

NOU

Norges offentlige utredninger **2003: 32**

Mot nord!

Utfordringer og muligheter i nordområdene

Ekspertutvalg for nordområdene nedsatt av Regjeringen 3. mars 2003.
Avgitt til Utenriksdepartementet 8. desember 2003.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0748-7

PDC Tangen

Til Utenriksdepartementet

Ekspertutvalget for nordområdene som ble oppnevnt av regjeringen 3. mars 2003 for å identifisere nye utfordringer og muligheter som Norge står overfor i nord, og utfra et overordnet perspektiv vurdere hvordan norske interesser best kan ivaretas, legger med dette frem sin innstilling. Med ett unntak knyttet til Barentssamarbeidet er utvalgets anbefalinger enstemmige.

Nordområdespørsmål favner over et vidt spekter av spørsmål, og innenfor den tilgjengelige tidsrammen har utvalget ikke kunne behandle alle like grundig. Vi har imidlertid lagt vekt på å gi detaljerte faktaopplysninger innenfor de tema vi har behandlet, slik at innstillingen forhåpentligvis også kan fungere som kildedokument. Som del av innstillingen følger også vedlegg.

Både innstillingen og en rekke bakgrunnsdokumenter som utvalget har innhentet finnes på <http://npolar.no/nordutvalg>.

Oslo, 8. desember 2003

Olav Orheim
leder

Ingvild Broch

Else Grete Broderstad

Tor Fjæran

Leif Forsell

Rasmus Hansson

Ellen Inga O. Hætta

Ivan Kristoffersen

Knut Læg Reid

Lars Otto Reiersen

Vigdis Stordahl

Willy Østreng

Birgit Njåstad
Sekretariatsleder

Ivar Haugen
Anne Kibsgaard
Bjørn Fossli Johansen
Christopher Brodersen

Forkortelser

Følgende forkortelser er brukt i denne NOU-en:

AC	Arctic Council (jfr. AR)
ACAP	Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution
ACIA	Arctic Climate Impact Assessment
AEPS	Arctic Environmental Protection Strategy
ALS	Arctic Leaders Summit
AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Programme
AMEC	Arctic Military Environmental Co-operation
AR	Arktisk råd (jfr. AC)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Arktisk universitet
BEAR	Barents Euro-Arctic Region
CAFF	Conservation of Arctic Flora and Fauna
CBD	Convention on Biological Diversity
CUA	Circumpolar Universities Association
DNV	Det norske veritas
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EFTA	European Free Trade Association
EISCAT	European Incoherent Scattering (for studier av øvre atmosfære)
EØS	Europeiske økonomiske samarbeidsområde
EPPR	Emergency, Prevention, Preparedness and Response
EU	European Union/Europeiske union
FN	Forente Nasjoner
FNI	Fridtjof Nansen Institutt
FoU	Forskning og utdanning
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (i WTO)
GEF	Global Environment Facility
IASC	International Arctic Science Committee
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ILO	International Labour Organization
Innovasjon Norge	Ny institusjon som omfatter Norges Eksportråd, Norges reiselivsråd, SND, Statens veiledningssenter for oppfinnere,
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LNG	Liquefied Natural Gas
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MERCOSUR	Mercado Comun del Cono Sur (Southern Cone Common Market)
MNEPR	Multilateral Nuclear Environmental Programme for Russia
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
ND	Nordlige dimensjon
NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation
NF	Northern Forum
NFR	Norges forskningsråd
NGO	Non-Governmental Organization
NILF	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
NP	Norsk Polarinstitutt
NRL	Norske reindriftsamers landforbund
NSR	Northern Sea Route/Nordlige sjørute

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Oil Exporting Countries
OSPAR	Oslo-Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
PAME	Protection of the Arctic Marine Environment
PAR	Parliamentarians of the Arctic Region
PCB	Polychlorinated Biphenyls/polyklorerte bifenyler
POP	Persistent Organic Pollutants
RAIPON	Russian Association of the Indigenous Peoples of the North
SAO	Senior Arctic Officials
SND	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
SNSK	Store Norske Spitsbergen Kullkompani
SPR	Samisk parlamentarisk råd
SSB	Statistisk sentralbyrå
TACIS	EU-program for samarbeid med Russland og 12 tidligere sovjetrepublikker
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UA	University of the Arctic
UD	Utenriksdepartementet
UiO	Universitetet i Oslo
UiTø	Universitetet i Tromsø
ULB	Utredningen av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNIS	Universitetscenteret på Svalbard
WRH	World Reindeer Herders
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature

Innhold

1	Oppsummering av utvalgets anbefalinger	9			
2	Utvalgets arbeid	19			
2.1	Oppnevning av utvalget og utvalgets mandat	19		3.4.7	Petroleumsressursene
2.2	Utvalgets sammensetning	19		3.4.8	Samarbeid med Nordvest-Russland innen industri og bergverk
2.3	Hvorfor trenger Norge en ny nordområdepolitikk?	19		3.4.9	Et næringsliv under press
2.4	Utvalgets forståelse av mandatet ...	21		3.4.10	Styrket næringsliv gjennom samarbeid med Russland
2.4.1	Hva er nordområdene?	21		3.5	Press på miljøet
2.4.2	Forholdet til uttalt politikk	21		3.5.1	Barentshavets naturverdier
2.4.3	Overordnede målformuleringer i norsk nordområdepolitikk	22		3.5.2	Klimaendringer
2.4.4	Forholdet til andre pågående prosesser	23		3.5.3	Miljøgifter
2.5	Møter og arbeidsform i utvalget ...	23		3.5.4	Radioaktivitet
2.6	Oversikt over kapitlene	23		3.5.5	Petroleumsutvinning i et sårbart område
3	Bakteppet	25		3.5.6	Skipstransport
3.1	Nordområdenes internasjonale og nasjonale betydning	25		3.5.7	Beskyttelse av det arktiske marine miljøet
3.1.1	Nordområdene i det globale bildet .	25		3.5.8	Beskatning av marine levende ressurser i Barentshavet
3.1.2	Nordområdene og Norges interesser	26		3.5.9	Skogbruk
3.2	Fra militær arena til samarbeidsarena	26		3.5.10	Fremmede arter
3.2.1	Verdenskrigen satte nordområdene på kartet	26		3.5.11	Miljøavtaler og miljøovervåking ...
3.2.2	Kald krig, sentralisering og isolasjon fra andre i nord	26		3.6	Forskning og utdanning
3.2.3	Jernteppets fall: Russland mister kyst og havner	27		3.6.1	Forskning
3.2.4	Jernteppets fall: Rom for sivil samhandling	27		3.6.2	Høyere utdanning
3.2.5	Norge i en ny geopolitisk situasjon .	27		3.7	Kulturutveksling
3.2.6	Nordområdene som internasjonal samarbeidsarena	28		3.8	Helse
3.2.7	Havretten i et nordområdeperspektiv	32		3.9	Viktige utviklingstrekk hos aktørene i nordområdene
3.2.8	Urfolkspolitisk utvikling i nord	33		3.9.1	Russland
3.3	Folk og bosetting i nord	34		3.9.2	USA
3.3.1	En multietnisk og multikulturell region	34		3.9.3	Canada
3.3.2	Trekk i befolkningsutviklingen	36		3.9.4	De nordiske land
3.4	Et næringsliv bygd på naturressursene	39		3.9.5	EU
3.4.1	De naturressursbaserte næringene	39		3.10	Svalbard
3.4.2	Fiskerinæringen i Norge og Russland	40		3.10.1	Ressursutnyttelse
3.4.3	Havbruksnæringen	42		3.10.2	Svalbardtraktaten
3.4.4	Reindriftnæringen	43		3.10.3	Et mangfold av aktivitet
3.4.5	Landbruks-, skogbruks- og kombinasjonsnæringer	44		4	Dagens og morgendagens drivkrefter
3.4.6	Reiseliv i Barentsregionen	46		4.1	Økende politisk oppmerksomhet på nordområdene
				4.1.1	Nordområdene i et nytt geopolitisk lys
				4.1.2	De arktiske randstatene setter nordområdene på dagsorden
				4.1.3	USAs usynlige hånd
				4.1.4	Ser EU nordover?
				4.2	Norge er et lite land
				4.3	Manglende overordnet og samlet norsk nordområdepolitikk?
				4.4	Russland i endring

4.5	Militærstrategiske drivkrefter	85	5.2.3	Samarbeid innenfor landbruksnæringen	98
4.6	Nye regionale utfordringer	85	5.2.4	En reindrift som sikrer kultur, økonomi og miljø	98
4.7	Urfolkspolitisk innflytelse øker	86	5.2.5	En petroleumsssektor under utvikling	99
4.8	Energi – den nye store drivkraften i nordområdene	86	5.2.6	Reiseliv	102
4.9	Råvareeksportør i et globalisert marked	87	5.2.7	Bedre kommunikasjon over grensene	103
4.10	Markedets krav til kvalitet	87	5.2.8	Næringslivssamarbeid med Russland	104
4.11	Miljøvern som politisk drivkraft	87	5.2.9	Etablering av et finansieringsfond	104
4.12	Klimaendringer endrer rammebetingelser	88	5.3	Miljøsamarbeid – nødvendighet og politisk mulighet	105
4.13	Utdanning og forskning – bærebjelke og brobygger	88	5.3.1	Økosystemforvaltning krever samarbeid	105
4.14	Det kulturelle mangfoldet som ressurs	88	5.3.2	Fra atomer til naturmangfold – nytt perspektiv	106
4.15	Helse	89	5.3.3	Miljøovervåking	107
4.16	Svalbard mellom gammel og ny politikk	89	5.4	Utdanning og forskning på tvers av grensene	108
5	En ny politikk for nordområdene	90	5.4.1	Sirkumarktisk forsknings- og utdanningssamarbeid	108
5.1	Nordområdene høyere på den politiske dagsordenen	90	5.4.2	Det bilaterale utdanningssamarbeidet med Russland	109
5.1.1	Norge må ha både strategi og påvirkningskraft	90	5.4.3	Forskningsinfrastruktur	109
5.1.2	Bedre samordning av det internasjonale arbeidet	91	5.5	Satsing på nordområdekompetanse	110
5.1.3	Styrking av det allarktiske perspektivet	92	5.6	Det sivile samfunn	111
5.1.4	Legge til rette for bilateralt Barentshavsamarbeid	93	5.6.1	Helse	111
5.1.5	Regionalisering av utenrikspolitikken	94	5.6.2	Folk-til-folk-samarbeid	111
5.1.6	Urfolksrettigheter høyere på den utenrikspolitiske dagsordenen	94	5.7	Svalbard: Kull, forskning og miljøbasert turisme	112
5.1.7	Søkelys på nordområdene gjennom politisk organisering	95	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	114
5.2	Næringsliv – en forutsetning for en levende region	96	7	Litteraturliste	115
5.2.1	Veivalg for å få til økonomisk utvikling	96	Vedlegg		
5.2.2	Fiskeri og havbruk	97	1	Historien om Norge i nord	119

Kapittel 1

Oppsummering av utvalgets anbefalinger

Utvalget gir i denne utredningen en rekke anbefalinger til mål, veivalg og tiltak, hvorav de mest sentrale er oppsummert i det følgende. Overordnede mål og tiltak er gjengitt i *kursiv skrift*. I tillegg står overordnede mål utskilt som egne avsnitt. Utfyllende beskrivelser og begrunnelser for disse er beskrevet i kapittel 5. Med ett unntak (se 5.1.2) er alle anbefalinger enstemmige. Videre er det særmerknader angående prosessen knyttet til utvinning av petroleumsressursene i norsk Barentshav (5.2.5) og veivalg for norsk virksomhet på Svalbard (5.7).

Det er selvsagt en geografisk begrunnelse for at Norge skal fremme en nordområdepolitikk. Det meste av norsk økonomisk sone og en tredjedel av fastlandets kystlinje er nord for Polarsirkelen, og med Svalbard går norsk område langt inn i Polhavet. I nord grenser norske interesser opp mot en rekke land.

I tillegg har det særlig i de siste årene oppstått drivkrefter og prosesser som har brakt nordområdespørsmål høyere på den internasjonale dagsorden og krever ny politikkutforming. Det startet med jernteppet, da en samarbeidsfattig region styrt av militærstrategiske forhold igjen ble et område med aktivt samarbeid på tvers av grensene, med muligheter til felles utvikling. Positive politiske og økonomiske endringer i Russland, petroleumsaktivitet og sjøtransport er stikkord for utviklingen de seneste få årene. Samtidig er dagens hovedutfordring for norsk nordområdepolitikk å posisjonere Norge i en ny konstellasjon av tunge internasjonale aktører og prosesser, der det ikke nødvendigvis er mulig å basere seg på tradisjonelle, forutsigbare allianser. Det er utvalgets mening at Norge må ha en kraftfull nordområdepolitikk nettopp i en uforutsigbar verden.

Nordområdene er mulighetenes land. Utvinning og transport av energiressurser i Barentshavet ventes å utvikle seg til en dominerende faktor både i politisk, næringsmessig og miljømessig perspektiv for Norge. Det er påvist store petroleumsressurser i nordområdene, og ytterligere funn ventes. Nasjonale inntektsbehov, særlig i Russland, og ønske om risikospredning og stabile leveranser fra store energibrukere som EU og USA setter stort

press på utnyttelse av disse ressursene. Gjennom Barentshavet eksporterer Russland nå raskt økende oljemengder fra land, og offshore produksjon ventes etter hvert også å komme i gang.

Samtidig er nordområdene rike på levende naturressurser som har vært grunnlaget for levekår og bosetting og fortsatt må være det. Små arktiske naturbaserte næringer som fangst, fiske, jordbruk og reindrift har brukt områdene i uminnelige tider. Barentshavets fiskerikdom har i lang tid gitt basis for eksport av nasjonal betydning. Fiske og havbruk har fortsatt utviklingspotensial, og fornyer og vedlikeholder seg selv når de blir vel forvaltet. I en verden med mange overbelastede økosystemer blir nordområdenes rike naturressurser av stadig større verdi. Et grunnleggende hensyn i norsk nordområdepolitikk må derfor være å sikre at Norge kan bevare, høste og videreforedle disse verdiene for all fremtid.

Petroleumsvirksomhet i nord vil medføre betydelig utbygging av infrastruktur og antakelig store endringer i sosiale og økonomiske forhold. Det blir en utfordring å balansere ønsket om rask utvikling og vekst mot nødvendigheten av å bevare økosystemene, de kommersielt viktige levende ressursene og tradisjonell næringsvirksomhet med nye fremtidsmuligheter.

Ovenstående viser tydelig at Norge ikke opererer alene i nordområdene, men at andre lands interesser og aktiviteter påvirker utviklingen og mulighetene her. I dette bildet må det føres en norsk politikk som setter Norge i stand til å påvirke egne vitale interesser i nord.

Utvalget legger til grunn følgende overordnede visjon:

Norge skal, gjennom aktiv bruk av naturressurser, offensiv utenrikspolitikk og strenge miljøkrav gjøre nordområdene til et foregangsområde for bærekraftig utvikling, der kultur og natur danner grunnlaget for nyskapende næringsvirksomhet og samarbeid mellom nasjoner.

Ut fra en endret geopolitisk situasjon og økende internasjonal interesse for ressursene i nord,

mener utvalget at ny politikk for nordområdene må inneholde følgende hovedelementer:

Norge må ha både strategi og påvirkningskraft

Prosessene beskrevet innledningsvis i dette kapitlet begrunner utvalgets syn om at nordområdene nå må høyt på den politiske dagsordenen. Norge må ha en strategi for hva landet ønsker å oppnå, og sikre tilstrekkelig påvirkningsmuligheter i det som skjer i nord. Følgende bør være mål for nordområdepolitikken:

Norge skal arbeide for å få større påvirkningskraft i nordområdene gjennom aktiv deltakelse i internasjonale fora og bilaterale initiativ. Det bør utvikles en overordnet nasjonal strategi som basis for sentrale og regionale myndigheters behandling av nordområdespørsmål.

Satsing på nordområdekompetanse

Kraftfull utenrikspolitikk for nordområdene må støtte seg til tunge kompetansemiljøer. Forsvarlig forvaltning av de enorme naturressursene som finnes i nord krever kunnskap om alt fra økosystemer til internasjonale markeder. Godt næringssamarbeid med Russland krever bred forståelse av russisk kultur, forvaltning og bedriftskultur. Det må derfor satses for å etablere et organisert tett samarbeide mellom de tre partene – næringsliv, forvaltning og forskning og høyere utdanning. Disse tre skal sammen bygge opp kompetanse og analysekapasitet innen en rekke fagområder, inkludert næringsliv, miljø, ressursforvaltning, teknologiforskning, økonomi, jus, kultur og språk. De tre partene skal videreutvikle et levedyktig og fruktbart næringsliv og samfunn i nord, gjennom bl.a. å kartlegge muligheter, fremskaffe bakgrunnsinformasjon og tilrettelegge og gjennomføre fellesprosjekter. Fokus bør være på samarbeidet mellom Norge og Russland. Alle tre partene bør kunne bidra med ekspertise og ulike typer infrastruktur og logistikk, men staten og næringslivet må tilføre samarbeidet frisk kapital. Fra den norske stat bør det stilles til disposisjon en nordområdemilliard, og næringslivet bør inviteres til medfinansiering.

Det må opprettes et administrativt senter som skal sikre koblingen mellom de tre partene og forvalte nordområdemilliarden. Senteret lokaliseres i Nord-Norge og skal samarbeide med og forsterker innsatsen i alle relevante forsknings- og utdanningssentre i regionen og resten av landet. Senteret skal ivareta behovet for tverrfaglige til-

næringer som kan bidra til å styrke resultatene av samarbeidet med Russland, og gi et bedre beslutningsgrunnlag for lokale og nasjonale myndigheter. Derfor må det på Statsbudsjettet avsettes en Nordområdemilliard øremerket for å satse på en troika av næringsliv, forskning og forvaltning, med særlig vekt på det som er spesifikt for nordområdene. Innenfor rammen av Nordområdemilliarden skal samarbeidet med Russland spesielt prioriteres. Videre etableres et Nordområdesenter i Nord-Norge med ansvar for å koble eksisterende forskning, forvaltning og næringsliv. Senteret skal bygge på relevante kunnskapsmiljøer. Senteret skal administrere nordområdemilliarden. Satsingen på Nordområdemilliarden og Nordområdesenteret må være både tung og langsiktig for å sikre gode resultater på sikt. Utvalget mener at et slikt tiltak i det lange løp vil være nødvendig i forhold til å bygge opp den kompetanse og kunnskap som skal til for å ivareta de interesser Norge har i nord. En langsiktig finansiering av tiltaket er derfor nødvendig.

En bilateral Barentshavavtale

Norge og Russland har store interesser i Barentshavområdet med tilliggende landområder. Her møter de to landene sine største felles muligheter og utfordringer. Samtidig er Norge og Russland de to største oljeeksportørene utenfor OPEC, og begge landene står utenfor EU. Et tettere samarbeid mellom Russland og Norge om utnyttelse og eksport av fisk, olje og gass i nord åpner for interessante muligheter. Et grunnleggende premiss for alle fellestiltak med Russland må være gjensidig nytte for begge parter. På en slik basis mener utvalget at Norge og Russland kan gå langt i samhandling så lenge det ikke går over i felles håndhevelse i hverandres territorier.

Det vil være hensiktsmessig å utvikle en forpliktende bilateral og helhetlig avtale for all virksomhet i Barentshavområdet med det formål å sikre både næringsutvikling og miljø. En slik avtale bør inkludere felles kvalitetsmål og minimumsstandarder for all virksomhet i havet, og bør inkludere et permanent, operativt miljøforum. Ved å legge tunge ressurser inn i avtalen vil landene i fellesskap kunne ta tak i de store utfordringene knyttet til Barentshavet. Samarbeidet må bygge på det eksisterende bilaterale samarbeidet innenfor fiskeforvaltning, sjøsikkerhet og miljø. Det bør kunne åpnes for deltakelse fra andre land. Dette tilsier at i sin politiske innsats i de nære nordområder bør Norge ta initiativ overfor Russland til å utvikle en forpliktende bilateral Barentshavavtale.

Avklaring av grenselinjen i Barentshavet

Et bredere samarbeid mellom Norge og Russland vil få vesentlig bedre spillerom ved at spørsmålet om grenselinjen i Barentshavet blir avklart. Diskusjon av denne problemstillingen er utenfor utvalgets mandat, men *det er utvalgets mening at en avklaring i forhold til grenselinjen er det viktigste enkeltstående politiske tiltaket som må til for å sikre utvikling av et godt, forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet.* Sterke signaler fra russisk side viser samme oppfatning.

Styrking av den politiske medvirkningen i politikktutforming

For å følge opp politiske prioriteringer, og for å ta et samlet grep om utfordringene og mulighetene i nordområdene, må det skje en politisk organisering som sikrer permanent oppmerksomhet mot disse områdene. Et alternativ er å opprette en statsrådsstilling ved statsministerens kontor eller plassert i Utenriksdepartementet. Et annet alternativ er å etablere en stilling som statssekretær for nordområdene. Et regjeringens nordområdeutvalg for behandling av relevante saker på ministernivå vil også bidra til å øke den politiske oppmerksomheten omkring nordområdeproblematikken og sikre bedre politisk koordinering mellom sektorinteressene.

Alle disse forslagene er mulige tiltak som vil bidra til å øke Norges politiske fokus på nordområdene. *Det er nødvendig med en formalisert, styrket politisk styring for å sikre overordnet nasjonal politikk-utforming og -iverksetting for nordområdene.*

Koordinering mellom departementene

Saker vedrørende nordområdene blir som regel behandlet sektorvis i forskjellige departementer, og ofte mangler en strategisk interdepartemental koordinering. For å møte de nye utfordringene i nord trengs bedre koordinering, og det bør *opprettes et interdepartementalt nordområdeutvalg med representasjon på ekspedisjonssjefsnivå.* Utvalget ledes av politisk ansvarlig for nordområdepolitikken.

Koordinering innad i departementene

Sektoriseringen av nordområdepolitikken gjelder ikke bare mellom departementene, men også i det enkelte departement, særlig i UD. Derfor anbefales at *Utenriksdepartementet, og eventuelt andre*

departementer, reorganiserer og samler sitt arbeid med nordområdesaker i én administrativ enhet, med sikte på bedre koordinering og synliggjøring av arbeidet.

Samordning og styrking av det internasjonale arbeidet

De internasjonale politiske organene som behandler nordområdene har elementer av tematisk og geografisk overlapping og involverer ofte de samme personer og myndigheter. For å oppnå en mer kostnadseffektiv administrering av nordområdene foreslår utvalgets flertall at *norsk innsats konsentreres om Arktisk råd og det bilaterale arbeidet med Russland. Samarbeidet i Barentsregionen bør i fremtiden i større grad fokusere på det regionale samarbeidet gjennom Regionrådet. På det politiske plan bør det foretas en samordning og rasjonalisering av innsatsen innen Arktisk råd og Barentsrådet. Samordning av nordiske standpunkter og felles ressursbruk for nordområdene bør fortsatt kunne håndteres av Nordisk Ministerråd.*

I motsetning til flertallet, mener Broderstad, Kristoffersen, Lægreid og Stordahl at Barentsregionsamarbeidet må videreutvikles som en av tre hovedsatsninger i norsk nordområdepolitikk. Hovedsatsningene i norsk nordområdepolitikk vil da utgjøre Barentsregionsamarbeidet, Arktisk råd og en bilateral norsk-russisk Barentshavavtale. På denne måten vil man fortsatt sikre et regionalt nærområdefokus i tillegg til en bilateral norsk-russisk og sirkumpolar satsning.

Et samlet utvalg mener videre at *Norge bør arbeide for å styrke Arktisk råd ved at det får et fast sekretariat og et utvidet mandat.*

Urfolksrettigheter høyere på den utenrikspolitiske dagsordenen.

Det må være en overordnet målsetning at urfolksdimensjonen og urfolksrettigheter blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i nordområdepolitikken.

Norge må være ledende i arbeidet med å skape standarder og politikk for å sikre prinsippene om at alle rettighetshavere har krav på å delta i utviklingen av prosjekter som berører deres områder.

Norsk utenrikspolitikk må derfor innebære følgende:

Norge skal arbeide aktivt for å sikre urfolk i nordområdene reell deltakelse i alle beslutningsprosesser som bidrar til vern og utvikling av urfolkenes historie, kultur, næring og samfunn.

Videre må urfolk sikres økonomiske ressurser til å kunne delta i internasjonale beslutningsprosesser og samarbeidsorganer knyttet til nordområdene.

Veivalg for å få til økonomisk utvikling

Et livskraftig næringsliv med basis i regionene er grunnlaget for et levende samfunn i nord. De naturressursbaserte næringene, utenom petroleumsnæringen, utfordres nå når det gjelder opprettholdelse av arbeidsplasser, økonomisk overskudd og vekst. Kraftige endringer i regionale, nasjonale og internasjonale rammevilkår krever omstilling for næringslivet i regionen. Innsats er nødvendig for å møte disse utfordringene, og følgende overordnede mål bør legges til grunn for den utenrikspolitiske tilnærmingen til næringslivsinteressene i nordområdene:

Norge skal, gjennom en aktiv nasjonal og internasjonal politikk, legge til rette for et mangfold av næringsvirksomhet i nordområdene. Næringsvirksomhet basert på fornybare ressurser i videste forstand, fra kultur og natur til fornybar energi, må ha høy prioritet. Det må satses aktivt på kunnskaps- og teknologiutvikling, utvikling av reiseliv og andre terciærnæringer.

Etablering av et finansieringsfond

Ut fra sin posisjon og sine interesser må Norge ta et særlig ansvar for å bidra til en positiv utvikling i nordområdene. Dette betinger at det bevilges økonomiske midler i et slikt omfang at det gir grunnlag for å iverksette større prosjekter. Samtidig er dette en forutsetning for at Norge kan fremstå som en interessant partner i store internasjonale prosjekter. Begrensede norske finansieringsmuligheter i forhold til å utvikle et nærings samarbeid med Russland har vært gjenstand for kritikk. For å få bedre samsvar med våre nordiske naboers innsats må det avsettes minst 500 mill. NOK. Dette er et beløp som andre investeringsfond angir som minstebeløp for å kunne være en reell aktør. Utvalget foreslår at fondet skal ha lønnsomhet som siktemål og et virksomhetsområde som gjelder hele det administrative Nordvest-Russland, inkludert St. Petersburg. Derfor anbefaler utvalget at *det opprettes et finansieringsfond på minst 500 mill NOK, som administreres av Innovasjon Norge.*

Bedre kommunikasjon over grensene

Manglende øst-vest kommunikasjonsmuligheter og tungvinte grensepasseringer hindrer samkvem

og utviklingsmuligheter i Barentsregionen. Utvalget har merket seg behovet for bedre veistandard for å håndtere tungtransport mellom Kirkenes og Murmansk og for øst-vest flyforbindelse innenfor Barentsregionen. Utvalget har videre registrert at sentrale myndigheter i Russland ikke synes å være opptatt av jernbane Nikel-Kirkenes, og at denne saken heller ikke tillegges mye oppmerksomhet hos norske myndigheter. Utvalget mener derfor at det kan være hensiktsmessig å løfte dette initiativet opp til sentrale myndigheter både i Russland og Norge for nærmere vurdering. Utvalget har også merket seg det pågående Interreg-prosjektet Northern Maritime Corridor som et viktig initiativ for å skape bedre forbindelser mellom Nordvest-Russland og Europa for øvrig. Arkhangelsk Airlines har i dag en rute mellom Tromsø, Murmansk og Arkhangelsk. I tillegg planlegges det en rute mellom Tromsø og Luleå innenfor Interreg II A, med planlagt oppstart første kvartal 2004.

Enklere grensekryssning til og fra Russland er nødvendig for å videreutvikle et mellomfolkelig samarbeid til det beste for alle i nord. Utvalget peker også på viktigheten av at det etableres og utvikles et godt og tilstrekkelig telekommunikasjonssystem i regionen, for å bygge opp om samarbeidet på tvers av grensene.

Ut fra dette bør Norge arbeide aktivt for en enklere grensekryssning mellom Norge og Russland gjennom et forenklet og smidigere praktisert visum-system mellom Norge og Russland, og fortløpende vurdere å videreutvikle et flyrutenett i Barentsregionen med utgangspunkt i den eksisterende ruten mellom Tromsø, Murmansk og Arkhangelsk, og den planlagte flyruten mellom Tromsø og Luleå.

Næringslivssamarbeid med Russland

Av de fire store nordiske landene har Norge den minste samhandelen med Russland. Det russiske markedet vokser nå på en måte som bør være interessant for norske vareprodusenter. Næringsutvikling i Barentsregionen vil kunne gi grunnlag for økonomisk vekst i Nordvest-Russland, stabilitet i samfunnet og utjevning i levestandarden mellom Norge og Russland. Næringslivssamarbeid vil dessuten være et effektivt virkemiddel til å fremme samkvem, samarbeid om kunnskapsutvikling/utdanning, hensyn til urfolk og miljø i Russland. For å utløse potensialet for økt nærings samarbeid er det er nødvendig å legge til grunn en helhetlig og kraftfull næringspolitisk strategi i forhold til Russland.

Fiskeri og havbruk

Norsk fiskerinæring har vært grunnlag for bosetting og distriktpolitikk. Utvalget legger til grunn at fiskerinæringen bør fortsatt utvikles både som eksportnæring og som et lønnsomt bidrag til næringsliv og bosetting på kysten. Norge må gjennom internasjonalt samarbeid utvikle strenge forvaltningsregimer for fiskebestandene i nord og må stille høye kvalitetskrav og sikre gode kontrollrutiner som gir varig tilgang på kvalitetsfisk fra nordområdene.

I det utenrikspolitiske perspektivet vil utvalget trekke frem fire områder det er spesielt viktig å rette oppmerksomhet mot. 1) Samarbeidet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon må videreutvikles for å sikre en økologisk bærekraftig og økonomisk levedyktig fiskerinæring. 2) Norge og Island må finne frem til en langsiktig avtale om fiske som unngår fremtidige konflikter innenfor rammen av en bærekraftig forvaltningsplan. 3) En miljø- og forvaltningspolitikk innenfor det bilaterale Barentshavsamarbeidet med Russland som kan bidra til å sikre rent hav og ivareta fiskeressursenes omdømme som rene, sunne og godt forvaltet vil være uvurderlig i markedsføringssammenheng. 4) Den positive utviklingen i russisk økonomi kan gjøre Russland til et viktig marked for norsk fisk. Økt samarbeid mellom norsk og russisk fiskerinæring både når det gjelder investeringer i bedrifter og i utnyttelse av fiskeråstoff fra nærmiljøet, vil øke tilliten mellom partene i samarbeidet. På bakgrunn av dette bør det *stimuleres til norsk-russisk krysseierskap i fiskerinæringen, blant annet ved å yte bistand til etablering av moderne mottaks- og foredlingsanlegg på russisk side gjennom kommersielle finansierings- og låneordninger. Det bør også gis støtte til kommersielle samarbeidsprosjekter mellom norske og russiske aktører innen oppdrett, og etableres et kompetanseprogram for oppdrett i Nord-Norge og Nordvest-Russland.*

Landbruk

Norge bør bidra i det nettverksbaserte samarbeidet Agro-Forum Barents. Det vil også være vesentlig å styrke og utvikle studiet «Arktisk natur- og landbruk» ved Universitetet i Tromsø som et tilbud til hele nordområdet, blant annet gjennom samarbeid med University of Alaska Fairbanks, som er blant de ledende på dette området.

Norge bør aktivt støtte praktisk prosjektsamarbeid for å bidra til heving av kvalitet og kvantitet på matvareproduksjonen i Nordvest-Russland. Utvalget peker på at på enkelte områder bør det nå også

kunne foreligge muligheter for kommersiell handel og eksport av landbruksprodukter fra Norge til Russland og vise versa.

En reindrift som sikrer kultur, økonomi og miljø

Reindriften har i uminnelige tider brukt store landområder. Reindriftnæringen har stor betydning for opprettholdelse og utvikling av mange sirkumpolare urfolkssamfunn slik som det samiske. Et samarbeid på tvers av landegrensene vil gi reindriften et bedre økologisk og økonomisk grunnlag, og styrke reindriften etablerte rettigheter. I mange områder er det fare for at reinnomadismen med sin unike kompetanse forsvinner som følge av ytre påvirkninger og økt globalisering av nordområdene.

Norge må bidra til å bevare og videreutvikle en bærekraftig reindrift i nord – som næring og som kulturbærer på tvers av landegrensene.

Det er en stor utfordring for reindriften å klare å utnytte tradisjonskunnskapen som basis for positiv utvikling og lokalbasert verdiskapning. Norge har den største samiske befolkningen og bør ta spesielt ansvar for dette ved å *etablere et internasjonalt fag- og formidlingssenter for sirkumpolare reindriftsfolk*. Det er naturlig å lokalisere senteret i Kautokeino for å dra nytten av det etablerte Kompetansesenter for urfolks rettigheter og de samiske utdannings- og forskningsmiljøene.

Reiseliv

Reiselivsnæringen utvikler seg ulikt i ulike deler av nordområdene. I Norge har antall tilreisende gått ned i motsetning til hva som er tilfelle i Sverige og Finland. Kurs og konferanse, samt forretningsmarkedet preges av den økonomiske utviklingen i regionens næringsliv. Utviklingen av nye næringer, spesielt innen olje- og gassektoren kan bli en viktig drivkraft for reiselivsnæringen, særlig i byene.

Grensepasseringsutfordringer og mangel på øst-vest kommunikasjoner, er begge problemer det må satses på å løse dersom Norge og Russland i fellesskap skal kunne utvikle felles reiselivsprodukter, for eksempel innen øko- og kulturturisme. Det må øremerkes midler og satses i samarbeid med næringens organisasjoner for å finne mulige felles løsninger på denne problemstillingen.

Dersom regjeringen velger at Norge skal være søker til de olympiske vinterleker 2014, og at Tromsø velges som søkerby, vil dette være en bety-

delig drivkraft i forhold til utvikling både av reiselivsnæringen og øvrig næringsliv i Nord Norge.

I Barentshavregionen har Norge og Russland enestående miljø og kultur, og synergieffekter kan oppstå dersom de to landene tar felles initiativ til å utvikle et reiseliv basert på disse. Slike konsepter vil bidra til en mer distriktsbasert turistnæring med basis i de tradisjonelle aktiviteter. For at dette skal bli vellykket må det utvikles helhetlige tilbud som dekker hele området, og *det må øremerkes midler til å utvikle norsk-russiske reiselivsprodukt basert på lokal natur og kultur som en dokumentert merkevare.*

En petroleumssektor under utvikling

Det er store petroleumsressurser i Barentshavet, men tempoet i ressursutvinningen vil avhenge av de funn som gjøres og de gitte rammevilkårene (inkl. gass- og oljepriser). Den norske offshorekompetansen er internasjonalt ledende når det gjelder miljø og sikkerhet til havs og burde være interessant for russisk offshore-utvikling i Barentshavet. Fra norsk side må det være en målsetning å sikre høyest mulig miljøstandard på all petroleumsvirksomhet som foregår i områder som har betydning for de norske nordområdene.

Spørsmålet om ytterligere petroleumsvirksomhet i norsk sektor i Barentshavet er for tiden til politisk vurdering. Utvalgets flertall ønsker ikke å foregripe utfallet av denne vurderingen, men har gjort vurderinger av ulike hensyn som må følges dersom man beslutter å åpne for slik virksomhet.

Prinsippene om null skade, rent hav og sameksistens med andre næringer må være styrende for petroleumsvirksomhet i nordområdene. Skal Norge ta mål av seg om å sette standarder for andre nasjoner og områder, må Norge være et foregangsland i denne sammenheng. Utvalget understreker at petroleumsvirksomhet må inngå som et element i en bilateral Barentshavavtale.

Petroleumsvirksomhet i nord må brukes målbevisst til å styrke næringsliv, bosetting, kompetanse og kunnskapsutvikling i Nord-Norge, og til å fremme norsk kompetanse som grunnlag for samarbeid med næringsliv og myndigheter i Russland og andre stater som er aktive i området.

På denne bakgrunn mener utvalget at:

Petroleumsvirksomhet kan gi grunnlag for en ny giv i nordområdene. Det forutsettes at virksomhet skjer innenfor rammen av høye miljøkrav, forutsigbare rammevilkår og sameksistens med andre næringer.

Det må stimuleres til at norske selskaper engasjerer seg i samarbeid med russiske selskaper på basis

av sin høye offshore- og miljøkompetanse. Utvalget tilrår også at samarbeidet mellom Norge og Russland når det gjelder potensialet for utvikling av fornybare energikilder stimuleres til videre fremdrift. Norge må ha en klar politikk som stiller krav om at petroleumsaktører, både offentlige myndigheter og næringen selv, tar hensyn til og respekterer urfolks interesser, i henhold til konsultasjonskravene i ILO-169

Når det gjelder prosessen knyttet til utvinning av petroleumsressursene i norsk Barentshav foreligger det særmerknader fra utvalgsmédlem Rasmus Hansson, Tor Fjæran og Knut Læg Reid. Se kapittel 5.2.5.

Kan gass, olje og miljø forenes?

For å bringe petroleums- og miljøinteresser nærmere hverandre må det ligge gode internasjonale avtaler og konvensjoner til grunn for utvinning, drift og transport. Videre må næringen i nord utvikle teknologi tilpasset høye miljøkrav. Dette vil kunne være en investering for å sikre miljøet, men slik teknologi kan i seg selv også utvikles til å bli en betydelig næringslivsnisje. På denne bakgrunn *må Norge legge til rette for at all petroleumsvirksomhet i Barentshavet foregår slik at felles, områdetilpassede, høye standarder for helse, miljø, sikkerhet og beredskap, beskyttelse av sårbare og verdifulle områder, samt overvåking av virksomheten utvikles i et forpliktende samarbeid og formaliseres innenfor rammen av en Barentshavavtale. Norge må også utvikle samarbeid med andre viktige aktører i området, særlig USA og EU, for å få best mulig oppslutning om disse målene. Videre må Norge være pådriver for å utvikle teknologi tilpasset utfordringene i området. Det bør øremerkes egne midler til satsing på nordområdeteknologi innenfor de midlene som Norge i dag har avsatt til petroleumsforskning.*

Økende transport langs norskekysten

Den sterkt økende oljetransporten langs den nordnorske kysten har vakt bekymring, og også en mulig fremtidig transport av radioaktivt materiale langs kysten vil kunne utgjøre en trussel mot miljøet. Det er videre viktig å holde for øye den potensielle fare utslipp av ballastvann utgjør i forhold til innføring av fremmede arter i økosystemet. Norge må ha beredskap og overvåkings- og varslingsrutiner som står i forhold til forurensningstruslene. Hvordan utfordringene skal møtes, diskuteres nå i Fiskeridepartementets regi og i andre fora, og utvalget tar derfor ikke opp spørsmålet i sin fulle bredde, men vil påpeke betydningen av å videre-

føre påbegynt samarbeid mellom norske og russiske myndigheter og utnytte de mange mulighetene til å utvikle konkret, tillitsfullt samarbeid innenfor dette problemområdet, som kan inkludere samarbeid med Russland om nullutslipp av urensset ballastvann fra skip som anløper havn i Barentshavet. Det er også viktig at Norge arbeider videre med sikte på å fremme forslag i IMO om Barentshavet som Særlig Sårbart Havområde (PSSA) slik at Norge får virkemidler til å kanalisere miljøfarlig skipstrafikk i internasjonalt farvann uten at det for øvrig legges hindringer for virksomhet og ferdsel i området. For å ytterligere bedre samarbeidet med Russland anbefaler utvalget *at Russland inviteres med i den sivile trafikkovervåkingsentralen som etableres i Vardø og i utviklingen av «Barentshavet på Skjerm»*. Norge bør videre gjennom IMO fremme forslag til strengere felles tekniske krav til skip og til felles retningslinjer for håndtering av ballastvann.

Miljøsamarbeid – nødvendighet og politisk mulighet

For mennesker både i Norge og andre land er det av stadig større verdi å vite at i nord er det relativt uberørt natur. Mye tyder på at utviklingen fremover vil legge ytterligere vekt på verdien av sunne og naturlige økosystemer – samtidig øker omfanget av menneskelige miljøpåvirkning. Miljøet i nord må forvaltes for å ivareta de store verdiene og Norge må videreutvikle sin internasjonale posisjon som foregangsland på miljøområdet, ut fra følgende overordnede mål:

Økosystem og leveområder i nordområdene skal opprettholdes intakte og uskadede. Norge skal være verdensledende på miljøkvalitet og miljøstandarder.

Flere av utfordringene i nordområdene forårsakes av prosesser utenfor regionen, og det er derfor nødvendig med globale tiltak for å løse dem. Dette gjelder spesielt langtransporterte miljøgifter, der internasjonale konvensjoner og avtaler i dag regulerer en del stoffer, men ikke alle. En viktig oppgave for Norge vil derfor være å bidra til å utvikle nye globale og regionale avtaler, og å utvide de eksisterende slik at utslippene av alle miljøgifter reduseres. Derfor *må Norge bidra til at internasjonale avtaler om langtransporterte miljøgifter, klima, biologisk mangfold og introduserte arter settes i verk, overholdes og videreutvikles.*

En ny Barentshavavtale må utvikles som en avtale med mål om helhetlig forvaltning av Barentshavet, og slik at den kan sikre at aktivitet i

området gjennomføres innenfor rammen av en omforenet miljøagenda. Norge bør i denne sammenheng utvikle den varslede helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet til en god modell. Beskyttede og vernede områder er et virkemiddel i arbeidet for en helhetlig økosystemforvaltning, og gir mulighet til å ta vare på særlige viktige miljøverdier. Det bør iverksettes samarbeid på tvers av landegrensene for å bevare områder og ressurser som er særlig biologisk verdifulle, sårbare, sjeldne eller viktige som faglig referansegrunnlag i nordlige havområder. Det er også viktig at lokal og tradisjonell kunnskap utnyttes og integreres i en helhetlig økosystemsforvaltning. Ut fra dette understrekes at *det må iverksettes aktivt arbeid innenfor rammen av Arktisk råd og det bilaterale arbeidet med Russland for å få opprettet representative verneområder som sikrer typiske, samt særlige sårbare og verdifulle natur- og kulturverdier, der tradisjonelle naturbaserte næringer fortsatt får ha sin plass.*

Fra atomer til naturmangfold – nytt perspektiv

Opprydding i usikret atomavfall og reaktorer i Nordvest-Russland er den del av miljøsamarbeidet med Russland hvor Norge har investert størst ressurser. Innsatsen har medført forbedringer i en situasjon som i utgangspunktet var meget usikker, men fortsatt gjenstår store utfordringer. I løpet av 2003 har også andre land lagt store ressurser inn i det russiske atomavfallsproblemet. Selv om radioaktiv forurensning og atomulykker utgjør potensielle trusler for miljøet i nordområdene, er andre trusler mer akutte. Utvalget mener derfor at det vil være hensiktsmessig å vurdere en omdisponering av noe av midlene i atomhandlingsplanen, men mener ikke at dette arbeidet bør avvikles, da det fremdeles er behov for norsk innsats. Fra norsk side bør man heller nå konsentrere innsatsen der Norges nære forhold og særegne posisjon i forhold til Russland kan utnyttes. Aktuelle områder kan være myndighetssamarbeid med vekt på harmonisering av regelverk og prosedyrer, helhetlige trusselvurderinger, miljøkonsekvensvurderinger og bedre beredskapssamarbeid. Samarbeid med russiske myndigheter med ansvar for helse, miljø, sikkerhet og beredskap bør også styrkes. Utvalget mener også at det vil være hensiktsmessig å vurdere en omdisponering av noe av midlene som har vært brukt til infrastrukturiltak og sette disse inn i arbeidet for å forhindre og begrense pågående langtransportert forurensning, og for å forebygge skader på biomangfold og naturressurser av petroleumsvirksomhet og –transport. Ut fra dette anbe-

fales at *ressursene i det norsk-russiske og arktiske miljøsam arbeidet trappes opp i samsvar med økingen i miljøutfordringene som vil følge av økt aktivitet i Barentshavområdet. Ressursinnsatsen innenfor atomhandlingsplanen dreies fra infrastrukturtiltak til kompetanseutvikling, forvaltningssamarbeid og overvåking. En betydelig større andel av de samlede ressursene i samarbeidet prioriteres til arbeid med økosystemeffekter av miljøgifter, særlig fra russiske kilder, og til arbeid mot forurensing og annen påvirkning av biomangfold og naturressurser som er viktige for Norge.*

Miljøovervåking

Utviklingen i den arktiske regionen kan gi et tidlig varsel om virkninger av globale problemer slik som miljø- og helsevirkningen av miljøgifter, klimaendringer og effekten av utslipp av ozonreduserende stoffer. Miljøgifter i dyr dokumenterer både langtransport, bioakkumulering og persistens av miljøgifter. I dag har man store problemer med å opprettholde et arktisk overvåkingsnettverk som kan dokumentere hva som foregår samt gjennomføre «leting» etter nye problemstoffer. Man står i fare for ikke å kunne dokumentere et problem før det er for sent. Norge må være pådriver og foregangsland for overvåking og forskning på langtransporterte miljøgifter og klimaendringer i nordområdene, bl.a. ved å legge til rette for videreføring og styrking av pågående internasjonale programmer. *I samarbeid med Russland bør Norge iverksette en samordnet miljøovervåking i norske og russiske havområder.*

Utdanning og forskning på tvers av grensene

Det er i flere sammenhenger slått fast at forskning og utdanning skal være sentrale virkemidler for å sikre fremtidens Norge. Like mye er dette virkemidler for å skape utvikling og samarbeid i nordområdene. I et langsiktig perspektiv er det knapt noe virkemiddel som pr. krone brukt har større potensial for å skape stabilitet og utvikling enn internasjonal forskning og høyere utdanning.

Som liten nasjon kan ikke Norge satse på alle fagområder. To prinsipper bør legges til grunn for å velge hvor Norge bør satse for å sikre nasjonale interesser og fremme samarbeid i nord. Det første prinsippet er å satse der Norge allerede har en styrke, det andre er å satse på områder der Norge har kunnskapsbehov som må dekkes. Det etablerte nordiske utdannings- og forskningssamarbeidet og studentutveksling innenfor Barentsregionensamarbeidet er en konkretisering av det først-

nevnte prinsippet. Det andre prinsippet er et hovedgrep som bør brukes enten det gjelder områder der de arktiske randstatene møter felles utfordringer, eller der det er bilaterale felles interesser. Sirkumarktiske spørsmål som fyller disse kriteriene er f.eks. klimaendringer og konsekvenser av disse, ressursutnyttelse (fisk og energi) og teknologi, humanistiske fag, miljøgifter og konsekvenser av tilførsel av disse og spørsmål knyttet til urfolk.

Studentutveksling mellom de sirkumpolare landene bør etter utvalgets syn utgjøre en viktig del av den norske strategien for å sikre norske interesser i nordområdene. Initiativet under Arktisk råd om etableringen av et Arktisk universitet er viktig i denne sirkumpolare sammenhengen, og utvalget merker seg at Universitetet i Tromsø har fått bevilgning til å følge opp arbeidet med AU de neste fire årene. Når det gjelder nordområdene og polarforskning, bør det spesielt oppmuntres til nærmere samarbeid med Canada, siden dette samarbeidet har vært relativt lite utviklet. Generelt sett må det satses sterkere på forskning og utdanning som et virkemiddel for å påvirke Norges interesser i nord. Utvalget mener også at det må satses på og investeres i urfolksinstitusjoner i nord, og arbeides for å utvikle kunnskap om tverrfaglig og tverrkulturell sårbarhet, der urfolks tradisjonelle kunnskap integreres med vestlig naturvitenskap.

Det bilaterale utdannings samarbeidet med Russland

Forskningssamarbeid mellom Norge og Russland finansieres gjennom mange kilder, men i sum er det lite penger avsatt til slikt samarbeid. Utvalget mener det vil være viktig å satse videre på, styrke og koordinere det bilaterale samarbeidet innen høyere utdanning og forskning. Studentutveksling mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland vil være særdeles viktig som et langsiktig tiltak for å bygge opp gode samarbeidsrelasjoner mellom de to landene. Utvalget mener derfor at det må utarbeides en helhetlig norsk utdanningspolitikk i forhold til Nordvest-Russland. Det må i forbindelse med dette *legges til rette for økt finansiering for studentutveksling, spesielt mellom Norge og Russland.* Både russiske og norske studenter har vanskelig for å finne samlet informasjon om eksisterende muligheter og hva slags studier de forskjellige stipendene dekker. Det bør koordineres interdepartementalt for å gi en lettere informasjonstilgang om ulike støtteordninger og pågående samarbeidsprosjekter.

Forskningsinfrastruktur

Med de store forskningsmessige utfordringene i Arktis er det spesielt viktig å sikre en bedre koordinering av forskning og utnyttelse av logistikk og infrastruktur. For å ha et sirkumpolart nettverk av stasjoner som kan betjene arktisk forskning og overvåking, er det viktig å bidra til å bygge opp infrastrukturen i russisk Arktis. I forbindelse med planleggingen av det internasjonale polaråret (IPY) i 2007–2008 er det viktig å få på plass slik infrastruktur som kan tjene fremtiden. For norsk polarforskning er i dag et isgående forskningsfartøy den største mangelen, og en rekke aktører, inkludert Norges forskningsråd, har tatt opp denne saken.

På denne bakgrunn må Norge få et nytt, moderne isgående forskningsfartøy for å kunne arbeide i de periodevis isdekkete deler av Barentshavet. Norge må jobbe aktivt for å få etablert et sirkumpolart nettverk av forsknings- og overvåkingsstasjoner, i første rekke i samarbeid med Russland. Øremerkede midler bør settes av til dette som en del av nordområdemilliarden.

Helse

Menneskenes helse og velvære er sentrale elementer for å skape rom for en ny giv i nord. Smittsomme sykdommer som HIV/AIDS og tuberkulose er et økende problem i Nordvest-Russland. For å skape stabilitet og gode levekår for folk i området er det viktig å begrense utvikling og spredning av slike sykdommer. Dette er også viktig for å redusere faren for spredning av sykdommer over grensen til Norge. Norge må derfor fortsette et aktivt prosjektsamarbeid med helsemyndighetene i Nordvest-Russland, hvor utveksling av spesialister og etterutdanningstilbud er viktig. Slikt samarbeid bør fokusere på behandling og forebygging, spesielt av smittsomme sykdommer, på den ene siden og kompetanse- og teknologiutveksling på den andre siden. Telemedisin må fortsatt være et prioritert område innenfor det arktiske og regionale arbeidet.

Folk-til-folk-samarbeid

Med ro og stabilitet som overordnet mål for norsk nordområdepolitikk er det avgjørende å knytte sivilt samfunn i de to land tett sammen. Det vil også bidra til demokratiutvikling. Kapasitet i offentlig forvaltning og aktive russiske frivillige organisasjoner er også viktig i en slik utvikling av samfunnet.

Norge bør satse på gjensidig utveksling, hospitering og opplæring av forvaltere og andre fagfolk. I tillegg må det legges til rette for samarbeid mellom russiske og norske frivillige organisasjoner i Nordvest-Russland som et virkemiddel til å stimulere politisk deltakelse og engasjement.

Det vellykkede folk-til-folk-samarbeidet i Barentsregionen omfatter mange sektorer og danner grunnlag for en økende kulturell samforståelse. Kulturutveksling i nord vil også være et viktig bidrag til utenrikspolitikk og som tillitskaper for næringslivet. Samarbeidet i Barentsregionen må styrkes og danne mønster for lignende samarbeid i en sirkumpolar sammenheng. Dersom OL arrangementet i 2014 lar seg realisere i Tromsø, vil det, og prosessen frem mot det, gi betydelig fokus på nordområdene og kan bidra til å rette oppmerksomhet mot urfolkene her.

Svalbard: Kull, forskning og miljøturisme

Svalbard har utviklet seg raskt til et samfunn som står på flere næringsben. Ingen enkeltnæring er lenger nødvendig for å opprettholde norsk bosetting eller tilstedeværelse, men utvalget anser at det er utenfor dets mandat å foreslå hvilke næringer som skal være basis for fremtidens norske tilstedeværelse på Svalbard. For enkelte segmenter av det globale samfunn er Svalbard en mer attraktiv møteplass enn fastlands-Norge. Som plattform og verksted for å utvikle internasjonale relasjoner har Svalbard noen enestående fortrinn som Norge ennå ikke fullt ut har utnyttet i sin utenrikspolitikk.

Det kan være grunn til å tro at norsk næringslivstenking på Svalbard også kan være en drivkraft bak russisk tenking, på samme måte som sovjetiske handlinger i sin tid påvirket Norges svalbardtenking. Trapper Norge ned kulldriften, mister Arktikugol et argument for å få subsidiering av sin kullgruvevirksomhet. Infrastrukturen i Pyramiden og Barentsburg krever trolig omfattende investeringer for å møte vestlig standard enten det gjelder turisme eller forskning, men deler kan tas i bruk straks.

Utvalget har merket seg at midler til polarforskning stadig har blitt redusert, i strid med tidligere mål og i motsetning til internasjonal satsing. Det må avsettes mer driftsmidler til forskning på Svalbard, hvorav en del øremerkes til norsk forskning innenfor russisk-norsk samarbeid, og til høyere utdanning av russiske studenter som tilbud på UNIS.

Dette tilsier at det bør stimuleres til norsk-russisk fellesutvikling av en miljøtilpasset og miljøvennlig turistnæring på Svalbard. Innenfor Nordområdemilliarden må det sattes driftsmidler til tverrfaglig Svalbardforskning med fokus på klima, miljøovervåking

og romforskning, samt øremerkes midler til russisk-norsk forskningssamarbeide.

Når det gjelder veivalg for norsk virksomhet på Svalbard foreligger det særmerknader fra utvalgs-

medlem Rasmus Hansson, Tor Fjæran, Ivan Kristoffersen og Knut Læg Reid. Se kapittel 5.7.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Oppnevning av utvalget og utvalgets mandat

På initiativ fra utenriksminister Jan Petersen fattet regjeringen 3. mars 2003 beslutning om å opprette et ekspertutvalg for nordområdene for å identifisere nye utfordringer og muligheter som Norge står overfor i nord, og utfra et overordnet perspektiv vurdere hvordan norske interesser best kan ivaretas. Utvalgets mandat er presentert i Boks 2.1: Utvalgets mandat.

Boks 2.1 Utvalgets mandat

Utvalget skal identifisere de nye utfordringer som Norge står overfor i nord og utrede konsekvensene av disse, og identifisere muligheter som åpner seg på ulike sektorer. Uten å vurdere jurisdiksjonsspørsmål og grunnleggende sikkerhetsinteresser pr. se, står utvalget fritt til å vurdere alle saksområder der internasjonale samarbeidsrelasjoner er, eller bør bli, viktige. Det skal arbeide utfra et overordnet, helhetlig perspektiv på hvordan norske interesser best kan ivaretas.

Utvalget skal arbeide i samråd med berørte sektorer og næringsinteresser, og kan innhente faglige utredninger etter behov innen den tildelte kostnadsramme. Det bør også tilstrebe å holde kontakt med den bredere, interesserte offentlighet og være åpen for debatt og innspill til gruppens arbeid underveis.

Utvalget skal utarbeide en rapport til Utenriksdepartementet innen 1. november 2003*. Rapporten bør ikke overskride 200 sider, men faglige innspill eller utredninger kan om ønskelig følge som vedlegg. Rapporten bør inneholde konkrete forslag til oppfølging. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med Utredningsintruksens kapittel 2.

* I forbindelse med oppnevningen ble tidsfrist for avlevering endret fra 1. november til 1. desember.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Direktør Olav Orheim (leder) (Norsk Polarinstitutt), Tromsø
- Forskningsdirektør Ingvild Broch (Universitetet i Tromsø)
- Senterleder Else Grete Broderstad (Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø)
- Direktør Tor Fjæran (Statoil), Stavanger
- Direktør Leif Forsell (Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning), Oslo (*erstattet Christel Elvestad, NILF Bodø, i juni 2003*)
- Generalsekretær Rasmus Hansson (Verdens naturfond (WWF) Norge), Oslo
- Reindriftssjef Ellen Inga O. Hætta (Reindriftsforvaltningen), Kautokeino
- Tidl. sjefredaktør Ivan Kristoffersen, Tromsø/Odense
- Regionsjef Knut Lægred (Linjegods), Tromsø
- Sekretariatsleder Lars Otto Reiersen (Arctic Monitoring and Assessment Program), Oslo
- Førsteamanuensis Vigdis Stordahl (Afdeling for barne- og ungdomspsykiatri, Universitetet i Tromsø), Karasjok
- Seniorforsker Willy Østreng, Fridtjof Nansens Institutt, Oslo 03.03–01.08.03. Fra 01.08–08.12.03 Vitenskaplig leder, Senter for grunnforskning ved Det norske videnskabsakademi, Oslo.

Sekretariatet har vært ledet av rådgiver Birgit Njåstad (Norsk Polarinstitutt). Ivar Haugen, Anne Kibsgaard, Bjørn Fossli Johansen og Christopher Brodersen (alle Norsk Polarinstitutt) har bistått sekretariatet.

2.3 Hvorfor trenger Norge en ny nordområdepolitikk?

En tredjedel av Norges fastland har en kystlinje som strekker seg nord for Polarsirkelen. Med kongerikets forlengelse til Svalbard går norsk område langt inn i Polhavet, og med 200 nautiske mils økonomiske soner har Norge ansvar og plikter i et hav-

område mer enn seks ganger større enn det norske fastland. Det er slik en geografisk begrunnelse for at Norge skal føre en nordområdepolitikk som både vektlegger norske interesser og hensynet til norsk utenrikspolitikk. I nordområdene grenser norske interesser opp mot Russland, USA, Canada, Sverige, Finland, Island, Grønland og Færøyene. Like mye som nordområdene er av betydning for næringsliv, bosetting og økonomi i Norge, like viktig er nordområdene som utenrikspolitisk samarbeidsområde.

Etter opphøret av den kalde krigen har det vært betydelige endringer i de internasjonale rammebetingelsene for utformingen av norsk nordpolitikk. I perioden 1945–91 kunne Norge påregne alliert støtte – politisk såvel som militært – i sitt forhold til Sovjetunionen. Tidligere utenriksminister Knut Frydenlund sa det slik:» Norges handlefrihet østover er avhengig av ryggdekkning vestover.» Ved en kombinasjon av avskrekking, gjennom NATO-medlemskapet og et effektivt nasjonalt forsvar, og beroligelse gjennom selvpålagte militære begrensninger, fikk Norge et handlingsrom for sin nordpolitikk som bidro til å bevare ro og stabilitet i nordområdene. Etter 1991 synes den vestlige ryggdekningen å ha minket blant annet ved at flere av Norges allierte har utfordret innholdet i norsk nordpolitikk, ikke minst når det gjelder forvaltningen av levende ressurser i Barentshavet. Det bilde som avtegner seg idag er at Norge i en viss utstrekning står mer alene i sin nordpolitikk enn tidligere og at interessesammenfallet med Russland har øket, blant annet i utnyttelsen av ressursgrunnlaget i russisk Arktis. Dette gir et endret grunnlag for utformingen av norsk nordpolitikk.

Det er åpenbart at et eventuelt EU-medlemskap vil få store konsekvenser for Norges nordområdepolitikk, fra sikkerhets- og alliansepolitikk til fiskeriforhandlingene med Russland. Samtidig er en analyse av virkningene – selv innefor et begrenset område som nordområdepolitikken – et altfor omfattende spørsmål for utvalget til å behandle med den sammensetning og tidsramme som har vært til rådighet.

Under arbeidet med rapporten *Mot Nord!* har også utvalget hatt diskusjoner om avgrensningene mellom innenrikspolitiske interesser og utenrikspolitiske forhold. Et spesielt trekk ved utviklingen, som ble forsterket etter Sovjetunionens sammenbrudd, er at grensene mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk nedtones.

Olje- og gassvirksomhet på sokkelområdene i nord er ett eksempel på et utvisket skille mellom nasjonale og internasjonale interesser. Krav til økonomisk utbytte kombinert med behovet for å ta

vare på et sårbart miljø gjør at en må finne nye beslutningsmekanismer, slik at alle interesser kan bli hørt.

Nordområdene blir i økende grad transportvei for skip som er en potensiell miljøtrussel. Dette problemet må drøftes internasjonalt, regionalt og lokalt for at man skal kunne imøtegå virkningene av et eventuelt uhell raskt og effektivt.

Et annet eksempel er norsk fiskerinæring, som både er en viktig eksportnæring og et virkemiddel i distriktspolitikk, og samtidig en del av utenrikspolitikken i forhandlinger om kvoter og forvaltning.

De nye utenrikspolitiske utfordringene av økt virksomhet, større åpenhet og mer samarbeid i nordområdene må finne veien inn i en samlet nordområdepolitikk.

Det har vært hevdet overfor utvalget at Norge ikke har noen politikk for nordområdene – at norsk utenrikspolitikk har vært og er sterkt engasjert i utviklingshjelp, problemer og konflikter i fjerne områder av verden, mens norske nærområder er blitt forsømt som utenrikspolitisk satsingsområde. Et klart eksempel på at det er nyanser i påstanden om manglende nordområdepolitikk, er det fiskeripolitiske samarbeidet mellom Norge og Sovjetunionen, som i 1970-årene var et av de få sivile initiativ som ble gjennomført i et område der tunge militære prioriteringer lammet forsøk på mellomfolkelig samarbeid. Norges sterke engasjement i atomproblemer i Nordvest-Russland er også nordområdepolitikk. De siste tyve år har Norge hatt en løpende debatt om urfolks rettigheter, et saksområde som strekker seg ut over egne grenser og drøftes i mange internasjonale fora. Overordnede prinsipper om å sikre suverenitet, bevare ro og stabilitet, og søke ryggdekkning fra vestlige allierte har vært sentralt for norsk utenrikspolitikk i hele etterkrigstiden.

Etter oppløsningen av Sovjetunionen har oppmerksomheten rundt det som skjer i våre nære nordområder vokst kraftig. Interessen for nordområdespørsmål er stor, ikke bare blant noen få spesialister, nordområdespørsmål har kommet på den offentlige dagsorden og beveget seg ut av spesialistenes arena.

Vi kan si at Norge har hatt nordområdepolitikk på avgrensede områder, men ingen helhetlig politikk der norske interesser også ses i et internasjonalt perspektiv. Med de nye åpninger og utfordringer som melder seg for næringsliv, for økonomi og bosetting, vil nordområdene bli en arena for nye muligheter. På denne bakgrunn mener utvalget at Norge trenger en klar og tydelig overordnet nordområdepolitikk hvor dagens situasjon og forventede utvikling i området, sammen med uttalt nasjo-

nal sektorpolitikk må danne grunnstammen. I sin tilnærming legger utvalget til grunn et all-arktisk perspektiv som overbygg for norsk utenrikspolitikk i nordområdene. Samtidig vil utvalget understøtte forventningene til Barentsregionen som et satsingsområde, der også en russisk økonomi i vekst kan bidra til å gi rom for nye investeringer og næringslivsinitiativ i regionen.

2.4 Utvalgets forståelse av mandatet

2.4.1 Hva er nordområdene?

I forhold til mandatet forstår utvalget *nordområdene* som hele det sirkumpolare Arktis, inkludert Barentsregionen og Barentshavområdet.

Det sirkumpolare Arktis defineres her lik AMAPs avgrensning av Arktis, dvs. langs polarsirkelen på land og noe lenger sør i de marine områdene. Figur 2.1 viser denne, samt noen andre naturgeografiske avgrensninger.

Utvalget har definert Barentsregionen (Figur 2.2) i tråd med Barentssamarbeidets bruk av begrepet. Definisjonen er politisk/administrativ, og inkluderer følgende administrative enheter: Nordland, Troms, Finnmark, Norrbotten og Västerbotten, Norra Österbotten, Lappland, Kainuu, Murmansk, Karelen, Arkhangelsk, Komi,

Nenets. Når det gjelder miljøspørsmål inkluderes tilliggende havområder i definisjonen.

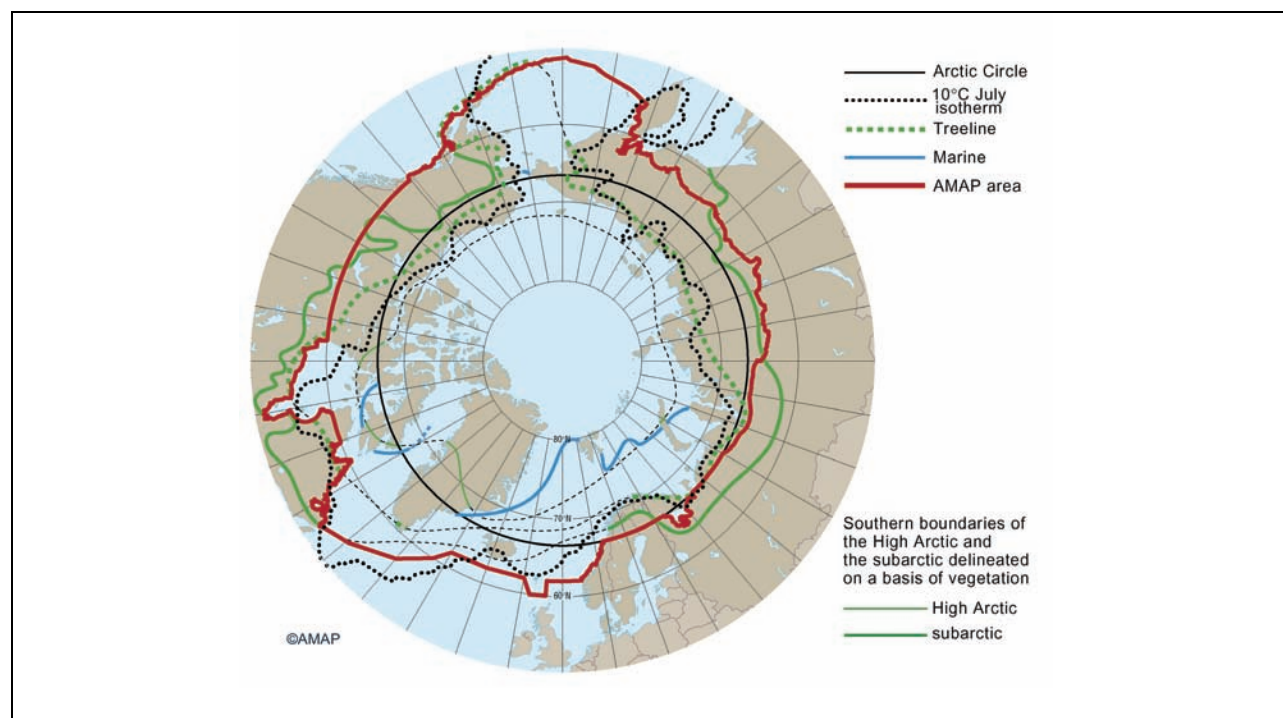
Mange av de viktigste prosessene som antas å ha betydning for utviklingen i nordområdene, finner sted i Barentshavet og tilliggende øygrupper i nord og nordøst, nære landområder på fastlandet, samt Petsjorahavet (Barentshavområdet som illustrert i Figur 2.3). Med «nære nordområder» menes Barentsregionen og Barentshavområdet.

2.4.2 Forholdet til uttalt politikk

Utvalget har i sitt arbeid tatt hensyn til uttalt overordnet politikk og sektorpolitikk for nordområdene.

Utvalget har ikke funnet at det foreligger en egen, uttalt norsk nordområdepolitikk, men antar likevel at overordnede prinsipper kan leses ut av eksisterende politiske dokumenter og strategier, og at målformuleringene i de internasjonale politiske prosessene Norge har sluttet seg til er rettleidende. Utvalget antar at øvrige politiske føringer ligger nedfelt i en rekke relevante sektorpolitiske stortingsdokumenter, bl.a.:

- St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav*
- St.meld. nr. 55 (2000–2001) *Om samepolitikken*
- St. meld nr 33 (2000–2001) *Tilleggs melding til St.meld. nr 55 (2000–2001) Om samepolitikken*
- St.meld. nr. 47 (1994–1995) *Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*



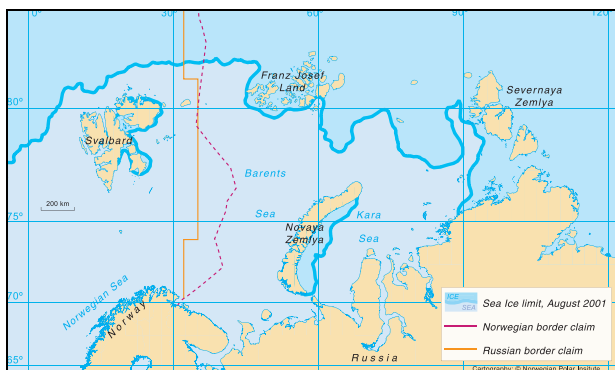
Figur 2.1 Arktis

Kilde: AMAP (www.amap.no)



Figur 2.2 Barentsregionen

Kilde: www.beac.st



Figur 2.3 Barentshavområdet med tilliggende hav

Kilde: Norsk Polarinstittutt

- St. meld. nr. 12 (2000–2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*
- St.meld. nr. 34 (1993–1994) *Om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærområder*
- «Atomsikkerhet og miljø» – Handlingsplan for oppfølging av Stortingsmelding nr. 34 (1993–94)
- St. prp. nr. 74 (1993–1994) *Om plan for samarbeid med Sentral- og Øst-Europa samt SUS-landene og i Barentsregionen*
- UD strategidokument: *Norge og Russland. Mål og virkemidler i den videre utvikling av vår Russlandspolitikk* (2000)
- St.meld. nr. 22 (1994–1995) *Om miljøvern på Svalbard*
- St.meld. nr. 9 (1999–2000) *Om Svalbard*

2.4.3 Overordnede målformuleringer i norsk nordområdepolitikk

Overordnede målformuleringer for nordområdene generelt:

- å fremme en bærekraftig utvikling i Regionen, under hensyntagen til de prinsipper og anbefalinger som ble fremsatt i Rio-erklæringen og UNCEDs Agenda 21.

Kirkeneserklæringen ifm. etablering av Barentsrådet

- å skape ny bærekraftig vekst i nord ved å realisere det regionale samarbeidspotensialet som bl.a. Russlands åpning har skapt.

St.prp. nr. 74 (1993–1994)

- å fremme samarbeid, koordinasjon og interaksjon mellom de arktiske stater, med medvirkning fra de arktiske urfolk og andre innbyggere, spesielt mhp. forhold relatert til bærekraftig utvikling og miljøvern i Arktis.

Arktisk råd – Etableringsdokument (1996)

- Arbeidet med å veve Russland tettere inn i forpliktende europeiske og euro-atlantiske samarbeidsstrukturer er etter Regjeringens syn det viktigste bidrag Norge kan yte for å styrke stabiliteten i nordområdene og dermed i Europa. Det er særlig gjennom vår deltakelse i NATO, i et nært samarbeid med EU og gjennom det regionale samarbeid i nord at Norge kan yte sine bidrag

St.meld. nr. 12 (2000–2001)

Overordnede målformuleringer for Svalbard spesifikt:

Målene for norsk svalbardpolitikk har ligget fast i lang tid, og er blant annet uttrykt i St.meld. nr. 39 (1974–75) *Vedrørende Svalbard* og St.meld. nr. 40 (1985–86) *Svalbard* og i senere stortingsdokumenter om Svalbard. St.meld. nr. 40 formulerer målsetningen på denne måten:

«Regjeringens overordnede mål for svalbardpolitikken er en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av Svalbard-traktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen.»

St.meld. nr. 9 (1999–2000) Om Svalbard fastsetter at all næringsvirksomhet, ressursutnyttning og forskning må skje innenfor de rammer som hensynet til bevaring av Svalbards naturmiljø og kulturminner setter.

2.4.4 Forholdet til andre pågående prosesser

En rekke pågående prosesser og tiltak av politisk, organisatorisk, juridisk og økonomisk art berører i større eller mindre grad utvalgets mandat. Utvalget har tatt disse prosessene i betraktning, men stort sett avstått fra å gå direkte inn i detaljer eller spørsmål som er under politisk behandling i andre fora. Utvalget har isteden konsentrert seg om overordnede veivalg og utfordringer, samt områder der det er behov for nye initiativ. Eksempler på slike prosesser er:

- Distriktskommisjonen
- Arbeidet med Helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet
- Arbeidet med Utredning av konsekvensene av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten – Barentshavet (ULB)
- Havressurslovutvalget
- Samerettsutvalget
- Arbeidet med Finnmarksloven
- Arbeidet med Nordisk samekonvensjon
- Biomangfoldlovutvalget
- Implementeringen av EUs Vannrammedirektiv
- Planlovutvalget

2.5 Møter og arbeidsform i utvalget

Utvalget har i perioden 25. mars til 30. november 2003 avholdt 9 ordinære møter over 18 møtedager. I tillegg gjennomførte utvalget en studietur i Russland 29. august til 4. september med besøk hos myndigheter og organisasjoner i Moskva og St. Petersburg.

I tråd med mandatet har utvalget lagt opp til en arbeidsform som har søkt å konsultere miljøer og enkeltpersoner med særlig interesse og ekspertise for de temaene utvalget har behandlet. Utvalget har gjennomført to «Nordområdeseminar» med fire ulike tema, hvor spesielt interesserte personer/miljøer ble invitert til å diskutere utvalgte emner.

Utvalget har også gjennomført møter med den amerikanske, canadiske, danske, finske, islandske, svenske og russiske ambassade for å bli orientert om og diskutere forhold rundt nordområdepolitikk i disse landene. Utvalget har også hatt møte med EU-delegasjonen til Norge. Utvalget har videre

gjennomført møter med en rekke sentrale departementer bl.a. for å bli orientert om samarbeid og muligheter i nord, og fått innspill fra de norske ambassadene i Moskva, Ottawa og Washington D.C.

Utvalget har i arbeidet fått flere sentrale temaer vurdert eksternt gjennom forskjellige notater (se kapittel 7). Videre har utvalget mottatt en rekke skriftlige innspill fra organisasjoner og private, og fått informasjon gjennom å delta på konferanser og seminarer. I alt har utvalget blitt presentert for over 5 000 sider relevant materiale. Utvalget retter en stor takk til alle som har kommet med disse bidragene, og som har deltatt i seminarene og i andre møter med utvalget.

Med den gitte tidsrammen (8 måneder) har det ikke vært mulig å gå dypt inn i alle tenkelige nordområdespørsmål. Enkelte tema har derfor blitt summarisk behandlet. Allikevel har utvalget prøvd så langt mulig å gi detaljert bakgrunnsinformasjon som grunnlag for videre beslutninger. Slik håper utvalget at utredningen har klart å få frem hovedutfordringene og mulighetene som ligger der Norge møter andre land i nord.

2.6 Oversikt over kapitlene

Utredningen er delt i 7 kapitler og 1 vedlegg.

I kapittel 1 presenteres en oppsummering av det utvalget anser som de viktigste veivalgene som bør gjøres for å skape en ny giv i en styrket norsk nordområdepolitikk både innenfor politisk organisering, næringsliv, miljø, utdanning og forskning og Svalbard. Kapitlet er basert på tilrådingene utredet i kapittel 5.

I kapittel 2 presenteres utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform.

I kapittel 3 diskuterer utvalget bakteppet som setter nordområdene i perspektiv i forhold til samlet nasjonal politikk. Spesielt understrekes det historiske spranget nordområdene har vært gjennom, fra den kalde krigs tid da regionen var en perifer, samarbeidsfattig region hvor de militærstrategiske forhold i en stor grad var i fokus, til jernteppets fall og dagens situasjon da området igjen er av internasjonal interesse med aktivt samarbeid på tvers av grensene. Denne nye åpenheten vises blant annet ved at en rekke politiske prosesser er kommet i gang i nordområdene gjennom de siste årene. Selv om store deler av 90-årene også var preget av brutte forventninger til økonomisk utvikling, er mulighetene til felles utvikling og samarbeid nå blitt mye sterkere. Kapitlet omtaler videre nordområdenes befolkning, og viser til at områdets

næringsliv i stor grad er basert på de rike naturressursene, som gjennom alle tider har vært grunnlaget for bosetting i det sirkumpolare nord. Utvalgte næringer beskrives nærmere, og det vises til at disse utvilsomt møter store utfordringer. Miljøet og naturressursene, som ikke bare er grunnlag for en rekke næringer, men som også har verdi i seg selv, er under stadig større press. Klimaendringer, forurensning og overbeskatning er noen av utfordringene som beskrives. Forhold i det sivile samfunn som utvalget finner spesielt viktig i forhold til utvikling av en slagkraftig nordområdepolitikk, urfolksrettigheter, forskning og utdanning, kulturutveksling og helsesituasjonen, er kort beskrevet. Utvalget har også valgt å peke på noen viktige utviklingstrekk i nordområdesammenheng hos de andre aktørene i nordområdene, dvs. Russland, USA, Canada, de nordiske land og EU. Til slutt gis en kort beskrivelse av trekk i utviklingen på Svalbard som antas å være av utenrikspolitisk betydning.

Kapittel 4 peker kort på de helt overordnede drivkrefter og prosesser, først og fremst politiske og økonomiske, som utvalget mener styrer utviklingen i nordområdene.

I kapittel 5 har utvalget, ut fra bakgrunnsinformasjonen i bakteppet og med de pågående drivkreftene som ramme, anbefalt veivalg og tiltak som utvalget mener vil være påkrevd i utformingen av en ny og styrket nordområdepolitikk. Utvalget understreker gjennom disse anbefalingene at det er viktig at det nå tas et grep i forhold til å utforme en ny, styrket og koordinert politikk som ivaretar Norges interesser i det internasjonale nordområdebildet.

I kapittel 6 diskuterer utvalget de administrative og økonomiske konsekvensene av tiltak og anbefalinger fremmet i kapittel 5. Selv om mange av anbefalingene kan gjennomføres ved administrativ omprioritering og omorganisering, er det også en rekke konkrete tiltak som krever at det tilføres friske midler.

Kapittel 7 gir en oversikt over materiale som har vært tilgjengelig for utvalget. Det meste av dette blir lagt ut på egen hjemmeside <http://npolar.no/nordutvalg> som opprettes i forbindelse med at denne utredningen legges ut elektronisk ved levering.

I Vedlegg 1 er gitt en historisk fremstilling av Norge i nord som et bakteppe til den nyere historien.

Kapittel 3

Bakteppet

3.1 Nordområdenes internasjonale og nasjonale betydning

I tradisjonell oppfatning ligger Arktis for seg selv på toppen av jorden avsondret fra resten av verden – utenfor allfarvei og uten nevneverdig tilknytning til utviklingen på sørligere breddegrader. For mange er Arktis en hvit flekk på kartet og et sort kunnskapshull. Gjennom århundrene har Arktis derfor vært området for noen få modige eller dumdristige, som ville finne sjøveien til det fjerne Østen – utnytte naturressurser som fisk, hval og sel – eller være først på Nordpolen.

Det 20. århundre har gradvis fjernet forestillingen om et utilgjengelig isøde. Polfareren Viljalmur Stefansson var kanskje en av de første til å understreke mulighetene som lå i de grenseløse nordområdene da han i 1920-årene uttalte: «We have not come to the northward limit of communal progress. There are no northern boundaries beyond which productive enterprises cannot go until North meets North on the opposite shores of the Arctic Ocean, as East has met West on the Pacific.» Seks eksempler, som utdypes senere, illustrerer hvordan nordområdene gradvis har fått en plass i global politikk og derfor har blitt en global arena i seg selv.

3.1.1 Nordområdene i det globale bildet

Nordområdenes globale militær-strategiske betydning

Storskala-utnyttelsen av Arktis startet under den kalde krigen. Den korteste avstanden mellom befolkningssentrene i Sovjetunionen og USA var over Polhavet. Både luftrommet, vannmassene under isen og landområdene ble brukt for forsvars- og overvåkingsformål. Sikkerhetspolitiske problemer i sør ble delvis avhjulpet med tiltak i nord.

Nordområdenes globale betydning i energisammenheng

Midt-Østen produserer mest olje i verden, men er samtidig preget av indre konflikter og ytre innblan-

ding. Vestlige importland ønsker derfor å redusere avhengigheten ved å spre leveransene på mange produksjonsområder. Petroleumsforekomstene i nordområdene, som er antatt å være de nest største i verden, vil kunne gi slik avlastning. Slik blir regionens betydning i det globale energibildet åpenbar.

Natur i nordområdene som ressurs i en intenst utnyttet verden

Nordområdene har lenge hatt stor økonomisk betydning basert på tradisjonell utnyttelse av levende og fossile ressurser. I tiårene som kommer vil det bli en stadig viktigere ressurs i seg selv at nordområdene er blant de siste relativt intakte naturområder på jorden. Områdenes verdi som kilde til kunnskap, nye produkter og opplevelse vil øke i takt med internasjonal kunnskaps- og teknologiutvikling, og ytterligere urbanisering ellers i verden.

Nordområdene som oppsamlingssted for miljøgifter

Nordområdene er fortsatt et av klodens reneste områder. En av de største truslene mot dette miljøet er langtransportert forurensning som kommer med vind og havstrømmer. Miljøgiftene, som hovedsakelig kommer fra kilder utenfor regionen, vurderes som vel så alvorlige for regionen som muligheten for forurensning fra radioaktive kilder på Kolahalvøya. Nordområdene påvirkes slik av prosesser på sørligere breddegrader, og påføres problemer som bare kan løses gjennom globale forhandlinger og konvensjoner.

Nordområdene som global klimadanner

Det er antatt med relativt stor sikkerhet at klimaet utsettes for antropogen påvirkning gjennom utslipp av klimagasser. Klimamodeller beregner at global oppvarming vil merkes først, og få sterkest utslag i nordområdene, som på denne måten blir en varselampe for klimaendringene. Samtidig er isdekket og dets evne til å reflektere solstrålene tilbake til atmosfæren en viktig mekanisme i den glo-

bale klimamaskinen, og et endret utbredelsesmønster vil påvirke utstrømmingen fra Polhavet og gjennom det kanskje styrken til Golfstrømmen. Forandringer i Arktis kan således få konsekvenser for klimadannelsen langt utenfor regionen. Også her ser vi hvordan prosesser i sør gir konsekvenser i nord og omvendt.

Polhavet som fremtidig global transportrute?

Korteste sjøvei mellom befolkningskonsentrasjonene i Europa og i Asia går gjennom Nordøstpassasjen langs den eurasiske kysten, den såkalt Nordlige sjørute. Enkelte beregninger viser at om femti år vil Polhavet være isfritt i sommersesongen pga. global oppvarming. Dersom Nordøst- eller Nordvestpassasjen blir seilbare store deler av året, vil noen av verdens sterkeste økonomiske områder knyttes tettere sammen, og verdenshandelen kunne revolusjoneres. Her er et fremtidig potensial for ytterligere integrering av Arktis i global handel og økonomi.

3.1.2 Nordområdene og Norges interesser

Men nordområdenes betydning vokser ikke bare som en del av globale prosesser og politikk – her er også store nasjonale egeninteresser. Norge har store arealer i nordområdene, og har også suverenitetsansvar i høy-Arktis. Dette innebærer en forpliktelse og et ansvar for å forvalte områdene på en forsvarlig måte, og for å bidra til gode levekår for befolkningen der.

Utover slike overordnede nasjonale aspekter er det viktig å se at naturressursene fra nord har betydning for nasjonaløkonomien. I mange hundre år var tørrfisk en tung komponent i norsk handel (se vedlegg 1). Etter tørrfiskens storhetsalder var Nord-Norge lenge en marginal økonomisk region i nasjonal sammenheng, men nå er verdiskapingspotensialet pånytt stort. Det er rimelig å anta at regionens bidrag til nasjonaløkonomien vil vokse sterkt med eventuell olje- og gassproduksjon i Barentshavet. Slik produksjon, sammen med beslektet virksomhet (oljetransport m.m.), og åpningen av grensen til Russland og den adgang dette gir til nye markeder, vil skape nye arbeidsplasser i den nordligste landsdelen og ventelig øke regionens betydning ytterligere.

Det er i Norges interesse å sikre de nasjonale verdiene i nord, slik at de fortsatt kan bidra til nasjonal og regional økonomisk vekst. Det at nordområdene blir mer sentrale i globale prosesser gir utfordringer som krever at Norge etablerer en aktiv politikk for å nå nasjonale mål. Her ligger de

vesentlige grunnene til at utvalget mener at Norge, som nordområdestat, nå må bidra offensivt til å styre utviklingen, til fordel for det globale samfunn og vårt eget land.

3.2 Fra militær arena til samarbeidsarena

3.2.1 Verdenskrigen satte nordområdene på kartet

Under annen verdenskrig var Arktis og nordområdene et viktig strategisk område. Militærbaser på Island og Grønland bidro til å sikre forsyningslinjene mellom USA og Storbritannia over Nord-Atlanteren. En godt utbygget meteorologitjeneste var vesentlig for alle de krigførende partene under hele krigen. Det ble derfor satset mye på å bygge ut et nettverk av værvarslingsstasjoner i arktiske områder, inkludert Svalbard.

Også de nære nordområder ble strategisk viktige. Det tradisjonelt sett minst sårbare av Russlands passasjeområder, den såkalte Svalbardpassasjen, går gjennom Barentshavet mellom Svalbard og fastlands-Norge. Under den annen verdenskrig ble det svært tydelig hvor sentral denne passasjen var som forsyningslinje til Sovjetunionen. Da Tyskland gikk til angrep i 1941, gjorde de stadige forsøk på å angripe Murmansk-konvoiene for å stoppe denne forsyningslinjen. Tross iherdige forsøk førte dette likevel aldri til at adgangen til de sovjetiske havnene ble stengt for lange perioder.

Annen verdenskrig understreket dermed den strategiske betydningen av nordområdene og var i virkeligheten starten på en oppbygging av en militær skanse i det sirkumpolare nord, som fortsatt eksisterer i dag.

3.2.2 Kald krig, sentralisering og isolasjon fra andre i nord

Militariseringen av nordområdene i perioden fra 1945 til 1991 var et resultat av den arktiske geografien. For de militære supermaktene Sovjetunionen og USA og deres allierte ga Arktis de korteste angrepsrutene mellom de tre verdensdelene Europa, Amerika og Asia. Fra å være et militært vakuum før den annen verdenskrig ble Arktis en militær flanke i perioden fra 1950 til 1970 og en front i 1980-årene. Regionen ble arena for en konflikt mellom Øst og Vest, der sivile interesser ble underlagt militære og strategiske behov. Sivil aktivitet, som for eksempel ressursutnyttelse, transport, forskning, redningsaksjoner og urfolksspørsmål ble underordnet militære prioriteringer, kan-

skje bare med et eneste unntak: det norsk-sovjetiske fiskerisamarbeid som ble avtalefestet mellom de to lands regjeringer i midten av 1970-årene.

Den kalde krigen var en drivkraft som brakte nordområdene i grepet på sentrale myndigheter i alle de arktiske randstatene. Arktis ble dermed en samarbeidsfattig region. Regionale og lokale myndigheter og sivile organisasjoner, inkludert urfolk-organisjoner, ble i beste fall bare i beskjeden grad spurt til råds før beslutningene ble fattet i hovedstedene.

3.2.3 Jernteppets fall: Russland mister kyst og havner

Ved oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 mistet Russland mye av sin historisk ervervede kystlinje til republikkene som erklærte seg som selvstendige stater. Litauen, Latvia, Estland i Østersjøen, og Ukraina og Georgia i Svartehavet overtok de fleste havnene mot vest. Russland beholdt bare to større havner i Østersjøen, St. Petersburg og Kaliningrad. Litauen og Latvia tok sin del av den sovjetiske handelsflåten, og Svartehavsflåten ble delt mellom Ukraina og Russland.

Russland ble en kontinental landmakt med begrenset adgang til det åpne hav, og hadde ved starten av det 21. århundre tilnærmet den samme geopolitiske situasjon som motiverte Peter den Store til å starte sin territoriale ekspansjon mot havet for 300 år siden. Tidligere utenriksminister Andrei Kozyrev karakteriserte denne utviklingen som et «geopolitisk jordskjelv.» Aleksander Granberg, tidligere rådgiver for president Jeltsin, trekker den logiske konklusjonen (utvalgets oversettelse): «Jernbaner, veier og rørledninger mellom Russland og Europa tilhører nå Litauen, Hvite-Russland, Ukraina og Moldova. Riktignok er de ikke stengt for Russland, men har blitt vanskeligere og dyrere å kontrollere. Derfor må Russland rette oppmerksomheten mot de nordlige havområder for å opprettholde pålitelig og effektiv tilknytning til Europa.» Som et resultat av dette «jordskjelvet» fikk havnene i nord – Murmansk og Arkhangelsk – økt oppmerksomhet og betydning.

3.2.4 Jernteppets fall: Rom for sivil samhandling

Berlinmurens fall i 1989 og Sovjetunionens oppløsning i 1991 utløste enorme forandringer. I nordområdene kom det første brudd med den kalde krigens ånd fra den part som tidligere var en av de sterkeste drivkrefter for militariseringen.

1. oktober 1987 holdt Sovjetunionens president Mikhail Gorbatsjov en tale i Murmansk, der han signaliserte vilje til internasjonalt samarbeid på fem sivile saksområder: energiplanlegging, miljøbeskyttelse, forskning, ressursutnyttelse og sjøtransport. Ved å identifisere sivile saksområder så klart, trakk Gorbatsjov et skille mellom militære og sivile saksområder i nordområdene, samtidig som han lanserte det som senere ble definert som et utvidet sikkerhetsbegrep: behovet for å stanse den overhengende faren som miljøtruslene er for menneskeheten.

Gorbatsjovs Murmansk-tale bidro til å sette i gang viktige politiske prosesser i nord. Opphøret av systemkonflikten mellom Øst og Vest gjorde at mellomstatlige konflikter lettere kunne begrenses til de enkelte saksområdene: Konflikt på ett område utelukket ikke lenger samarbeid på et annet. Sektorpolitiske interesser mistet mye av taket. Et interessant eksempel på det illustreres av begivenheter rundt den Nordlige sjøruten som var stengt for utlendinger under den kalde krigen. 1. juli 1991 ble ruten gjenåpnet til tross for intern motstand fra deler av det sikkerhetspolitiske etablissement i Moskva. De nye mulighetene for samarbeid over grensen i nord førte til mye aktivitet og stort engasjement, idrettsutveksling, kulturutveksling, initiativ for å bygge opp sivile organisasjoner av mange slag. Arbeidet nedlagt i å samle inn mat og klær til nødhjelp og senere til hjelp til barnehjem og pensjonister spesielt på Kolahalvøya, var også med på å gjøre folk flest mer opptatt av hvordan forholdene var hos naboen.

3.2.5 Norge i en ny geopolitisk situasjon

Norsk utenrikspolitisk handlefrihet har i store deler av etterkrigstiden vært definert i makttriangelet mellom NATO/EU, USA og Sovjetunionen/Russland. Etter 1991 har påvirkningen endret karakter og gitt nye betingelser for norsk nordpolitikk. USA er fortsatt Norges viktigste sikkerhetspolitiske allierte, men den amerikanske holdningen til det multinasjonale samarbeidet i regionen er forskjellig fra den norske. Mens Norge som småstat prioriterer dette sivile samarbeidet og ser på det som et viktig sikkerhetspolitisk instrument til å bevare roen og stabiliteten i nord, betoner USA fortsatt nasjonal sikkerhet som viktigere enn innholdet i slike samarbeidsprosesser. Russland gir av geopolitiske grunner fortsatt prioritet til Nordflåten men betoner i likhet med Norge betydningen av å videreutvikle det multinasjonale samarbeidet, ikke minst samarbeidet i Arktisk råd. EU har siden den kalde krigen utviklet seg til å bli en aktør med

stadig større grad av samordnet utenrikspolitikk. I nordområdene kommer dette både til uttrykk gjennom den Nordlige dimensjon, som også har et arktisk vindu i EUs utenrikspolitikk, og i observatørstatusen i Barentssamarbeidet. Det er likevel slik at vektleggingen i EUs nordlige dimensjon klart ligger på Østersjøområdet. EUs deltakelse i det multinasjonale samarbeidet i Arktis kommer bare indirekte til uttrykk gjennom Danmarks, Sveriges og Finlands deltakelse i Arktisk tåd. EUs nordprofil er således både uklar og utydelig. På sikt forvalter imidlertid EU kommisjonen et stort potensial for påvirkning av utviklingen i nord.

En annen viktig prosess er endringen i strategisk tenking rundt nordområdene, fra å være militærbasert til å legge vekt på sivile forhold og ressursutnyttelse. Under den kalde krigen var Polhavet og nærliggende havområder arenaer der USA og Sovjetunionen var tunge premissleverandører til våpenkappløp og militær opprustning. Det var en samarbeidsfattig, men stabil situasjon. Norge ble stort sett støttet av sine allierte på de områder der Norge påberopte seg særlige nasjonale hensyn. I dag er denne situasjonen mindre forutsigbar. Som et lite land kan Norge for eksempel bli utfordret i sin tilnærming til kontinentalsokkelspørsmål eller miljøvern dersom det strider mot petroleumsinteressene i noen av disse landene. I en slik sammenheng er det viktig å kunne støtte seg til folkerett og internasjonale avtaler.

3.2.6 Nordområdene som internasjonal samarbeidsarena

Etter 1990 rykket det sivile samfunn inn i Arktis og utfordret de sentrale beslutningstakerne i hovedstedene. Gjennom denne siviliseringsprosessen fikk den militære aktiviteten konkurranse fra sivile samarbeidsorganisasjoner. Det oppsto en regionaliserings- og desentraliseringsprosess ved at lavere nivåer i det offentlige styringsverk ble involvert i beslutningsprosessene, først synliggjort ved dannelsen av Northern Forum og Barentssamarbeidet.

Fire organisasjoner ble etablert med målsetting om samarbeid innenfor det sirkumpolare nordområdet i 1990–91: Northern Forum (NF), Arctic Leaders Summit (ALS), Parliamentarians of the Arctic Region (PAR) og Rovaniemi-prosessen (AEPS). I 1993 fulgte etableringen av Barents Euro-Arctic Region (BEAR) og i 1996 Arctic Council (AC) som en videreføring av AEPS. I tillegg til en nærmere omtale av Barentssamarbeidet og Arktisk råd nedenfor, er organisasjonene og prosessene beskrevet i boks 3.1.

Alle disse all-arktiske samarbeidsstrukturene har definert miljøvern og –beskyttelse som spesielt egnet for internasjonalt samarbeid. Årsaken til dette var en voksende forståelse for at miljøet i nord er sårbart og at miljøutfordringene er felles for de arktiske randstatene. Flere viktige miljøinitiativ ble tatt under de overordnede overbygningene beskrevet ovenfor, og en rekke andre bi- og multilaterale miljøsamarbeidsstrukturer ble etablert. Boks 3.2 gir en oversikt over noen av de viktigste av disse strukturene i nord.

Et sterkt element i utviklingen har også vært at nye grupper har blitt mobilisert til deltakelse i internasjonale beslutningsprosesser. Samarbeidsregimene som så dagens lys i 1990-årene, inviterte eksplisitt til urfolkdelaktelse. I Barentssamarbeidet deltar også samfunnsinstitusjoner i det operative ansvaret for å utvikle relasjonene på tvers av gamle skillelinjer. Det henvises i økende grad til begreper som urfolkskunnskap og regional kunnskap i arbeidet med all-arktiske forvaltningsplaner, f.eks. for miljøet.

I kombinasjon åpner disse prosessene for at flere typer aktører enn staten kan oppnå innflytelse og autoritet i utformingen av nordområdepolitikken. Beslutningskriteriene blir stadig flere og beslutningene mer sammensatte. Etter jernteppet fall har multilateralt samarbeid og dialog delvis erstattet konfrontasjon, partnerskap delvis erstattet motsetningsforhold, våpenkontroll og nedrustning delvis erstattet våpenkappløp og utvidet sikkerhet delvis erstattet militær sikkerhet. En ny politisk tid synes å være i emning for Arktis.

Selv om ovenstående kan gi inntrykk av at det i dag er høy politisk oppmerksomhet omkring nordområdene fra sentralt hold i de arktiske randstatene, så reflekterer ikke dette nødvendigvis det helhetlige bildet. Bortsett fra sikkerhetspolitikk og jurisdiksjonsspørsmål har utfordringene i nordområdene tidligere tiltrukket seg relativt lite politisk oppmerksomhet på regjerings- og parlamentsnivå. Dette har vært et gjennomgående trekk for alle de arktiske randstatene. Politisk oppfattes nordområdene som marginale, og styringsansvaret blir derfor i stor grad overlatt til forvaltningen.

Det kan være en kombinasjon av flere grunner til denne relativt beskjedne politiske oppmerksomheten: Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, spørsmålene settes i liten grad på dagsorden i de sentrale deler av de arktiske randstatene, velgerunderlaget er for lite til at politikerne prioriterer å engasjere seg, politikerne er for sterkt presset av tid, og det regionale valgsystemet stimulerer ikke til å engasjere seg i internasjonale nordområdespørsmål.

Boks 3.1 Internasjonale samarbeidsfora i nord

Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) ble etablert i Rovaniemi, Finland i 1991 av de 8 arktiske landene, Canada, USA, Danmark, Island, Sverige, Finland, Norge og Sovjetunionen. Landene vedtok her å slutte seg til en strategi med hovedformål å beskytte det arktiske miljøet. I 1996 ble denne strategien avløst av dannelsen av Arktisk råd.

<http://www.arctic-council.org/aeps.html>

Arktisk råd (se 3.2.6.1).

I perioden 2002–2004 har Island lederskapet og sekretariatet i rådet.

<http://www.arctic-council.org>

Barentssamarbeidet (se 3.2.6.2).

Norge har lederskapet i Barentsrådet i perioden 2003–2005. Barentssekretariatet i Kirkenes fungerer som norsk sekretariat.

<http://www.beac.st/>

Northern Forum ble etablert i 1991 med formål å øke samarbeidet mellom ulike regioner i Arktis for å fremme levekårene for befolkningen. I dag er det medlemmer fra 25 regioner i 10 ulike land. Norge har ingen medlemmer her i dag. Sekretariatet ligger i Anchorage, Alaska.

Organisasjonen er et samarbeid mellom politikere på regionalt nivå. Den har også medlemmer fra næringsliv/bedrifter som har interesser sammenfallende med organisasjonen og som arbeider for å knytte kontakter på tvers av landene. Forumet er observatør i Arktisk råd og har status som NGO i FN. Har ulike prosjekter innen miljøvern, bærekraftig økonomisk utvikling og kultur-/helseprosjekt. Det samarbeider med Arktis råd om flere prosjekter.

<http://www.northernforum.org>

Arctic Leaders Summit er et forum der lederne av ulike urfolksorganisasjoner møtes for å fremme samarbeidet mellom urfolk i Arktis. Her møtes lederne av Aleut International Association, Inuit Circumpolar Conference, Russian Association of Indigenous Peoples of the North og Samerådet. Det første møtet ble holdt i Hørsholm, Danmark i 1991. Organisasjonen har ikke et eget sekretariat.

Parliamentarians of the Arctic Region ble etablert i 1993 som et samarbeidsforum for parlamentarikere fra de 8 arktiske landene (Norge, Sverige, Finland, Danmark, Island, Russland, Canada og USA). I tillegg møter faste representanter fra ulike urfolksorganisasjoner. Det avholdes et større møte annet hvert år. Det er etablert en «Standing Committee», med 13 medlemmer fra de 8 landene, samt urfolksorganisasjonene, som står for den løpende driften. Formålet med organisasjonen er å støtte opp om arbeidet i Arktisk råd. Sekretariatet ligger i år på Island. Organet er observatør i Arktisk råd.

<http://www.grida.no/parl>

Nordkalottrådet er et formalisert samarbeidsorgan mellom fylkeskommunene i Finnmark, Troms og Nordland, Norrbottens Länsstyrelse og Lapplands Förbund (Lapin Litto). Rådet ble etablert i 1967 og har 4 regionale medlemmer fra hvert land. Nordkalottsamarbeidet vil fremover fokusere på utforming av en felles regionalpolitisk tenkning, og vil se nærmere på EUs fremtidige distrikts-, regional- og strukturfondspolitikk.

<http://www.nordkalottradet.nu/>

Nordisk Råd/Nordisk Ministerråd. Nordisk Råd ble etablert i 1952 som et samarbeidsorgan for de 5 nordiske landene. Rådet består av til sammen 87 parlamentarikere. Rådet tar initiativer til, og er rådgivende og kontrollerende i spørsmål og saker som vedrører det offisielle nordiske samarbeidet. I tillegg er det opprettet et Nordisk Ministerråd som er de nordiske regjeringenes samarbeidsorgan. Sekretariatene for begge organene ligger i København, Danmark.

<http://www.norden.org>

I spørsmål av stor viktighet eller høy symbolverdi tar imidlertid regjeringspolitikere gjerne affære også i nordområdespørsmål, men ellers er nordområdene en arena for forvaltning snarere enn regjeringspolitikk.

3.2.6.1 Arktisk råd

Arktisk råd ble etablert 9. september 1996 i Ottawa, Canada, som en videreføring og utvidelse av arbeidet under AEPS. Samarbeidet ble da utvidet til å omfatte bærekraftig utvikling og økonomisk, sosialt og kulturelt velvære for befolkningen i nord. Åtte land deltar i Arktisk Råd: Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA. I tillegg til disse landene har rådet representanter for 6 urfolksorganisasjoner: Samerådet, Inuit Circumpolar Conference, Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Aleut International Association, Arctic Athabaskan Council og Gwich'in Council International. Frankrike, Nederland, Polen, Storbritannia og Tyskland er observatører i Rådet sammen med 18 internasjonale organisasjoner og NGO-er. Arktisk råd skal legge til rette for samarbeid, koordinering og interaksjon mellom de arktiske statene, med deltakelse fra de arktiske urfolkene og andre innbyggere hva gjelder felles arktiske spørsmål, som bærekraftig utvikling og miljøvern.

Arktisk råd er eneste regionale samarbeidsorgan som omfatter alle de åtte arktiske land: de fem nordiske, USA, Canada og Russland. Rådet har i tillegg seks permanente deltakere som representerer urfolk i den arktiske regionen. Arktisk råds ministermøter holdes annethvert år. Sekretariatet for Arktisk råd følger formannskapslandet, som roterer blant medlemmene annethvert år. Ministermøtet hvor utenriksministrene representerer, vedtar programmer og prosjekter som blir gjennomført i regi av Arktisk råds arbeidsgrupper.

Ett av de viktigste resultatene av det arktiske miljøsambeidet, er statusrapporten om det arktiske miljø, som ble lagt frem av AMAP i 1997. Rapporten danner grunnlaget for Arktisk Råds handlingsplan for eliminering av forurensning i Arktis. Arktisk råd har også tatt initiativ til en omfattende utredning om konsekvenser av klimaendringer i Arktis (Arctic Climate Impact Assessment, ACIA) som vil gi viktige bidrag til det globale klimaarbeidet. Innen programmet for bærekraftig utvikling er det bl.a. igangsatt prosjekter innen helse, oppvekst, levevilkår, turisme og reindrift.

Fra kimen i et rent miljøsambeid (AEPS) har Arktisk råd vokst i interessesfære og politisk betydning såvel innen regionen som internasio-

nalt. Ikke alle arbeidsområdene har vært like effektive og suksessfulle siden starten, men til tross for at samarbeidet er basert på frivillighet, er det i dag likevel et tett samarbeid innen en rekke fagområder, spesielt innenfor områdene bærekraftig utvikling, helse og levevilkår, utdanning og forskning, klima og miljø. Arktisk råd har også opptrådt samlet i internasjonale fora og har gjennom det for eksempel klart å få etablert internasjonale avtaler som kan bidra til å beskytte det arktiske miljøet og befolkningen fra langtransportert forurensning (bl.a. Århus-protokollene av 1998 og Stockholm-konvensjonen av 2001).

3.2.6.2 Barentssamarbeidet

Barentssamarbeidet ble initiert av daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg i april 1992 og Barentsregionen ble formelt etablert gjennom Kirkenes-erklæringen 11. januar 1993, som et både nasjonalt og regionalt samarbeid mellom Norge, Sverige, Finland og Nordvest-Russland. Barentsrådet består i dag av 7 medlemsland (Norge, Sverige, Finland, Russland, Danmark, Island, EU) i tillegg til faste observatører fra 9 ulike land (Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Nederland, Polen, Storbritannia, USA). I Kirkenes-erklæringen fremheves betydningen av samarbeid innen miljø, økonomi, forskning og teknologi, regional infrastruktur, styrking av urfolkens samfunn, kulturelt samkvem og reiseliv. Mer overordnet skal man støtte opp om reformprosessen i Russland gjennom å styrke demokratiet, markedsreformene og de lokale institusjonene. De nordlige havområder, forvaltning av fiskeriene samt forsvarspolitik er unntatt samarbeidet. Erklæringen har klare utenrikspolitiske målsetninger der det søkes å sikre stabilitet og fremgang i regionen og i Europa. Utenriksministrene institusjonaliserte et nytt samarbeidsfora i nord, Barentsrådet. Samtidig ble Regionrådet etablert der de regionale lederne gjennom en egen samarbeidsprotokoll utdypet innholdet i Kirkenes-erklæringen.

Den todelte samarbeidsstrukturen med Barentsrådet og Regionrådet åpner for iverksetting av sentral statlig politikk samtidig som regionale organer og aktører kan utvikle og iverksette egen politikk, også på den utenrikspolitiske arena. Todelingen gjenspeiles i målene om å 1) etablere et stabiliserende samarbeid i forholdet mellom de nordiske land og Russland, og 2) styrke den økonomiske og sosiale utviklingen i Barentsregionen gjennom en utvidet transnasjonal utviklingspolitikk.

Boks 3.2 Internasjonale miljøprosesser under Arktisk råd

Arktisk råd: Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)

Arbeidsgruppe for miljøovervåking, identifi- sering av årsaker til miljøendringer, beskrivelse av status og foreslå tiltak til forbedringer. Sekre- tariatet ligger i Oslo.

<http://www.amap.no>

Arktisk råd: Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF)

Arbeidsgruppe for bevaring av biologisk mangfold i Arktis gjennom forslag til vern av områder og utforming av retningslinjer for bærekraftig bruk av naturressursene. Sekretariatet ligger i Akureyri på Island.

<http://www.caff.is>

Arktisk råd: Protection of the Arctic Marine Environment (PAME)

Arbeidsgruppe som skal utarbeide en strategi for beskyttelse av havmiljøet i Arktis. Utarbeide retningslinjer for næringsaktivitet både på land og til havs for å unngå forurensning av havmiljøet. Sekretariatet ligger i Akureyri på Island.

<http://www.pame.is>

Arktisk råd: Emergency, Prevention, Preparedness and Response (EPPR)

Arbeidsgruppe som fokuserer på beredskap og utarbeider oversikter over hvilke aktiviteter som er de største truslene for miljøet i Arktis. Foreslår retningslinjer for næringsaktivitet samt for samarbeid for å begrense risikoen for utslipp m.m. Sekretariatet ligger i Yellowknife i Canada.

<http://eppr.arctic-council.org>

Arktisk råd: Arctic Climate Impact Assessment (ACIA)

Program for vurdering av effektene av klima- endringer på økosystemer og samfunn i Arktis. Sekretariatet ligger i Fairbanks i Alaska. Norsk Polarinstittutt er norsk sekretariat.

<http://www.acia.uaf.edu> og <http://acia.npol- lar.no>

Arctic Military Environmental Cooperation (AMEC) er et trilateralt samarbeidsprogram mellom Russland, Norge og USA som omhand- ler viktige militærrelaterede miljøspørsmål i Ark- tis. AMEC ledes av forsvarsdepartementene i de tre landene. Formålet er å utvikle og iverk- sette sikker transport og lagring samt overvå- king av det radioaktive avfallet fra utrangerte ubåter, radioaktivt brennstoff m.m. i nordområ- dene.

http://www.ife.no/media/393_amec-pos- ter.pdf

Barentssamarbeidet ble opprettet da mulighe- ten for samarbeid med Russland over grensen i nord ble en realitet. Mange prosjekter og proses- ser har blitt iverksatt innenfor samarbeidet, og et omfattende nettverk er etablert, selv om de kon- krete resultatene ikke alltid har blitt realisert. Blant annet har ikke den store satsingen på næringsut- vikling i regionen hatt den suksess som man håpet på for ti år siden. De respektive bilaterale prosjek- tene mellom Norge, Sverige eller Finland på den ene siden og Russland på den andre utgjør de tre nordiske landenes hovedbidrag til Barentssamar- beidet. Den multilaterale dimensjonen hvor alle

fire landene deltar, er i hovedsak fortsatt fravæ- rende, med unntak av noen få prosjekter som finan- sieres gjennom NEFCO, Nordisk Ministerråd og lokale aktører. Problemer knyttet til at russisk lov- verk og ansvarsforhold har hindret næringsssamar- beidet i å fungere som ønsket, men mangelen på avsatte midler til drift og prosjekter blant de nor- diske landene har nok vært det viktigste hinderet. Et problem som har blitt belyst i denne sammen- hengen er det at det mangler felles nordiske midler til multilaterale prosjekter. I en vurdering av gra- den av suksess må imidlertid tidsperspektivet tas i betraktning.

Boks 3.3 Øvrige internasjonale miljøprosesser i nordområdene

Norsk-russisk miljøkommisjon

Ledes av Miljøverndepartementet. Arbeider med spørsmål omkring havmiljø, forurensning, radioaktivitet, biologisk mangfold og kulturminnevern i Nordvest-Russland og tilgrensende områder i Norge.

<http://doksenter.svanhovd.no>

Norsk-finsk grensevassdragskommisjon

Ledes av Fylkesmannen i Finnmark. Arbeider med ulike forhold knyttet til grensevassdragene, bl.a. slik som flerbruksplanen for Tanaelva, erosjon i vassdragene og fiskereglene i elvene m.m.

<http://www.fylkesmannen.no/finnmark>

Norge-EU Interreg III Nord (Kolarctic)

Fylkeskommunen i Finnmark er norsk sekretariat og er med i styringsgruppen som vedtar bevilgninger til ulike prosjekter. Prosjektene går til å utvikle samarbeidet mellom byer og regioner på Nordkalotten, gjennom bl.a. bedring av infrastruktur og kunnskap, samt å få til en god forvaltning av natur- og kulturarv.

Nordisk Ministerråds embedsmannskomite for miljø

Nordisk Råd har utarbeidet en miljøhandlingsplan for 2002–2004. Ulike arbeidsgrupper har ansvaret for prosjekter innen hav/luft, forurensning, miljøovervåking, natur-, friluftsliv- og kultur og produkt/avfall. Som et ledd i den forrige miljøhandlingsplanen ble det utarbeidet en «Nordisk handlingsplan for natur- og kulturbeskyttelse i Arktis-Grønland, Island og Svalbard».

<http://www.norden.org/miljoe/sk/virksomhed.asp?lang=3>

Nordkalottrådet: Nordkalottens miljøråd

Er et samarbeid mellom fylkeskommunene i Nord-Norge, Länsstyrelsen i Norrbotten, Sverige og Lapplands Förbund (Lappin Litto) i Finland. Arbeider med felles utforming av regionalpolitisk tenkning på Nordkalotten. Miljøsam arbeidet koordineres av miljørådet som oppretter arbeidsgrupper etter behov innen avfall/forurensning, verneområder, rovdyr m.m. Her deltar fylkesmennene i Nord-Norge.

<http://www.nordkalottradet.nu/nkrmiljorad/nkrmiljoindexnorge.htm>

Barentsrådet: Ministerrådet for miljøvernministrene

Opprettet en arbeidsgruppe for miljøvern. Denne ledes for tiden av Finland og arbeider med prosjekter innen sikring av atomavfall, forurensning, biologisk mangfold, bærekraftig skogbruk, klimaendringer, fornybare energikilder m.m.

<http://www.beac.st>

Barentsregionrådet: Barentsregionens miljøråd

Det er opprettet en egen arbeidsgruppe for miljøvern som for tiden ledes av Västerbotten, Sverige. Har laget en arbeidsplan som prioriterer prosjekter innen to hovedområder: rent vann/vannkvalitet og biologisk mangfold. Arbeider også med et prosjekt for å utarbeide kriterier til øko-turisme-sertifisering i regionen. Et annet prosjekt er et felles «Pasvik-program» med formål å utvikle og iverksette et miljøovervåkingsprogram i de grensenære områdene.

<http://www.beac.st>

Om ikke næringssamarbeidet har fungert, så har folk-til-folk-samarbeidet på det regionale og lokale plan fungert meget godt. Det har utviklet seg til å være svært mangfoldig og omfatter mange sektorer, som forskning og utdanning, kultur, helse, miljø og urfolksspørsmål. Folk-til-folk-samarbeidet danner grunnlag for en viktig kulturell samforståelse som får betydning også for samarbeidet på andre sektorer. Ved flere anledninger har representanter fra russisk side uttrykt glede over samarbeidet på regionalt og lokalt nivå, fordi de

innad i Russland har manglet et forum hvor de kunne møtes for å utveksle erfaringer.

3.2.7 Havretten i et nordområdeperspektiv

Selv om diskusjon av temaet ligger utenfor mandatet, registrerer utvalget at det er økende oppmerksomhet i de arktiske randstatene om jurisdiksjonsspørsmål nordover i Polhavet, inkludert innsats for å skaffe grunnleggende kunnskap som vil gi nødvendig begrunnelse for sokkelkrav under Havrett-

Boks 3.4 Havrettstraktaten

Med virkning fra 1. januar 1977 opprettet Norge en økonomisk sone på 200 nautiske mil, forankret i FNs havrettskonvensjon (UNCLOS). Den ble undertegnet 10. desember 1982, og trådte i kraft 16. november 1994 etter ratifisering av 60 av signatarstatene. Pr. 17. oktober 2003 er konvensjonen tiltrådt av 143 parter, mens 30 signatarstater fortsatt avstår fra ratifikasjon. Havrettskonvensjonen har nå tilnærmet global anvendelse ved at den er tiltrådt av majoriteten av u- og i-land. Konvensjonen kan betraktes som havenes 'grunnlov' som definerer prinsipper for forvaltning og utnyttelse av 71 % av jordens overflate. Etter ikrafttredelsen har havrettskonvensjonens blitt supplert med nye konvensjoner som angår betingelsene for å utnytte mineralforekomstene på dyphavs-bunnen utenfor nasjonal jurisdiksjon og som regulerer beskatningen av arter som vandrer mellom nasjonale soner og åpent hav eller er delt mellom to eller flere stater.

straktaten. Dette kan også ses i sammenheng med mulig isfritt hav i løpet av inneværende århundre. I rettspolitiske sammenhenger av denne type er et slikt 50-års perspektiv ikke spesielt langt.

Av de åtte arktiske randstatene har Finland, Island, Norge, Russland og Sverige ratifisert FNs Havrettskonvensjon (se boks 3.4). Canada og Danmark, som undertegnet konvensjonen i 1982, har fortsatt ikke ratifisert, og så langt har USA verken undertegnet eller ratifisert.

Mangel på felles rettslig utgangspunkt åpner for tvister vedrørende Polhavet, og det er flere eksempler på slike rettstvister. Likevel synes det å være generell enighet om at det åpne havs frihet gjelder for Polhavet.

Det kan stilles spørsmål om de isdekkede hav trenger særlig folkerett som adresserer disses særtrekk, som inkluderer både sjøissspørsmål, og trekking av grenser fra breer som ender i havet. Sjøis er i reguleringssammenheng forskjellig fra andre reguleringsobjekter, da den funksjonelt opptrer som et landterritorium som gir grunnlag for jakt og menneskelig opphold og hindrer maritim transport og næringsutvikling.

3.2.8 Urfolkspolitisk utvikling i nord

Den internasjonale utviklingen innenfor urfolks- og menneskerettighetsområdet gjennom de siste 25 år har hatt avgjørende betydning for urfolks deltakelse i nordområdepolitikken. Særlig to konvensjoner har betydning for den urfolkspolitiske utviklingen: FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater (se boks 3.5). Resultatet av disse prosessene har blant annet gitt seg uttrykk i en bevissthet om at urfolksdimensjonen må innlemmes i en eller annen form når samarbeidsorganer opprettes og programmer initieres. Måten dette er løst på i praksis varierer imidlertid, og må ses i sammenheng med at urfolk i nordområdene lever innenfor forskjellige stats- og rettssystemer. Likevel deler urfolk en historie preget av både kolonisering og assimilering. Boks 3.5 beskriver i korte trekk utviklingen av samenes rettigheter i Norge.

Samarbeidet mellom sametingene i Finland, Norge og Sverige er formalisert gjennom Samisk parlamentarisk råd (SPR). Rådet utgjør samenes felles offisielle stemme utad overfor det internasjonale samfunn. SPR har prioritert Barentsregionssamarbeidet, EU, arbeidet med en egen urfolks-erklæring og opprettelse av et permanent forum for urfolk i FN. I forhold til EU deltar sametingene i de grenseregionale programmene, spesielt Interreg (se 3.3.2).

Samerådet organiserer flere samiske organisasjoner og har et internasjonalt fokus som både er globalt, sirkumpolart og europeisk. En illustrasjon av Samerådets ledende NGO-rolle internasjonalt er at den første lederen av FNs permanente urfolksforum, Ole Henrik Magga, ble valgt etter forslag fra Samerådet. Samerådet er også permanent deltaker i Arktisk råd.

Samene er fortsatt ikke representert i Nordisk Råd, som er den eldste av de internasjonale samarbeidsorganene som har vært aktive i nordområdene.

I Barentssamarbeidet har urfolk representasjon i Regionrådet (se 3.2.6.2). Dette innebærer at man samarbeider på det regionale nivået. I tillegg har urfolk en egen arbeidsgruppe som fremmer anbefalinger overfor Barentssamarbeidets ulike organ. De samiske representantene i Barentssamarbeidet er valgt av Samisk parlamentarisk råd og representerer dermed de samiske folkevalgte organer. Urfolkenes deltakelse i Barentssamarbeidet kan, når det gjelder grad av innflytelse, anses som en mellomløsning siden urfolk ikke er representert i selve Barentsrådet.

Boks 3.5 Samenes rettigheter på dagsorden

En del av det historiske bakteppet i forholdet mellom statsmakten og samene kjennetegnes ved at samene før Norge ble en egen statsdannelse, bodde over store deler av Nordkalotten, Norge, Sverige, Finland og på Kola. Lappekodisillen av 1751, et tillegg til grensetraktaten mellom Norge og Sverige, er en anerkjennelse av samiske rettigheter. Kodisillen skulle sikre «den Lappiske Nations Conservation» og gi samisk næringsfrihet over grensen, et eget samisk rettssystem og samisk nøytralitet.

En lang assimileringstid fikk store konsekvenser for samene i alle landene. I Norge skulle det utvikles en sterk norsk nasjonalfølelse hos kvener og samer. En hundreårig nasjonsbyggingsperiode siktet mot en lojal oppslutning om norske kulturelle og politiske institusjoner. Med skolen som det viktigste instrumentet, skulle norsk språk og kultur erstatte samisk og kvensk. Assimileringsprosessen var omfattende, langvarig og målbevisst.

Da nye ideer om menneskerettigheter fikk gjennomslag i etterkrigstiden, begynte også samene å organisere seg, og etter hvert fikk dette arbeidet gjennomslag hos myndighetene. Som den første samiske hovedorganisasjonen i Norge ble Norske reindriftssamers landsforbund (NRL) etablert i 1949. Men først mot slutten av 1980-tallet skjer de store endringene.

Samenes situasjon på hjemmebane stod i sterk kontrast til Norges utenrikspolitiske engasjement for menneskerettighetene i etterkrigstiden. Den nye samebevegelsens krav om likeverd og rettferdighet kunne ikke overses i lengden, og etter hvert ble situasjonen endret. Dette styrket samebevegelsens legitimitet, og oppslutningen om samiske organisasjoner økte.

Parallelt med den samiske organisasjonsbyggingen på norsk side ble det allerede i 1953 etablert et nordisk samisk samarbeidsorgan, Nordisk sameråd. I 1975 deltok samene i etableringen av World Council of Indigenous Peoples og organiserte seg i en verdensomspennende urfolksbevegelse. Solidaritet, samkvem og samarbeid med urfolk i andre verdensdeler er nå en sentral del av samebevegelsens arbeid. Forhandlingsprosessene om hjemmestyreordninger mellom urfolk og f.eks. canadiske myndigheter, får på denne måten innflytelse på debatten i Norge.

Da Norge på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet ble rystet av store demonstrasjoner i forbindelse med Alta-Kautokeino-utbyggingen og sultestreikende samer utenfor Stortinget, vakte dette internasjonal oppmerksomhet. En av årsakene til den store motstanden mot utbyggingen var den trussel dette utgjorde i forhold til reindriften i området. Konfliktene førte til et politisk og rettslig reformarbeid som resulterte i vedtaket om Sameloven i 1987 og ny grunnlovsparagraf i 1988. På ni år, fra Samerettsutvalget ble nedsatt i 1980 til Sametinget var etablert i 1989, gjennomgikk Norge en kraftig snuoperasjon, som ble fulgt opp av tilsvarende endringer i Sverige (1993) og Finland (1996). I Russland har man imidlertid ikke etablert en slik institusjon, men samene har etablert egne samiske organisasjoner. Siden 1990 har Sametinget i Norge utviklet seg sterkt som innenriks- og utenrikspolitisk aktør. Den saken som imidlertid var bakgrunnen for Alta-saken og Samerettsutvalget, nemlig striden om råderetten over naturressursene i de samiske områdene, er ennå ikke avklart.

I Arktisk råd (se 3.2.6.1) har urfolk imidlertid allerede siden opprettelsen status som permanente deltakere med en betydelig innflytelse. Selv om de permanente deltakerne ikke har stemmerett, har man like fullt valgt å utvikle en arbeidsform som forutsetter konsensus, også fra urfolksorganisasjonene. Dette innebærer at urfolk har stor innflytelse på den praktiske politikken.

Etableringen av FNs permanente urfolksforum, det pågående arbeidet med en urfolksdeklarasjon, og arbeidet til FNs spesialrapportør for

menneskerettigheter og urfolksspørsmål er svært viktige for norsk urfolkspolitikk. Arbeidet med en nordisk samekonvensjon vil også ha betydning for utviklingen videre.

3.3 Folk og bosetting i nord

3.3.1 En multietnisk og multikulturell region

I Arktis bor det omlag 3.8 millioner mennesker, hjemmehørende i 8 nasjonalstater. Urfolk utgjør

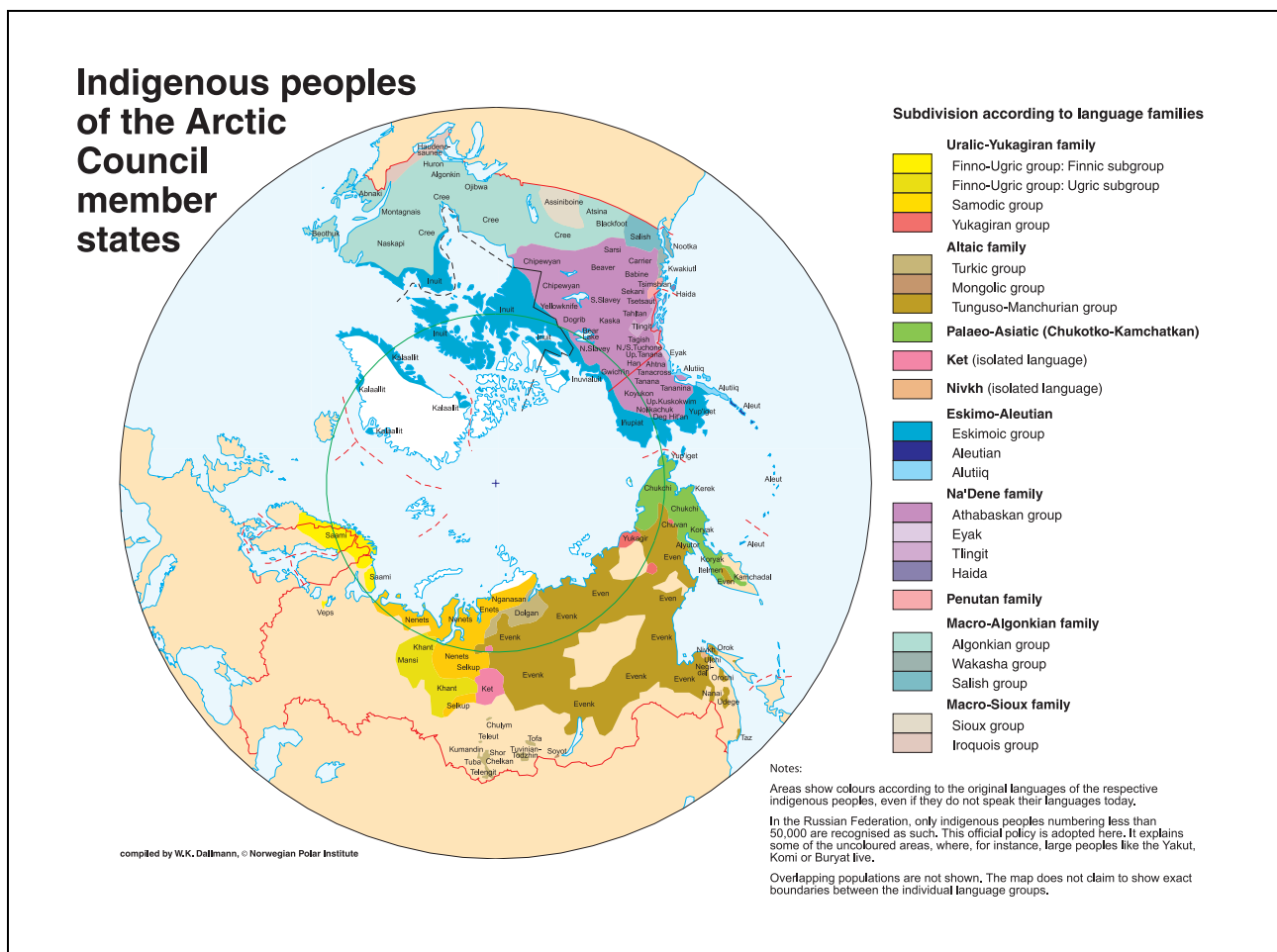
Tabell 3.1 Landareal, totalt bosatte samt folketall for urfolk i Arktis

	Landareal i Arktis (km ²)	Total bosetting	Urfolk	Andel urfolk
Alaska	1 400 000	481 000	73 235	15 %
Canada	4 000 000	93 000	47 351	51 %
Grønland	2 200 000	56 000	48 029	86 %
Island	103 000	267 000	0	
Færøyene	1 399	44 000	0	
Norge	95 489	380 000	38 000	10 %
Sverige	98 911	64 000	5 600	2 %
Finland	99 000	200 000	4 000	2 %
Russland	3 100 000	2 000 000	105 000 ¹	5 %

1 Kilde er i tillegg RAIPON (www.raipon.org), som refererer til Goskomat Rossi, 1998. Tallet inkluderer også antall jakutere og komier

Tallene i tabell 3.1 er basert på området som AMAP definerer som Arktis, og inkluderer for eksempel ikke Nordland sør for polarsirkelen. Svalbard med sine 61 000 km² og 2 500 innbyggere er heller ikke med i oversikten.

Kilde: AMAP 1998 (<http://www.amap.no>)



Figur 3.1 Ulike folkegrupper i Arktis

Kilde: Norsk Polarinstittutt (www.npolar.no)

8 % av befolkningen (se tabell 3.1 og figur 3.1). I Arktisk råd-sammenheng opereres det med 24 arktiske urfolksgrupper. I enkelte sammenhenger settes antallet høyere, avhengig av hvilke kriterier som legges til grunn for definisjonen. I ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater defineres urfolk i artikkel 1b (se boks 3.6). Enkelte urfolksgrupper har også tilhold i flere land.

Innenfor Barentsregionen, med en total befolkning på 5,9 millioner, er det tre urfolksgrupper. Disse utgjør omlag 1,2 % av befolkningen, fordelt på 60 000 samer, 7 000 nenetsere og 6 000 vepsere. Dette er imidlertid usikre tall, noe som skyldes manglende statistikk og muligens en underrapportering på grunn av lav egenidentifisering som resultat av tidligere assimileringspolitikker.

Kvenene er en annen gruppe med langvarig tilknytning til Norge og som har status som nasjonale minoritet. Trolig er det i dag mellom 10 000 og 15 000 personer av kvensk/finsk ætt i Norge. Språket er viktig som kjennetegn og identitetsskaper, men fornorskingsprosessen har gjort at mange ikke snakker kvensk/finsk. De siste tiårene har det skjedd en etnopolitisk mobilisering blant kvenene.

Den offentlige debatt om det «flerkulturelle samfunnet» preges ofte av det problematiske og konfliktfylte ved det å leve i multietniske samfunn. Slike samfunn representerer klart en utfordring for nasjonalstaten fordi den er en politisk ordning som i utgangspunktet forutsetter ett folk i én nasjon. Utfordringen er å anerkjenne dette samtidig som man skaper politiske nyordninger som også ivaretar individets rettigheter og tilhørighetsfølelse. Det dreier seg altså om å finne måter sammen for å håndtere konfliktene som kan oppstå når flere etniske grupper deler en stat.

Mosaikken av folkegrupper innenfor og på tvers av nasjonalstatene i nordområdene, representerer også et særpreget kulturelt mangfold, som når det har blitt gitt livsrom, gir uttrykk for kreativitet og nytenkning for å mestre livsvilkårene i nord.

3.3.2 Trekk i befolkningsutviklingen

Befolkningsutviklingen i de ulike regionene i nordområdene har vært noe forskjellig, i stor grad som resultat av at de arktiske randstatene har hatt ulik nasjonal politikk i forhold til bosettingene i nord.

I Russland, for eksempel, ble store folkemengder flyttet nordover før og under den kalde krigen for å bygge opp Sovjetunionens nærvær i dette strategiske området. Etter jernteppets fall har både

reduksjonen i det militære nærværet og bortfallet av mange arbeidsplasser på grunn av reduserte subsidier, ført til en negativ befolkningsutvikling i området. Russlands regjering har planer om å iverksette prosjektet «Rekonstruksjon av Russlands nordområder» hvor menneskene i nordområdene (primært delrepublikkene Komi og Jakutia, samt regionene Kamtsjatka og Tsjukotka) får tilbud om å flytte sørover, fordi store sosiale problemer her medfører svært store økonomiske subsidieringer. Urfolkene i nordområdene skal imidlertid fortsatt kunne leve der. Folketallet i det nordlige Russland vil dermed trolig fortsette å gå ned. I Murmansk-regionen og Nenets forventes det imidlertid at befolkningen vil stabilisere seg, bl.a. fordi det ventes tilflytning av spesialister og fagarbeidere til den industrien som er under utvikling, og da spesielt petroleumsnæringen. Det er rimelig å anta at de fleste av disse vil være på midlertidig basis. Dette vil slik sett være en parallell til sovjettidens ordninger med økonomiske insentiver til dem som reiste nordover og arbeidet der til de ble pensjonister og flyttet sørover igjen.

Alle de nordiske landene har mål om å sikre bosetting i alle deler av landet eller å bevare eksisterende befolkningsmønstre. Til en viss grad opprettholdes bosetting gjennom utvikling av regionale vekstsentre, med mindre vekt på bosettingen i distriktet. Hovedtrendene i befolkningsutviklingen i alle de nordiske landene går imidlertid i retning av en økende geografisk konsentrasjon: befolkningen flytter mot regionsentra og mot hovedstadsregionen, fra nord til sør.

I Norge krevde gjenoppbyggingen av det avsvide landet i Nord-Troms og Finnmark etter annen verdenskrig en betydelig innsats. Den kom i gang med offentlige låneordninger og kreditter og et omfattende statlig engasjement i industrireisningen. Det var en positiv utvikling i landsdelen. Dette har de senere tiår tatt en annen retning. Nord-Norge, som andre deler av distrikts-Norge, har gjennomgått betydelige demografiske endringer (se boks 3.7). I dag har de tre nordligste fylkene til sammen en befolkning på ca. 460 000. Frem til 1982 var det jevn vekst, noe som skyldes store fødselskull. I perioden etter 1982 har befolkningen derimot avtatt med 1,3 % mens den på landsbasis har økt med 10 %. Nord-Norge har hatt en stor netto utflytting gjennom flere tiår. (Se Figur 3.2, Tabell 3.2, 3.3) De fleste flytter til det sentrale østlandsområdet. Samtidig har det skjedd en sterk regional sentralisering innad i landsdelen, men det er verd å merke at andelen av befolkningen bosatt i tettsteder fortsatt er lavere enn i Sør-Norge.

Boks 3.6 ILO – 169

ILO-konvensjon nr. 169 fra 1989 Om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater definerer urfolk som en folkegruppe som har bodd i et område før statsdannelsen fant sted eller før vedkommende område ble innlemmet i staten. Et hovedprinsipp i konvensjonen er urfolks rett til å bevare og videreutvikle egen kultur og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet.

ILO- 169 gjelder for:

- stammefolk i selvstendige stater der sosiale, kulturelle og økonomiske forhold skiller dem fra andre deler av det nasjonale fellesskap og der deres status helt eller delvis er regulert av egne skikker, tradisjoner eller av særlige lover eller forskrifter;
- folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt og som – uansett deres rettslige stilling – har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.

Egenidentifisering som urbefolkning eller stammefolk er et grunnleggende kriterium for å bestemme hvilke grupper bestemmelsene i konvensjonen gjelder for. Norge ratifiserte konvensjonen i 1990.

Sentrale artikler i konvensjonen er konsultasjonsartiklene – artikkel 6 og 7:

Artikkel 6

1. Når bestemmelsene i denne konvensjon settes i verk, skal regjeringene:
 - a) rådføre seg med vedkommende folk, ved hensiktsmessige ordninger og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;
 - b) etablere virkemidler for at disse folk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for regelverk og virksomhet som angår dem;

c) etablere virkemidler for full utvikling av disse folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål.

2. De konsultasjonene som finner sted ved iverksetting av denne konvensjonen, skal foregå med god vilje, i former som er tilpasset forholdene og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene.

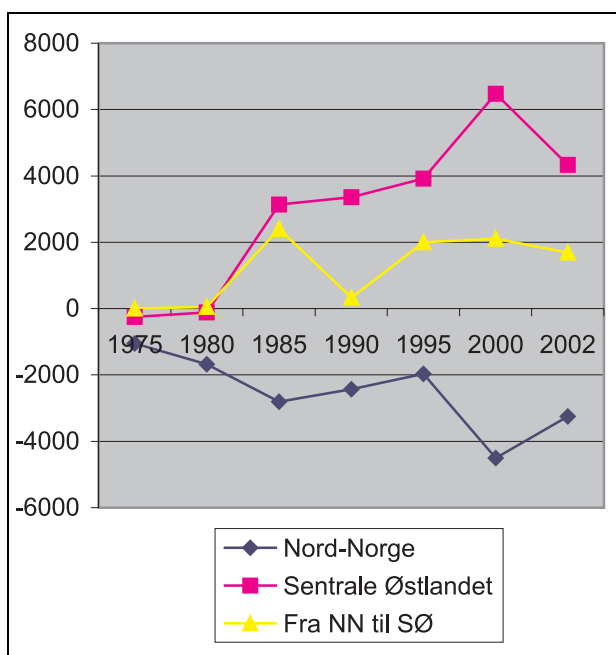
Artikkel 7

1. Vedkommende folk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad den angår deres liv, tro, institusjoner, åndelige velvære og de landområder de lever i eller bruker på annen måte, og til så langt som mulig å ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I tillegg skal de delta i utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner og -programmer som kan få direkte konsekvenser for dem.
2. Forbedring av levekår, arbeidsforhold og standarder for helse og utdanning for vedkommende folk skal foregå med deltaking fra og i samarbeid med dem og skal prioriteres i planer for den allmenne økonomiske utvikling av de områder der de bor. Spesielle utviklingsprosjekter for disse områdene skal også legges opp slik at de fremmer slike forbedringer.
3. I samarbeid med vedkommende folk skal myndighetene sikre at det blir gjennomført undersøkelser, når dette er relevant, for å fastslå de sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige virkninger for dem av planlagt utviklingstiltak. Resultatet av disse undersøkelser skal være grunnleggende kriterier for gjennomføringen av slik virksomhet.
4. I samarbeid med vedkommende folk skal myndighetene treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de områder der de lever.

Boks 3.7 Deografiske utviklingstrekk i Nord-Norge

I dag har de tre nordligste fylkene til sammen en befolkning på ca. 460 000. Frem til 1982 var det jevn vekst, noe som skyldes store fødselskull. I perioden etter 1982 har befolkningen derimot avtatt med 1,3 % mens den på landsbasis har økt med 10 %. Store områder i ytre kyststrøk, noen fjordstrøk og indre dalstrøk i landsdelen har tapt opp til 33 % av sin befolkning i løpet av mindre enn 20 år. Gjenværende befolkning i disse områdene har en høy gjennomsnittsalder. Nord-Norge har hatt en stor netto utflytting gjennom flere tiår. De fleste flytter til det sentrale østlandsområdet. Samtidig har det skjedd en sterk regional sentralisering innad i landsdelen, men det er verd å merke at andelen av befolkningen bosatt i tettsteder fortsatt er lavere enn i Sør-Norge.

Befolkningen i Nord-Norge blir stadig mer internasjonal. Nettoinnflytting fra utlandet til Nord-Norge var på 3 000 i 1999 og 2 200 personer i 2000. Netto innvandring oppveier noe av det innenlandske flyttetapet i Nord-Norge. For 1990-tallet utgjorde netto innvandring fra utlandet halvparten av det innenlandske flyttetapet. Noen kommuner i Nord-Norge, og spesielt i Finnmark, har hatt svært høy andel utenlandske innbyggere. Dette har sannsynligvis å gjøre med arbeidsmarkedet, og mange utlendinger har skaffet seg arbeid for eksempel i fiskeindustrien. I Båtsfjord i Finnmark utgjør innvandrerbefolkningen rundt 15 % av folketallet i kommunen.



Figur 3.2 Nettoinnflytting i Nord-Norge og det sentrale Østlandsområdet(1975–2002) Sentrale Østlandsområdet: Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark

Kilde: SSB (www.ssb.no) og Agenda Utredning & Utvikling AS, 2003

Utviklingstrekkene i bosetting og næringsliv i nord viser at det er sterke drivkrefter i sving som utfordrer grunnlaget for bosettingen. Noen av de bakenforliggende økonomiske drivkreftene blir beskrevet senere. I dagens samfunn hvor folk

Tabell 3.2 Andelen av befolkningen bosatt i tettsteder

	Nord-Norge		Norge	
	1980	2002	1980	2002
Andel av befolkning i tettsteder	60 %	67 %	70 %	77 %

Kilde: Agenda Utredning & Utvikling AS, 2003

Tabell 3.3 Endringer i yrkesbefolkningens aldersfordeling i Nord-Norge

Aldersgrupper	1980	2002	Differanse
20–29	27 %	20 %	-7 %
30–39	25 %	24 %	-1 %
40–49	16 %	22 %	6 %
50–59	17 %	21 %	4 %
60–69	15 %	13 %	-2 %

Kilde: figur og tabeller: Agenda Utredning & Utvikling AS, 2003

generelt sett er mer mobile enn tidligere og hvor den personlige økonomien stort sett tillater det, er det også generelt sett lettere for mennesker å bryte opp fra hjemstedet og bosette seg i andre regioner.

3.4 Et næringsliv bygd på naturressursene

Arktis begynner der jordbruket stanser i nord. Bare litt av Nord-Norge og Nordvest-Russland er, takket være milde havstrømmer fra sør, et unntak fra regelen. Økosystemene lengst nord er karakterisert av spredte og varierende levende ressurser, med noen få arter som tidvis forekommer i veldige mengder. Stort sett har folk imidlertid hatt nok til å greie seg gjennom året. Når de store ressursene iblant ble tilgjengelige, enten det var fisk, fugl eller pattedyr, var folkene i nord få og kunne langt fra utnytte alt selv. Den eneste muligheten var å frakte mest mulig til områder med mange mennesker – altså sørover. Nordområdene ble råvareeksportører slik de stadig er det. Bearbeiding og økt verdiskaping av produktene skjer bare i begrenset grad. Nordområdene har fortsatt rike ressurser og fortsatt en utfordring i å beholde en større del av verdiskapningen i nord.

Helt siden de første fangstsamfunnene ble etablert langs kysten i nordområdene, Alaska, Canada, Skandinavia og Russland, har befolkningen i stor grad vært avhengig av det økosystemet har kunnet tilby av fisk og dyr. I Nord-Norge og Nordvest-Russland er det kanskje først og fremst den biologiske produksjonen i Barentshavet som har utgjort grunnlaget for samfunn og bosettinger, men også landbaserte ressurser har hatt betydning. Dette mangfoldet har lagt premissene for verdiskaping og økonomisk utvikling. Torsken ble tidlig Norges viktigste eksportartikkel og la grunnlaget for økonomien på kysten i nord (se Vedlegg 1). Høsting av levende ressurser i Barentshavet utgjør den dag i dag en vesentlig del av grunnlaget for bosettingen i de norske nordområdene. Samtidig får de fossile naturressursene større betydning som økonomisk grunnlag for bosetting i nord. Petroleumsproduksjon har allerede pågått på land en stund i de nordlige delene av Alaska, Canada og Russland, mens funn i Barentshavet også gjør dette området interessant. Det er nødvendig at man fra norsk side legger til rette for en nordområdepolitikk som ivaretar det mangfoldige naturressursgrunnlaget for fremtidig utnyttelse.

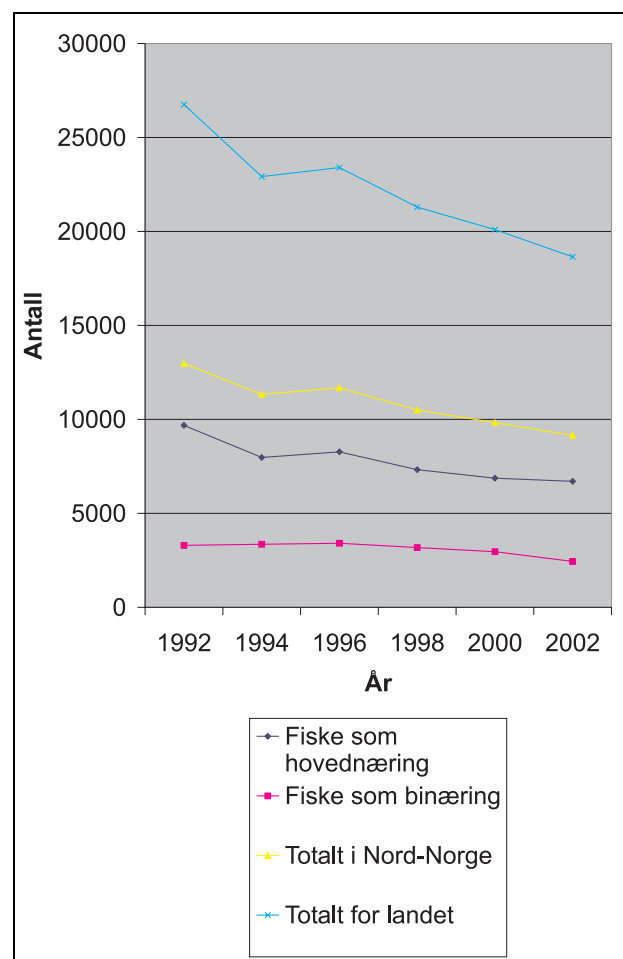
3.4.1 De naturressursbaserte næringene

Naturressurser er fortsatt grunnlaget for næringsliv og potensiell vekst i nord. Med unntak av petroleumsnæringen møter alle de naturressursbaserte næringene store utfordringer hva angår opprettholdelse av antall arbeidsplasser, økonomisk overskudd og vekst. Dette er utviklingstrekk som ikke

er enestående for Norge, men som deles med de øvrige arktiske randstatene. Kraftige endringer i regionale, nasjonale og internasjonale rammevilkår fører til alvorlige omstillingsutfordringer for næringslivet i regionen.

De viktigste drivkrefter bak denne utviklingen er for det første de såkalte Bretton Woods-institusjonene, dvs. Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet og Verdens handelsorganisasjon (WTO) som alle har et globalt perspektiv. I tillegg har OECD spilt en viktig rolle når det gjelder utformingen av industrilands politikk på ulike områder. Det finnes også et stort antall regionale arrangementer som med varierende bredde og dybde har som formål å legge til rette for større økonomisk vekst gjennom friere handel og konkurranse. EU, NAFTA, MERCOSUR, ASEAN er eksempler på slike regionale tilnærminger. På tvers av de regionale avtalene er det mange andre frihandelsarrangementer.

Utvalget tar ikke mål av seg til å gi en fullstendig og utdypende beskrivelse av de naturressurs-



Figur 3.3 Utvikling i antall registrerte fiskere i Nord-Norge, 1992–2002

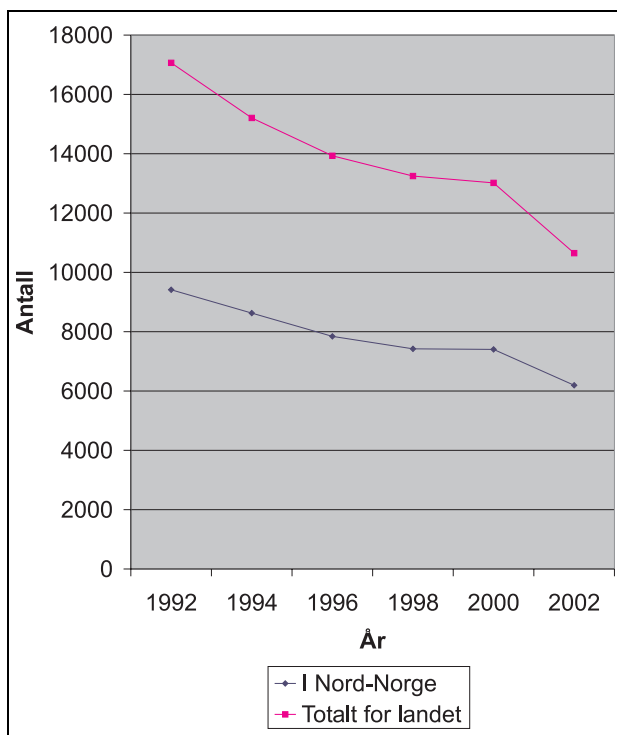
Kilde: Fiskeridirektoratet (www.fiskeridir.no)

baserte næringene i alle de arktiske landene. I stedet har utvalget særlig tatt med de aspekter ved næringer i Russland som synes å være av betydning i forhold til utviklingen i Norge. I det følgende gis derfor en statusbeskrivelse for noen av de viktigste naturressursbaserte næringene i våre nære nordområder.

3.4.2 Fiskerinæringen i Norge og Russland

Hele tre fjerdedeler av førstehåndsverdien for alle norske fiskerier er basert på uttak av ressurser fra nord. I 2001 utgjorde verdien omlag 8 milliarder kroner. Hjemmemarkedet for fiskeriene er beskjedent, og det meste av fangstene som landes i Norge eksporteres.

Ved utgangen av 2002 var det registrert 6 193 fiskefartøyer i Nord-Norge, derav 4 429 aktive i 2002. Nord-Norge med 10 % av Norges befolkning har nesten 50 % av antall registrerte fiskere. Fiskeflåten har gjennomgått store strukturendringer på 1990-tallet. Det har blitt færre fartøyer, mens hvert fartøy blir større. I dag er det stor overkapasitet på fangstsida. Sysselsettingsutviklingen innenfor fiskeriene i Nord-Norge viser at antall fiskere har gått betydelig ned. I 1990 var det registrert 13 500 fiskere. I 2002 var antallet redusert til 9 100. (Se figur



Figur 3.4 Registrerte fiskefartøyer i Nord-Norge, 1992–2002

Kilde: Fiskeridirektoratet (www.fiskeridir.no)

3.3. og 3.4). Rundt 70 % av fiskerne driver fiske som hovedyrke.

Årsakene til nedgangen i næringen er mange og sammensatte, men preges i hovedsak av høye produksjonskostnader kombinert med klare markedsbegrensninger til de store og tradisjonelle markedene. Fangstene landes i stor grad til motaksanlegg for råstoff (frysehoteller) og videresendes for bearbeiding i land med betydelig lavere kostnadsnivå. Norge har videre et beskjedent hjemmemarked for fisk. Mesteparten av de fangster som landes går derfor til eksport. De viktigste markedene er EU-landene og USA. Med økende globalisering av handelen har konkurransen økt betydelig på disse markedene. En forbigående sterk kronekurs og vedvarende høye lønnskostnader, sammenlignet med andre land, har forsterket markedsproblemen for norsk fisk. Dessuten møter bearbejdede norske fiskeprodukter handelsmessige begrensninger for eksport, særlig til EU-landene, men også til andre markeder. EUs handelsregime for fiskevarer innebærer at det generelt er toll på de fleste fiskeprodukter, men normalt lave tollsats for fisk som råstoff. Samtidig er det generelt høyere tollsats for bearbejdede fiskevarer. EUs importbestemmelser er imidlertid komplekse med et stort innslag av tollfrie kvoter for bearbejdede fiskeprodukter, og sterkt varierende tollsats også utenfor disse kvotene. Norge har helt siden frihandelsavtalen fra 1973 og nå gjennom EØS-avtalen, også hatt egne kvoter, tollettelser og tollfrihet for en lang rekke fiskeprodukter. De høyeste tollsatsene på opp til 20–25 % gjelder makrell, sildeprodukter, rekeprodukter og kaviar. For fersk og fryst laks er tollsatsen 2 %, mens den for røkt laks er 13 %.

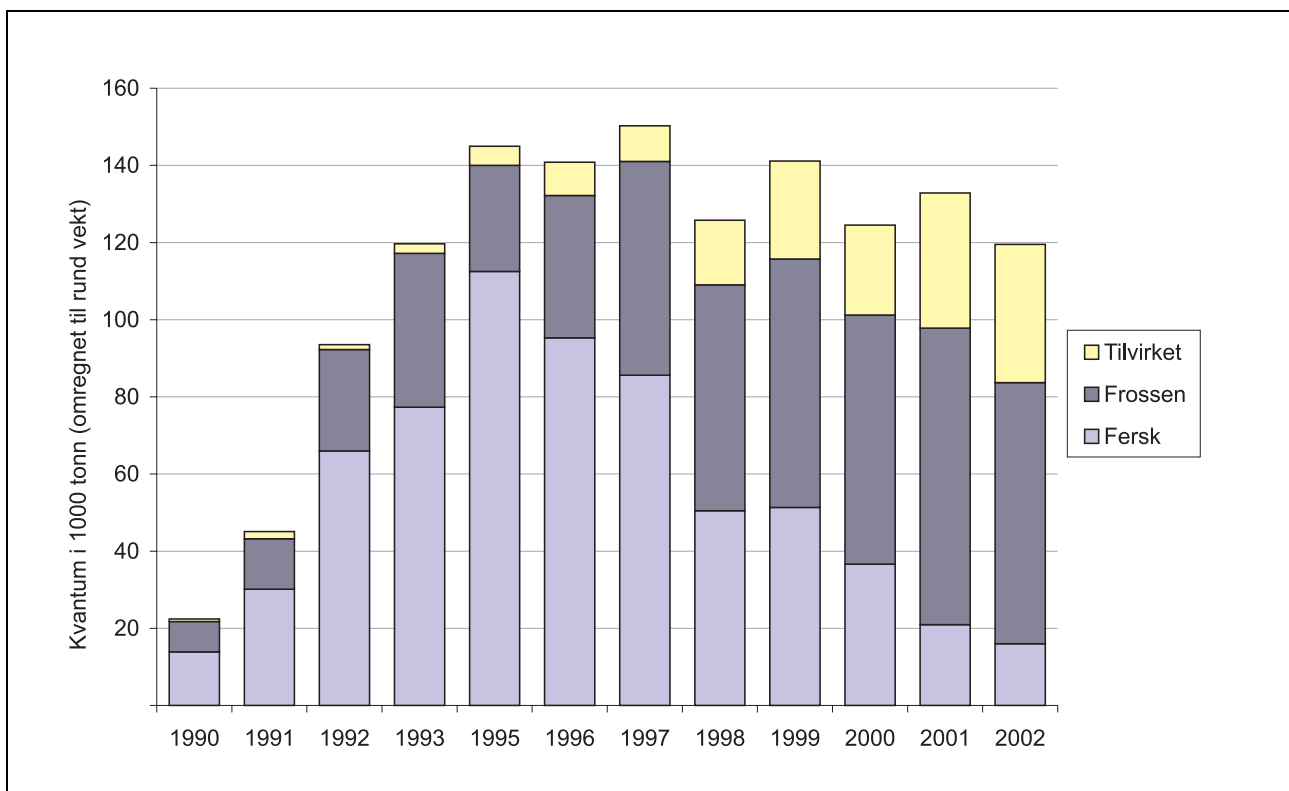
Over de siste årene har det skjedd store forandringer i russisk fiskerinæring, særlig i perioden etter 1991. Den russiske flåten ble trukket tilbake fra verdenshavene, og næringen ble konsentrert hovedsakelig om fiske i de nære farvann. Samtidig pågikk en utvikling fra planøkonomi til en markedsbasert tilpasning. Dette førte til at de økonomiske overføringene til rederiene opphørte, og kravene til næringen var egenfinansiert drift, basert på et nytt kvotefordelingsystem. Målet for russisk fiskerinæring skulle være høyverdig fisk levert til geografisk nære områder, men som en konsekvens av den relativt sterke satsingen på fiske etter fiskeslag som ga valutainntekter, ble leveransene til hjemmemarkedet beskjedne sammenlignet med sovjetperioden. Russiske fangster ble i økende grad levert til norske bedrifter og i noen grad også levert ved kai i europeiske havner. Gjennom hele 1990-tallet ble store mengder rus-

siskfanget hvitfisk fra Barentshavet i stor grad solgt til eller via Norge (se figur 3.5). Norske bedrifter var et naturlig valg for russiske fartøyer på grunn av den gunstige geografiske lokaliseringen i forhold til fiskefeltene, og rask håndtering av landingene og oppgjør i gunstig valuta var også et komparativt fortrinn for Norge. De siste årene har tendensen vært at større kvanta har blitt levert til store fabrikkskip som går direkte til de store markedene. Dette har bidratt til å svekke mottaksapparatet i Nord-Norge, og det er verd å merke seg at norske fiskere leverer stadig mer fisk (sild og sei) til mottak i Nordvest-Russland. I Nordvest-Russland er for øvrig flåtestrukturen preget av større havgående fartøy, og det finnes ingen typisk kystflåte. Ressursene av fisk og skalldyr langs kysten av Kola-halvøya er små, noe som nok er en av årsakene bak denne flåtestrukturen.

Det russiske parlamentet har siden tidlig på 1990-tallet arbeidet med en fiskerilov. Etter at lovforslaget endelig ble godkjent av både Statsdumaen og Føderasjonsrådet våren 2001, ble det forkastet av Presidenten. Et revidert forslag ble forkastet av Statsdumaen i desember 2002. Mangelen

på en føderal fiskerilov har ført til stor grad av usikkerhet i næringen.

Det pågår nå et fiskerisamarbeid mellom norske og russiske myndigheter på regionalt nivå. En arbeidsgruppe med representanter fra fylkeskommunene i Finnmark og Troms, med tilslutning fra Landsdelsutvalget og Barents Company, har samarbeidet med representanter fra de russiske fylkene Murmansk, Arkhangelsk, republikken Karelen og russiske organisasjoner om et norsk-russisk fiskeriprojekt. Dette prosjektet er med på å gi retning til videre samarbeid, både med hensyn til flåten og den landbaserte industrien. Gjennom dette arbeidet er det blant annet foreslått at norsk fiskerinæring må delta som aktive investorer og medaktører i de endringer som nå skjer i den russiske fiskerinæringen, blant annet gjennom krysseierskap i flåten og den landbaserte industrien og ved å gi økonomisk støtte til utbyggingsplaner som omfatter både fangst, foredling og salg. Med et slikt tett samarbeid er det ikke usannsynlig at en nordnorsk fiskeindustri, som er tynget ned av stor overkapasitet, mye gjeld og store lønnskostnader, i fremtiden vil kunne komme til å flytte arbeidsplasser til Russland.



Figur 3.5 Leveranser av russiskfanget torsk til Norge 1990–2002

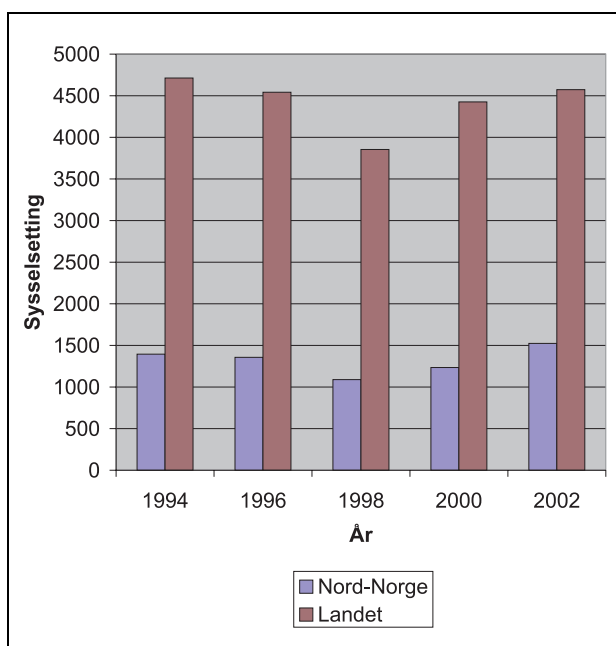
Kilde: Fiskeriforskning (www.fiskeriforsk.no)

3.4.3 Havbruksnæringen

Mens det globale uttaket av villfisk har stabilisert seg over det siste tiåret, vokser oppdrettsnæringen kraftig. Dette gjelder også for Norge. Fiskeri- og havbruksnæringen har blitt en av Norges viktigste næringer, og stod for 5,7 % av den norske eksporten i 2002. Av de ulike artene er det laks og ørret som er viktigst med en andel på 38 % av en samlet eksportverdi av fisk og fiskeprodukter på 28,7 milliarder kroner (2002). Forutsetningene for oppdrett av kaldtvannsarter i de nordligste områdene av landet er også gode, med store skjermede havområder, lav befolkningstetthet og dermed lav konkurranse om bruk av arealene og god tilgang på arbeidskraft med fiskerirelatert kompetanse. (Se figur 3.6). I 2001 var en tredjedel av konsesjonene for lakseoppdrett tildelt foretak i de tre nordligste fylkene. Totalt ble det produsert 553 945 tonn sjømat i oppdrett i 2002 til en verdi av 9,1 milliarder kroner. Av dette ble 202 296 tonn (ca. 37 %) med en verdi på 3,4 milliarder produsert i Nord-Norge. (Figur 3.7).

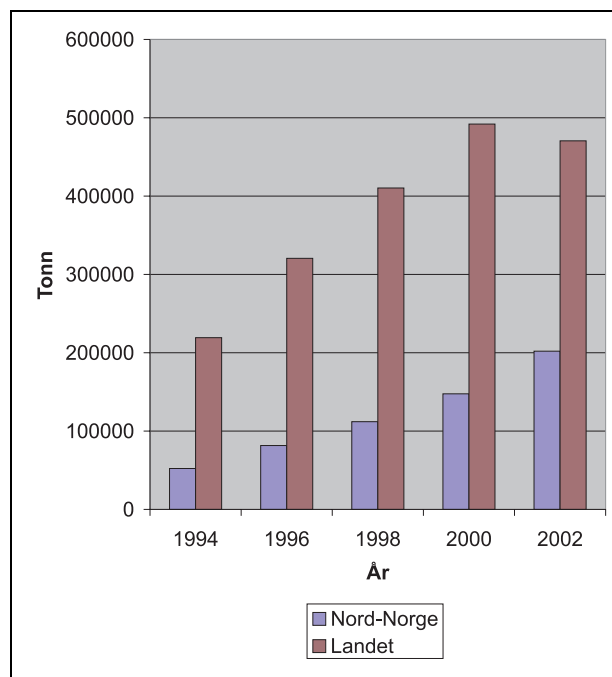
I dag er oppdrettslaks Norges viktigste husdyr og den eneste kjøttproduksjonen som er lønnsom i et bedriftsøkonomisk perspektiv ved frihandel. Kostnadsnivået for produksjon i havbruksnæringen er imidlertid så høyt at det krever godt betalende markeder.

Det satses tungt på forskning og utvikling av oppdrettsnæringen. Den største innsatsen har dreid seg om laks og ørret. Det har imidlertid også



Figur 3.6 Sysselsetting innen oppdrett

Kilde: Fiskeridirektoratet (<http://www.fiskeridir.no>)



Figur 3.7 Solgt mengde sjømat fra oppdrett

Kilde: Fiskeridirektoratet (<http://www.fiskeridir.no>)

vært betydelig FOU-aktivitet knyttet til oppdrett av kveite, torsk og skjell. Den svake økonomien i dagens lakseoppdrett er et varsel om hardere konkurranse i markedene og trange marginer i næringen. Havbruksnæringen har derfor bare til en viss grad blitt den nye næringsmotoren den var forventet å bli for kysten, både med henblikk på sysselsetting og verdiskaping. Sykdom, rømming, overproduksjon og anklager om prisdumping er noen av årsakene til problemene. Også nye former for havbruk vil møte slike utfordringer – snarere før enn senere. En planmessig utvikling, som raskt kan tilpasse seg markedsendringer, blir nødvendig for å begrense smertefulle omstillinger. Det blir også avgjørende at en i oppdrett av nye arter unngår å gjenta miljøfeilene som lakseoppdrett har gjort, og ikke forsterker problemene som laksenæringen fortsatt forårsaker. Boks 3.8 tar for seg noen av miljøutfordringene i havbruksnæringen et internasjonalt perspektiv.

Samtidig som en vekst i oppdrettsnæringen vil øke miljøutfordringer lokalt, kan en slik vekst også øke presset på globale fiskeriressurser. Allerede i dag forbruker lakse- og ørretoppdrett nærmere halvparten av verdens fiskeolje. Vekst i oppdrett av torsk, kveite, laks og ørret vil øke presset på industriisk som blant annet lodde og kolmule. Dette har drevet frem forskningsinnsats rettet inn på å finne alternative fôrressurser, for eksempel planter, og bedre utnyttelse av fiskeavskjær til fôr.

Boks 3.8 Når havbruk får konsekvenser for naboland

Miljøeffekter av havbruk

- Økosystemeffekter (f.eks. endring av konkurranseforhold mellom arter)
- Genetisk påvirkning (f.eks. rømt oppdrettsfisk som parrer seg med villfisk)
- Spredning av sykdom og parasitter (f.eks. ILA, lakselus og Gyrodactylus salaris)
- Fôrtilgang (Høsting av bestander for å skaffe fôr til oppdrett)
- Predatorkontroll (f.eks. skyte oter i lakseoppdrett og ærfugl i skjelloppdrett)
- Forurensing (f.eks. eutrofiering fra fôr og tungmetaller fra notimpregnering)
- Arealkonflikter

Eksempel: Lakseoppdrett i Tanafjorden

Finland har vært svært kritiske til oppdrettsvirksomheten i Finnmark på grunn av rømninger fra oppdrettsanleggene og risiko for sykdomsspredning. Dette gjelder spesielt risikoen for at oppdrett i Tanafjorden kan få virkninger for Tana-laksen (en av verdens viktigste laksestammer), som er en norsk-finsk fellesressurs. Så langt er de påviste konsekvensene ubetydelige, men risikoen er fortsatt til stede.

Eksempel: Utsetting av lagesild i Enaresjøen

Et eksempel fra ferskvann er utsetting av lagesild ved Enaresjøen i Finland, som har medført at denne arten er blitt tallrik i hele Pasvikelva, med betydelige økologiske konsekvenser.

Havbruksnæringen er foreløpig relativt begrenset i de øvrige landene i nordområdene, men mulighetene antas å være gode for eksempel i Nordvest-Russland.

3.4.4 Reindriftsnæringen

Reindriftsnæringen i Norge, Sverige, Finland og Russland er en av de viktigste bærere av kultur og identitet, og har stor betydning for de samiske samfunn både økonomisk, sysselsettingsmessig, sosialt og kulturelt. Store endringer gjennom de siste 50 år har påvirket og utviklet reindriftsnærin-

Tabell 3.4 Antall reinsdyr og antall reindriftsutøvere i nordområdene¹

	Antall dyr	Antall utøvere	Areal reinbeite (km ²)
Russland	1 200 000	60 –70 000 ²	3 000 000
Finland	200 000	5 600	114 000
Sverige	250 000	4 500	160 000
Norge	200 000	2 700	140 000
Alaska	18 000	21 ³	4

1 Tallene for Norge omfatter også Sør-Norge, og trolig tilsvarende for Sverige og Finland. For Nord-Norge anslår Økonomisk utvalg for reindriftsnæringen (2003) 170 000 rein, 2 440 utøvere og et areal på 108 000 km².

2 Anslag. Statistikken er usikker da reindriften fortsatt er organisert mer kollektivt.

3 Kilde: H. Toolie i World Reindeer Herders. 2001.

4 Tall er ikke oppgitt.

Kilde: Jernsletten og Klokov, 2002. Arctic Council 2000–2002, Senter for Samiske studier, Universitetet i Tromsø, 2002 (<http://uit.no/reindeer-husbandry>)

gen både i Norge og i nordområdene generelt (se boks 3.10).

Hovedutfordringene for næringen er å øke inntjeningen gjennom markeds kunnskap/kontakt. I tillegg gir endringer i ytre rammebetingelser store utfordringer. Dette gjelder endringer av beiteområdene, statlig støtte, rettighetsspørsmål m.m. Tap av beiteområder er et problem. Dette skjer som følge av nedbygging og oppsplitting ved utbygging av veier, boliger, hytter, olje- og gassledninger, kraftlinjer m.m. Tap av dyr som følger av økende rovdyrbestander er også en faktor innen Skandinavia, så vel som redusert kvalitet på beiteområder grunnet overbeiting. I Russland og Alaska er økende bestand av villrein (caribou) på bekostning av tamrein også en utfordring. I Skandinavia bidro ulykken ved kjernekraftverket i Tsjernobyl til et negativt fokus på næringen på grunn av opptaket av radioaktivt nedfall. Regler som Norge har forpliktet seg til gjennom EØS-avtalen har bidratt noe til økte kostnader: F.eks. har transportkostnadene for slaktedyr økt fordi reglene vanskeliggjør drift av mindre slakterienheter.

I Russland ble reindriften i sovjettiden berørt av kollektiviseringspolitikken, hvor staten med tvang overtok private reinflokker og samlet dem i statlige reindriftsfermer. På 1990-tallet endret denne situasjonen seg, og det ble igjen rom for privat eierskap. I dag er omtrent 50 % av reinsdyrene i privat eie. Russland har omlag to tredjedeler av verdens totale bestand av tamrein, selv om bestanden har blitt kraftig redusert over de siste tiårene. I Nord-

Boks 3.9 Reindriften i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv

Sirkumpolart finnes det i alt 24 ulike etniske folkegrupper som har reindrift som hovednæring – lokalisert i Norge, Sverige, Finland, Russland og Alaska. Reindrift foregår også i Mongolia. I Norge og Sverige er reindriften knyttet til den samiske befolkningen gjennom et eget lovverk (unntatt 5 tamreinlag i Sør-Norge). I Finland kan reindrift drives både av den samiske og den finske befolkningen. I Russland drives reindrift av mange ulike folkegrupper, mens reindriften i Alaska er forbeholdt urbefolkningen gjennom et eget lovverk.

Som et direkte resultat av Brundtland-kommisjonens «En bærekraftig utvikling» etablerte norske reindriftsamere et formelt samarbeid med Det sovjetiske vitenskapsakademiet i Moskva og reineiere i Sovjetunionen våren 1990. Siden den gang har den samiske reindriften utviklet et stort og unikt utvekslingsprogram for reineiere og forskere. Høsten 1994 arrangerte Norske reindriftsamers landsforbund (NRL) verdens første reindriftsfestival i Tromsø med 360 deltagende reineiere, derav 180 fra de russiske reindriftsområdene. Dette bidro til et enestående samarbeid mellom reineierne og medførte økt tillit mellom aktørene.

I 1997 ble Association of World Reindeer Herders (WRH) etablert i Nadym, Vest-Sibir. WRH er en verdensomspennende fagorganisasjon for verdens 70 000 reineiere i nordområdene. Under WRHs andre verdenskongress i Finland i 2001 ble Anar-deklarasjonen for bærekraftig utvikling, verdiskaping og kunnskapsproduksjon i reindriften vedtatt.

På initiativ fra utenriksminister Knut Vollebæk ble reindriftsspørsmålet satt på dagsorden i norsk utenrikspolitikk og i det internasjonale arktiske samarbeidet, noe som blant annet medførte at Association of World Reindeer Herders (WRH) fikk observatørstatus i Arktisk råd.

Hovedinntektskilden i reindriftsnæringen er i dag kjøttproduksjon. I Norge ble det i 2002 slaktet nesten 66 000 dyr (1800 tonn). Dette utgjør en kjøttverdi på ca. 92 mill. kroner, noe som er en økning etter flere år med redusert reintall og slaktning. Dagens norske reindrift er beregnet til å omfatte ca. 1 000 årsverk, så til tross for økt verdi er det kun en brutto kjøttinntekt på gjennomsnittlig 90 000 kroner pr. årsverk.

vest-Russland har bestanden holdt seg relativt stabil. Reindriften i Russland har ikke vært regulert gjennom noe eget lovverk og har heller ikke tradisjonelt vært reservert bestemte folkegrupper. I dag er det et lovverk under utarbeidelse, men den fremtidige juridiske rammen er uklar.

3.4.5 Landbruks-, skogbruks- og kombinasjonsnæringer

Landbruk er en relativt liten næring i nordområdene. Klimaforholdene er en begrensende faktor, men også manglende infrastruktur, lavt befolkningsgrunnlag, avstand til markedet og bruksrettigheter til land gir næringen utfordringer. Alaska, for eksempel, produserer kun 10 % av eget konsum av landbruksprodukter. Det er også betegnende at landbruket i de nordlige delene av Finland og Sverige i stor grad er avviklet. Landbruket møter også utfordringer i det nordlige Norge.

Boks 3.10 gir en oversikt over jord- og skogbruket i Nord-Norge i dag. I Nord-Norge, som i resten av Norge, har normalt ett eller flere familiemed-

lemmer på gårdsbruk nå lønnet arbeid som en viktig del av familiens totale inntektsgrunnlag. Utviklingen mot eneyrketilpasninger og strukturelle endringer har vanskeliggjort fiskarbondekombinasjonen og ført til en betydelig nedgang i antall enheter både i fjordfiskeflåten og i jordbruket. Kombinasjoner av ulike næringer kan gi muligheter for bedre utnyttelse av ressursene, jevn inntekt og muligheter for inntektsøkninger.

Dersom man tar 1960 som utgangspunkt, har norsk jordbruk samlet økt produksjonsvolumet med om lag 75 % mens arbeidsforbruket er redusert til en fjerdedel. Samtidig er størrelsen på det totale jordbruksarealet som er i drift om lag uendret. Antall driftsenheter i jordbruket er redusert hvert eneste år etter annen verdenskrig. Reduksjonstakten har økt de aller siste årene, og er høyere i Nord-Norge enn i store deler av landet for øvrig. Nedleggingen kan delvis forklares ved langvarige og omfattende endringer både i næringen selv og eksternt. Viktige interne drivkrefter, som er generelle for industriland mer enn spesielle for Norge, er kombinasjonen av tilgang til ny tekno-

Boks 3.10 Jord- og skogbruket i Nord-Norge

Landbruket i Nord-Norge utgjør omlag 9,3 % av det totale landbruksarealet som er i drift her i landet og 9 % av totalt antall driftsenheter. Jordbruket står for omlag 3,5 % av samlet sysselsetting i landsdelen eller omlag 7 000 årsverk (2003). Knappt 25 % av arbeidsinnsatsen utføres av kvinner.

I år 2000 var det i Nord-Norge i industrien ansatt omlag 2 600 personer, og total produksjonsverdi var anslagsvis 6 milliarder kroner. Dette utgjorde omlag 6,5 % av den totale produksjonen og sysselsettingen innenfor den jordbruksbaserte nærings- og nytelsesmiddelindustrien i Norge.

Skogbruket i Nord-Norge står for omlag 3 % av den årlige avvirkingen i landets skoger, ved siden av at utmarksarealene for øvrig gir rike muligheter for jakt og fiske. Omsetningen i skogbruk og trevareindustri i Nord-Norge tilsvarte i 2000 en total produksjonsverdi i overkant av 1,1 milliarder kroner og samlet sysselsetting var på omlag 1 200 årsverk. Bruttoverdien av selve tømmerhogsten var i 2001 på omlag 66 millioner kroner.

Tabell 3.5 Hovedproduksjoner innen landbruk i Nord-Norge

Produksjoner	Andel av landets produksjon
Kumelk	10,5 %
Geitemelk	38 %
Storfekjøtt	9,6 %
Sauerkjøtt	15 %
Svinekjøtt	4,5 %
Egg	3,5 %
Poteter/grønnsaker	3 %

Kilde: SSB (<http://www.ssb.no>), samt tall budsjettnemda for jordbruket

logi (mekaniske hjelpemidler, planteforedling, husdyravl) og vilje til å ta den i bruk, og at etterspørselen etter matvarer øker forholdsvis lite selv om inntektsnivået i samfunnet for øvrig øker. Derfor har inntektsnivået i jordbruket, målt pr. timeverk, vært lavt sammenlignet med det generelle lønnsnivået, og næringen har stått svakt i konkurransen om arbeidskraft.

Norsk landbrukspolitikkk kjennetegnes av skjerming av det nasjonale markedet gjennom tollsatser og betydelige subsidier over statsbudsjettet. Fra tidlig i 1990-årene ble politikken lagt om med sikte på å redusere kostnadsnivået og øke konkurransekraften. Samtidig skjedde reformer av landbrukspolitikken i EU, USA og andre industriland, inkludert harmonisering gjennom WTO. Betydelige deler av den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien er nå direkte konkurranseutsatt i medhold av avtaler med EU.

Jordbruksproduksjonen i Russland gikk kraftig tilbake i første halvdel av 1990-årene, mens det i de aller siste årene har vært en stabilisering og til dels økning. Fra 1990 til 2000 gikk matforbruket pr. innbygger kraftig ned, også i Nordvest-Russland. Eksempelvis ble melkeproduksjonen i Arkhangelsk fylke redusert med mer enn 60 % fra 1990 til 2000. Arkhangelsk er likevel det beste jordbruksområdet i Nordvest-Russland og dekket i 2002 store deler av eget forbruk av kjøtt, egg, grønnsaker, poteter og melk- og meierivarer. I Murmansk fylke ligger nå en tredjedel av landbruksarealet brakk. Årsaken er bl.a. mangel på gjødsel og såfrø. Fylket har 20 % egendekning av melk og kjøtt, og er selvforsynt med egg og fjørfekjøtt. Det er betydelige miljøproblemer knyttet til gjødselhåndtering og avrenning av næringsstoffer. Utvalgets inntrykk fra samtaler i Moskva er at føderale myndigheter ikke beregner vekst i landbruket i nord. Den føderale støtten er også beskjeden, og overføringer til landbruksformål utgjør mindre enn 1 % av statsbudsjettet. I de aller siste årene har det likevel igjen vært vekst i jordbruksproduksjonen både i Arkhangelsk og Murmansk fylker, og de regionale myndighetene har som ambisjon å fortsette og forsterke denne utviklingen. I tillegg til de store landbruksforetakene satses det i Arkhangelsk på utvikling av privat, småskala jordbruk. En av de største hindringene for en positiv utvikling av landbruket i Arkhangelsk er manglende organisering av omsetningen, som innebærer en usikker avsetning av produktene.

Russland har om lag en femtedel av verdens skogressurser, med en årlig samlet tilvekst på 1 milliard m³. Registrert avvirking av tømmer har i de senere årene vært i størrelsesorden 150 mill. m³ (20 ganger avvirkingen i Norge), 20–25 mill. m³ av dette i Nordvest-Russland. Mesteparten av skogarealet eies av staten, og hogstformen er i all hovedsak flatehogst. Det er lite tradisjon for planting eller annen form for skogregenerering på hogstflatene. Fordi det er mangel på videreforedlingsmuligheter, eksporteres mesteparten av tømmeret fra gammelskogen til Vest-Europa og spesi-

elt til de nordiske landene i form av rundtømmer. Føderale russiske myndigheter er imidlertid i ferd med å forberede ny lovgivning om rettighetene til å drive skogbruk, samt endringer av systemet med eksportavgifter for å stimulere til foredling i Russland fremfor eksport av tømmer som råvare.

3.4.6 Reiseliv i Barentsregionen

Reiseliv er en global vekstnæring. Verdens befolkning reiser stadig mer og bruker større deler av inntekten til reise og fritid. Naturopplevelser, med ren natur, helse, fysisk aktivitet i kombinasjon med lokaliteter med høy standard, blir stadig mer populært. Denne tendensen burde gi reiselivet i nordområdene store muligheter fordi de viktigste konkurransefortrinnene her nettopp er knyttet til natur og kultur. Den store veksten i cruisenæringen i

Boks 3.11 Om utviklingen i reiselivssektoren i Nord-Norge

Reiselivsnæringen er arbeidskraftintensiv med mange distriktsarbeidsplasser. Andelen kvinne- og deltidsarbeidsplasser er stor, og den skaper sommerjobber. Den genererer inntekter utenfra, og er eksportrettet da en stor andel tilreisende er utlendinger. De utgjorde ca. 26 % av antall overnattinger i Nord-Norge i 2002.

I 2001 omfattet nordnorsk reiseliv ca. 12 000 årsverk med en omsetning på omlag 12 milliarder kroner. Reiselivsbedriftene i Nord-Norge består av en blanding av noen få store bedrifter og mange mindre, ofte familiebedrifter.

Tabell 3.6 Nordnorsk reiseliv i 2002

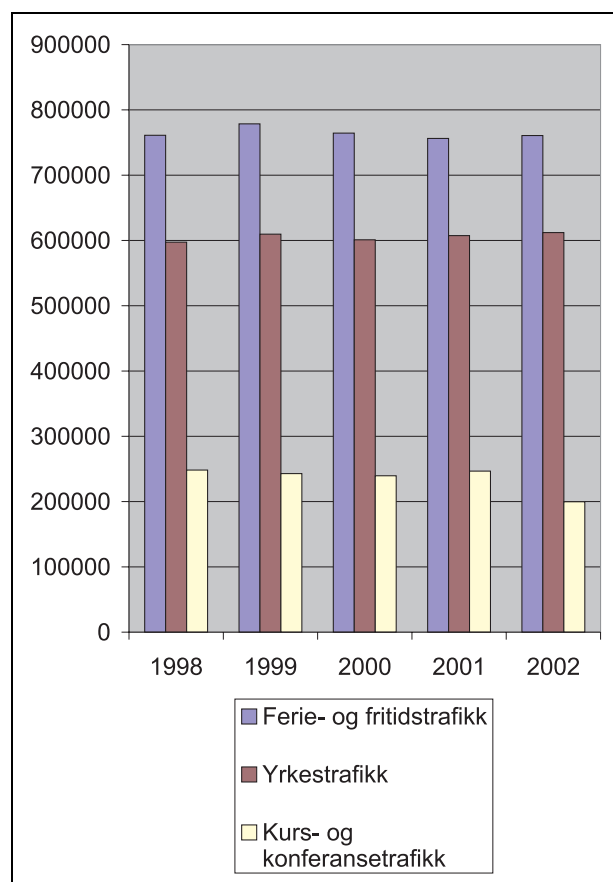
	Årsverk	Omsetning i mill. kr.
Overnatting/servering	7100	3960
Luftfart	1738	3673
Sjøfart	815	950
Annen transport	685	1255
Reisebyrå/turoperatør	225	110
Kultur/attraksjoner/museer/samlinger	240	75
Handel	1000	1100

Kilde: Reiselivsbedriftenes Landsforbund (2003) (www.rbl.no)

Tabell 3.7 Reiselivets omfang i 2002 fordelt på fylkene

	Årsverk	Omsetning i mill.kr.
Finnmark	2047	1935
Troms	4192	3522
Nordland	5564	4738
Sum	11803	10195

Kilde: Reiselivsbedriftenes Landsforbund (2003) (www.rbl.no)

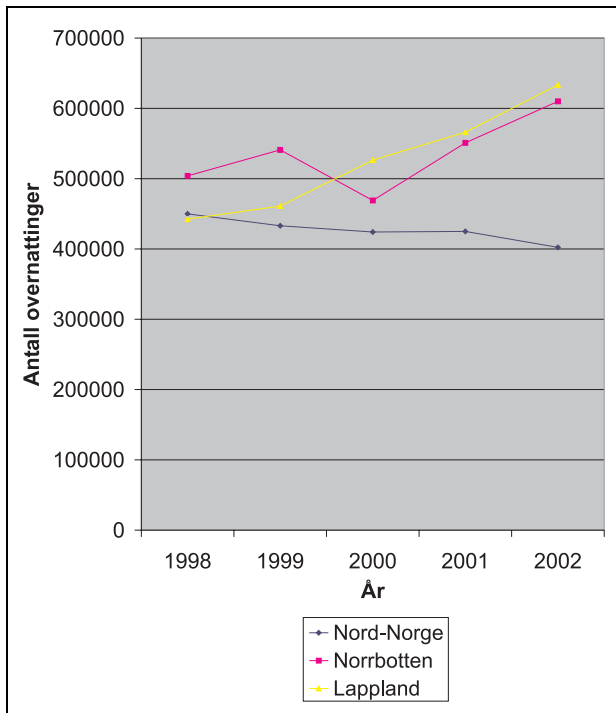


Figur 3.8 Utvikling i antall gjestedøgn i Nord-Norge (1998–2002)

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (www.ssb.no)

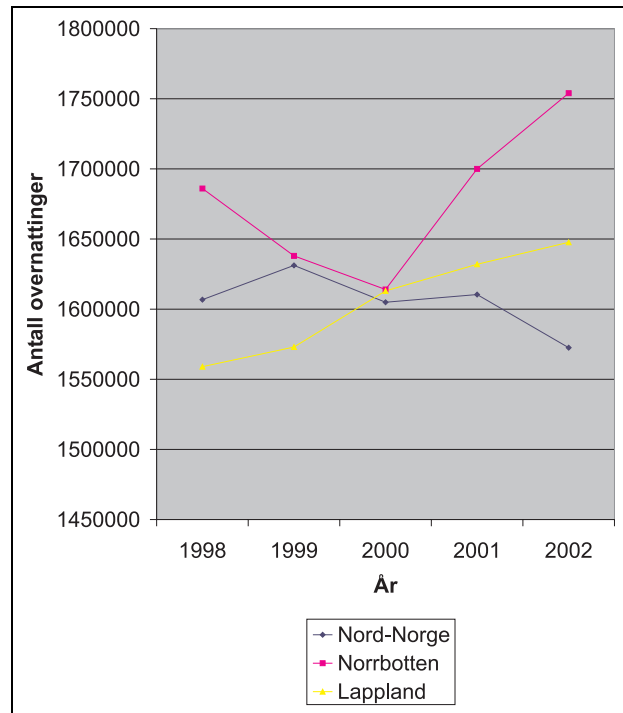
arktiske områder som Alaska, Grønland og Svalbard er et synlig bevis på denne utviklingen.

Reiselivsnæringen er en viktig næring både for sysselsetting og verdiskaping i Nord-Norge. (Se Figur 3.6, 3.7, Tabell 3.7). Boks 3.12 gir en oversikt over utviklingen i næringen i Nord-Norge. Den økonomisk viktigste delen av reiselivet er forretnings- og kurs- og konferansemarkedet. I byene i Nord-Norge har man frem til nå klart å kombinere dette med turistvirksomhet om sommeren. Mye



Figur 3.9 Utenlandske gjestedøgn i Nord-Norge, Norrbotten og Lappland, 1998–2002

Kilde: Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no), Statistiska Centralbyrån (sss.scb.se), Statistikcentralen (www.stat.fi)



Figur 3.10 Overnattingsstatistikk, Nord-Norge, Norrbotten og Lappland, 1998–2002

Kilde: Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no), Statistiska Centralbyrån (sss.scb.se), Statistikcentralen (www.stat.fi)

tyder på at den gruppebaserte sommertrafikken er i nedgang fordi turistene etterspør mer individuelle opplevelser.

I Barentsregionen er det store, nærmest uberørte og svært forskjellige naturområder. Her ligger det til rette for å utvikle i fellesskap et reiseliv basert på områdets kultur- og naturressurser, og drevet av lokale krefter. Det finnes allerede gode eksempler på småskala, naturbasert turisme som er av stor verdi og ikke truer naturgrunnlaget.

Gjennom 80- og 90-årene var næringen i en jevn vekst som har flatet ut de siste årene. Avstanden til markedene og norsk kostnadsnivå, er noe av årsaken. Utvikling av nye produkter basert på mer aktivitet og opplevelser, kultur og historie kan bidra til ny giv.

Reiselivsnæringen er en viktig næring både for sysselsetting og verdiskaping i Nord-Norge. Den genererer inntekter utenfra, og er eksportrettet da en stor andel tilreisende er utlendinger (se figur 3.9, 3.10). I 2001 omfattet nordnorsk reiseliv ca. 12 000 årsverk med en omsetning på omlag 12 milliarder kroner. Gjennom 80- og 90-årene var næringen i en jevn vekst som har flatet ut de siste årene. Avstanden til markedene og norsk kost-

nadsnivå er noe av årsaken. Imidlertid må det pekes på den kraftige kapasitetsveksten i hurtigrute-flåten som til dels veier opp for tilbakegangen i de landbaserte bedriftene. Utvikling av flere nye produkter basert på mer aktivitet og opplevelser, kultur og historie kan bidra til ny giv i næringen.

Sverige og Finland har valgt andre tilnæringer enn Norge for å utvikle reiselivsnæringen i nordområdene. I Finland har man, for eksempel, bygget opp en tung reiselivsindustri gjennom en langsiktig, helhetlig og målrettet satsning, hvor også det offentlige har investert strategisk i infrastruktur. Med dette menes også utvikling av aktiviteter og opplevelser, f.eks. traseer for skigåing, hundekjøring og scooterkjøring eller skibakker, kaier og hyttefelt. Også Sverige har satsset tung på å utvikle reiselivet som helårig basisnæring i ellers næringssvake områder. I begge land er det etablert fyrårnsbedrifter som for eksempel Ishotellet i Saniälki og julenisseland i Rovaniemi, som trekker betydelig med mennesker til regionene. Som overnattingsstatistikken viser har Nord-Norge, Nord-Sverige og Nord-Finland hatt forskjellig utvikling i antall gjestedøgn (se figur 3.9 og 3.10).

3.4.7 Petroleumsressursene

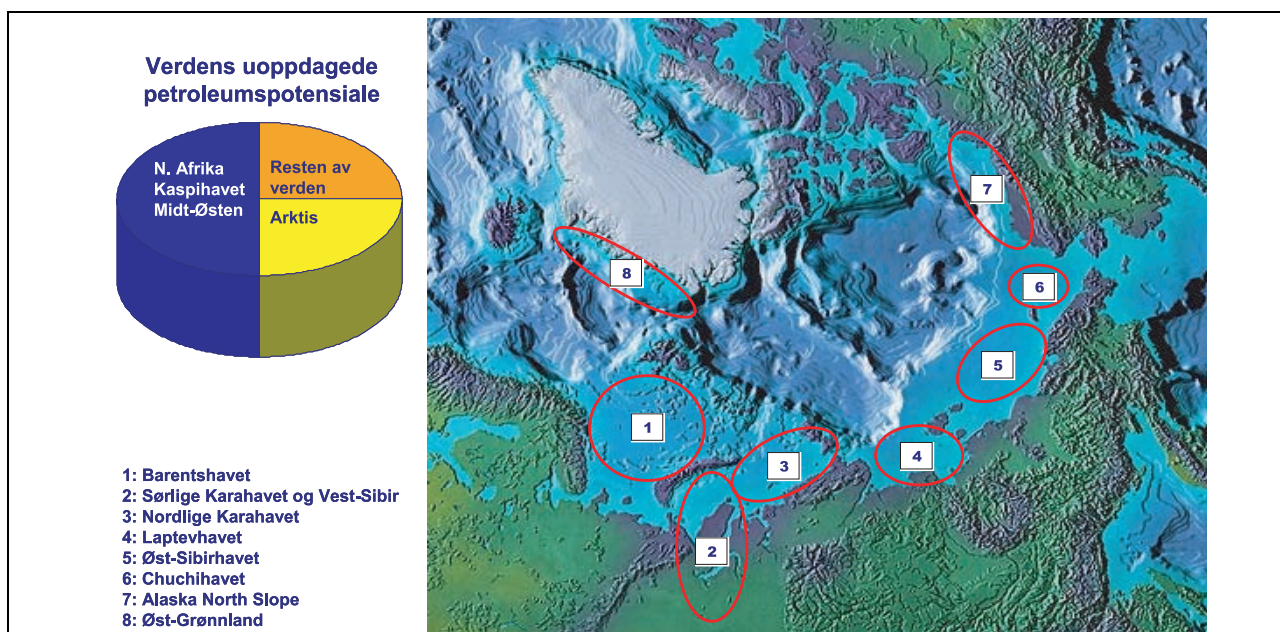
Arktis er et meget petroleumsrikt område. Det er påvist store olje- og gassforekomster i de russiske arktiske petroleumbassengene, nord for Alaska og i de nordlige canadiske områdene. Dekningsgrad og kvalitet av geofysiske data varierer, men er relativt god i de isfrie områdene. En del av dataene er imidlertid av eldre årgang og av dårlig teknisk kvalitet. Basert på disse dataene er det identifisert flere store sedimentære basseng som hver for seg har et stort petroleumpotensial. På grunn av den varierende datadekningen er det stor usikkerhet i anslagene for størrelsen på de uoppdagede ressursene. Anslagene varierer også fra kilde til kilde, men det antas at omkring 25 % av verdens uoppdagede petroleumsressurser ligger i Arktis. (Figur 3.11). Det er gjort gassfunn i norsk Barentshav og det antas at det ligger et potensial i det uavklarte grenseområdet mellom Norge og Russland. Det å utnytte disse ressursene vil være krevende siden mange av disse områdene er vanskelig tilgjengelige, sårbare, teknologisk svært utfordrende og ligger langt fra markedene.

Både i Alaska og det nordlige Canada utvinnes det olje og gass. Denne produksjonen knyttes til markedene i sør gjennom rørledninger. I Russland foregår det betydelig landbasert produksjon av både olje og gass i nord, og da særlig i Vest-Sibir og Timan-Petsjora-områdene. I de isfrie delene av Barentshavet og Karahavet har det vært lett etter olje og gass siden tidlig på 80-tallet. Det ble gjort

store funn av gass både på norsk og russisk side. Det er spesielt de store funnene i Karahavet, på Jamalhalvøya, og Shtokmanovskoyefeltet på russisk side av Barentshavet, som utgjør den største delen av det oppdagede potensialet i dag. Figur 3.12 viser olje- og gassfunn i de eurarktiske områdene. To felt i havområdene her er allerede under utbygging: Prirazlomnoje utenfor kysten i Timan-Petsjora og Snøhvit i norsk Barentshav.

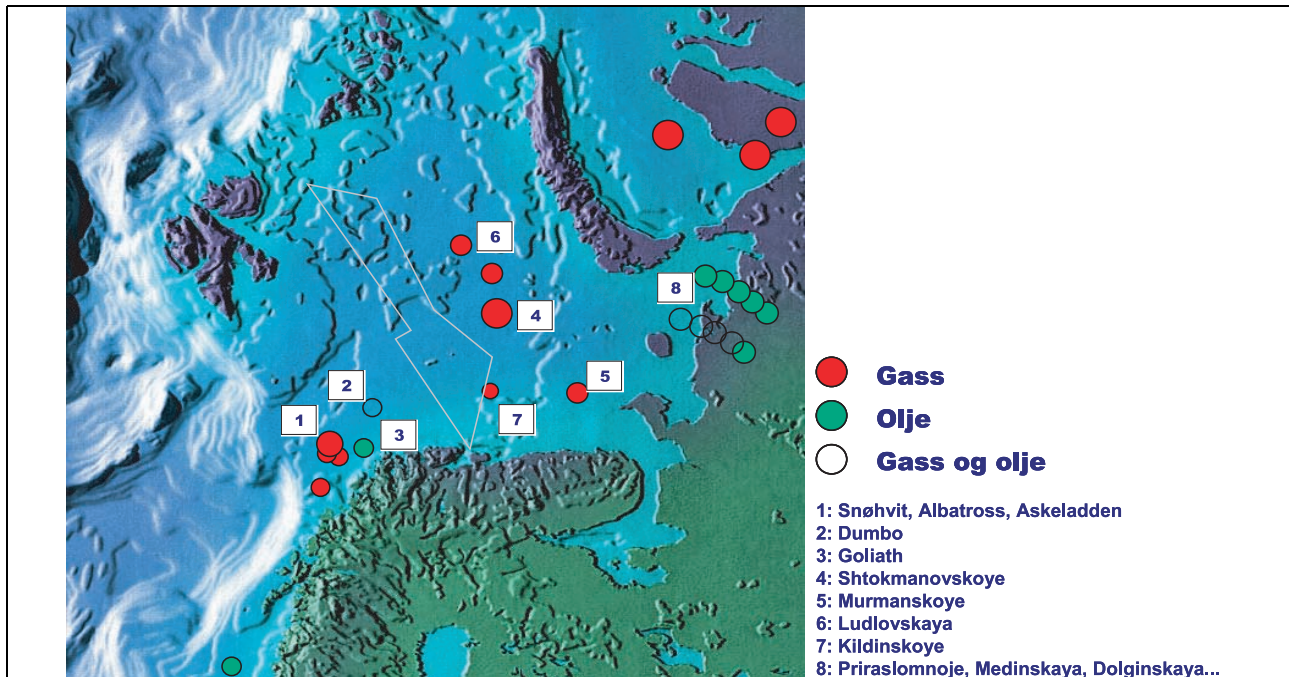
På norsk side er det kun Snøhvit-feltet som har blitt åpnet for produksjon. Uttaket av naturgass i form av LNG fra dette feltet representerer imidlertid noe nytt i forhold til realisering av gass. Det er rimelig å anta at dette kan få stor betydning for hvordan de øvrige gassressursene i Barentshavet kan kommersialiseres i fremtiden.

I Russland har det foreløpig vært satset på den landbaserte virksomheten, og russiske selskaper har derfor ikke utviklet særlig tung offshore-kompetanse. Når det gjelder gassutbygging, har utfordringene vært særlig knyttet til transportmulighetene til markedet. I løpet av et 10–15 års perspektiv kan imidlertid mye forandres. En viktig faktor er forholdene mellom de russiske selskapene og deres strategiske samarbeid med vestlige selskaper. Det har imidlertid vært betydelig skepsis på myndighetsnivå, spesielt militært, mot å slippe utenlandske selskaper inn på bred basis i områder som er strategisk viktige. Tettere samarbeidskonstellasjoner mellom selskaper gir større mulighet til å utnytte kompetanse. I 2003 kjøpte BP 50 % av russiske TNK for 3.2 milliarder US\$, og Exxon for-



Figur 3.11 Petroleumpotensiale i nordområdene

Kilde: Statoil (www.statoil.com)



Figur 3.12 Olje- og gassfunn i Barentshavområdet

Kilde: Statoil (www.statoil.com)

handler nå om å kjøpe 40 % av Yukos for 30 milliarder US\$.

3.4.8 Samarbeid med Nordvest-Russland innen industri og bergverk

I de nordnorske fylkene ble det i årene etter annen verdenskrig bygd opp en betydelig industrivirksomhet. I 2000 omfattet industri- og bergverksdrift nesten 19000 ansatte og sektoren hadde en omsetning på om lag 30 milliarder kroner.

Utviklingen i denne næringen i Nord-Norge har i grove trekk fulgt utviklingstrekkene for norsk industri ellers. I perioden 1970 til 1990 falt sysselsettingen i norsk industri kraftig tilbake. Det samme gjaldt industrien i Nord-Norge, som imidlertid økte sin andel av samlet industrisysselsetting. Etter 1990 økte sysselsettingen i industrien på landsbasis frem til 1998, for så å falle nokså kraftig etter 1998. I denne perioden, og spesielt i de aller siste årene, har industrien i Nord-Norge tapt sysselsettingsandeler i forhold til landet ellers. Nordnorsk industri har likevel fortsatt i dag en noe større andel av sysselsettingen enn i 1970.

Samarbeid med Russland vil kunne bidra til en mer positiv utvikling for industrien i Nord-Norge. En del vellykkede samarbeidsprosjekter er gjennomført, men det er foreløpig lite stabilitet og langsiktighet i dette samarbeidet. Norsk Hydro er en betydelig kjøper av apatitt fra Kolahalvøya, og på

sikt er det håp om at flere bedrifter i norsk bergverksindustri kan finne samarbeidspartnere i Russland for både investering, overføring av teknologi og produktutvikling. Mange har også store forhåpninger til at olje- og gassutviklingen i Barentshavet skal kunne bli en katalysator til bredere samarbeid.

3.4.9 Et næringsliv under press

I de foregående kapitlene har vi sett at flere av de naturressursbaserte næringene er under stort press, noe som bidrar til at man i nordområdene opplever store endringer i sysselsettingsstrukturen.

Antall sysselsatte i Nord-Norge har ikke endret seg vesentlig mellom 1980 og 2001. Det har derimot skjedd en forskyvning i sysselsetting mellom ulike næringsgrupper. Det gjelder ikke bare de tradisjonelle, ressursbaserte næringene. I offentlig sektor er det også endringsprosesser på gang. Teknologisk utvikling har ført til langt mindre arbeidsintensive produksjonsformer, noe som har gjort seg spesielt gjeldende innen tele- og posttjenesten. Forsvaret, som har spilt en betydelig rolle som arbeidsgiver i nord, både i Norge og øvrige arktiske randstater, har redusert sin tilstedeværelse betydelig.

Problemer og pessimisme i sentrale næringer medfører naturlig nok en dominoeffekt også for andre næringer og arbeidsplasser. Det er derfor

nødvendig å satse på alternativer som kan utvikles til å bli et trygt og langsiktig grunnlag for ny sysselsetting. For Norges del kan et samarbeid med Russland åpne for nye muligheter. Dessuten, reduksjonen i offentlige arbeidsplasser frigjør arbeidskraft som kan være en fordel for bransjer i tertiærnæringen. Det er grunn til å forvente at for eksempel reiselivsnæringen med relatert virksomhet kan utgjøre et reelt alternativ for å trygge sysselsetting. God organisering, god markedsføring og et omfattende næringssamarbeid er viktig i denne sammenheng.

Selv om mye er usikkert når det gjelder utnyttelse av norsk sokkel i Barentshavet, er det ingen tvil om at petroleumsnæringen har gitt nye forhåpninger i Nord-Norge. De positive effektene Snøhvit-utbyggingen så langt har hatt på næringsutvikling har ført til optimisme i landsdelen. Utbyggingen har gitt betydelig med regionale arbeidsplasser, hittil 605 personer fra Nord-Norge, hvorav 339 fra Hammerfestregionen. Det lokale næringsliv har i stor grad vært leverandører til utbyggingen, og i utbyggingsfasen kom de regionale leveransene på ca. 980 mill. kroner (beregnet til ca. 600 mill), hvorav ca. 710 mill. kroner fra leverandører i Vest-Finnmark Hammerfest kommune har hatt befolkningsvekst de to siste årene som en av få kommuner i Finnmark, og kommunikasjonstilbudet i Hammerfest-området har blitt utvidet.

Samtidig er det viktig å merke seg at utbyggingen, inkludert relatert utbygging, legger press på andre næringer. Blant annet har det ført til økt press på arealer som reindriften bruker og er avhengig av.

Samtidig er det viktig å merke seg at utbyggingen, inkludert relatert utbygging, legger press på andre næringer. Blant annet har det ført til økt press på arealer som reindriften bruker og er avhengig av.

3.4.10 Styrket næringsliv gjennom samarbeid med Russland

3.4.10.1 Utviklingen etter jernteppets fall

Under sovjetperioden var utenrikshandelen sterkt begrenset. Handelen gikk gjennom bestemte organisasjoner styrt av planleggingsmyndighetene (Gosplan) og av utenrikshandelsministeriet, til dels i samarbeid med det aktuelle bransjeministeriet. Fra januar 1992 innførte den politiske ledelsen i det post-sovjetiske Russland markedsbasert økonomi som det bærende økonomiske prinsippet. Det ga store forventninger til et betydelig nærings-

samarbeid mellom nordnorske og nordvestrussiske aktører. Sett fra norsk side representerte Nordvest-Russland store markedsmuligheter både i forbrukermarkedene og bedriftsmarkedet.

Da utenriksminister Thorvald Stoltenberg i 1993 tok initiativ til opprettelsen av Barentssamarbeidet (se 3.2.6), var målet avspenning og kulturelt og økonomisk samarbeid mellom landene på Nordkalotten. Med bistand fra EU og USA ønsket landene åpning og stabilisering i et tidligere spent og lukket næringsområde.

Norske myndigheter engasjerte seg i utviklingen av Barentsregionen på høyt politisk nivå. Et stort antall bedrifter og personer kom raskt med i ulike aktiviteter i de nordvestrussiske områdene (først og fremst Murmansk, Arkhangelsk og Karelen), med en spennvidde fra næringsliv til humanitær hjelp. Men utviklingen gikk sakte. Økonomiske barrierer, og ikke minst kulturforskjeller i næringslivet, skapte uforutsette problemer for etablering i Nordvest-Russland. Alle slags hindringer fra visumproblematikk til rigide regelverk, som i tillegg stadig endret seg, var noen av årsakene til at en mer pessimistisk holdning bredte seg. Færre bedrifter og personer engasjerte seg. Interessen fra sentrale myndigheter ble svakere, og muligheten til å finansiere tiltak ble redusert. Dette førte til merkbart mindre aktivitet. Det er samtidig blitt mer og mer klart at Moskva og St. Petersburg er de egentlige inngangsportene også til de nordvestligste områdene av Russland. Selv om de norske forhåpninger til næringssamarbeidet i Barentsregionen var litt for optimistiske i starten, har det vel ti år lange samarbeidet i regionen gitt erfaringer som kan omsettes i kunnskap og kompetanse om russiske forhold.

Samtidig som den politiske og økonomiske omleggingen i Russland ga Norge tilgang til et nytt marked, førte denne omleggingen også til at nordvestrussiske foretak benyttet Norge som inngangsport til det vestlige markedet. Dette har vært spesielt fremtredende innen fiskerinæringen der russiskfanget fisk i stor grad ble solgt til eller via Norge (se 3.4.2).

Oppløsningen av Sovjetunionen og frigjøringen av de tre baltiske landene førte utvilsomt også til at Østersjøregionen ble et mer spennende og interessant område både i økonomisk og utenrikspolitisk forstand. De politiske prosessene rundt de nye regionene i Europa i 1990-årene ble derfor i økende grad knyttet opp mot Østersjøregionen, og da i mange tilfelle på bekostning av prosessene i Barentsregionen.

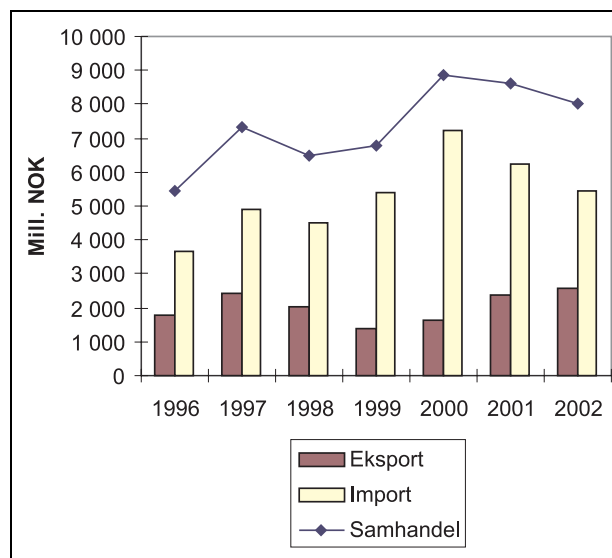
3.4.10.2 Samhandel mellom Russland og Norge i dag

Boks 3.12 gir en oversikt over utviklingen i handelen med Russland. Her ser man at på tross av en stor økning i samhandelen mellom Norge og Russland på 90-tallet, er nivået fremdeles lavt. (Se figur 3.13). Også sammenlignet med andre land i Europa, og spesielt de nordiske naboer, er samhandelen mellom Norge og Russland svært lav. I dag opererer om lag 140 norske bedrifter på det russiske markedet (se boks 3.13). Få russiske foretak har etablert seg i Norge. En grunn til den relativt lave samhandelen kan være at de to landene har felles profil som råvareeksportører.

Fisk og sjømat er fortsatt Norges største eksportartikkel til Russland. Som et resultat av at Russland i den siste tiden selv har satsset på eksport av fisk (se 3.4.2), har det blitt en mangel på bl.a. sild og makrell for konsum i det russiske hjemmemarkedet. For norske aktører i fiskerinæringen, og etter hvert også for oppdrettsnæringen, har dette åpnet for et interessant og voksende marked. I løpet av tiårsperioden har Russland utviklet seg fra et svært marginalt marked under Sovjetregimet til

Boks 3.12 Norsk og nordisk utvikling i handelen med Russland

Norge importerer mer varer fra Russland enn det eksporteres. Verdien av importen var i 2002 på 5,4 milliarder kroner. Eksportverdien var samtidig på 2,6 milliarder. Den totale samhandelen mellom Norge og Russland har i perioden fra 1996 vært økende selv om det de siste 3 årene har vært en nedgang, som i første rekke skyldes en betydelig nedgang i importen av aluminium og fisk. I 2002 utgjorde fisk hele 70 % av eksporten til Russland, som nå er blitt Norges femte største eksportmarked for fisk.



Figur 3.13 Norsk samhandel med Russland 1996–2002

Kilde: Nærings- og handelsdepartementet, 2003

å bli et av de viktigste enkeltmarkedene for norsk fiskeeksport.

I oktober 2003 ble Norsk-russisk/russisk-norsk handelskammer etablert som et nytt tiltak for å øke det økonomiske samarbeidet og samhandelen med Russland. Flere norske bedrifter med betydelig engasjement i Russland er blant initiativtakerne. (Se figur 3.14, 3.15. Tabell 3.10). På bakgrunn av den erfaring medlemsbedriftene sitter inne med, skal handelskammeret blant annet bidra med informasjon om Russland, arrangere møter, m.m.

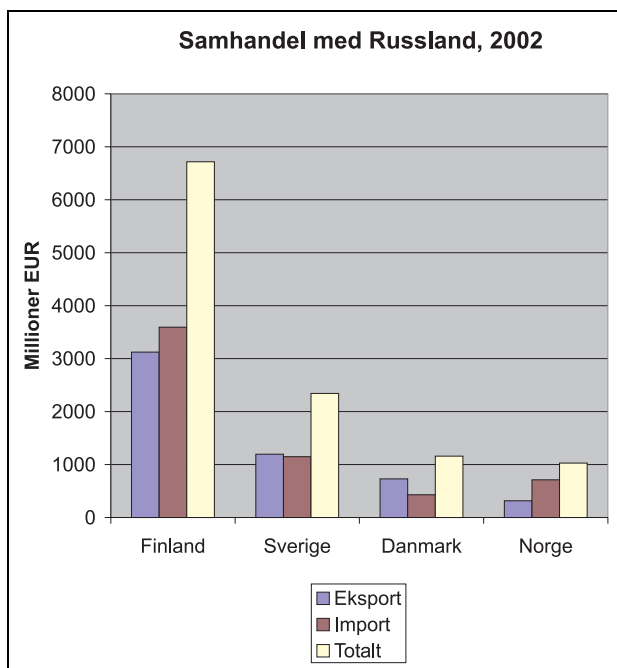
3.4.10.3 Kommunikasjon som forutsetning for samhandel

Et grunnleggende premiss for godt næringssamarbeid er gode kommunikasjons- og transportmuligheter. Landene i Barentsregionen har stort sett svært gode nord-sør forbindelser, mens fraværet av gode kommunikasjoner øst-vest er et betydelig

Tabell 3.8 Oversikt over eksport- og importvarer i den norske samhandelen med Russland

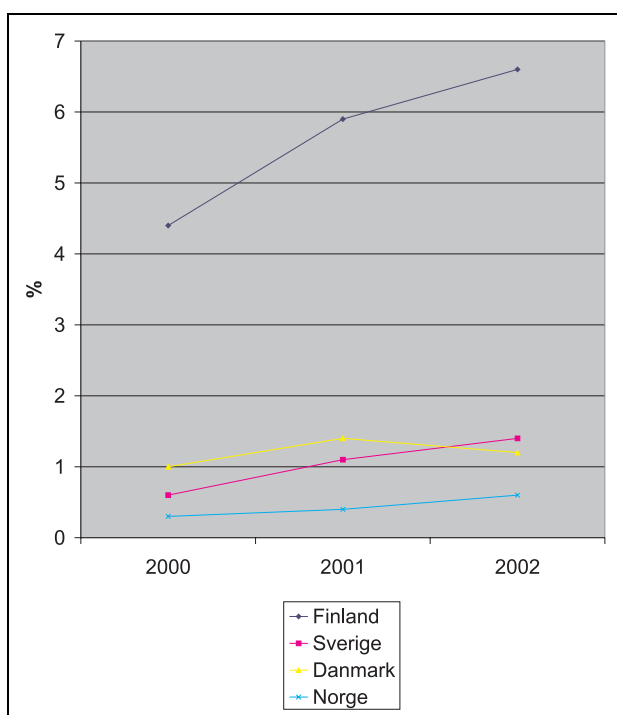
Viktigste eksportvarer 2002	%	Viktigste importvarer 2002	%
Fisk og sjømat	70,5	Aluminium	42,2
Maskiner (deler, kompressorer, pumper)	8,8	Fisk og sjømat	22,8
Elektriske maskiner	3,8	Salter, stein	6,6
Aluminium	2,1	Gjødsel	5,1

Kilde: Nærings- og Handelsdepartementet, 2003



Figur 3.14 Nordisk samhandel med Russland

Kilde: Statistiskcentralen i Finland (www.stat.fi), Danmarks Statistik (www.dst.dk), Statistiska Centralbyrån (www.scb.se), Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no).



Figur 3.15 Eksport til Russland som andel av landets totale eksport

Kilde: Statistiskcentralen i Finland (www.stat.fi), Danmarks Statistik (www.dst.dk), Statistiska Centralbyrån (www.scb.se), Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no).

Boks 3.13 Etablering av norske bedrifter i Russland

Omlag 140 norske firmaer er i dag registrert med virksomhet i Russland. Norsk næringsliv har så langt vist størst interesse for telekommunikasjon, olje/gass, fiskeri og skipsbygging. Telenor er med sitt oppkjøp av det russiske mobilselskapet VimpelCom den største utenlandske investoren i den russiske telekomsektoren. I mediasektoren har A-pressen investert både i trykkerier og på eiersiden i russiske aviser. Orkla har investert stort i bryggerisektoren, og Norsk Hydro har investert i olje- og gassutvinning. Flere store firmaer som Nycomed, Kværner, Elopak, Statoil har også gjort investeringer. Flere bedrifter er engasjert i fiskeindustri, oppdrett og verftsindustri. En rekke norske bedrifter har også etablert seg i Nordvest-Russland, men noen av disse er antagelig postkassebedrifter som skaper få arbeidsplasser.

Tabell 3.9 Etablering av norske bedrifter i ulike regioner i Russland

Region	Antall
Nordvest-Russland	62
Moskva	40
St.Petersburg	30
Andre regioner	10

Kilde: Norges eksportråd, SNDs Russlandsavdeling, Den Norske Bank i Murmansk

hinder. Besøk mellom regionale sentre i nord medfører gjerne først nord-sør-reise i eget land, så vest-øst til nabolandet, og så sør-nord i landet man skal besøke. Det har blitt tatt flere initiativ til flyruter i Barentsregionen det siste tiåret, men de fleste seriøse forsøk har blitt skrinlagt. I dag eksisterer det en rute mellom Arkhangelsk og Tromsø via Murmansk, og i tillegg planlegges det en rute mellom Tromsø og Luleå innenfor Interreg II A. Det har vært investert i veiforbindelsen på russisk side av grensen, til dels med bidrag fra norske myndigheter, men standarden er fremdeles ikke god nok til å håndtere store mengder tungtransport. Det er tatt et lokalt initiativ til å utrede mulighet for jernbaneforbindelse mellom Kirkenes og Nikel, og det

Tabell 3.10 Etableringer av norske bedrifter i Nordvest-Russland

Sektor	Antall
Landbruk- og landbruksprodukter	4
Elektronikk	4
Bank, finans	2
Fiskeindustri, fiskeri, oppdrett	18
Skipsreparasjoner, skipsbygging, skipsmekling, skipshandel	12
Bygg, anlegg, gruve	6
Konsulent, næringsparker	5
Reiseliv	3
Annet (bensinstasjoner, skrapjern, godstransport m.m)	8

Kilde: Norges eksportråd, SNDs Russlandsavdeling, Den Norske Bank i Murmansk

jobbes for å kunne bygge ut kapasiteten i Kirkenes havn. En årsak bak slike initiativ er signaler om at Murmansk havn ikke vil ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne håndtere mye høyere utskipningsvolum enn i dag, slik at økt transport av for eksempel petroleumsprodukter vil medføre behov for alternative transportruter. Men samtidig må det erkjennes at sannsynligvis vil Russland selv så langt mulig ønske at transport av produkter til og fra Nordvest-Russland skal skje gjennom egne havner.

Interregprosjektet Northern Maritime Corridor (NMC) har vært i gang i to år. NMCs visjon er å sikre en effektiv, sikker og bærekraftig transport knyttet til regional utvikling i kystområdene i Norge og på kontinentet. NMC vil føre til økt bruk av sjøtransport i internasjonal handel og økt regionalt samarbeid mellom 20 regioner i åtte land. Russland ligger utenfor programområdet, men trekkes med ved bruk av bl.a. TACIS og nasjonale midler. Den viktigste drivkraften i NMC, og det som skal kunne gi grunnlag for nye transportløsninger, er den økonomiske utviklingen i Nordvest-Russland. I den siste tiden har man derfor lagt spesiell vekt på å få trukket russiske myndigheter og aktører sterkere inn i arbeidet. Fra 2003 deltar russerne aktivt. Spesielt viktig var møter i Moskva oktober 2003 mellom representanter for fire russiske departementer, regionale representanter og deltagere fra næringslivet i Norge og Russland. På norsk side koordineres arbeidet gjennom en interdepartemental samordningsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet.

3.5 Press på miljøet

Taiga og tundra, fjell og isbreer og store havområder karakteriserer nordområdene. Dyrelivet er rikt både til lands og til havs, med mange karakteristiske og godt tilpassede arter. Miljøet er imidlertid under et stadig økende press. Eksterne faktorer, som langtransportert forurensning og klimaendringer, så vel som påvirkningsfaktorer i regionen, som fiske og fangst, industri, turisme, bidrar til å øke dette presset. Ny teknologi gjør stadig nye områder og ressurser tilgjengelige, og eksponerer dermed miljøet for ytterligere press.

Det sirkumpolare Arktis inneholder også kulturminner som er viktige i forhold til polarhistorien og kulturell identitet, og som kan trues av blant annet klimaendringer og økende aktivitet. Gjennom blant annet arbeidet på Svalbard har Norge opparbeidet stor og bred kompetanse på arktisk kulturminnevern og bevaringsprinsipper.

Fra et norsk ståsted er det naturlig å rette en særlig oppmerksomhet mot naturverdiene i Barentshavet. Dets biologiske produksjon har alltid vært grunnlaget for samfunn og bosettinger i Nord-Norge og Nordvest-Russland, og dette er et område som i dag er under stort press fra mange kanter. Barentshavets unike marine økosystem består av en rekke økologiske prosesser og funksjoner som til sammen opprettholder områdets biologiske mangfold. For mange representere dette mangfoldet en viktig verdi i seg selv, uavhengig av nytteverdien. Direkte eller indirekte er menneskeheden uansett avhengig av velfungerende økosystemer for å overleve.

3.5.1 Barentshavets naturverdier

Rammene for økosystemet: Havstrømmene og polarfronten

Barentshavet strekker seg nordover fra kysten av Nord-Norge og Nordvest-Russland. I øst avgrenses Novaja Zemlja Barentshavet fra Karahavet, i vest danner sokkelkanten en naturlig grense mot Norskehavet. I nord slutter Barentshavet der Polhavet begynner nord for Svalbard og Franz Josefs Land. Barentshavet utgjør omlag 4 promille av verdens totale havareal, og er et grunt sokkelhav med gjennomsnittsdypde på 230 m. Mange ulike naturtyper er representert i området. Dype renner og grunne banker, skjærgård, strandsoner, fjorder, kaldtvannsbassenger, strømførende sund, islagte områder, iskant og råker fører til mange ulike habitattyper.

Barentshavets marine miljø preges av varmt atlantisk vann som strømmer nord- og østover. Ingen andre steder på jorda går varme havstrømmer sørfra så langt nord som i Barentshavet. Disse møter kalde vannmasser fra nord ved polarfronten. Polarfronten flytter seg noe med årstidene, alt ettersom hvor atlantisk vann og kaldt polarvann møtes, men følger i store trekk bunntopografien, særlig i vest. Maksimal isutbredelse om vinteren følger ofte polarfronten, som også danner en naturlig og dynamisk biogeografisk grense.

Barentshavet anses som et av de mest produktive havområdene i verden. Faktorer som bidrar til dette er bl.a. oseanografiske fronter, grunne bankområder og issmelting, i tillegg til transport av organismer til området. Planteplankton beites av dyreplankton som i sin tur utgjør næringsgrunnlaget for resten av det marine økosystemet. Barentshavet er preget av dramatiske variasjoner i vind, vær og havstrømmer. Dette bidrar til markerte skiftinger i miljøet og til store år-til-år fluktuasjoner i økosystemet.

Fisk

Det lever omtrent 150 ulike fiskearter i Barentshavet. Blant disse er noen av verdens største og viktigste fiskebestander, som norsk-arktisk torsk («lofottorsken»), lodde, sei, hyse og norsk vårgytende sild. Disse fiskebestandene er sentrale i Barentshavets økosystem og utgjør grunnlaget for de store kommersielle fiskeriene i regionen.

Det viktigste gyteområdet til den norsk-arktiske torsken er sør for Røst og langs Lofotveggen. Norsk vårgytende sild gyter langs kysten av Vestlandet og Nord-Norge, mens hysa har sitt viktigste gyteområde langs kanten av sokkelen nordover mot Bjørnøyrenna. Lodda gyter langs Finnmarks-kysten og østover til vestlige deler av Kolahalvøya. Østkysten av Svalbard er et viktig gyteområde for polartorsk i Barentshavet. Den høyt verdsatte atlantehavslaksen gyter i vassdragene som renner ut i Barentshavet fra fastlandet i sør. Tanaelva står alene for over halvparten av Norges fangst av villaks, og er en av verdens viktigste lakseelver. Lodda og polartorsken er på mange måter nøkkelartene i Barentshavets økosystem. De beiter på store mengder dyreplankton og er selv viktig mat for både torsk, sild, sel og sjøfugl.

Marine pattedyr

Tolv hvalarter, fem delfiner og seks selarter, i tillegg til hvalross, er registrert i Barentshavet. Oter

og isbjørn er andre pattedyr med sterk tilknytning til havet.

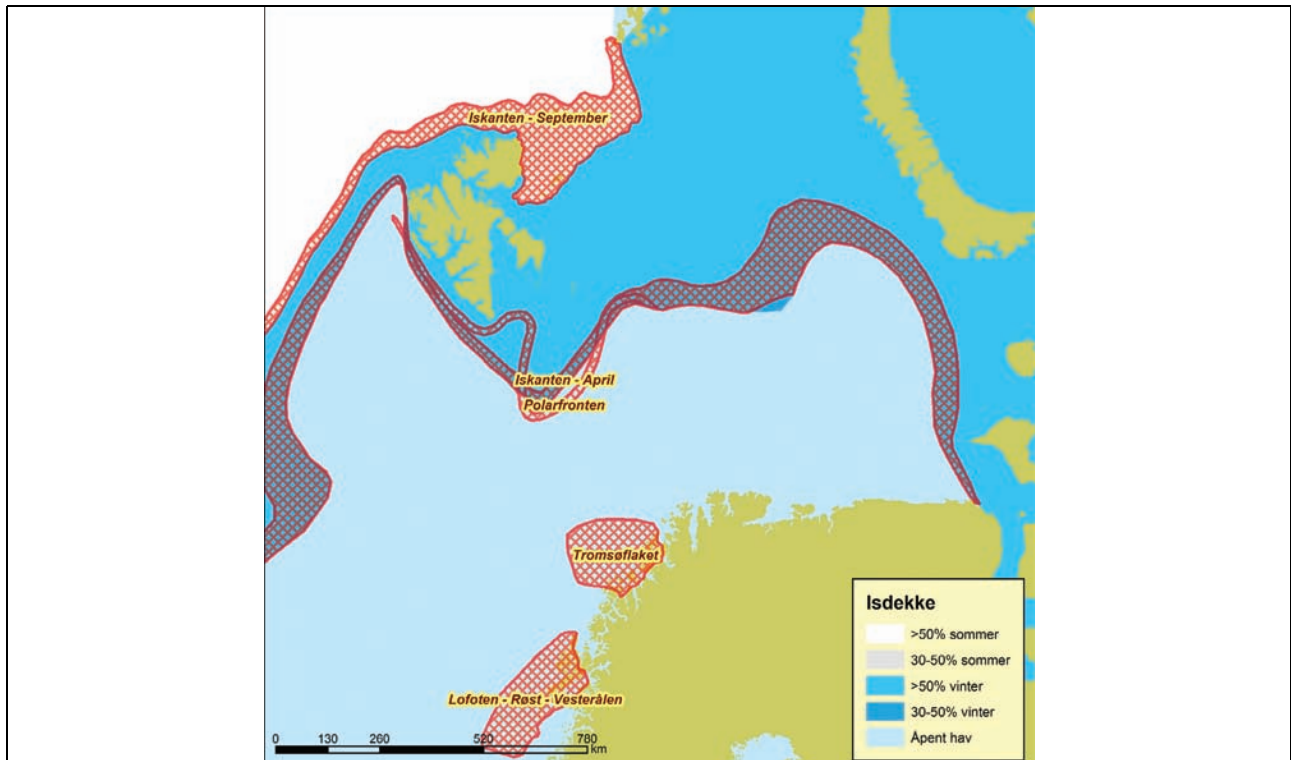
Grønlandssel lever i åpent hav og overvintrer på isen, men samles øst for Kolahalvøya for å føde unger om våren. Hvalross, ringsel og storkobbe har størst tetthet ved iskanten og langs kysten av Svalbard, Novaja Zemlja og Franz Josefs Land, mens havert og steinkobbe helst holder seg langs kysten lenger sør i Barentshavet. Både kvithval, narhval og grønlandshval lever hele året i isfylte farvann. Flere av sel- og hvalartene driver næringsøk i det planktonrike vannet langs iskanten i sommerhalvåret. Isbjørn finnes i isfylte farvann, på Svalbard, Bjørnøya og Franz Josefs Land, mens det er størst sjanse for å treffe på oter i ytre kyststrøk av Finnmark.

Barentshavet er det eneste stedet i verden der isbjørnen er fredet i hele sitt utbredelsesområde. Bestanden av hvalross er inne i en positiv utvikling etter at den ble fredet på 50-tallet. Av hvalartene er det i dag bare vågehvalen det drives begrenset fangst av. Selv om bestanden av grønlandshval har vært fredet siden 1929, er det neppe mer enn et titalls dyr igjen i hele Barentshavet.

Bunnsamfunn

Det er særlig rike bunnsamfunn i tilknytning til korallrev, svampområder og tareskoger. Flere hundre korallrev er foreløpig lokalisert i Barentshavet. I 2002 ble verdens største kaldtvannskorallrev, Røstrevet, oppdaget på 350–450 meters dyp utenfor Lofoten. Over 700 arter er registrert i tilknytning til enkelte korallrev, og de er også gyte- og oppvekstområder for mange fiskearter. Tareskogene dekker flere tusen kvadratkilometer og utgjør grunnlaget for en rik flora og fauna. På flere av bankene finnes store svampkolonier, og grunne områder har store felter med haneskjell. Av bunn-dyrene representerer dypvannsreker i dag den viktigste økonomiske ressursen.

Det rike livet og den store produksjonen på havbunnen er en viktig forutsetning for de store fiskeriene og for økosystemets funksjoner. Både forurensning, fiske med bunnredskaper og infrastrukturbygging vil kunne påvirke det biologiske mangfoldet på havbunnen. I underkant av 10 % av havbunnen i Barentshavet er kartlagt. Her skjuler det seg helt sikkert store naturverdier – verdier som kan gå tapt hvis de ikke blir kartlagt og beskyttet.



Figur 3.16 Særlige verdifulle områder

Figuren viser lokaliseringen av de områdene i Lofoten – Barentshavet som er særlig viktige for biologisk produksjon og biologiske mangfold og dermed for å sikre funksjonene til økosystemene i området (iskanten anses som ett område). Utenom disse er det identifisert 14 andre områder av særlig verdi.

Kilde: Olsen og von Quillfeldt (2003).

Sjøfugl

Mer enn 30 sjøfuglarter hekker i Barentshavet, mange av dem i kolonier med hundretusener av individer. Totalt befinner det seg omlag 20 millioner sjøfugl i Barentshavet om sommeren. De mest produktive områdene, særlig i nærheten av polarfronten, på Svalbard, på Bjørnøya og langs kysten av Nord-Norge har noen av verdens høyeste tettheter av sjøfugl.

Vi mangler kunnskap om hvor sjøfuglene oppholder seg i Barentshavet om vinteren og tidlig vår. Sjøfugl som befinner seg høyt i næringskjeden er sårbare for miljøgifter som akkumuleres i fettvev. Mange er spesialister med hensyn til næringsvalg. Dette gjør dem svært sårbare for reduksjoner i næringsgrunnlaget, men også til gode indikatorer for økosystemets helse.

Særlig verdifulle områder

Selv om Barentshavet er et dynamisk og fluktuerende miljø, er enkelte områder ekstra viktige for regionens naturverdier. Dette er områder som i

særlig stor grad bidrar til å opprettholde økosystemets produksjon og det biologiske mangfoldet (se figur 3.16).

3.5.2 Klimaendringer

Jordens klima har alltid vært i endring med grunnlag i naturlige prosesser. Det er imidlertid stadig flere indikasjoner på at på toppen av de naturlige endringene kommer nå menneskeskapt oppvarming forårsaket av utslipp av drivhusgasser. Dette vil også føre til økt nedbør og vind. I vår del av verden er det i tillegg usikkerhet om det vil bli mer ustabil klima på grunn av endringer i Golfstrømmen.

Også de arktiske strøk viser dette bildet. For eksempel er det registrert store temperaturøkninger i deler av Arktis, reduksjon av sjøisutbredelsen, endring i sjøistykkelsen, nedsmelting av breer og redusert permafrost. Det forventes at temperatur og nedbør vil fortsette å øke. FN's klimapanel (IPCC) indikerer at globaltemperaturen de neste 100 år kan komme til å stige med mellom 1,4 og 5,8 °C. Det antas også at temperaturøkningen over

land på høye breddegrader vil bli høyere enn den globale temperaturøkningen, spesielt om vinteren. Både observasjoner for de siste 100 år og simulerte scenarier for de neste 50, indikerer større klimaendringer i Arktis enn i andre regioner (se boks 3.14).

Arbeidet innenfor ACIA viser at endringer i temperatur, nedbør og vind vil påvirke naturgrunnlaget, for eksempel rammebetingelsene for avrenning, erosjon, skredhyppighet, snødybde, artssammensetning, vekstsesong og biomasseproduksjon. (Se figur 3.20).

3.5.3 Miljøgifter

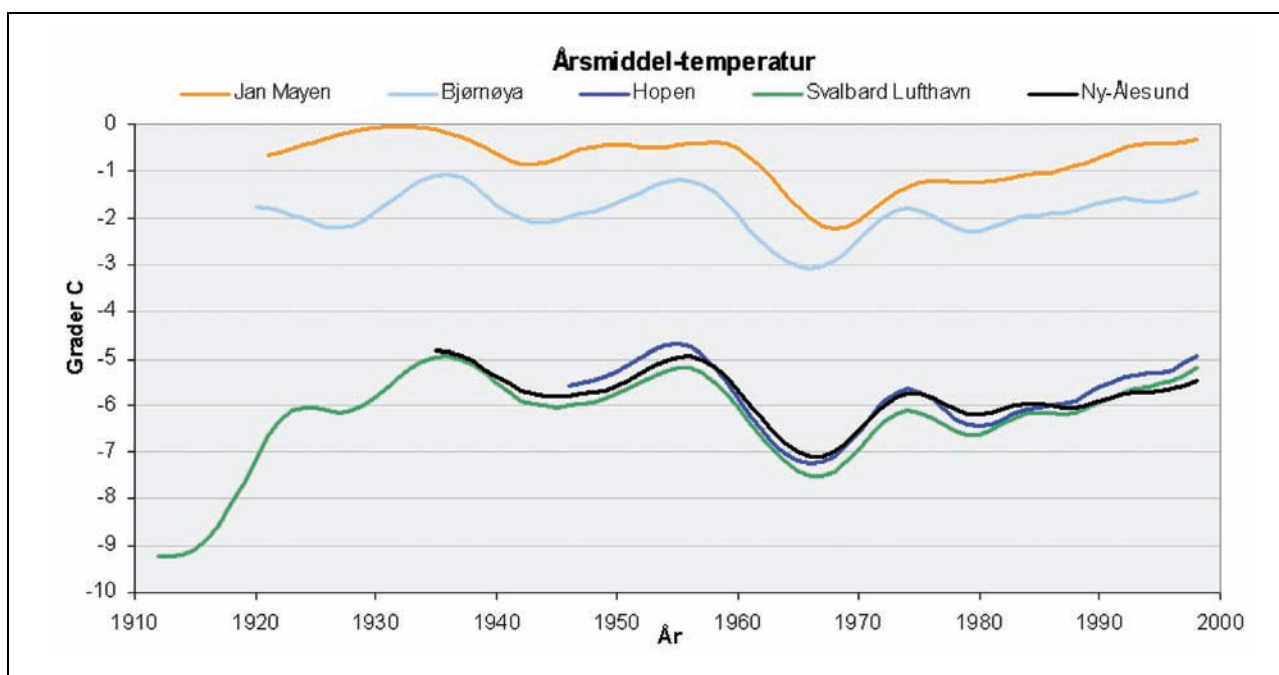
På grunn av fysiske, kjemiske og biologiske prosesser blir enkelte forurensende stoffer, spesielt tungt nedbrytbare organiske miljøgifter som sprøytemidler (DDT, lindane, toxafene, osv.) og industrikjemikalier (PCB og HCH), transportert fra russiske kilder, så vel som andre kilder i Europa og Asia, inn i nordområdene med vind, elver og hav (se figur 3.21).

En del av miljøgiftene er meget tungt nedbrytbare i naturen, og under arktiske forhold med korte somre (lite sol) og lange vintre (mørketid) vil både den fysiske/kjemiske og den biologiske nedbrytningen gå sakte. Mange av de organiske miljøgiftene er også lite løselige i vann, men bindes derimot lett til kjøtt og fett. Konsekvensen av dette er

Boks 3.14 Klimaendringer i nord

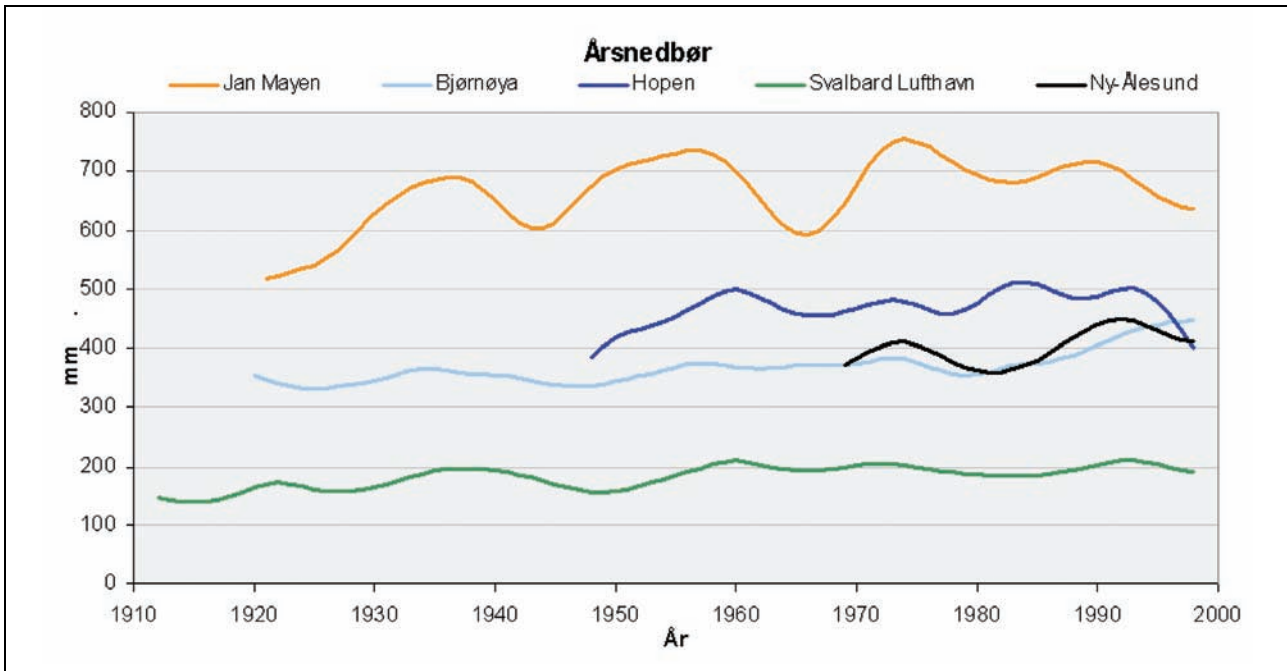
I flere kontinentale områder i Arktis har det vært en økning i vintertemperatur på opptil 2,0 °C pr. tiår de siste 30 årene (noe mindre i kystområdene). I fastlands-Norge har årsmiddeltemperaturen økt med mellom 0,4 og 1,2 °C siden 1876. På Svalbard har økningen vært på 1,4 °C siden 1912. (Se figur 3.17, 3.18). I noen områder har nedbøren økt med opptil 15 % over de siste 100 år. Årsnedbøren har også økt de fleste steder i Norge de siste 100 årene. På Svalbard har økningen vært på 25–30 % i løpet av 100 år. Isbreene i Arktis har generelt sett smeltet tilbake over de siste 100 årene. Sjøisutbredelsen har minket med 0,3 % pr. år siden 1979. (Se figur 3.19).

Klimamodellene forutsier at klimautviklingen i nordområdene vil fortsette i samme retning som vist de siste 100 årene. Årsmiddeltemperaturen i forskjellige deler av Nord-Norge ventes å øke med 0,3–0,4 °C pr. 10 år frem mot 2050. Årsnedbøren ventes å øke med mellom 1,5 og 2,7 % pr. 10 år frem mot år 2050.



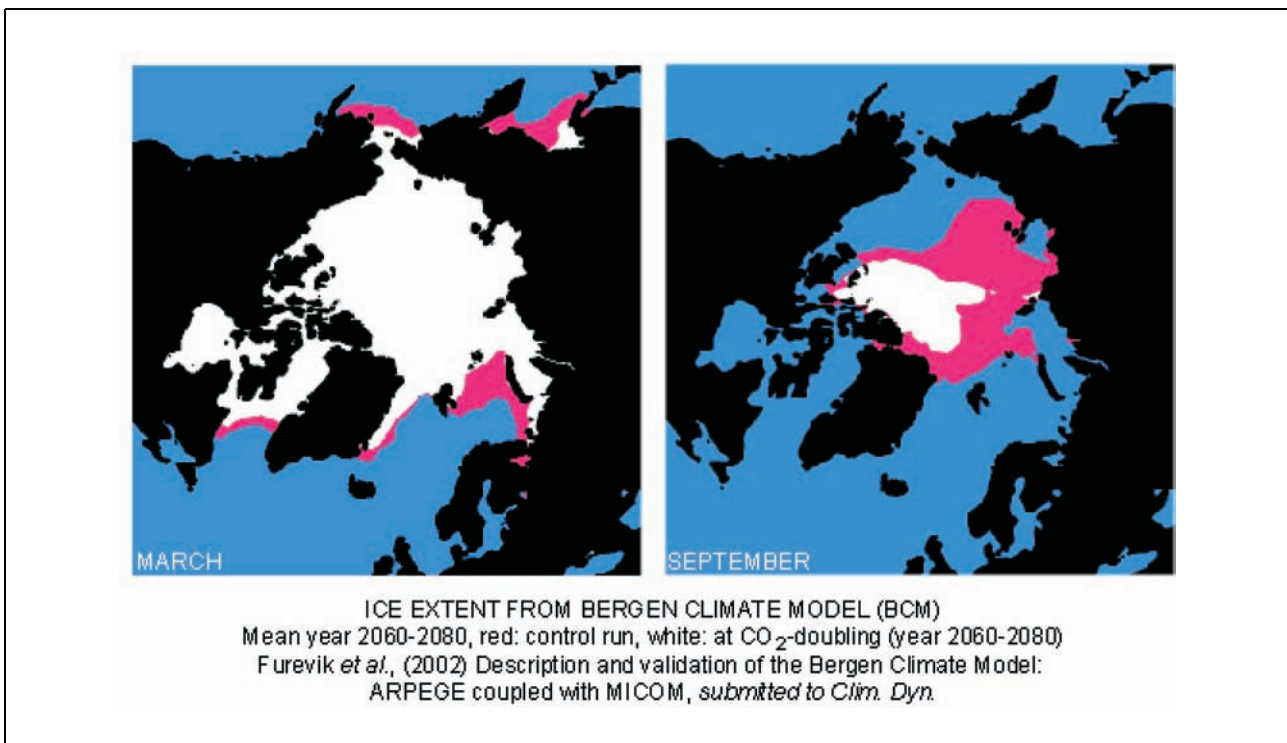
Figur 3.17 Årsmiddeltemperatur på Svalbard og Jan Mayen

Kilde: Meteorologisk institutt, presentert i MOSJ (<http://miljo.npolar.no/mosj/MOSJ>)



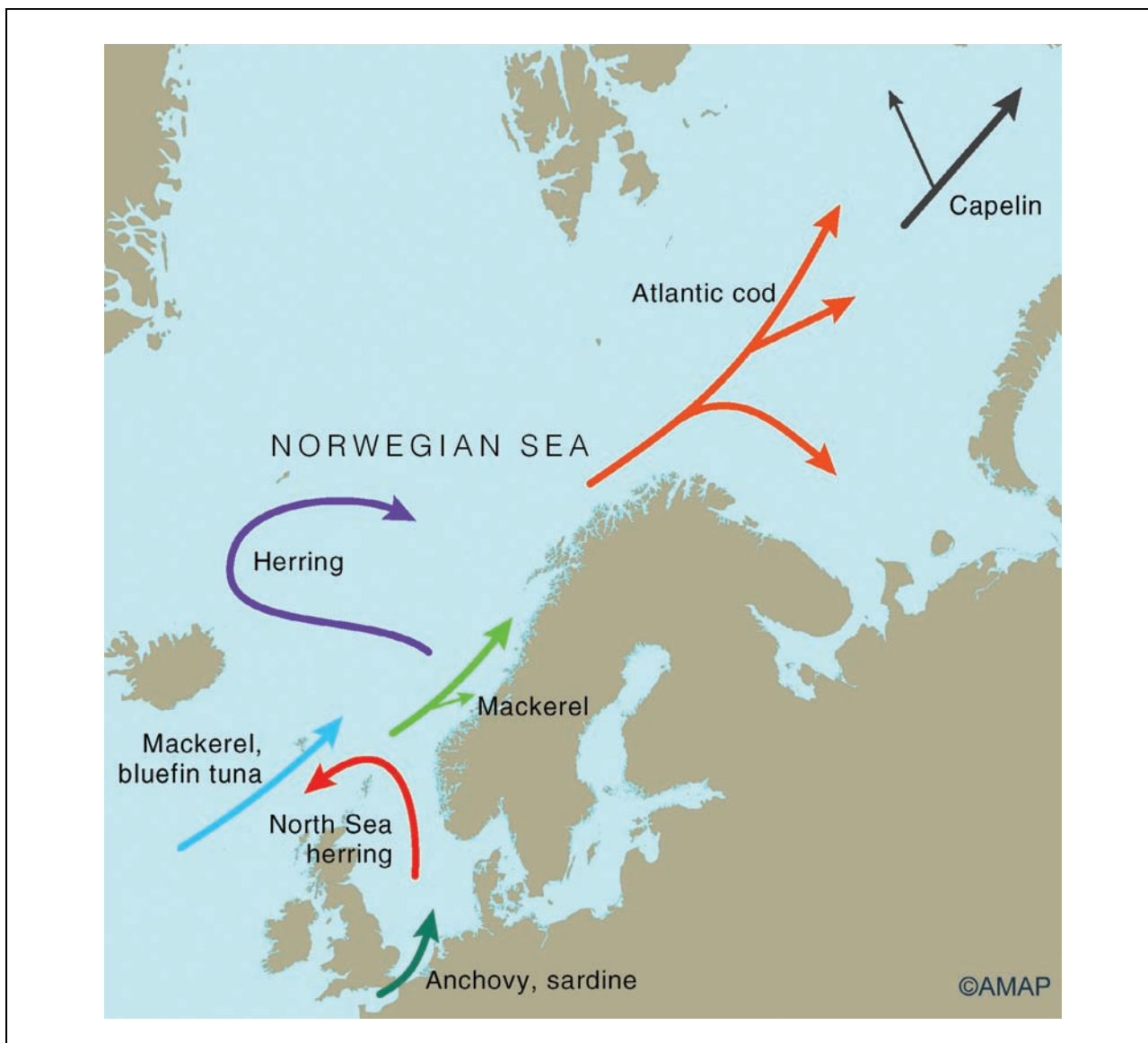
Figur 3.18 Årsnedbør på Svalbard og Jan Mayen

Kilde: Meteorologisk institutt, presentert i MOSJ (<http://miljo.npolar.no/mosj/MOSJ>)



Figur 3.19 Reduksjon av sjøisutbredelsen frem til 2070. Simulert vinter- og sommerutbredelse av havis. Isutbredelse for dagens klima vises med rosa farge, og mulig isutbredelse i år 2070 vises med hvit farge. Figuren til venstre er representativ for maksimum isutbredelse (forekommer i mars), og figuren til høyre er representativ for minimum isutbredelse (forekommer i september).

Kilde: T. Furevik. et al. 2003.



Figur 3.20 Mulig endring i fiskens utbredelsesmønster

Klimaendringene kan påvirke miljøet på mange måter. Her vises mulig endring i utbredelse av forskjellige fiskeslag i Norskehavet og Barentshavet som resultat av en økning på 1–2 °C i havtemperaturen.

Kilde: AMAP (www.amap.no)

at de akkumuleres fra ett biologisk nivå til neste, for eksempel når fisk spiser plankton, sel spiser fisk og isbjørn spiser sel. Dyr som lever på toppen av næringskjeden er dermed mer utsatt for disse miljøgiftene enn dyr lengre ned i næringskjeden. Akkumuleringen av miljøgifter i næringskjeden er med på å forklare observerte biologiske effekter på dyr og mennesker i nordområdene.

De senere år har man observert at nye organiske miljøgifter er på vei inn i arktiske områder, og de nye stoffene oppfører seg svært likt de «klassiske» miljøgiftene. Problemstoffene ble først oppdaget nord i USA og Canada der forbruket startet

og har økt mest. Etter som forbruket øker i Asia og Russland, kan man vente å finne disse stoffene i områdene nord i og nord for Russland.

Også en rekke metaller, som kvikksølv, kan ha negative effekter på dyr og mennesker. Kvikksølv, eksempelvis fra kilder som kullforbrenning, transporteres nordover som beskrevet ovenfor, går til dels rett inn i næringskjeden, og akkumuleres mer i kjøtt enn i spekk. Man antar at ca 10 % av de globale utslippene kan falle ut over nordområdene. Det er påvist økte nivåer både i økosystemene og i mennesker. Kvinner på Færøyene som spiser kjøtt fra grindhval under graviditeten har fått barn med



Figur 3.21 Transport av miljøgifter til Arktis

Kilde: AMAP (www.amap.no)

forhøyet blodtrykk og problemer med utvikling av motoriske ferdigheter.

3.5.4 Radioaktivitet

Nivåene av radioaktivitet i arktiske landområder har avtatt siden prøvesprengningene av atomvåpen sluttet i 1964. En liten topp ble påvist etter ulykken i Tsjernobyl, men nivåene er nedadgående. I det arktiske marine miljøet har atomprøvesprengningene medført utslipp av plutonium. Når det gjelder cesium, er det reprosesseringsanlegget i Sellafield (Storbritannia), som har vært den største kilden. Prosesseringsprosessen er nå endret, og cesium slippes ikke lenger ut i store mengder. I stedet slippes stoffet technetium-99 ut, som også transporteres inn i arktiske havområder og akkumuleres i næringskjeden.

Det er ingen steder på kloden hvor det er så mange radioaktive installasjoner, sivile og militære, som i Nordvest-Russland (se figur 3.22). De potensielle ulykkene ved en av de installasjonene som bruker eller oppbevarer radioaktivt materiale i Nordvest-Russland, utgjør den største trusselen.

Studier, spesielt etter ulykken i Tsjernobyl, har vist at radioaktivitet forblir lenge i de arktiske økosystemene. Spesielt lav og bær er raske til å ta opp radioaktiv forurensning, men bruker lang tid på å bryte den ned. Slik kan den akkumuleres til skadelige nivåer høyere i næringskjeden. Urfolk, som i

stor grad bruker reinkjøtt i sin diett, er spesielt utsatt.

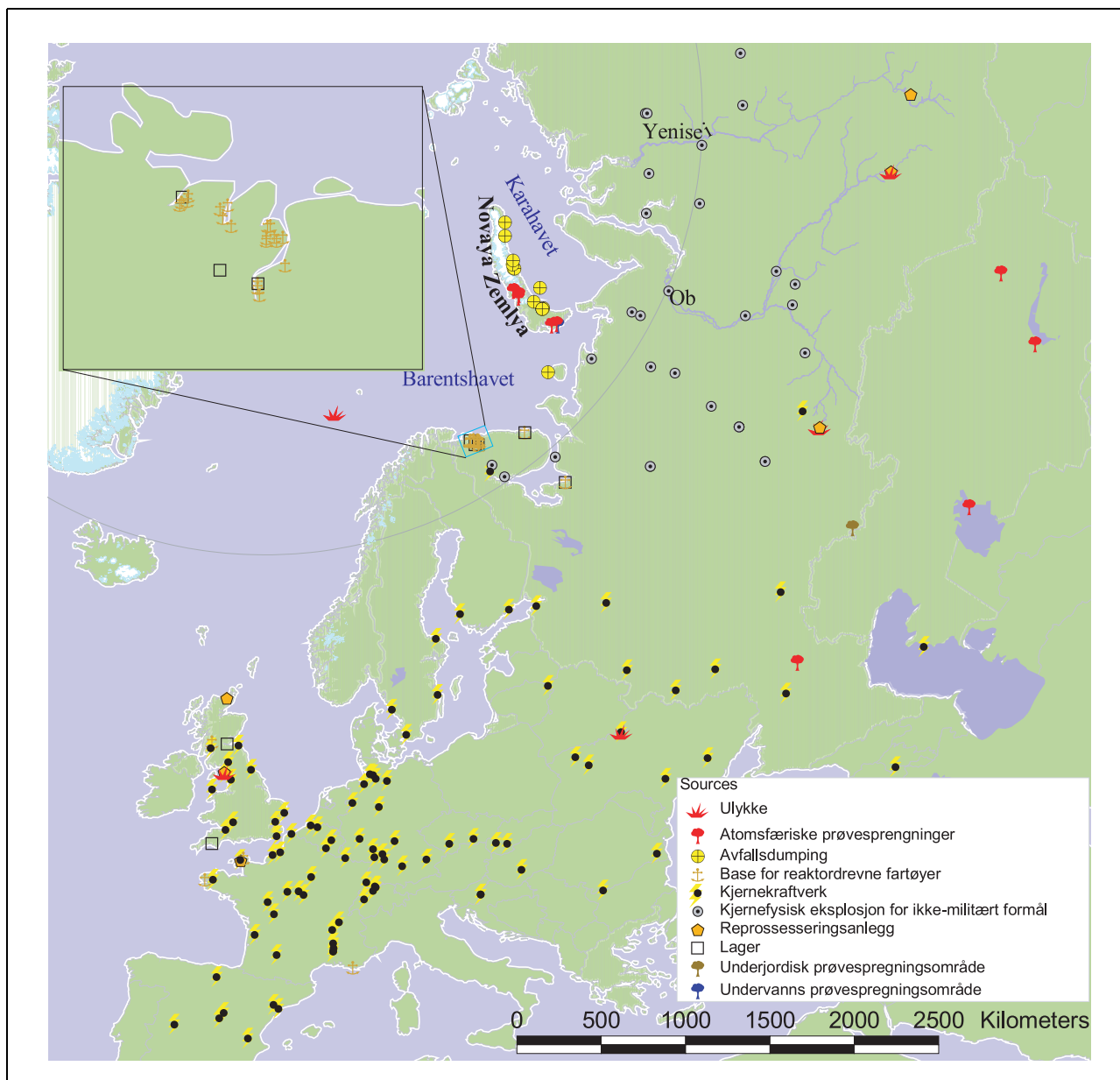
Markedet er svært sensitivt for trusselen om radioaktiv forurensning. Da u-båten Komsomolets gikk ned sørvest for Bjørnøya for noen år siden, falt prisen på norsk makrell fra Nordsjøen på det japanske markedet over natten, selv om det var hundrevis av mil mellom fangst og ulykke.

Norge har hatt et omfattende samarbeid med Russland på atomsiden med det formål å redusere nåværende og potensiell risiko for ulykker og utslipp av radioaktive stoffer fra russiske atominstallasjoner og avfallslagre. Norges samarbeid med Russland på dette feltet begynte etter Sovjetunionens fall. Handlingsplanen for atomsaker, oppfølgingen av St.meld. nr. 34 (1993–1994), ble iverksatt i 1995 (revidert i 1997). Den spesifiserte 4 hovedområder for innsats: Sikkerhet ved atominstallasjoner, behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel, radioaktiv forurensning av nordlige områder og våpenrelaterte miljøfarer. Bevilgningene til handlingsplanen har over de siste 4 årene vært gjennomsnittlig 127 millioner kroner pr. år, hvorav to tredjedeler har brukt på de to første hovedområdene. Mye er endret siden starten av dette arbeidet. Nye, store og finansielt sterke aktører som G-8 prioriterer i dag samarbeidet med Russland gjennom programmet «Global Partnership» som allokterer store midler til oppryddingstiltak.

En mulig fremtidig kilde til radioaktiv bekymring er eventuell transport av radioaktivt avfall langs den Nordlige sjørute for transport til reprosesseringsanlegg, samt bygging og vedlikehold av flytende kjernekraftverk. Russland har store utfordringer med å håndtere sitt radioaktive avfall. Men når det nå bygges opp fasiliteter for destruksjon av slikt avfall der, kan det også bli interessant for Russland å importere radioaktivt avfall fra for eksempel Europa eller Japan for destruksjon i kommersielt øyemed. Teknologisk sett er det mulig å benytte den Nordlige sjørute til frakt av radioaktivt materiale til og fra Russland. Russiske myndigheter har nylig utpekt 13 havner, herav syv i nordområdene, som vil kunne benyttes i forbindelse med import/eksport av radioaktivt materiale.

3.5.5 Petroleumsutvinning i et sårbart område

Som vist tidligere pågår det petroleumsutvinning i nordområdene, og det kan forventes vekst. Aktiviteten legger press på de levende ressursene, det gjelder både potensielle utslipp og beslag av areal i spesielt verdifulle og sårbare områder.



Figur 3.22 Radioaktive kilder i Nordvest-Russland

Kilde: Statens strålevern (www.nrpa.no)

Olje- og energidepartementet har nylig lagt frem «Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet» (ULB). Utvalget viser til denne utredningen for en bredere presentasjon av de mange utfordringerne ved en eventuell økt petroleumsvirksomhet i dette sårbare området. Også i Alaska og Canada er det gjort studier som er nyttig referansemateriale.

3.5.6 Skipstransport

Isfri sjøvei og åpen tilgang til verdensmarkedene fra havnene i Nordvest-Russland gjør dem attraktive for uttransport av både olje og gass (i form av

LNG). For å utnytte denne muligheten har russiske oljeselskap investert i og bygget opp en moderne isforsterket tankflåte for frakt fra produksjonsstedet i Timan-Petsjora og Vest-Sibir til omlastingshavnen i Murmansk. Derfra fortsetter transporten til verdensmarkedet langs norskekysten til mottaksanlegg på USAs østkyst og til Vest-Europa. Det er også planer om en oljerørledning til Murmansk-området for å gi mulighet for uttransport herfra fra felt andre steder i Russland. Boks 3.15 gir en vurdering av forventet utskipping av olje fra Nordvest-Russland langs norskekysten.

Med et så stort antall skip vil risikoen for uhell sannsynligvis øke. I uheldige fall blir det vanskelig

å avverge alvorlige skader på miljøverdiene på og utenfor kysten. Den sannsynlige økningen i transport av olje langs kysten har imidlertid ført til at oljevernberedskapen i Nord-Norge skal bli betydelig styrket i løpet av de nærmeste år, med 3 større slepefartøy, nye oljeverndepoter, samt andre overvåkings- og varslingstiltak (St.prp. nr. 1, 2003–04). Dette vil kunne bidra til å redusere risikoen for uhell og konsekvensene av eventuelle uhell. Tilstedeværelsen av eventuell norsk petroleumsvirksomhet med tilhørende beredskapsapparat vil sammen med andre tiltak under planlegging bidra til en bedret beredskap i Barentshavet. Også trafikksentralen for Nord-Norge i Vardø som skal føre kontroll med skip som går i transitt langs kysten og i de mest risikoutsatte områdene i indre farvann vil være et viktig bidrag. (se boks 3.16). Et annet relevant tiltak er etableringen av det virtuelle overvåkingssystemet Barentshavet på Skjerm (se boks 3.17) som en enstemmig Energi- og miljøkomite etterlyste i juni 2003 ved behandlingen av St.meld. nr. 12 *Rent og rikt hav*. Spørsmål knyttet til seilings-

leder for skip og opprettelse av spesielt beskyttede områder under IMO er nå under utredning.

I spørsmål knyttet til sikkerhet rundt petroleumstransport kan USA være til betydelig støtte for Norge. USA har store interesser i utviklingen av petroleumsressursene i Nordvest-Russland fordi de vil være en viktig mottaker av oljen herfra. USA har gitt uttrykk for at de vil sette høye krav til miljøstandard både ved utvinning og transport. Dermed kan USA bli en viktig alliansepartner for Norge for å sikre miljøet i Barentshavet og tilliggende områder.

3.5.7 Beskyttelse av det arktiske marine miljøet

På Arktisk råds ministermøte i oktober 2002 ble det vedtatt å starte et arbeid med å utvikle en strategisk plan for beskyttelse av det arktiske marine miljø. Arbeidet er nå kommet i gang under ledelse av arbeidsgruppen PAME. Målet er å ha en strategisk klar til ministermøtet i 2004. Planen skal i

Boks 3.15 Forventet utskipping av olje fra Nordvest-Russland langs norskekysten

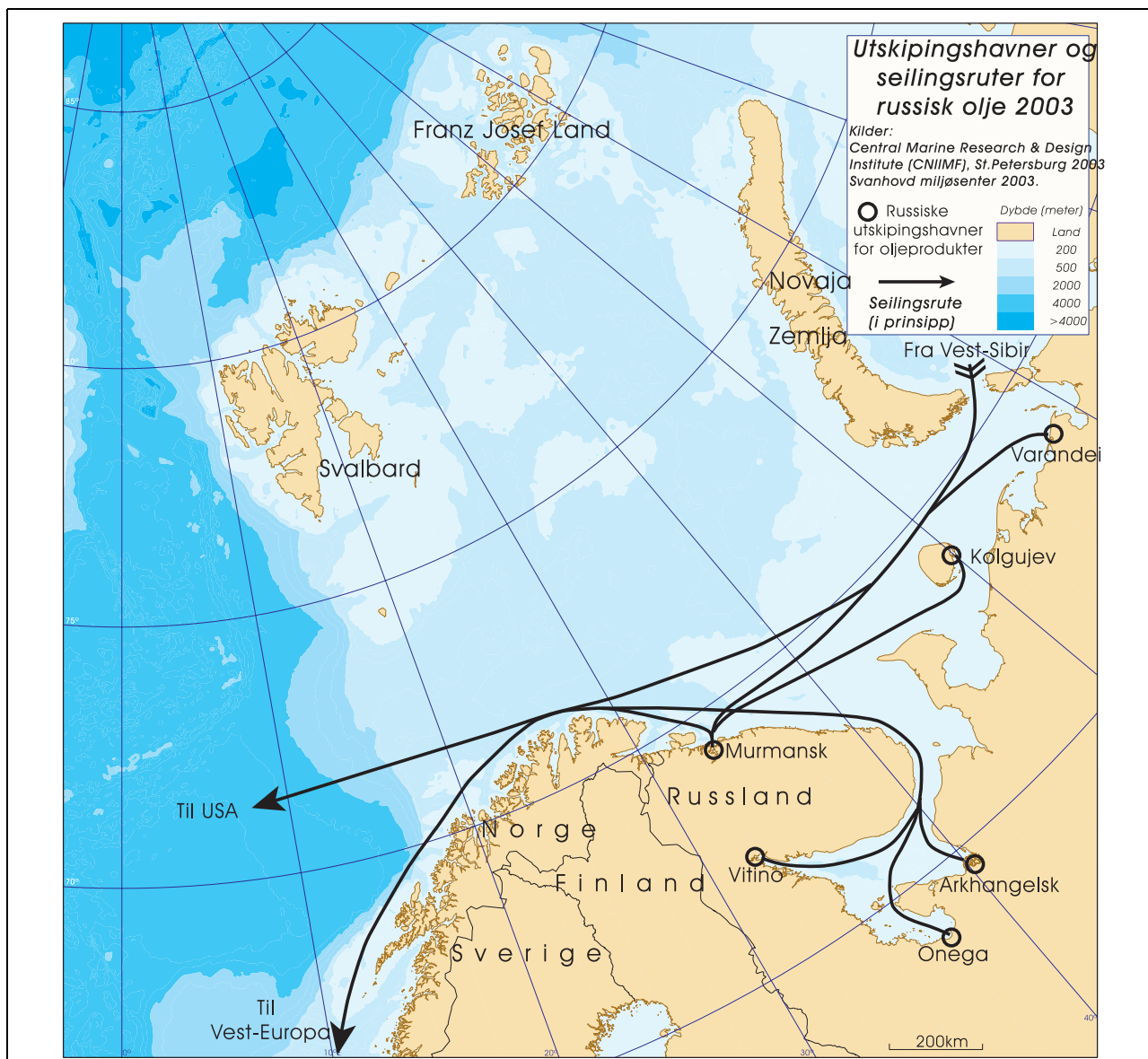
Utskiping av russisk olje gjennom Barentshavet kommer i dag i sin helhet fra felter på land, og både råolje og raffinerte produkter skipes ut fra Murmansk. Raffinerte oljeprodukter sendes med jernbane, hovedsakelig til Vitino (ved Kandalaksjabukta i Kvitsjøen), Arkhangelsk og dels direkte til Murmansk, men også til andre havner.

Den alt overveiende delen av oljen som skipes ut fra Varandei (Nenets autonome krets), Kolgujev (Nenets), Arkhangelsk og Vitino transporteres med mindre tankere på 20 000 – 30 000 tonn til Murmanskfjorden hvor den lastes over i større tankere (rundt 100 000 tonn) for videre transport til Europa og USA. Transportkapasiteten fra området er nå oppgradert til en årlig kapasitet på 5,4 millioner tonn. Transportkostnader for olje fra Murmansk til det amerikanske markedet er sammenlignbare med transport fra Den persiske gulf.

På omlastningspunktene ved Murmansk er det lagt ut egne ankringsbøyer. Lenser og skimmere er på plass i begrenset omfang. I 2003 benyttet man seg av 2 slike omlastningsområder, og et tredje punkt vil være operativt fra oktober/november 2003 ved at en ombygd 360 000 tonns tanker vil bli ankret opp og fungere som mellomlagertank. Dette lagerfartøyet

kan overføre olje til andre fartøyer av samme størrelse for videre transport til Europa eller USA, hvilket vil si at oljetransporter med 200 – 300 000 tonns tankere nå er mulig. Allerede fra 2004 kan utskipingskapasiteten fra Murmanskområdet bli tredoblet i den isfrie tiden. (Figur 3.23)

Private oljeselskaper har fått gehør i Dumaen for bygging av en ny oljerørledning til Murmansk. Dette er først og fremst for å avlaste sprengt kapasitet i øvrige deler av landet, ikke for å ta høyde for økt produksjon innenfor området. Transportbegrensninger gjennom Østersjøen er en av faktorene i kapasitetsproblematikken. Det er uklart hvor stor årlig kapasitet et slikt røranlegg vil få. Anslag spriker fra 40 til 100 millioner tonn. Byggingen av en slik rørledning vil uansett øke transportmengden langs norskekysten betraktelig. I følge risikoanalyser utført i 2003 av Central Marine Research & Design Institute (CNIIMF), St. Petersburg, for Kystverket vil det om noen år daglig gå en 100 000 tonn tanker med olje, som vil seile innenfor norsk «aksjonsområde» i ca. 3 døgn. Det hefter imidlertid betydelig usikkerhet ved slike tall. Utviklingen vil avhenge av både beslutninger om bygging av rørledning til Murmansk, oljeprisen, russisk politikk og oljeselskaperens investeringer.



Figur 3.23 Utskipningsterminaler i Nordvest-Russland

Kilde: Norsk Polarinstittutt (www.npolar.no)

utgangspunktet anvende en bred, økosystembasert tilnærming bygget på bærekraftig utvikling. Dette vil medføre nye utfordringer for Arktisk råd, som hittil i stor grad har fokusert på problemer knyttet til forurensning av det marine havmiljø og vern av viktige biotoper. Arktisk råd har ikke tatt opp diskusjonen rundt beskatning og fredning av fisk og sjøpattedyr, eller utvinning av ikke-fornybare ressurser. Flere land har foretrukket ikke å ta disse spørsmålene opp i Arktisk råd da de mener deres nasjonale interesser ivaretas bedre i andre fora, for eksempel bilateralt (Norge – Russland), i Den internasjonale hvalfangstkommissjonen (IWC) og Det internasjonale havforskningsrådet (ICES). Arbeidet med den nye strategien ville måtte føre til

en endring her, da en økosystembasert forvaltning av arktiske havområder uten hensyn til fiske og fangst ikke er noen økosystemforvaltning. Enkelte arktiske kyststater (Canada, Island og Norge) er i gang med å utarbeide nasjonale marine strategier. EU har tatt initiativ til å utarbeide en europeisk marin strategi, den vil omfatte deler av arktiske havområder, for eksempel Nordøst-Atlanteren.

3.5.8 Beskatning av marine levende ressurser i Barentshavet

I dag er det i første rekke de kommersielle fiskeriene som påvirker det marine økosystemet i Barentshavet, både direkte som en følge av over-

Boks 3.16 Trafikkovervåkingsentral i Vardø

Kystverkets trafikkentraler fører kontroll med skipstrafikken, håndhever seilingsregler og gir nødvendig informasjon og veiledning til fartøyer som trafikkerer farvannene de dekker. Frem til nå har disse dekket de indre farvann der det er dokumentert særlig høy risiko (Oslofjorden, Grenlandsområdet, Nord-Hordaland/Bergen og Rogaland). I St.meld. nr. 12 (2001–2002) ble det varslet at regjeringen vurderer å etablere en trafikkentral for Nord-Norge. I forslag til statsbudsjett for 2004 er det bevilget 2,5 millioner kroner til et forprosjekt og planlegging av trafikkentral i Vardø. Dersom dette følges opp, vil det bety at trafikkentralen vil være i full drift med døgnkontinuerlig overvåking i 2007. En av oppgavene vil være å koordinere driften av innleide slepebåter i forhold til tanktrafikken fra Nordvest-Russland. Ved hjelp av AIS (Automatisk identifikasjonssystem) og radardekning vil sentralen ha kapasitet til å overvåke skipstrafikken langs kysten av hele Nord-Norge.

fiske, bifangst og habitatødeleggelse og indirekte ved å påvirke nøkkelarter i økosystemet.

Det foregår et utstrakt fiske både av norske og utenlandske fartøyer i Barentshavet. De kommersielt viktigste bestandene er torsk, lodde, sei, sild, reker, hyse, uer og blåkveite. Totalfangsten av de lokale fiskebestandene (inkl. sild) var i 2002 anslagsvis 2,2 millioner tonn.

Bestandene av sei, hyse og sild regnes for å være i god forfatning, og forvaltes i tråd med forskernes anbefaling. Bestanden av blåkveite er i vekst etter at begrensninger på fiske ble innført. Rekebestanden er utsatt for et hardt fiskepress, og har stabilisert seg på et lavt nivå. Bestanden av norsk-arktisk torsk har vokst, og gytebestanden er nå langt over føre-var-grensen. Forskerne er bekymret over alderssammensetning og høyt fiskepress. Bestanden av kysttorsk er på et historisk lavnivå. Sommeren 2003 anbefalte ICES full stans i fisket etter norsk kysttorsk. Loddebestanden i Barentshavet har i 2002 falt til et meget lavt nivå, trolig av naturlige årsaker, og bestanden ventes å forbli lav i de nærmeste årene. Tabell 3.11 gir en oversikt over bestands- og fangststatus for de øko-

Boks 3.17 Barentshavet på Skjerm

Barentshavet på Skjerm (BPS) er tenkt som et nettbasert senter for miljøinformasjon, der alle brukere fra forvaltning, næring, operative tjenester, media og allmennhet har gradert tilgang til data og informasjon om fysisk miljø, miljøpåvirkning og miljøtrusler, ressursituasjon og pågående aktivitet. Et viktig element er satellittbasert, nær sanntidsinformasjon om situasjoner i utvikling. Senteret er planlagt opprettet i Tromsø, og skal være virtuelt. Det etableres ikke som noen ny organisasjon, men som et samarbeid mellom dagens informasjons- og dataleverandører om en felles informasjonskanal.

BPS skal dekke behov knyttet til:

- Operativ miljøovervåking og varsling
- Langsiktig overvåking av endringer i miljøtilstanden
- Dokumentasjon av miljøkvalitet og ressurstilstand
- Informasjon til forvaltning, næringsliv, transport og allmennhet

BPS vil også bidra til å virkeliggjøre målene i St.meld. nr. 12 *Rent og rikt hav* om koordinert datainnsamling og om å tilgjengeliggjøre miljødata fra offentlig finansiert forskning og overvåking. Tjenesten vil gi viktige bidrag til bedret miljøsikkerhet, matvaresikkerhet og beredskap for utslipp og ulykker.

nomisk og økologisk viktigste fiskeartene i Barentshavet.

Fisket på bestandene i Barentshavet er delt mellom flere land, først og fremst Russland og Norge. Denne situasjonen har nødvendiggjort forhandling av et sett av bilaterale avtaler om fordeling og forvaltning av fellesbestander, hvorav avtalen mellom Norge og Russland (se boks 3.18) er en av de viktigste for å sikre en forsvarlig beskatning av de rike bestandene i Barentshavet. Det har den siste tiden vært flere oppslag i media om uttak fra den russiske fiskerinæringen som er høyere enn de gitte kvotene.

Norge har hatt konflikter med Island vedrørende fiske i Barentshavet, Norskehavet og rundt Svalbard. For å oppnå en bærekraftig fiskerinæring i nord er det også viktig med gode og langsiktige avtaler med Island. En trilateral avtale mellom

Tabell 3.11 Bestands- og fangststatus for viktige fiskearter i Barentshavet

Fiskebestand	Totalfangst 2002 (tonn)	Gytebestand 2003 (tonn)	Føre-var grensen (tonn)	ICES kvote- anbefaling 2004 (tonn)	Fastsatt kvote 2004 (tonn)
Norsk –arktisk torsk ¹	430 000	653 307	460 000	398 000	486 000
Norsk-arktisk hyse ²	81 000	120 009	80 000	120 000	130 000
Norsk-arktisk sei ³	135 000	437 232	150 000	186 000	
Norsk-arktisk blåkkeite ⁴	13 000	23 000		13 000	
Lodde ⁵	628 000	280 000		0	0
Norsk vårgytende sild ⁶	830 600	5 200 000	5 000 000	825 000	
Vanlig uer og snabeluer ⁷	2 600			Kun bifangst	Kun bifangst
Polartorsk ⁸	41 000	1 300 000			
Reke ⁹	60 000				

1 Fiskepresset har vært høyere enn anbefalt siden 1998.

2 Fiskepresset har vært høyere enn anbefalt siden 1997.

3 Fiskepresset har vært i tråd med anbefalingene.

4 Bestanden er på et historisk lavt nivå, men er nå økende. Føre-var grensen er ikke beregnet.

5 Kraftig nedgang i totalbestanden fra 2,2 millioner tonn i 2002 til 530 000 tonn, noe som antakelig skyldes naturlige svingninger. Føre-var grensen er ikke beregnet.

6 Fiskepresset har vært i tråd med anbefalingene. Endelig kvote for 2004 fastsettes i forhandlinger med 5 land.

7 Tallet gjelder Barentshavet og bestanden er nært et historisk lavmål.

8 Bestanden har bygget seg opp på 1990 tallet. Tallene gjelder russisk fangst i 2001 og totalbestand i 2002. Beregninger mangler for gytebestand, kvoter osv.

9 Tallet gjelder Barentshavet. Beregninger mangler for gytebestand, kvoter osv.

Kilde: ICES (www.ices.org) og Havforskningsinstituttet (www.imr.no)

Island, Russland og Norge fra 1999 ga også Island adgang til å fiske i Barentshavet. Denne avtalen kom i stand for å stanse det islandske torskefisket i Smutthullet, som pågikk uregulert i perioden 1993–1999 og innebar til dels betydelige uttak. Island fikk adgang til norsk og russisk sone, mot å avstå fra fiske i Smutthullet. For å balansere avtalen er norske fiskere gitt adgang til å fiske noe bunnfisk og lodde i islandsk økonomisk sone.

Et stort problem når det gjelder overfiske og kontroll av fisket, er omlastingen av fangster som foregår i rom sjø. Omlastingen synes å øke i omfang, og er et problem for både russiske og norske myndigheter.

3.5.9 Skogbruk

Det fins fremdeles store områder med forholdsvis urørt skog i Nordvest-Russland. Dette er bare 12–15 % av opprinnelig gammelskogareal i regionen, men er likevel et større areal enn all slik skog ellers i Europa. Disse skogområdene er blant de siste gjenværende villmarksområdene i verden og kan ses på som en global naturarv. Fragmentering som følge av skogbruk og annen økonomisk utnyttning (veibygging, oljeledninger, gruveaktivitet), samt

ulovlige hogster, utgjør en trussel mot disse verdiene.

3.5.10 Fremmede arter

Innføring av miljøfremmede organismer regnes som en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet i verden. Også i nordområdene er dette et problem. Noen fremmede arter er bevisst satt ut, mens andre er rømt fra oppdrett eller utilsiktet innført.

Innføring av nye arter kan ha flere uønskede virkninger. De kan utkonkurrere eller redusere bestanden av stedege arter, og bringe med seg sykdommer som hjemlige arter ikke er motstandsdyktige mot.

Skipsfart og akvakultur er de viktigste årsakene til introduksjon av fremmede arter i havet. Til nå er det registrert 49 introduserte marine arter i Norge. Innen akvakultur kan dette skje kontrollert ved utsetting av fremmede organismer for produksjon, eller ukontrollert ved rømming fra anlegg. I begge tilfeller er det også en risiko for at den introduserte organismen bærer med seg ytterligere fremmede organismer (som egg, parasitter, sporer etc). Via skipsfarten skjer introduksjoner av fremmede arter i hovedsak som følge av transport og

Boks 3.18 Det norsk-russiske fiskerisamarbeidet

Samarbeidet med Russland er tuftet på en samarbeidsavtale fra 1975, en gjensidighetsavtale fra 1976 og Gråoneavtalen fra 1977. Den første etablerer en blandet norsk-russisk fiskerikommisjon som møtes årlig og fastsetter kvoter for fellesbestandene, den andre legger til rette for utveksling av kvoter i hverandres farvann, og den tredje etablerer et arrangement for kontroll med tredjelandsfiske i et omstridt område.

Samarbeidet har forvaltningsrådene fra ICES som utgangspunkt. Kommisjonen møtes i regelen en gang årlig, og fastsetter da totalkvoter for torsk, hyse, lodde og kongekrabbe. I tillegg byttes det kvoter av en rekke andre arter, og det forhandles om hvor det skal kunne fiskes. For eksempel får russiske fartøy anledning til å ta en stor del av sine fangster i norsk sone, for å unngå at det fiskes på ungfisk som gjerne står lenger øst i havet.

De store spørsmålene i samarbeidet over tid har for det første vært knyttet til hvorvidt den norske kystflåten kunne drive fiske ubundet av avtalte kvoter. Fra midten av 1980-tallet av ble denne praksisen avvirket, og siden har også uttaket hos den norske kystflåten vært kvoteregulert.

Et annet tema har vært kontroll med virksomheten til havs og behovet for samordning av norsk og russisk kontrollvirksomhet. Her er det utviklet et omfattende samarbeid i løpet av det siste tiåret. Et permanent utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren ble opprettet i 1993, og har utarbeidet mange konkrete tiltak som bedrer kontrollen både på

sjøen og på land. De siste årene har spørsmål knyttet til forskning og adgang for norske forskningsfartøy til russisk sone stått sentralt. Den russiske holdningen her har gjort det vanskelig eller umulig å gjennomføre viktige tokt for datainnsamling, noe som har svekket grunnlaget for bestandsvurderingene. Et gjennomgående tema over tid er størrelsen på totalkvotene. Partene har ikke alltid sammenfallende synspunkter på behovet for å begrense uttaket av ressursene for å sikre det langsiktige utbyttet fra bestandene.

I det store bildet, og sammenliknet med tilsvarende ordninger, er det norsk-russiske fiskeriregimet i nord relativt velfungerende. Det ble etablert midt i den kalde krigen og fikk et forløp uavhengig av militære prioriteringer i området. I de tilfellene utviklingen har gått feil vei i bestandsforvaltningen i nord, er det særlig tre forhold som har bidratt til dette: 1) Feilaktig vitenskapelig rådgivning som i 1996, da anbefalingene fra ICES indikerte alt for store kvoter; 2) Ikke tilstrekkelig strenge reguleringer av uttak, slik en har observert en rekke ganger; 3) Sviktende kontroll med fangstvirksomheten, slik at det som faktisk tas opp er langt mer enn forutsatt i reguleringsvedtakene. Systemet for å styre disse tre forholdene er betydelig forbedret over tid. Viktige steg i den sammenheng er utbyggingen av kontrollsamarbeidet, samt vedtaket høsten 2002 om en beslutningsregel som forplikter kommisjonen til føre-varnivået og til at kvotenivået ikke skal endres mer enn 10 % fra år til år.

utslipp av ballastvann, og i en viss grad som følge av vekst av organismer på skipsskrog.

Den forventede økningen i sjøveis eksport av petroleumsprodukter fra Barentshavet representerer en mulig kilde til nye introduksjoner. Olje- og LNG-tankere bringer med seg betydelige mengder ballastvann som slippes ut i havnene der oljelastingen skjer. Ifølge studier utført av Det norske Veritas (DNV) er det grunn til å anta at 15 % av dette vannet innebærer en høy risiko for introduksjon av fremmede arter, mens ca. 40 % har lav risiko. Selv om sannsynligheten for en permanent etablering er liten, kan konsekvensene være meget store i et

unikt økosystem med høy aktivitet innen fiskeri og oppdrettsnæring.

En rekke internasjonale konvensjoner og avtaler gir bestemmelser for å forhindre introduksjon av fremmede arter og redusere skadevirkningene av allerede introduserte arter. Havrettskonvensjonens art. 196 er antakelig den strengeste, idet den pålegger partene å «treffe alle tiltak som er nødvendig for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø (...), eller forsettlig eller utilsiktet innføring i en bestemt del av det marine miljø av fremmede eller nye arter som kan føre til betydelige og skadelige forandringer i det». I Norge er bruk av fremmede arter i akvakultur for-

holdsvis strengt regulert gjennom bl.a. fiskeoppdrettsloven.

Kongekrabben er en stor, introdusert art uten naturlige fiender i Barentshavet som derfor potensielt kan påvirke økosystemet sterkt (se boks 3.19). Norsk kongekrabbeforvaltning er problematisk i forhold til Havrettskonvensjonens forpliktelser, Biomangfoldkonvensjonens prinsipper, og politiske signaler vedrørende fremmede arter fra norske regjeringer. På norsk side har arten inntil nylig vært forvaltet med mål om å bygge opp bestanden som kommersiell ressurs, med lav beskatning, fredning av hunnkrabber, mm. som virkemidler. Resultatet har vært en mangedobling av bestanden på 10 år (i dag anslått over 15 millioner krabber i Barentshavet) og en tilsvarende spredning fra grensen til Russland på 1990-tallet til Bjørnøya og Vest-Finnmark i dag. Måltrettet forskning på økosystemeffekter av kongekrabbens innvandring er først nylig iverksatt. Det faglige grunnlaget for forvaltningen, kunnskap om bestand, rekruttering, vekst, osv. er derfor tynt. Det er følgelig viktig å nå få bygd opp tilstrekkelig kunnskap og forvaltningstiltak for å bringe bestanden under kontroll.

Norge har ikke innført noe regelverk for å regulere utslipp av ballastvann fra skipsfarten, men har

deltatt aktivt i utformingen av en internasjonal ballastvannkonvensjon som forventes vedtatt i februar 2004. Det arbeides parallelt med en nasjonal forskrift om behandling av ballastvann, basert på det endelige innholdet i konvensjonen.

3.5.11 Miljøavtaler og miljøovervåking

Det foreligger en rekke internasjonale miljøavtaler som setter betingelser for virksomhet i nordområdene (se boks 3.20). At kravene i disse avtalene blir en minstandard for aktivitet, er blant annet en forutsetning for å ivareta de store miljøverdiene i Barentshavet.

Det å ha etablert et godt miljøregelverk er ikke nok i seg selv, og det vil være avgjørende at det også gjennomføres overvåking for å følge med på om og hvordan ulike virksomheter, alene eller i kombinasjon med andre faktorer, påvirker miljøet i nord. Det kan være komplisert å kartlegge hvilke årsaks/virkningsmekanismer som gjør at en bestemt aktivitet får en bestemt effekt. Men når slik kunnskap foreligger, vil det være mulig å koble endring i naturen til konkrete menneskelige aktiviteter. Det vil følgelig være nødvendig å etablere systematiserte overvåkingsprogram for å ha en tilstrekkelig god forståelse av de ulike miljøpåvirkningene. I denne sammenheng har utvalget merket seg forslaget om et konsept for et overvåkings-system for norske og russiske havområder (se boks 3.21) som synes å kunne være et effektivt instrument for å sikre kunnskap og innsikt i påvirkninger og effekter i dette særlige viktige havområdet.

3.6 Forskning og utdanning

En forutsetning for godt samarbeid og naboskap er kunnskap om hverandre. Slik kunnskap vil også bidra til positiv utvikling av de nordlige regionene. Tradisjonelt har Norge hatt et nært samarbeid med amerikanske universitet og forskningsinstitusjoner, og mange nordmenn har doktorgrad eller deler av sin utdanning fra et amerikansk universitet. Selv om EUs forskningsprogrammer har medført økt samarbeid med Europa, reiser fremdeles mange norske forskere på forskningsopphold i USA. Samarbeidet med Canada har ikke hatt samme omfang som med USA.

Frem til 1990-årene var det forholdsvis lite forsknings- og utdanningssamarbeid med Sovjetunionen, og deler av Nordvest-Russland var mer eller mindre stengt for utlendinger. Høyere utdanning og forskning har imidlertid vært prioritert etter

Boks 3.19 Kongekrabben

Russerne satte ut kongekrabbe i Kolafjorden i 1960-årene. Krabben etablerte en levedyktig bestand og har siden spredd seg, hovedsakelig vest- og nordover. På 90-tallet nådde den Øst-Finnmark og hadde i 1995 med stor sannsynlighet etablert en reproduserende bestand i farvannene mellom Vardø og Tana. I 2000 ble krabben oppdaget i Vest-Finnmark, i 2002 120 nautiske mil nord for Nordkapp og i 2003 muligens ved Svalbard. I regi av Havforskningsinstituttet pågår det for tiden et omfattende forskningsprosjekt for å besvare en del av de ubesvarte spørsmålene i forbindelse med kongekrabben i norske farvann. Kongekrabben forvaltes som en felles norsk-russisk bestand. Den norsk-russiske fiskerikommisjon vedtok på møte i november 2003 å øke kvoten med 40 % i forhold til 2002, samtidig som det settes en forvaltningsgrense ved Nordkapp med sikte på å begrense utbredelsen videre vestover. Det er forutsatt at forvaltningstiltakene ikke skal medføre skade på krabbebestanden i russisk sone.

Boks 3.20 Noen miljøavtaler med relevans for nordområdene

- Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR) ratifisert av Norge i 1995, trådte i kraft 1998. Den regulerer landbaserte utslipp, dumping og forbrenning, offshore-aktiviteter, overvåking, vern og bevaring av økosystemene og det biologiske mangfoldet i sjøområdet.
- Havrettskonvensjonen (UNCLOS) (1996) definerer ulike juridiske soner i havområdene, gir regelverk for all bruk av havområdene og deres ressurser, inkludert rettigheter for ikke-kyststater til å utnytte disse ressursene.
- Konvensjon om biologisk mangfold (CBD) (1993) har som målsetting å sikre vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold og å sikre en rettferdig fordeling av utbytte ved utnyttelse av genetiske ressurser.
- Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL 73/78), ratifisert av Norge i 1980, har som formål å hindre forurensning av det marine miljø ved utslipp av skadelige stoffer eller blandinger som inneholder slike stoffer. Konvensjonen gjelder for alle typer fartøy.
- Den internasjonale konvensjonen for regulering av hvalfangst (ICRW) trådte i kraft 1948 og ratifisert av Norge samme år. Formålet er å sikre en bærekraftig utnyttelse og utvikling av hvalbestanden. Den internasjonale hvalfangstkommissjonen (IWC) ivaretar konvensjonens oppgaver.
- Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES). Ratifisert av Norge i 1974, trådte i kraft 1976. Avtale som forplikter partene til å etablere et system med import- og eksportlisenser for visse spesifiserte dyre- og plantearter eller produkter av slike i den hensikt å bringe internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (hvorav flere arktiske) under kontroll.
- Konvensjonen om trekkende arter av ville dyr (CMS) trådte i kraft i 1983, ratifisert av Norge i 1985. Har som overordnet mål å fremme beskyttelse av bestander av trekken- de ville dyr som regelmessig krysser nasjo- nale grenser. Landene forplikter seg til å iverksette nødvendige tiltak for å beskytte ar- ter (og deres levesteder) hvor hele bestan- den eller deler av den er i fare for utryddelse. Konvensjonen omfatter også arter som ikke er direkte truet, men hvor internasjonalt samarbeid er nødvendig for å sikre et til- strekkelig vern
- Konvensjonen om eksport av farlig avfall (Baselkonvensjonen) ratifisert av Norge i 1990, trådte i kraft 1992. Konvensjonen regu- lerer transport av farlig avfall over grenser og forplikter partene til å sikre at avfall håndte- res på en miljøvennlig måte.
- Konvensjon om POPer (Stokholmkonvensjo- nen) ratifisert av Norge 2002. Ikke trådt i kraft. Overordnet mål er å fase ut de verste organiske miljøgiftene, i første omgang 12 navngitte kjemikalier. Ni av kjemikalie- ne er plantevernmidler, deriblant DDT, i tillegg kommer PCB. Avtalen krever også redusert utslipp av dioksiner og furaner. Flere kjemi- kalier skal kunne tas inn i konvensjonen se- nere. Avtalen vil være med på å oppfylle mål- setningene i UNEP's Global Programme of Action for the Protection of the Marine Envi- ronment from Land-based Activities.
- Konvensjonen om våtmarksområder av in- ternasjonal betydning, særlig som tilholds- sted for vannfugler (Ramsar-konvensjonen), ratifisert av Norge i 1974, trådte i kraft i 1975. Tar sikte på vern og bærekraftig bruk av våt- marker av internasjonal betydning.
- Konvensjonen om bevaring av isbjørn (Is- bjørnavtalen), ratifisert i 1976, trådte i kraft 1976. Avtale mellom arktiske nasjoner om forvaltning av og forskning på verdens is- bjørnbestander.
- Konvensjonen om langtransportert grense- overskridende luftforurensning (LRTAP), rati- fisert av Norge i 1981, og trådte i kraft 1983. Konvensjonen er en FN/ECE-konvensjon som i dag er supplert med 8 protokoller med nærmere bestemmelser om bl.a. svovel, NO_x, VOC, tungmetaller og POPer. Målet er å forhindre, redusere og kontrollere grense- overskridende luftforurensning fra både ek- sisterende og nye kilder.

Boks 3.21 Miljøovervåkingssystem for norske og russiske arktiske havområder

Havmiljøgruppa under det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet vedtok i mars 1998 å sette i gang et prosjekt for å etablere et felles norsk-russisk miljøovervåkingssystem for de nordlige havområdene. Systemet, kalt MONRA (MiljøOvervåkingssystem for Norske og Russiske Arktiske havområder), skal være langsiktig, dekke både forurensnings-, klima- og bestandsovervåking og basere seg på premisser gitt i internasjonale overvåkingssystemer og i all hovedsak bruke data fra eksisterende overvåking. Målet er å skaffe myndighetene fullstendig og pålitelig informasjon om tilstand og trender i det marine økosystemet og truslene mot dette. Informasjonen skal brukes til å evaluere iverksatte tiltak og vurdere behovet for nye.

dette, med handlingsplanen for Øst-Europa som hovedelement. I begynnelsen var det mest små bevilgninger spredt på mange institusjoner og personer, men de siste årene har midlene blitt fordelt på større prosjekter og for flere år av gangen. I 2001 evaluerte Norges forskningsråd med positivt resultat dette samarbeidsprogrammet, og for perioden 2002–2006 er det videreført bl.a. gjennom et eget program for samarbeid med Russland. Programmet har en ramme på kr. 11 mill. årlig, som styres av Norges forskningsråd (NFR) og Universitets- og høyskolerådet. Prioriterte tema er miljøvern, miljø og marinteknologi, medisin og helse, samfunnsvitenskap inkludert økonomi, juridisk forskning og demokratibyggende tiltak, humaniora og språk.

Ulike forsknings- og utdanningsinstitusjoner i Norge og Nordvest-Russland, inkludert St. Petersburg og Moskva, har gjennom de siste 10 årene etablert en stadig tettere kontakt og samarbeid. Forsknings- og utdanningssamarbeidet er viktig for miljøteknologi, forvaltning, helse og medisin, økonomi, språk og kultur. Russland har et generelt sterkt utdanningsnivå og ulike forskningsprogrammer som er av stor nasjonal interesse for Norge. Dette gjelder særlig russisk polarforskning og forskning knyttet til olje- og gassressursene i nord. Økt forskningssamarbeid mellom Norge og Russland på disse områdene er en vinn-vinn situasjon for begge parter. Teknologeutvikling for å møte de særskilte utfordringene knyttet til klima og miljø i

nordområdene vil være en viktig drivkraft i olje- og gassbasert teknologisering.

3.6.1 Forskning

Et fortsatt og styrket forskningssamarbeid kan gi både næringsliv og politikere et kompetansefortrinn i samarbeidet mellom landene for øvrig. Å satse på å bygge ut denne aktiviteten er et sentralt, langsiktig virkemiddel som vil kunne bidra til å utvikle gode relasjoner mellom Russland og Norge. Ved universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø undervises det i russisk språk og kultur. Ved alle universitetene og mange forskningsinstitusjoner drives det forskning på russisk politikk og russisk samfunn. Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og Fridtjof Nansens Institutt (FNI) er blant de tunge aktørene. I Nord-Norge har forskningsmiljøene i Tromsø med Universitetet, Norut-gruppen med Fiskeriforskning, Norut-Samfunn og Norut-IT og institusjonene i Polarmiljøsentret med Norsk Polarinstitut (NP), Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for luftforskning (NILU), Akvaplan-NIVA m.fl. og Høgskolen i Tromsø, opparbeidet bred kompetanse på mange fag i samarbeid med russiske og andre kolleger. Kompetansen dekker mange felter, fra historie, lokalsamfunnsplanlegging, urfolksforskning, ungdomsforskning, statsvitenskap, sosialantropologi, språk, kultur og litteratur, miljøproblematikk, fiskerier i vid forstand (biologi, forvaltning, økonomi og markeder, m.m.). De samiske utdannings- og forskningsinstitusjonene Nordisk samisk institutt og Samisk høgskole i Kautokeino er viktige i forhold til urfolksstudier. Innenfor dette feltet spiller dessuten Universitetet i Tromsø en særlig viktig rolle. Tromsø er også internasjonalt sentrum for romfysikk med EISCAT-installasjoner og satellittovervåking (Kongsberg Spacetek), som sammen med Norsk romsenter også er etablert på Svalbard. Hittil har det imidlertid manglet en overbygging som kunne bidra til bedre oversikt og utnyttelse av den samlede kunnskapen i forskningsevne og også gjøre det enklere for eksempel for forvaltningen og næringer å få del i denne kunnskapen.

3.6.2 Høyere utdanning

Når det gjelder høyere utdanning har Universitetet i Tromsø og alle høyskolene i Nord-Norge har undervisningssamarbeid og studentutveksling med universiteter i Nordvest-Russland og har vært med på å bygge opp nye undervisningstilbud der. Høgskolen i Bodø har samarbeid med russiske

Boks 3.22 Organer for høyere utdanning

Arktisk universitet (AU) ble etablert i 2001 som et nettverkssamarbeid mellom universiteter, høyskoler og andre organisasjoner knyttet til høyere utdanning og forskning i Arktis. Formålet er å fremme og styrke fellesskapet i Arktis gjennom å legge til rette for økt kontakt og samarbeid mellom forskere og studenter ved ulike institusjoner i regionen. AU har i dag over 50 institusjoner/organisasjoner som medlemmer. Sekretariatet ligger i Rovaniemi ved Laplands universitet.

<http://www.uarctic.org>

Circumpolar Universities Association (CUA) er en organisasjon som arbeider for økt samarbeid mellom universiteter, høyskoler, forskningsinstitusjoner og enkeltpersoner i Arktis. Målet er å oppmuntre til samarbeid og fremme høyere utdanning og forskning i de nordlige sirkumpolare landene. Ble etablert i 1989. Annethvert år holdes et større møte med aktuelle temaer. Universitetet i Tromsø er sekretariat for organisasjonen. <http://www.arctic.uit.no/cua>

North2north er et utvekslingsprogram i regi av AU. Det er et sirkumpolart program som dekker de 8 arktiske landene og ble etablert i 2002. Programmet er rettet mot laveregrads-studenter som ønsker å studere temaer knyttet til Arktis eller som tar kurs gjennom AU. I Norge administreres det av Høgskolen i Finnmark.

<http://www.hifm.no/>

Det norske universitetssenteret i St. Petersburg ble opprettet i 1998 og drives av de norske universitetene i fellesskap. Ved senteret arrangeres regelmessig kurs i russisk språk, litteratur og kultur for norske russiskstudenter, norsk-russiske seminarer og konferanser. Senteret skal være et bindeledd mellom norske forsknings- og undervisningsinstitusjoner og tilsvarende miljøer i St. Petersburg.

Barentspluss er et student- og lærerutvekslingsprogram for høyere utdanning og forskning i Barentsregionen. Formålet er å stimulere til oppbygging og vedlikehold av samarbeid i regionen. Programmet ble etablert i 1995 og administreres av Høgskolen i Finnmark. Ordningen ligger i dag innenfor Barentsprogrammet. <http://www.barsek.no>

Barentspluss jr. er et utvekslingsprogram for elever i videregående skole som ble etablert i 1995. 4–5 norske elever og 4–5 russiske elever utveksles hvert år. Elevene tilbringer et skoleår i nabolandet og bor hos en vertsfamilie. Ordningen administreres av Finnmark fylkeskommune og ligger i dag innenfor Barentsprogrammet.

<http://www.barsek.no>

Samarbeidsprogrammet med Russland (Øst-Europa-programmet) ble etablert i 2002 som en fortsettelse av Øst-Europa-programmet og har øremerkede midler til høyere utdanning og forskning. For perioden 2002–2006 har programmet blitt videreført som et eget Russlandsprogram. Budsjettet er på 54 millioner kroner. Målet er et økt samarbeid mellom norske og russiske forskere og studenter. Programmet administreres av Norges forskningsråd og Senter for internasjonalt universitetssamarbeid.

<http://www.siu.no/vev.nsf/O/Om+SIU-Vevkart>

Norsk pomor-universitetssenter ved Pomor statsuniversitet i Arkhangelsk ble etablert i 1993 i samarbeid mellom dette universitetet og Universitetet i Tromsø. Senteret ligger ved Pomor-universitetet i Arkhangelsk og har som formål å etablere kontakt mellom forskere og studenter fra de ulike universitetene og høyskolene i Nord-Norge og Arkhangelsk. Fem norske institusjoner er i dag med på å finansiere senteret. <http://www.pomorsu.ru/Departments/NorwayCentre/eNPC.htm>

institusjoner på flere områder, er spesielt aktivt innenfor økonomiundervisning med utgangspunkt i St. Petersburg og med nettverk til Murmansk og Arkhangelsk, men har også bidradd til å bygge opp sosialarbeidutdanning i Arkhangelsk. Høgskolen i Narvik utdanner russiske sivilingeniører med økonomisk støtte fra Kvoteprogrammet. Høgskolen i Tromsø har bidradd til å bygge opp spesialpedagogisk tilbud ved Pomoruniversitetet. Høgskolen i Finnmark har spesialisert seg på russisk språk og

kultur spesielt beregnet på næringslivsfolk. Samisk høyskole har samarbeid med Russland, og har blant annet gitt russiske studenter tilbud i samisk språk og journalistikk, og har også igangsatt et arbeid med å bygge opp et studietilbud for russiske studenter mhp. miljøkonsekvensanalyser. Norske studenter har vært på praksis og feltarbeid i Russland, og dyktige russiske studenter har også kommet til Norge.

Boks 3.23 Organer for forskning

Northern Research Forum ble etablert på Island i 1999 som et forum for å fremme dialog og samarbeid mellom forskere i den arktiske regionen. Forumet arrangerer annethvert år et åpent møte for å diskutere spørsmål knyttet til utviklingen i Arktis. Fra 2001 har arbeidet kommet inn som et sentralt program under AU. Sekretariatet ligger ved Universitetet i Akureyri på Island.

<http://www.nrf.is/>

International Arctic Science Committee (IASC) ble etablert i 1990 som en organisasjon for samarbeid mellom ulike nasjonale forskningsinstitusjoner i land engasjert i arktisk forskning. I dag er det medlemmer fra 18 land. Organisasjonen arbeider med å identifisere prioriterte områder for arktisk forskning og fremmer nettverk for den internasjonale forskningen i Arktis. IASC representerer forskningen i møtene til Arktisk råd. Sekretariatet ligger i Oslo.

<http://www.iasc.no>

Arctic Ocean Sciences Board (AOSB) har medlemmer fra forskningsinstitusjoner og -organisasjoner fra Canada, USA, Russland, China, Danmark, Finland, Sverige, Island, England, Frankrike, Nederland, Polen, Tyskland, Sveits, Japan og Korea. Målsettingen er å fremme forskningen i de arktiske havområdene gjennom å støtte internasjonale forskningsprogrammer.

<http://www.aosb.org>

Forum of Arctic Research Operators (FARO) ble etablert i 1998 med målsetting om å utvikle et samarbeid for å fremme fasiliteter og logistikk for forskning i Arktis. Medlemmer er forskningsinstitusjoner og organisasjoner fra Canada, USA, Russland, China, Danmark, Finland, Sverige, Norge, Island, England, Frankrike, Nederland, Polen, Tyskland, Italia, Japan og Korea.

<http://www.faro-arctic.org>

Den norske nasjonalkomite for polarforskning er NFRs rådgivende strategiske komite for polarsaker. Komiteen skal bl.a. følge opp St.meld. nr. 42 (1992–93) *Norsk polarforskning*, som påpekte behovet for en bedre nasjonal samordning av ressurser innen polarforskningen.

<http://program.forskningsradet.no/polarkomiteen/no/index.html?3568>

European Polar Board ble etablert i 1995 som ekspert-komite under European Science Foundation. Medlemmene er forskningsinstitusjoner og finansieringsinstitusjoner fra 19 europeiske land. Målsettingen er å øke koordineringen og samarbeidet mellom europeiske institusjoner som er engasjert i polar forskning, og utvikler forskningsmessige strategier for å maksimere Europas samlede forskningskapasitet og for å sikre at store komplekse spørsmål kan løses trygt og effektivt.

<http://www.esf.org>

Over Lånekassens kvoteprogram gis det lån blant annet til russiske studenter. Støtten konverteres til stipend hvis de reiser hjem etter endt utdanning. I studieåret 2002–2003 var det 195 russiske kvotestudenter i Norge. For studentutvekslingen har imidlertid godkjenning av eksamener over landegrensene vært et problem. I september 2003 kom Russland med i Bologna-prosessen, som er et europeisk initiativ for få til sammenlignbare studieløp i Europa. Russiske undervisningsmyndigheter har gjort det klart at de er interessert i nærmere samarbeid med Norge for å tilpasse russiske studieløp til internasjonale normer. De regner med at dette må gjøres gradvis og ønsker å ta utgangspunkt blant annet i det utdanningssamarbeidet som allerede fins mellom norske og russiske høyere undervisningsinstitusjoner. Norge og Russland var de første landene som undertegnet Lisboa-kon-

vensjonen om godkjenning av eksamener fra andre land. Dette vil gjøre det enklere å ta studieopphold i henholdsvis Norge og Russland som en del av en utdanning i hjemlandet.

Ideen om et sirkumarktisk universitet ble først presentert i møte mellom SAO-ene (Senior Arctic Officials) i Arktisk råd i mars 1997 og lansert offisielt i 2001 i forbindelse med tiårs feiringen av Rovaniemi-prosessen. Tanken bak det Arktiske universitetet (AU) er ikke å skape en ny institusjon, men en overbygging på eksisterende høyere undervisningsinstitusjoner med utgangspunkt i de arktiske regionenes miljømessige, kulturelle og økonomiske særtrekk utfra regional identitet, tverrfaglighet og mangfold. Tilbudet skal være desentralisert, og det skal spesielt ta hensyn til urfolkernes utdanningsbehov. Fra 2004 vil Universitetet i Tromsø få et nasjonalt koordineringsansvar for AU.

Boks 3.22 og 3.23 gir en oversikt over noen internasjonale og nasjonale organer for forskning og høyere utdanning i nord.

3.7 Kulturutveksling

Kultur og kulturutveksling fremmer mellomfolkelig samkvem og bygger opp om det øvrige samarbeidet mellom stater. Kulturutvekslingssamarbeidet mellom Nord-Norge, Nord-Finland og Nord-Sverige har solide tradisjoner. Under sovjetregimet var det imidlertid begrenset utveksling med Sovjetunionen. Etter etableringen av Barentssamarbeidet har dette endret seg, og det foregår i dag utstrakt utveksling i hele Barentsregionen, både på profesjonelt plan og på amatørnivå. Barentssamarbeidet har vist at kulturutveksling er viktig i mellomfolkelige relasjoner og en solid arena for å skape kontakt mellom nasjonene.

Kulturutvekslingstiltakene i nordområdene bærer preg av å være flerkulturelle med mange folkeslag og nasjoner involvert, noe som gjenspeiler seg i den store bredden i tiltak som finner sted i dag, alt fra idrettsstevner og kunstskoler for barn og ungdom til filmfestivaler, litteratursamlinger og musikkfestivaler. Noen tiltak gir en arena for urfolk å møtes på tvers av grensene, samtidig som det gir anledning for urfolk til å dele sin kultur med andre. Påskefestivalen i Kautokeino, med verdensmesterskap i reinkappkjøring og samisk Grand Prix er et eksempel i så måte. Riddu Riddu-festivalen i Manddalen i Kåfjord er et annet eksempel på et kulturarrangement som har fått ringvirkninger langt ut over landegrensen og som i dag engasjerer mennesker og kulturer i hele Arktis. Festspillene i Nord-Norge (Harstad) er en annen arena som har gitt stort rom for kulturutveksling med engasjement fra hele verden. Filmen «Heftig og Begeistret» viste at også film kan være et kulturutvekslingsmedium på tvers av landegrensene. Denne filmen om et lokalsamfunn i Nord-Norg, var universal og ble forstått like mye i Russland, USA og andre steder som den ble i Nord-Norge. Læstadianismen som en religiøs og moralsk forkynnelse går fremdeles over Nordkalottens grenser slik den har gjort i over 150 år.

Uansett type arrangement, så er slike folk-til-folk-tiltak viktige. Ved at folk møtes og blir kjent med hverandre og hverandres væremåte, skapes en forståelse og tillit som er uvurderlig i videre samhandling.

Kultur og reiseliv kobles stadig tettere sammen. Reiselivet kan kanskje i større grad enn andre næringer bidra til felles forståelse av kultur,

opprinnelse, historie og gi rom for sosialt samkvem og trygghet mellom folk.

3.8 Helse

En befolknings helsestatus er et resultat av en kompleks gjensidig påvirkning mellom miljø, arv, ernæring samt psykologiske og sosio-økonomiske faktorer. Arktis er ingen homogen region og befolkningens helsestatus varierer sterkt. Det er likevel signifikante forskjeller i helsestatus mellom urfolkene og majoritetsbefolkningen. Urfolkene har høyere andel dødsårsaker relatert til selvmord og skader, og har kortere forventet levealder.

I Norge er ikke forskjellen i helsesituasjonen mellom sør og nord så markant som den ofte er i flere av de andre arktiske randstatene, heller ikke mellom urfolk og andre. Det er bekymring i den nordligste landsdelen av landet knyttet til spredning av smittsomme sykdommer fra Nordvest-Russland. Kontakten mellom Norge og Russland har imidlertid hittil hatt svært liten betydning for forekomsten av disse sykdommene i Norge.

Et annet forhold som skaper bekymring er den eksponeringen for miljøgifter befolkningen utsettes for. Dette er miljøgifter, f.eks. PCB, som akkumuleres gjennom næringskjeden og bl.a. ender opp i de dyr som utgjør en del av dietten i nord. På denne måte blir befolkningen i nordområdene utsatt for påvirkninger som bare til dels er kjent i dag. Urfolk som fremdeles lever relativt tradisjonelt er mest utsatt.

Både innenfor Barentssamarbeidet og gjennom Arktisk råd er det gjennomført prosjekter for å kartlegge og finne årsaken til befolkningens helsestatus. I tillegg er det fra norsk side gjennomført en rekke bilaterale prosjekter med Russland.

Introduksjonen av telemedisin i nordområdene har vært banebrytende. Befolkningen får lettere tilgang til spesialister og føler seg dermed tryggere og spares i tillegg for lange reiser til sykehus. Telemedisin blir slik også mer kostnadseffektivt. Nordområdene er ledende når det gjelder utvikling av telemedisinske tjenester.

3.9 Viktige utviklingstrekk hos aktørene i nordområdene

Utvalget tar ikke mål av seg til å gi en fullstendig og utdypende beskrivelse av alle de land og konstellasjoner som har betydning for utviklingen i nordområdene. Utvalget ønsker imidlertid å trekke frem forhold som synes spesielt viktige for å forstå de

endringsprosessene som er på gang. Russland er viet mest oppmerksomhet i dette kapittelet. Dette fordi utvalget mener at Russlands nærhet til Norge, kombinert med den voldsomme økonomiske og politiske utviklingen over de siste årene, har særlig betydning i en ny nordområdestrategi.

3.9.1 Russland

3.9.1.1 Økonomisk og politisk utvikling

Valget og sammensettingen av Statsdumaen i 1999 og presidentvalget og Putins regjeringdannelse i mars 2000 har gitt økt politisk stabilitet. Samarbeidet mellom Dumaen og regjeringen har gjort det mulig å iverksette viktige politiske reformer. Høye eksportpriser, spesielt på olje og gass, og en svekket rubel etter krisen i 1998 har medført en sterk økonomisk vekst, som igjen har resultert i overskudd på handelsbalansen med utlandet. Industriproduksjonen øker, statens inntekter øker raskt, og det er nå overskudd i statsbudsjettet. Myndighetene kan overholde sine forpliktelser, både med hensyn på å betjene lånegjeld, og ikke minst overfor landets innbyggere ved regelmessig utbetaling av lønn til statsansatte og pensjoner. Dette har økt tilliten til russiske myndigheter både eksternt og internt.

Den russiske økonomien byr likevel på store utfordringer for myndighetene. Det har vært omfattende kapitallekkasje til utlandet. Selv om skattesystemet er gunstig, er den svarte økonomien omfattende. Korrupsjon og økonomisk kriminalitet er fremdeles en betydelig utfordring. Tungt byråkrati henger igjen fra sovjettiden og er i mange sammenhenger en barriere som hindrer effektivt samarbeid, og forsinker pågående positive prosesser. Fra krakket i 1998 og frem til i dag er det utvilsomt gjort fremskritt. Russisk lovgivning tilpasses raskt gjeldende internasjonale lover og regler. Dette medfører at utenlandske investorer og handelsinteresser etter hvert kan få den samme sikkerhet i Russland som i andre land de samhandler med.

Russlands forhold til de store internasjonale organisasjonene er også i endring. Medlemskap i WTO har høy prioritet og kan muligens inntreffe i løpet av 2005. Dette er nok en bekreftelse på at Russland er i ferd med å få en fungerende markedsøkonomi, og at viljen til tilpassing til internasjonale standarder og regler er tilstede. Etter at Russland ble tatt opp i G-8 gruppen våren 2003, arbeides det nå både i EU og i USA med en intensivering av det økonomiske samarbeidet.

11. mars 2003 vedtok EU en deklarasjon med nytt rammeverk for de neste ti års samarbeid med

land som i fremtiden vil grense til EU, inkludert Russland. Den understreker at utvidelsen gir mulighet til å fremme stabilitet og velstand utover EUs grenser. Deklarasjonen fastslår at EU skal arbeide for å utvikle en venneskapskrets av godt naboland. Til gjengjeld for gjennomføring av politiske, økonomiske og politiske reformer skal nabolandene tilbys en del i EUs indre marked. Dette knyttes mot videre integrering og fremme av EUs mål om fri bevegelse av mennesker, varer, tjenester og kapital. Russlands handelsforbindelser med EU vil altså utvikles videre, og det er verd å merke at allerede i dag er EU Russlands viktigste handelspartner. Det er imidlertid ingenting som tyder på at Russland vil være aktuell som EU-medlem i nærmeste fremtid.

De store sosiale skillene i Russland vil fortsatt eksistere i lang tid. Levestandarden i ulike regioner vil variere, avhengig av økonomiske muligheter og aktivitet. Dersom en utjevning av levekårene er et politisk mål, vil staten dermed måtte vurdere økonomiske tiltak, f.eks. endringer i skattesystemet.

3.9.1.2 Forholdet mellom føderale, regionale og private krefter

Russland består av 89 regionale føderasjonssubjekter som ledes av en guvernør. I den første perioden etter Sovjetunionens fall, under Jeltsin, fikk de regionale lederne i stor grad sette premissene for den politiske utviklingen i sine områder. Fremdeles preges utviklingen i regionene av den enkelte guvernørs interesser, men etter som Putins reformer av det føderale systemet går seg til, vil dette sannsynligvis bli mindre fremtredende.

Målsettingen i Putins reform av det føderale systemet har vært en strengere kontroll med regionene. Regionale myndigheters handlingsfrihet har blitt begrenset. De 89 regionale føderasjonssubjektene har blitt fordelt på 7 føderale områder, som hvert enkelt ledes av en representant for presidenten. Disse stedlige representantene rapporterer bl.a. om den politiske og økonomiske utviklingen i regionene, og har som sin viktigste oppgave å se til at de lokale lovene er i overensstemmelse med de føderale. Nordvest-Russland tilsvarende det tidligere Leningrad militærdistrikt og har sin stedlige representant plassert i St. Petersburg. I praksis vil dette si at denne representanten må godkjenne regionale avtaler om samarbeid.

Det eksisterer ikke et klart skille mellom offentlig og privat sektor i det russiske samfunnet i dag, selv om mer enn 70 % av det som var statseid, nå er privatisert. Ofte er det en blanding av offentlig og

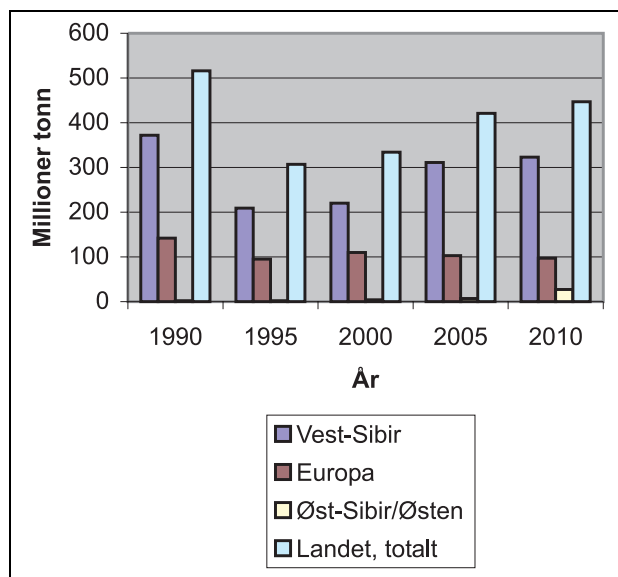
privat eierskap. Dette skaper tette bånd mellom toppene i byråkratiet, statseide bedrifter og private selskaper, og gjør det vanskelig å skille mellom offentlige og private interesser.

3.9.1.3 Russland som petroleumsstormakt

Som tidligere beskrevet er store deler av verdens olje- og gassressurser lokalisert i Russland, mye av dem i nordområdene. Russlands inntekter fra olje- og gassproduksjon representerer allerede i dag store verdier, og på statsbudsjettet, som ble lagt frem i september 2003, utgjorde dette omtrent 35 % av de nasjonale inntektene. Høsten 2003 passerte Russland Saudi-Arabia som verdens største oljeprodusent. (Figur 3.24, 3.25).

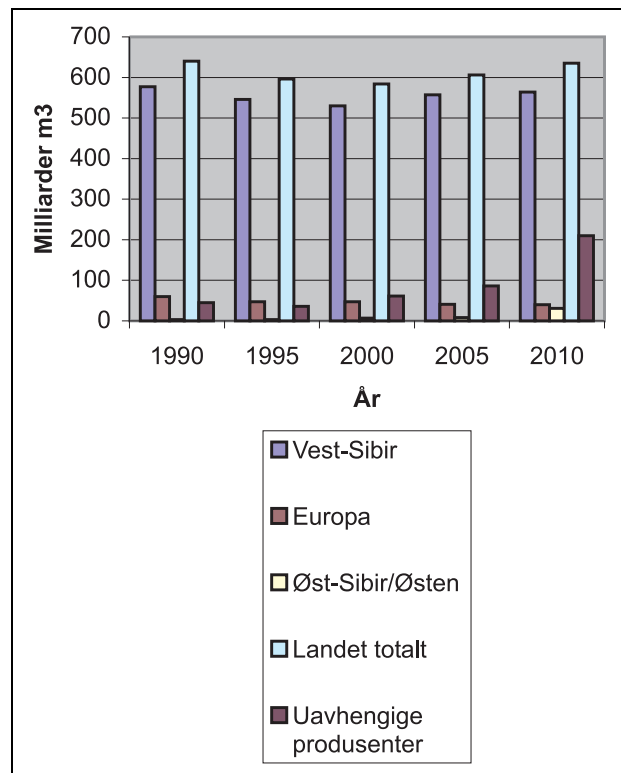
Selv med strukturendringer i russisk oljeindustri vil den videre utviklingen i de russiske nordområdene ta tid, og det er fortsatt hindringer av både lovmessig og strukturell art som må overkommes før virksomhet på sokkelen kan skyte fart. Men endringer i selskapenes interesser kan bidra til å legge press på myndighetene slik at forholdene kan legges bedre til rette. Gjøres det, vil man kunne forvente økt lete- og produksjonsvirksomhet i nordområdene.

I forbindelse med president Putins besøk i Norge i november 2002 understreket statsminister Bondevik og president Putin viktigheten av å intensivere den bilaterale energidialogen, om olje- og gassvirksomheten generelt, om energipolitikk og –lovgivning, utviklingen i olje- og gassmarkedet,



Figur 3.24 Oljeproduksjonen i Russland i ulike regioner, 1990–2010, millioner tonn

Kilde: «Energy Strategy of Russia for up to 2020». Saksfremlegg til den russiske regjering i mai 2003.



Figur 3.25 Gassproduksjon i Russland i ulike regioner, 1990–2010, milliarder m³

«Uavhengige produsenter» er et begrep som brukes på de private gassprodusentene. Disse vil stå for økningen i gassproduksjonen i årene fremover. Det statlige selskapet, Gazprom, vil holde en jevn og stabil produksjon.

Kilde: «Energy Strategy of Russia for up to 2020». Saksfremlegg til den russiske regjering i mai 2003.

oljevern, sikkerhet og petroleumsrelaterte miljøspørsmål, samt om energiøkonomisering og klimatilstand (se boks 3.24). Partene akter å følge opp ved å diskutere energispørsmål på bilaterale møter i fremtiden, og det er blitt opprettet en arbeidsgruppe. Det er spesielt viktig at representanter for energisektoren, herunder private og statlige selskaper, deltar i energidialogen. Signalene fra næringen er at det likevel ikke har skjedd særlig konkret oppfølging innen dette temaet.

Det jobbes også aktivt i Russland i forhold til utvikling av alternative energikilder, og det er initiert samarbeid mellom russiske og norske aktører for å utvikle potensialet i de nære nordområdene (se boks 3.25).

3.9.1.4 Hvor står miljøvernet?

I talen som Mikhail Gorbatsjov holdt i Murmansk i oktober 1987, tok han tak i problemene rundt kil-

Boks 3.24 Den bilaterale norsk-russiske energidialogen (nov. 2002)

- Utvikle det bilaterale samarbeidet på energiområdet på gjensidig fordelaktig grunnlag;
- Bidra til kommersielt samarbeid på energiområdet ved å aktivisere samvirket mellom russiske og norske selskaper om leting etter, produksjon, bearbeiding og transport av olje og gass, samt gjennomføring av felles prosjekter;
- Legge til rette for å gjennomføre felles tiltak for å styrke områdene teknisk sikkerhet og miljøvern, herunder forebygging av oljesøl;
- Legge til rette for forsknings- og forretnings-samarbeid når det gjelder bruk av utradisjonelle energikilder, energisparende og miljøvennlige teknologier;
- Utvide samarbeidet om avansert teknologi og utstyr for utvinning av olje og gass på sokkelen og på land i nord;
- Hilse velkommen norske selskapers deltakelse i utbyggingen av Sjtokmanovskoje-feltet.
- Legge til rette for samarbeid mellom leverandørindustrien i de to land.

der til miljøtrusler på russisk territorium, trusler mot eget miljø og mot nordområdene generelt, og ba om internasjonal hjelp for å håndtere forurensningsproblemene i Nordvest-Russland. Dette utspillet ble fanget opp av Finland, og i 1991 ble AEPS etablert som en følge av dette (se boks 3.2 for nærmere beskrivelse).

I løpet av første halvdel av 90-årene opplevde man så en stor grad av åpenhet om miljøtrusler fra russiske myndigheter, herunder også de militære. Forurensningssituasjonen fra industri, landbruk og militære anlegg ble forsøkt kartlagt av flere organisasjoner, f.eks. Barents OY og Bellona. AMAP var i denne sammenheng et sentralt program (se boks 3.2). Russiske myndigheter og forskere deltok meget aktivt i miljøkartleggingsarbeidet, og la bl.a. frem en hvitbok i 1993 om radioaktive kilder på russisk territorium og tilgrensende havområder. Både innenfor Barentssamarbeidet og Arktisk råd er det initiert flere prosjekter som har hatt som målsetning å forbedre miljø- og helse-situasjonen, f.eks. prosjekter relatert til radioaktivi-

Boks 3.25 Samarbeid om alternativ energi

En økning i utviklingen av fornybar energi på Kolahalvøya kan på sikt redusere behovet for kjernekraft. Det er derfor interessant for Norge å bidra til utviklingen av det store potensialet som ligger i alternative kilder i dette området.

Det pågår i dag et samarbeid mellom Varanger Kraft og Troms kraft på norsk side, samt Kolaenergo på russisk side om videreutvikling av vannkraftressursene i Passvik og Kolahalvøya for øvrig. Når det gjelder vindkraft på Kolahalvøya er det teoretiske potensialet på hele 100 twh, mens det realistisk utvinnbare ligger på ca. 6 twh. For å kunne ta del i denne utviklingen må nettet rustes opp på norsk side.

De store gassforekomstene i Barentshavet kan også gi grunnlag for produksjon av elektrisk energi. Dette kan og gi grunnlag for felles norsk-russisk forskning og næringsutvikling.

Kilde: Troms Kraft A/S

tetsproblemer, industriutslipp, kloakkutslipp, drikkevannsforsyning, PCB og gamle sprøytemidler.

Miljøproblemene på Kola (spesielt rundt Petsjenga-Nikkel) og på Taimyr rundt Norilsk ble kartlagt. I Barentssamarbeidet og det bilaterale norsk-russiske miljø-samarbeidet ble det lagt frem forslag til tiltak for å redusere utslippene. På grunn av problemer både på russisk og vestlig side ble de bare delvis gjennomført. Nedgangen i russisk økonomi på begynnelsen av 90-tallet førte imidlertid til en betydelig reduksjon i utslipp av forurensende stoffer. Ved enkelte bedrifter har opplæring av russiske arbeidere og ingeniører medført en forbedring i situasjonen.

Etter 1996-97 har russiske myndigheter lagt mer vekt på økonomi enn miljø, og åpenheten er blitt mindre. I dag er det langt flere restriksjoner for å få adgang til naturområder i Nordvest-Russland og innsamling av miljødata enn det var for fem år siden. Slike begrensninger ser man ikke i de øvrige arktiske landene.

Økt fokusering på økonomi er forståelig ut fra levetilstandene i store deler av Russland, men dette har redusert oppmerksomheten om miljøproblemene. Under valgkampen i Russland høsten 2003 er miljø nærmest en ikke-sak. Målet er økt brutto

nasjonalprodukt, og ikke økte utgifter til miljøtiltak. Nå når Petsjenga-Nikkel-verket går med overskudd, har det blitt stilt spørsmål om Norge bør fortsette å investere i ny renseteknologi, men det uttrykkes samtidig en viss redsel for at driften vil fortsette som før dersom internasjonale miljømidler skulle falle bort.

3.9.1.5 Sivilt samfunn og demokrati i utvikling

I sovjettiden hadde folk visshet for at så lenge de holdt seg innenfor relativt klart definerte normer, tok staten vare på dem. De fikk skolegang, utdanning, arbeid, pensjon og gratis medisinsk behandling. Det var også ting de ikke kunne bestemme over selv, for eksempel kunne de ikke flytte fritt rundt i landet og ikke reise til utlandet. Mange har opplevd livet i Russland som utrygt etter oppløsningen av Sovjetunionen, med en rubel som tidvis har vært i fritt fall, sterk prisstigning, usikkerhet rundt arbeidsforhold og lønnsutbetalinger, og minstepensjoner ingen kan leve for. I dag er økonomien i vekst, og det er igjen optimisme å spore. Og selv om svært mange er skeptiske til politikk og politikere og mange lar være å stemme, så er de fleste enige om at det går fremover.

Uavhengige organisasjoner, NGO-er, vokser frem på en rekke felter. I sovjettiden kunne ikke private grupper gå sammen om å stifte f.eks. en miljøorganisasjon. Nå er det mange, spesielt unge mennesker, som arbeider av idealisme for saker de brenner for. Og det er mange utenlandske organisasjoner som stifter søsterorganisasjoner i Russland og hjelper russerne med å få i gang alt fra speidertropper, natur- og miljøorganisasjoner til Rotary. I Nordvest-Russland er det også blitt opprettet krisesentre for kvinner i samarbeid med norske krisesentre.

Et folkelig, sivilt engasjement som har kraft til å plassere saker folk selv synes er viktige på den politiske dagsorden er et av mange skritt på veien mot et fungerende demokrati i Russland. Det forutsetter bl.a. tilgang på riktig, og av og til alternativ, informasjon om saker og prosesser. I et åpent demokrati er det gjerne presse, frivillige organisasjoner og engasjerte enkeltpersoner som formidler slik informasjon. De spiller en viktig rolle ved å stille spørsmål til og be om opplysninger fra beslutningstakere og andre med innflytelse. Slik driver de frem åpenhet og legger til rette for økt sivil deltakelse. Russland er et mer åpent informasjonssamfunn i dag enn for 13 år siden, men fortsatt trengs det mer ressurser for de miljøene som skal fremkaffe alternativ informasjon. Sakte, men sikkert vil

slike organisasjoner spille en viktigere rolle for å få satt i gang og være med på politiske prosesser.

3.9.1.6 Urfolk under press

Urfolkene i Russland blir ofte kalt «de fåtallige nordlige folkeslagene» eller på russisk *malotsjislenniye narody Severa*. Begrepet refererer til omtrent 30 små folkegrupper bosatt i de arktiske og subarktiske delene av landet (se boks 3.4). Karakteristisk for urfolk i nord er tradisjonell bruk av land og ressurser i ekstremt klima. De første årene etter den russiske revolusjonen fikk de nordlige folkeslagene støtte fra sovjetstaten blant annet til å utvikle egne skriftspråk. Men under Stalin på 1930-tallet ble de utsatt for tvangskollektivisering, terror og utrenskning. Russifiseringen og sentraliseringen fortsatte gjennom hele sovjettiden. Barn ble skilt fra foreldrene og eget miljø og oppdratt i internatskoler av folk fra en fremmed kultur. Ved Sovjetunionens sammenbrudd stod urfolkene igjen blant de store taperne fra sovjetperioden. Mange hadde mistet kontrollen over landområdene sine, som var brukt til eller ødelagt av militære eller industrielle aktiviteter. De sovjetiske strukturene kollapset og ble ikke erstattet med nye. Sammenbruddet førte også til at den gjennomsnittlige levealderen som før var lavere enn for øvrige sovjetborgere i gjennomsnitt, falt ytterligere. Blant de fleste av de nordlige folkeslagene er det høy sykdomshyppighet og dødelighet. For eksempel er forekomsten av tuberkulose blant urfolk ti ganger høyere enn i den øvrige befolkningen. Under vanskelige politiske, økonomiske og sosiale forhold, forsøker kvinner å initiere endringer og utvikle nye strategier.

Den 7. oktober 2003 åpnet et urfolkskontor i Murmansk, finansiert av Sametinget i Norge. Dette er det første egne kontoret for urfolk i russisk del av Barentsregionen. Kontoret vil assistere urfolksorganisasjoner i Russland og bistå med utvikling og tilrettelegging av prosjekter og finansiering av seminarer og andre tiltak som styrker urfolks rettigheter i Barentsregionen.

De nordlige folkeslagene har organisert seg gjennom RAIPON (Russian Association of Indigenous Peoples of the North), og samarbeider nært med samiske organisasjoner. Gjennom RAIPON deltar russiske nordlige folk i internasjonal urfolkspolitikk, bl.a. i FN og som permanente deltakere i Arktisk råd (se boks 3.1). I spørsmålet om retten til land og vann møter de russiske urfolk problemer med en russisk stat som vil utvinne rike naturressurser i nord. I denne situasjonen forsøker

RAIPON å få sterkest mulig innflytelse på russisk lovgivningsprosess.

3.9.2 USA

3.9.2.1 USAs nordområdepolitikk

Den kalde krigen skapte generell økt amerikansk oppmerksomhet om nordområdene, inkludert interesse for utvikling av oljeressursene i Alaska. Den første offisielle presidentuttalelsen om USAs arktiske politikk kom i 1971. Sikkerhet og økonomisk utvikling var nøkkelordene i denne politikken. Det ble også nedsatt en interdepartemental Arctic Policy Group med ansvar for den amerikanske arktiske politikken. I dette rådet sitter representanter fra føderale myndighetsinstanser som på ulike måter er engasjert i praktiske programmer eller utforming av amerikansk politikk for arktiske områder. Etter den kalde krigen ble saksfeltet utvidet til også å omfatte miljøspørsmål, og da arktispolitikken ble gjenstand for en ny gjennomgang under Clinton-administrasjonen i 1993, ble grenseoverskridende problemstillinger og den viktige rollen Arktis spiller i forhold til globalt klima og miljø, vektlagt. Noen viktige saksfelt i amerikansk nordområdepolitikk i dag er nasjonal sikkerhet, økonomisk utvikling, forskning, miljøsaker, bærekraftig utvikling og helsespørsmål.

Arktiske strøk har tradisjonelt spilt en viktig rolle i amerikansk sikkerhetspolitikk, ikke minst pga. naboskapet med Sovjetunionen. Etter den kalde krigen har man imidlertid sett en gradvis endring i nordområdenes militærstrategiske betydning for USA. På enkelte felt er arktiske strøk stadig like viktige. For eksempel er overvåking av nordområdene fremdeles en prioritert oppgave, selv om den teknologiske utviklingen har gjort landet mindre avhengig av utplassering av utstyr på andre lands territorier for å samle inn etterretningsinformasjon. Nåværende administrasjon er opptatt av å utvikle en missilforsvarskapasitet, og områder i Alaska er viktige i denne sammenheng. Det er også aktuelt for USA å trekke Grønland inn i rakettskjoldprogrammet. I den anledning forhandler den amerikanske regjering både med regjeringen i Danmark og det grønlandske hjemmestyre om å utvide den dansk-amerikanske forsvarsavtalen fra 1951. USA anser også sikring av atomavfall og annet våpenrelatert materiale i nordområdene som svært viktig for å hindre spredning til stater og aktører som måtte være fiendtlig innstilt til USA. Viktige i så måte er AMEC og initiativer som Multilateral Nuclear Environmental Programme for Russia (MNEPR) og det såkalte «Glo-

bal Partnership against the spread of weapons and material of mass destruction» i regi av G-8.

3.9.2.2 USAs engasjement i internasjonalt samarbeid

Amerikansk interesse for internasjonalt samarbeid i den arktiske regionen har variert over tid. Under annen verdenskrig foreslo USA opprettelse av en internasjonal traktat for å legge til rette for transport og kommunikasjon. Dette initiativet og amerikanske forsøk på å institusjonalisere samarbeid om forskning, miljø og helse falt på manglende tilslutning fra andre arktiske nasjoner i 1960-årene.

I dag er USA engasjert i multilateralt samarbeid i regionen gjennom Arktisk råd og International Arctic Science Committee. USA var i utgangspunktet skeptisk til tanken om å opprette et forum for arktisk samarbeid på begynnelsen av 1990-tallet, men valgte allikevel å bli del av Arktisk råd ved opprettelsen i 1996. USA er imidlertid fremdeles på vakt mot overdreven sentralisering og ønsker ikke å ha et permanent sekretariat som kan legge føringer på medlemslandenes politikk i Arktis, og heller ikke å forplikte seg til økonomisk engasjement over tid. Derimot vektlegger man det praktiske samarbeidet, og styrer unna initiativer rettet mot en langsiktig politikk for regionen.

En tidligere amerikansk skepsis mot å opprette for mange regionale institusjoner rettet mot samme saksfelt er blitt erstattet med et syn som tilsier at et institusjonelt mangfold kan bidra til å holde en sentralisering på avstand.

3.9.3 Canada

3.9.3.1 Canadas nordlige dimensjon

Canadas visjon for nordområdepolitikken er nedfelt i rapporten «Gathering Strength – Canada's Aboriginal Action Plan» fra 1997, som nylig ble fulgt opp av et nytt strategidokument: «Actions for Change – Working with the Aboriginal Peoples of Canada on the Agenda for Change». Begge dokumentene bygger på forutsetningen om partnerskap med folk i nord (urfolk og andre canadiere) med sikte på økt selvstyre og bærekraftige samfunn. Canada vedtok i 2000 en ny nordlig dimensjon i sin utenrikspolitikk, og har med det lagt frem en uttalt nordområdepolitikk. Visjonen for Canadas nordlige dimensjon er at Canada skal spille en ledende rolle i utviklingen av nordområdene gjennom samarbeid med egne urfolk og med naboland for på denne måten å ivareta felles ansvar og problemstillinger (se boks 3.30).

Canadas nordområdepolitikk er for en stor del drevet av interne politiske prosesser, hvor kontroll over naturressurser har vært den viktigste drivkraften. I og med at urfolk har en konstitusjonell rett til å fremme sine krav til land og vann, har rettsavgjørelser spilt en viktig rolle. I løpet av de siste tre år har flere konkrete rettsavgjørelser bidratt til at myndighetene har innsett at forhandlinger er en bedre måte for å komme til enighet med de ulike urfolksgruppene. Samtidig har disse gruppene fått ressurser til å forhandle. Neste skritt har vært å inngå avtaler om økt selvstyre, som innebærer delegering av forvaltning av føderale oppgaver til blant annet helse- og utdanningssektoren. Føderale myndigheter er imidlertid ikke villige til å overgi rettighetene til verdiskapning basert på naturressursene i nord.

Canada har et eget departement og en minister for nordområdespørsmål som har som mandat å styrke relasjonene til urfolkene og øke levestandarden i nord.

Departementet har først og fremst innenriks siktemål.

3.9.3.2 *Canada som foregangsland innen nordområdeforskning*

Som en del av den nordlige nysatsingen har Canada styrket satsingen på forskning og kunnskapsutvikling i nordområdene. I 2002 fikk et konsortium av canadiske universiteter og offentlige myndigheter gjennomslag for å bygge om en gammel isbryter til et toppmoderne forskningsfartøy («Amundsen») som gir Canada mulighet til å ta en ledende rolle i den internasjonale forskningsinnsatsen i Polhavet. Sommeren 2003 vedtok den canadiske regjering å etablere et nettverkssenter, ArcticNet, under sitt nasjonale nettverk av sentre for fremragende forskning. ArcticNet har som målsetting å gjenoppbygge Canadas vitenskapelige nærvær i Arktis. Senteret har trukket til seg mange av Canadas mest profilerte og internasjonalt anerkjente forskere i bl.a. oseanografi, klimaforskning, økosystemsforskning, nordlige helseproblemer, policy m.m. Befolkningen som bor i området skal bidra med sin tradisjonelle/lokale kunnskap inn i senterets arbeid.

Boks 3.26 Mål for Canadas utenrikspolitikk i nord

De mål Canada har satt seg gjennom etableringen av en utenrikspolitisk nordlig dimensjon er å:

- Ivareta sikkerhetsspørsmål og øke velstanden for canadiere, og spesielt for de som bor i nord og for urfolk
- Bevare og hevde canadisk suverenitet i nord
- Etablere den sirkumpolare region som en dynamisk geopolitisk enhet basert på internasjonalt regelverk
- Fremme sikkerhet og helse for befolkningen og en bærekraftig utvikling av det arktiske området.

Disse målene vil bli søkt ivaretatt gjennom arbeid på fire prioriterte områder:

- Styrke og fremme Arktisk råd som det sentrale forum for å ivareta sirkumpolare relasjoner og politisk koordinering
- Etablere og utvikle Arktisk universitet basert på fjernundervisning
- Forsterke det bilaterale samarbeidet med Russland og fortsette samarbeidet med andre partnere og med EU
- Vurdere og gjennomføre sirkumpolare tiltak som kan utvikle og utnytte bærekraftige økonomiske muligheter og fremme handel i regionen.

3.9.4 De nordiske land

De nordiske landene har i lang tid hatt tett samarbeid gjennom Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Tre av de nordiske landene er nå medlemmer av EU, og har sin politiske oppmerksomhet mot denne samarbeidskonstellasjonen, noe som blant annet gir seg til kjenne gjennom disse landenes engasjement i samarbeid rundt Østersjøen. Særlig fra svensk side er kanskje interessen for Barents-samarbeidet nå mindre enn for ti år siden. Men det generelle nordiske samarbeidsklima synes godt, og utvalget ser ikke andre utviklingstrekk som vil få spesiell betydning i forhold til den videre utviklingen i nordområdene.

3.9.5 EU

3.9.5.1 *EU og regionenes rolle*

Gjennom flere år har det vokst frem en regional bevissthet i store deler av Europa. Dette har gitt det regionale nivå en sterkere rolle i europeisk politikk, både på nasjonalstats- og på EU-nivå. Opprettelsen av EUs regionkomité i 1994 er et uttrykk for dette ved at toppolitikere erkjente at avstanden mellom beslutningene tatt i Brussel og hovedstedene stadig skapte større avstand til folk flest. EUs regionkomité har en rådgivende funksjon på linje

med den økonomiske og sosiale komité, og har gitt regionene en egen plass i beslutningsstrukturen.

Som en oppfølging av regjeringens europapolitiske plattform ble det i Norge etablert en prosjektgruppe for samarbeid med regionale og lokale myndigheter. Den fikk i oppgave å foreslå tiltak for å stimulere europadebatten på lokalt og regionalt nivå, særlig med hensyn til regionenes plass i fremtidens Europa. Informasjon og kommunikasjon mellom sentralt og lokalt/regionalt nivå om EU/EØS og norsk europapolitikk er spesielt viktig å trekke frem. I prosjektgruppens rapport pekes det på at norske myndigheter burde utnytte kommune-, fylkes- og samepolitikeres fremskutte verv i flere europeiske paraplyorganisasjoner. Oppfølging av handlingsplanen for EUs Nordlige dimensjon 2004–2006 vil være et aktuelt område. Prosjektgruppens rapport følges opp av en kontaktgruppe mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter. Det er etablert et eget europapolitisk forum på politisk nivå mellom de ulike forvaltningsnivåene for å ivareta informasjonsutveksling og dialog.

3.9.5.2 EUs nordlige dimensjon

EUs Nordlige dimensjon er et program i skjæringspunktet mellom utenriks- og regionalpolitikk. Det første initiativet ble drøftet på EUs rådsmøte i Luxemburg i desember 1997, mens den formelle etableringen av programmet skjedde på rådsmøtet i Helsinki i desember 1999. Den første handlingsplanen ble vedtatt i juni 2000.

Den andre handlingsplanen for den Nordlige dimensjon (2004–2006) ble vedtatt i oktober 2003 av Ministerrådet. Her fremholdes at arbeidet med en Nordlig dimensjon også involverer andre land, spesielt Russland, og partnere på mange nivåer, og at den Nordlige dimensjon får større betydning i og med utvidelsen av EU med 10 nye medlemsland fra våren 2004.

Handlingsplanen peker på fem, nokså brede, prioriteringsområder:

- økonomi, næringsliv og infrastruktur
- utdanning, klima- og miljøforskning, helse
- miljø og sikkerhet ved anvendelse av kjernekraft, bruk av naturressurser
- grenseoverskridende samarbeid
- lovverk og administrasjon.

Det geografiske virkeområdet til EUs Nordlige dimensjon er vist i figur 3.27.

I tillegg blir det pekt på at det er spesielle forhold og behov i områder som Kaliningrad og den arktiske region. Alle de fem prioriterte områdene



Figur 3.26 Geografisk virkeområde for EUs Nordlige dimensjon

Kilde: Norsk Polarinstittutt (www.npolar.no)

Boks 3.27 Interreg-programmet

Interreg er et program for grenseregionalt, transnasjonalt og interregionalt samarbeid i regi av EU. Hensikten er økt sosial og økonomisk integrasjon i Europa, og fokuserer på samarbeid som blant annet skal bedre forutsetningene for næringsutvikling, kommunikasjoner og bærekraftig utvikling. For perioden 2000–2006 er det foreløpig lagt til grunn en statlig norsk finansieringsandel på ca. 550 millioner norske kroner. I tillegg kommer tilsvarende regional finansiering. En rekke program og delprogram innenfor Interreg er definert til å gjelde i nordområdene.

omtales som relevante også for den arktiske regionen, og samtidig pekes det på behovet for et bredere internasjonalt samarbeid som også involverer USA og Canada.

I handlingsplanen er det videre uttalt at det ved økonomiske aktiviteter, og spesielt utvinningsindustrien, skal tas hensyn til urfolkenes nedarvede rettigheter til selvbestemmelse, land og utvikling av egen kultur. Dette punktet kan ses som et resultat av bl.a. Samerådets og Samisk parlamentarisk råds arbeid overfor EU-kommisjonen.

Handlingsplanen angir i liten grad det økonomiske omfanget av satsingen på en Nordlig dimensjon, og særlig når det gjelder den arktiske regionen er det i første rekke tenkt finansiert gjennom Interreg-programmer (se boks 3.31), men også

gjennom EUs Tacis-program og det nye «neighbourhood»-instrumentet.

3.9.5.3 EUs fiskeripolitiske interesser i forhold til nordområdene

EUs fiskeripolitikk ble til med utvidelsesforhandlingene i 1971, da Norge, Danmark, Irland og Storbritannia forhandlet om medlemskap. Fellesskapet slo fast at lik adgang til ressursene skulle være et hovedprinsipp i fiskeripolitikken. Siden kom Spania og Portugal med i fellesskapet, med store flåter og få ressurser. Hovedprinsippet om lik adgang ble supplert med en kvoteordning i de enkelte havområder, og beslutningsmyndigheten i fiskerispørsmål ble overført til fellesskapet. Utvidelsesforhandlingene med nye medlemsland, som Malta, Polen og de baltiske land, tyder ikke på at EU vil forandre prinsippet om felles hav.

EUs fiskeripolitikk synes ikke å ha vært noen suksess. Presset på fiskebestandene har økt, og beslutningssystemene har ikke klart å holde igjen på kravet om økte kvoter. Kontrollen med fisket har vært svak, og strukturstøtten til fiskerinæringen har virket mot sin hensikt. Fremfor å tilpasse flåte og industri til ressursgrunnlaget har EU-landene pådratt seg en betydelig overkapasitet.

EU-kommisjonen har nå vedtatt en ny fiskeripolitikk. Den bygger på fem hovedelementer:

- mer langsiktighet i ressursforvaltningen, blant annet med flerårige kvoter
- regulering av innsatsen i fisket, såvel som uttak
- styrking av kontrollen med fisket
- større medvirkning fra næringen i beslutningsprosessene gjennom regionale råd
- avvikling av strukturtiltak som bidrar til en uønsket kapasitetsoppbygging

Fiskerireformen skapte i utgangspunktet sterke motsetninger mellom Middelhavslandene og Nordsjølandene. Det er også uro i mange lands fiskerierorganisasjoner over utsiktene til å måtte avvikle arbeidsplasser. De fundamentale problemene som overkapasitet og svake beslutningssystemer er fortsatt til stede.

Norges fiskerisamarbeid med EU er til dels konfliktfylt og sammensatt. Den viktigste årsaken er at EU er et stort marked for norske fiskeprodukter og at EU vil koble norsk markedsadgang til økte kvoter for EU-fartøy i norske farvann. En annen årsak er at knappheten på fiskeressurser i EU er mye høyere enn i Norge. EU-landene har mer enn ti ganger så mange fiskere, men bare fire ganger så høy fangst som norske fiskere. Dessuten

praktiserer EU eksklusive soner for fiskerinasjonene ut til 25 nautiske mil, mens havområdene ut til 200 nautiske mil hører inn under det felles hav. EUs prinsipp om felles hav ble bekreftet også under medlemskapsforhandlingene i 1994, da Norge ikke fikk gjennomslag for kravet om nasjonale 200 nautiske miles økonomiske soner.

3.10 Svalbard

3.10.1 Ressursutnyttelse

At Willem Barentsz seilte til Svalbard i 1596 ga støtet til en lang periode med omfattende fangst på øygruppen. Hval og hvalross ble sterkt beskattet, særlig fra England og Nederland. Senere drev også russiske pomorer omfattende fangst. De jaktet først og fremst på hvalross, men også på fugl, rev, rein og isbjørn. Fra midten av 1800-tallet overtok nordmennene fangstmannsrollen. Beskatningen av de viktigste byttedyrene ble etterhvert så stor at grunnlaget for fangsten ble svekket.

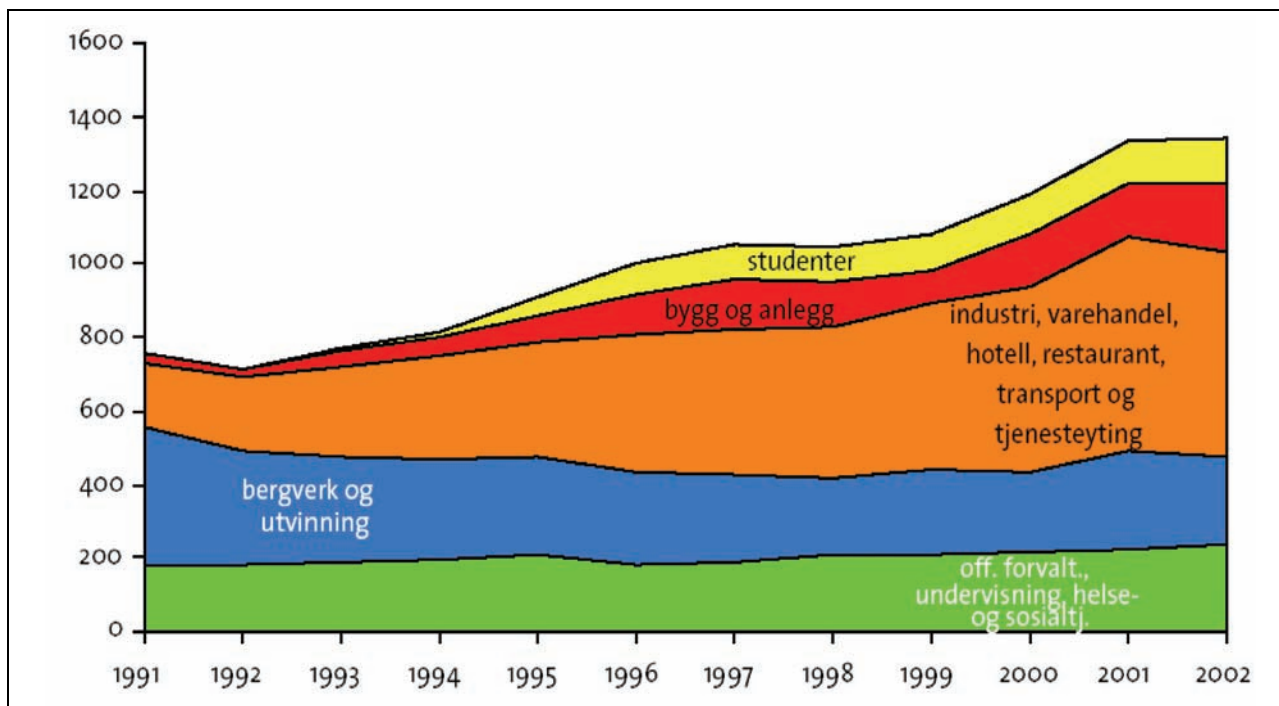
I det 20. århundre har kulldriften vært den mest sentrale aktiviteten på Svalbard. Flere selskaper – både norske og utenlandske – ville utnytte kullressursene på Svalbard ved begynnelsen av 1900-tallet. I dag er det kun to selskaper igjen som driver kulldrift, Store Norske Spitsbergen Grubekompani A/S (SNSG) og det russiske selskapet Trust Arktikugol. I tillegg til kulldriften pågår det utstrakt fiskerivirksomhet i farvannene rundt Svalbard. Rekefisket har vært betydelig, anslagsvis 35 000 tonn/år, tilsvarende en salgsverdi på ca. 400 mill. kr.

Det har gjennom det siste århundret også vært gjort fremstøt for å lete etter og utvinne mange andre mineralressurser, inkludert marmor, gull og petroleum. Disse aktivitetene har ikke gitt noe økonomisk utbytte.

3.10.2 Svalbardtraktaten

Lenge var Svalbard et område som ikke tilhørte noen nasjon og hvor alle høstet av de rike naturressursene. Stort sett foregikk fangstvirksomheten i fredelige former. Behovet for en regulerende myndighet ble imidlertid påtrengende tidlig på 1900-tallet da det oppstod en rekke konflikter, blant annet om retten til funn og kullfelt.

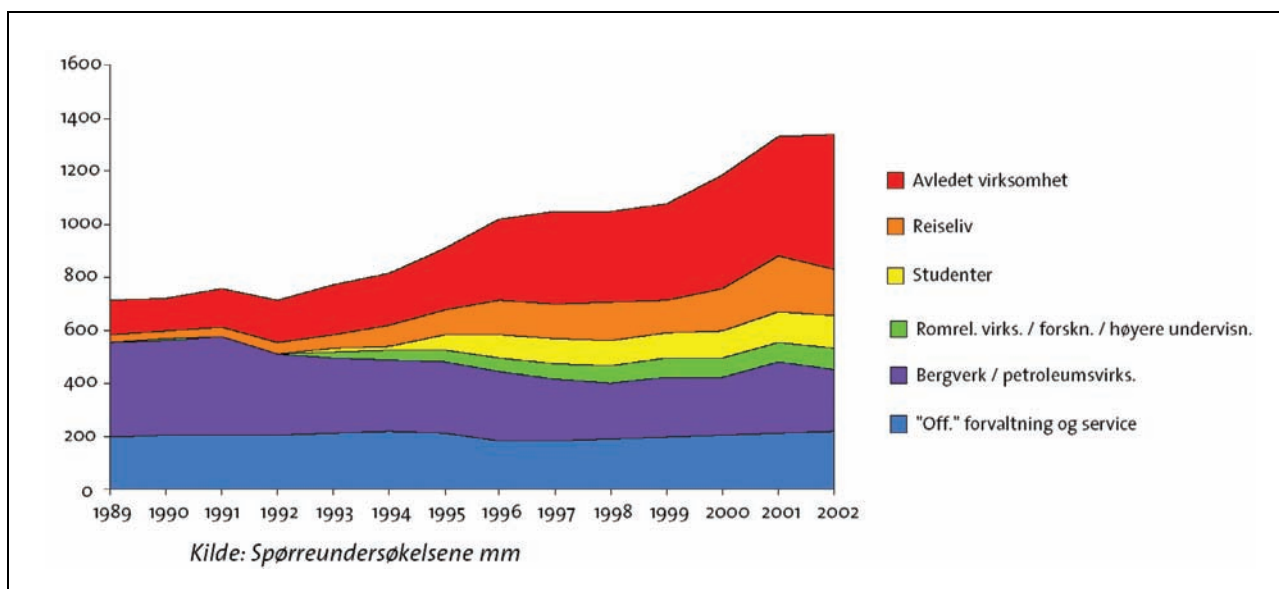
Som en del av oppgjøret etter første verdenskrig ble Svalbard underlagt Kongeriket Norge gjennom Svalbardtraktaten som ble underskrevet i Paris 9. februar 1920. Traktaten gir Norge full og uinnskrenket høyhetsrett (suverenitet) over Svalbard ut til territorialgrensen. Borgere og selskaper



Figur 3.27 Årsverk utført i Longyearbyen og Svea

¹ inkl. studentårsverk. Svalbard har i dag en befolkning på omlag 2 500 personer. Av disse bor 1 650 i Longyearbyen. I dag utføres 1339 årsverk i Longyearbyen, fordelt på ca. 140 virksomheter, de fleste private. Fra 1991 til 2002 økte antall årsverk med 77 %. Det meste av dette har skjedd innen privat sektor.

Kilde: Samfunns- og næringsutvikling på Svalbard 1989–2002.. (<http://www.lokalstyre.no>)

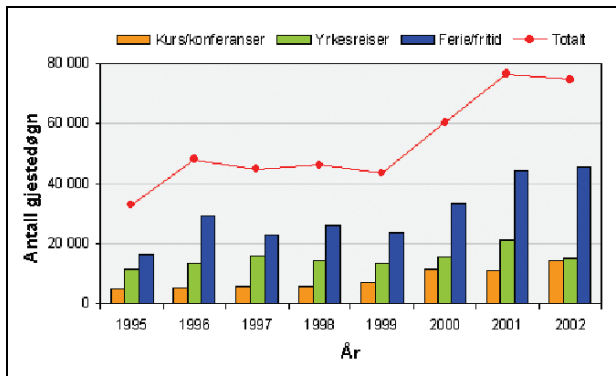


Kilde: Spørreundersøkelsene mm

Figur 3.28 Sysselsetting på Svalbard

Det har vært 37 % reduksjon i antall ansatte i gruvevirksomheten fra 1991 til 2002. Samtidig har det vært stor vekst i andre sektorer, først og fremst reiseliv, samt forskning og høyere utdanning. Pr. 31/12–2002 utgjorde kulldriften med avledet virksomhet 33 % av antall årsverk, reiseliv 18 %, forskning og høyere utdanning 19 % og offentlig forvaltning/service 28 %.

Kilde: Samfunns- og næringsutvikling på Svalbard 1989–2002 (<http://www.lokalstyre.no>)



Figur 3.29 Reiseliv: Overnattinger i Longyearbyen

Kilde: Sysselmannen på Svalbard/Svalbard Reiseliv (<http://miljo.npolar.no/mosj/MOSJ>)

i de land som har ratifisert traktaten har lik adgang til å drive visse typer virksomhet på øygruppen. Norge ble blant annet pålagt å opprette en bergverksordning som stiller alle likt når det gjelder skatter, avgifter og lønnsvilkår. I henhold til traktaten skal det ikke opprettes flåtebasen eller befestninger på øygruppen. Traktaten fastsetter også at det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler for å sikre miljøet på Svalbard.

3.10.3 Et mangfold av aktivitet

Mens næringsdrift er virkemidler i norsk Svalbardspolitikk, er suverenitetshevdelse, tilstedeværelse og bevaring av Svalbards miljø blant de overordnede målene for politikken. I St.meld. nr. 22 (1994–95), stadfestet i St.meld. nr. 9 (1999–2000), heter det blant annet, at Svalbard skal fremstå som en av verdens best forvaltede villmarker og at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser. Vern som fredet 57 % av landarealet på Svalbard ble innført i 1973. Ytterligere arealer, særlig på den frodige delen av Spitsbergen, ble fredet i oktober 2003, noe som økte verneandelen til 65 % av landarealet. Store verneområder fra 1973 vil fra 1. januar 2004 omfatte havområdene ut til den nye territorialgrensen på 12 nautiske mil.

Over tid har et mangfold av aktiviteter funnet sin plass og etablert seg på øyriket. (Figur 3.27, 3.28). I mange tiår var kulldriften den samfunnsbærende næringen på Svalbard og stod for det meste av det som er det offentlige ansvar på fastlandet. Den var bærebjelken og kontinuiteten i norsk tilstedeværelse og suverenitetsmarkering, og fikk

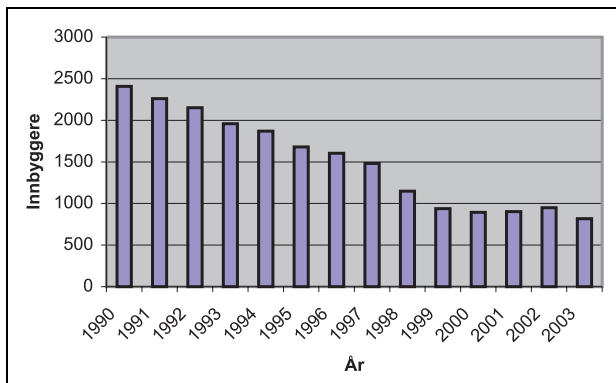
derfor betydelig statsstøtte. Norsk kulldrift på Svalbard er nå lagt om til en frittstående kommersiell virksomhet. Det nåværende Store Norske Spitsbergen Grubekompani AS har modernisert produksjonen, mer enn åttedoblet produksjonsvolumet – fra rundt 300 000 tonn for ti år siden til rundt 2 millioner tonn i dag, redusert bemanningen betydelig og hadde et overskudd på 60 mill. NOK i 2002.

Ikke bare kulldriften har en lang historie på Svalbard. Allerede i siste halvdel av 1800-tallet begynte turistene å komme til Svalbard, og organisert turisme var i gang ikke lenge etter. I dag er turisme blitt en viktig næringsvei med flere titalls tusen besøkende pr. år, og det ventes fortsatt vekst. I de norske bosettingene er det flere ansatte i den lokale reiselivsnæringen enn i kullvirksomheten. De lokale aktørene tilbyr et bredt spekter av reiselivsprodukter. I tillegg til tilreisende som overnatter på de tre hotellene i Longyearbyen, er det betydelig cruiseturisme. Den har imidlertid ikke så stor betydning for det lokale næringslivet.

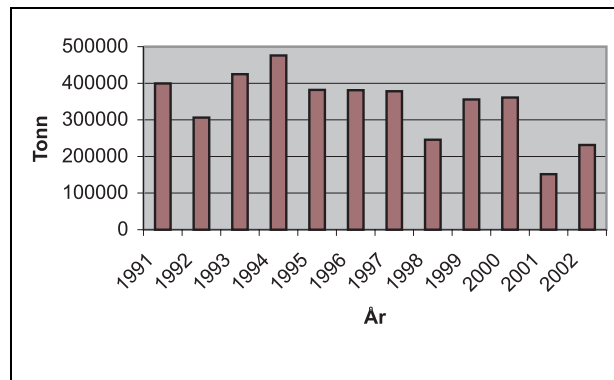
Forskning har også en lang tradisjon på Svalbard. Blant annet på grunn av de spesielle naturforholdene med store deler av den geologiske lagrekken i dagen, har ført til at Svalbard har vært målet for mange internasjonale forskningsekspedisjoner. Forskningsvirksomheten har økt sterk i omfang over de siste årene gjennom utviklingen av Ny-Ålesund som internasjonal forskningsplattform, og utbygging av større forskningsinfrastruktur som EISCAT i Longyearbyen. Universitetssenteret på Svalbard (UNIS), som ble etablert i Longyearbyen for ti år siden, har gitt rom for spennende utdanningsmuligheter på internasjonalt nivå og styrket forskningen ytterligere.

Dette mangfoldet av aktiviteter som nå er etablert på Svalbard, innebærer at ikke noen enkelt virksomhet lenger er avgjørende for norsk tilstedeværelse. Reiseliv, forskning, administrasjon og utdanning er nå de største aktivitetene for å opprettholde norsk bosetting og viktige samfunnsfunksjoner på Svalbard, mens kullgruve driftens betydning har avtatt tilsvarende.

Den russiske aktiviteten på Svalbard har ikke gjennomgått samme strukturendring som den norske, og fremdeles utgjør kullrelatert aktivitet hovedvekten av sysselsettingen. Imidlertid er det verd å merke seg at aktivitetsnivået har blitt redusert betraktelig, både med hensyn til antall personer involvert og mengde kull produsert. (Figur 3.30, 3.31). Det foreligger imidlertid nå planer om utvidet russisk gruvevirksomhet i nær fremtid.



Figur 3.30 De russiske bosettingene på Svalbard

Kilde: SSB (www.ssb.no)

Figur 3.31 Russisk gruvedrift på Svalbard (tonn)

Kilde: SSB (www.ssb.no)

Kapittel 4

Dagens og morgendagens drivkrefter

Med drivkrefter forstår utvalget både ytre og indre prosesser på globalt, sirkumpolart, regionalt og nasjonalt nivå, som hver for seg og i sum vil påvirke norsk nordområdepolitikk.

En rekke slike overordnede prosesser, i og utenfor nordområdene, legger sterke føringer for den videre utviklingen i nord. I det følgende belyses noen av de viktigste drivkreftene og pågående prosessene som utvalget anser for mest førende når fremtidens politikk i forhold til norske interesser i nordområdene skal fastlegges.

I tillegg til disse vil utvalget understreke at det er noen åpenbare drivkrefter som utvalget har valgt å ikke beskrive i det følgende fordi de oppfattes som utenfor rammen for arbeidet. Dette gjelder bl.a. nasjonale innenrikspolitiske målsettinger og strategier innenfor enkelte sektorer, for eksempel fiskeripolitikk og distriktpolitikk.

Den mulig sterkeste drivkraften som utvalget har valgt å ikke diskutere, er virkningene av et eventuelt norsk EU-medlemskap. Det er åpenbart at dette ville få store konsekvenser for Norges nordområdepolitikk, fra sikkerhets- og alliansepolitikk til fiskeriforhandlingene med Russland. Samtidig er en analyse av virkningene – selv innenfor et begrenset område som nordområdepolitikken – et altfor omfattende spørsmål for utvalget til å behandle med den sammensetning og tidsramme som var til rådighet.

Også den innenrikspolitiske vektleggingen av at det bør bo folk i nord, har åpenbare føringer for norsk utenrikspolitikk i området. Utvalget har imidlertid valgt ikke å gå inn i diskusjonen rundt nasjonale føringer på disse områdene. En hovedgrunn til det er at den nedsatte Distriktskommisjonen foretar en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk som har betydning for bosetting og regional utvikling. Den skal levere sin NOU i 2005.

4.1 Økende politisk oppmerksomhet på nordområdene

En betydelig drivkraft i forhold til utforming av den norske nordområdepolitikken er andre lands poli-

tikk i området. Som det vil fremgå nedenfor, registrerer utvalget økende politisk oppmerksomhet på nordområdene blant enkelte av de arktiske randstatene, men det er allikevel vanskelig å forutse utviklingen knyttet til politiske interesser hos store aktører som USA og EU.

4.1.1 Nordområdene i et nytt geopolitisk lys

Verdens alvorligste konfliktområder ligger utenfor Arktis. Selv om arktiske randstater er engasjert i verdensomspennende problemer, er nordområdene ikke preget av de motsetningene som mange andre steder i verden fører til terrorhandlinger. Allikevel skal det ikke utelukkes at installasjoner i nord kan bli terrormål i fremtiden.

Under den kalde krigen var Arktis et høymilitarisert område av stor sikkerhetspolitisk betydning for de militære supermakter USA og det daværende Sovjetunionen. I tilbakeblikk kan nordområdene også være et forbilledlig eksempel på konfliktløsning og politisk tilbakeholdenhet. Det arktiske område er omgitt av høyt utviklede industri-land med rike ressurser og stort kunnskapsnivå i befolkningen. Med en ny og helhetlig nordpolitikk kan Arktis bli en modell for å løse problemer som har vært fastlåst andre steder. Det arktiske området kan utvikles til et samarbeidsområde for fredelig sameksistens mellom nasjoner, for konfliktløsning, for menneskerettigheter og med respekt for kulturene.

4.1.2 De arktiske randstatene setter nordområdene på dagsorden

Et grunnleggende problem i nordområdene har lenge vært fravær av et kontinuerlig politisk engasjement fra regjeringenes side i utformingen, utføringen og styringen av den politiske utviklingen. Forvaltningen har holdt samarbeidsprosessene gående inntil politikerne tar initiativ og skaper bevegelse i det internasjonale samarbeidet. Eksempelvis kom gjennombruddet for Arktisk råd da daværende president Bill Clinton og Canadas statsminister Jean Cretien møttes og ble enige om nytten av å danne en slik organisasjon. I mange

sammenhenger fremstår nordområdene i dag som en region med mye spennende samarbeid, men begrenset overordnet politikk.

Imidlertid er det tegn som tyder på at den politiske oppmerksomheten omkring nordområdene er økende. Russlands oppnevning i 2003 av en nordområdekommisjon ledet av statsminister Mikhail Kasianov og med visepresident i Dumaen, Artur Tsjilingarov som nestleder, og forslaget om å ha egen nordområderådsgiver i Utenriksministeriets stab, er tegn på at den politiske oppmerksomhet øker der. Canadas nordområder synes også å ha fått økt oppmerksomhet i Ottawa etter innføring av begrenset selvstyre i Nunavut og med etableringen av en nordlig dimensjon i utenrikspolitikken. Oppnevningen av et norsk ekspertutvalg for nordområdene kan også ses som tegn på økende oppmerksomhet i den norske regjeringen.

4.1.3 USAs usynlige hånd

I amerikansk nordområdepolitikk er det først og fremst miljøutfordringene som vektlegges i det internasjonale samarbeidet. Til tross for motstanden mot Arktisk råd har USA gitt viktige bidrag til det multilaterale samarbeidet innenfor bærekraftig miljøbevaring og ressursbeskatning. Innen klimaproblematikken har landet så langt bidratt tungt til arbeidet under Arktisk råd med hensyn på vurdering av konsekvensene av klimaendringer i Arktis (ACIA). I oktober 2003 signaliserte USA imidlertid at de på dette området var opptatt av at tilnærmingen i nord var i tråd med deres tilnærming i globale forhandlinger.

Amerikansk politikk i nordområdene synes for øvrig å være reaktiv, lavprofilert og vaksom overfor endringer, med tidvis uttalt skepsis til det multinasjonale samarbeidet. Så lenge dette er begrenset til de nåværende saksområdene, er inntrykket likevel at USA har akseptert tingenes tilstand. Forsøk på utvidelser av det nåværende samarbeidet vil kunne utløse negative reaksjoner hvis endringen berører nasjonale sikkerhetsinteresser og/eller juridiske spørsmål. Slik kan amerikansk politikk i noen tilfeller hemme dynamikken og kreativiteten i siviliseringsprosessene i nord.

4.1.4 Ser EU nordover?

Selv om Norge står utenfor EU, er EU likevel utvilsomt en drivkraft i forhold til spørsmålet om utviklingen av nordområdene. Fra et norsk geografisk ståsted er det en utfordring at EUs Nordlige dimensjon i stor grad har virket som en «østlig dimensjon» med særlig vekt på Østersjøområdet.

Dette inntrykket forsterkes av at den positive økonomiske utviklingen i Russland i betydelig grad er dominert av det som skjer i Moskva- og St. Petersburg-områdene. Ett utviklingsscenario er derfor at kombinasjonen av en uforpliktende handlingsplan og voksende baltisk politisk innflytelse vil føre til at EU ikke retter oppmerksomhet og ressursbruk mot den nordligste delen av den Nordlige dimensjon. Imidlertid vil dette ikke gjelde der andre sterke drivkrefter kommer inn, som interessen for petroleumsressursene, og bekymringen for atom-sikkerhet eller terrorisme.

Et annet scenario er at over tid vil andre regionale virkemidler innenfor EU-samarbeidet bli de viktigste overfor de baltiske statene. Det vil kunne føre til at den arktiske komponenten vil vokse på bekostning av Østersjøprofilen innenfor den Nordlige dimensjon.

4.2 Norge er et lite land

Under den kalde krigen, da de militærstrategiske hensyn veide tyngst i nord, utfordret de allierte Norge i liten grad på folkerettslige standpunkt, f.eks. spørsmålet om fiskevernsone rundt Svalbard, eller andre spørsmål som Norge anså som best løst på egen hånd. I det nye bildet er de tre tunge aktørene (USA, EU og Russland) blitt mindre forutsigbare. De drivkreftene som oppstår fra disse må vurderes når ny norsk utenrikspolitikk skal utformes, men dette er spørsmål som utvalget vanskelig kan belyse. Derimot vil utvalget påpeke at nettopp det at tunge aktører blir mindre forutsigbare, øker behovet for at Norge har en gjennomtenkt politikk som gir landet påvirkningskraft. Videre er det eneste faste sikre i fremtiden at Norge fortsatt vil være nabo med Russland i nord, og at de to landene vil ha felles interesser i å forvalte ressursene i Barentshavet på mest mulig bærekraftig måte.

I en diskusjon om allianser er Canada og Norges situasjon mest sammenlignbare av de arktiske nasjonene. Slik sett kan det være at Norge i større grad burde søke samarbeid også med Canada som motvekt mot andre tunge aktører.

4.3 Manglende overordnet og samlet norsk nordområdepolitikk?

Norsk nordområdepolitikk har vært relativt lavprofilert, i mange sammenhenger sektorisert og forvaltningsstyrt, og avviker i så måte ikke fra mønsteret i de øvrige arktiske randstatene. For et lite land

som Norge kan fraværet av overordnet politikk være en større utfordring enn for et stort land som lettere kan improvisere og påvirke utviklingen til sin politiske fordel. Uten en overordnet politikk er Norges mulighet til å styre utviklingen begrenset. Mangelen på norsk styringsmulighet gjør det vanskelig å ivareta nasjonale interesser i nord og kan i så måte sies å være en drivkraft med negativt fortegn.

4.4 Russland i endring

De store endringene i Russland etter 1990 med innføringen av markedsbasert økonomi er en av de grunnleggende drivkreftene til utviklingen i våre nære nordområder. Her deler Russland og Norges ansvaret for et av verdens mest produktive havområder og har også andre felles interesser. Forhold som økt utvinning av petroleumsressursene i de russiske nordområdene, økt uttransport av olje og gass, problemer knyttet til radioaktivt materiale og endrede rammebetingelser for den russiske fiske- og skogbruksnæringen kan alle ha negative konsekvenser for norske interesser gjennom økt forurensning, overbeskatning og konflikt i bruk av arealer. Samtidig kan slik aktivitet åpne for nye samarbeidsmuligheter på næringslivssiden, og på den måten bidra til å opprettholde bosettingene i nord.

Åpningen av grensen i nord har videre medført at folk-til-folk-samarbeidet har fått et helt nytt spillerom, og lokale og regionale krefter gis større og bredere mulighet til å påvirke utviklingen i området.

4.5 Militærstrategiske drivkrefter

Til tross for at den kalde krigen er over og en siviliseringsprosess har funnet sted i nordområdene, så er det fremdeles militærstrategiske krefter til stede. Fremdeles er det geografiske føringer som legger til rette for en sikkerhetsstrategisk oppbygging i modernisert form, for eksempel gjennom etablering av radarer på gunstige lokaliteter.

På bakgrunn av Russlands geopolitiske situasjon med begrenset tilgang til åpent hav er sikkerhetspolitikk og militærstrategi utvilsomt viktig for Russland i nordområdene fremdeles. Nordflåten er fortsatt den viktigste av de fire russiske flåtene. Det nye russiske begrepet «den nordlige strategiske bastion» viser hvilken spesiell vekt Nordflåten tillegges av russiske myndigheter. I dette begrepet

ligger at man fortsatt vil konsentrere sine sjøbaserte atomvåpen i nordlige havområder, som ifølge russiske utsagn, er «det eneste området hvor Russlands marine fremdeles har en konkurransemessig fordel.»

NATO har lenge nedtonet nordområdenes militærstrategiske betydning. Det er likevel rimelig å anta at Russlands prioriteringer ut fra landets geopolitiske situasjon vil påvirke USAs og EUs fremtidige politikk i nord, og militær rivalisering i nordområdene vil igjen kunne bli en realitet.

At militære sikkerhetsinteresser også har betydning for USA, kom klart til uttrykk ved etableringen av Arktisk råd. For at USA skulle bli med, krevde regjeringen i Washington at stiftelsesdokumentet måtte inneholde et klart forbud mot at partene skulle diskutere militære spørsmål. Militær sikkerhet i nord var, etter amerikansk oppfatning, fortsatt et nasjonalt anliggende, knyttet opp til sentrale beslutningstakere.

Trolig vil de sikkerhetspolitiske interesser og de nye sivile samarbeidsprosessene eksistere som to parallelle politiske realiteter i nordområdene i overskuelig fremtid. Selv om betydningen av nordområdene som fremtidens ressursreservoar har økt, vil det arktiske området fortsatt være en innfallsport til sikkerhetspolitisk planlegging. Utvalget har forøvrig lagt merke til at russiske kretser har beskrevet Vardø-radaren som et militært tiltak som vil kunne påvirke samarbeidsklimaet mellom de to landene.

4.6 Nye regionale utfordringer

Regionenes politiske og administrative status er blitt styrket. Gjennom flere år har det vokst frem en regional bevissthet i store deler av Europa, som har gitt det regionale nivå en stadig sterkere rolle i europeisk politikk, både på nasjonalstats- og på EU-nivå. Også i norske kommuner og fylkeskommuner har samarbeid på tvers av landegrensene fått økt betydning, og internasjonalt samarbeid er i ferd med å bli en integrert del av deres arbeid. Det regionale nivået blir viktigere som arena for utenrikspolitikkutforming. Det regionale samarbeidet i Barentsregionen er et bevis på de positive ringvirkninger slike prosesser kan ha. Jo flere kontakter og tettere forbindelser som skapes på tvers av landegrensene i slike prosesser, jo mer innflytelse må det antas at regionene vil ønske å ha på utvikling og implementering av utenrikspolitikken i området.

4.7 Urfolkspolitisk innflytelse øker

Urfolkenes rolle som drivkraft har økt i styrke. Dess nyere de formelle samarbeidsorganene i nordområdene er, dess sterkere og mer likeverdige er urfolksrepresentasjonen og den innflytelse urfolkene har. Samarbeidsorganene i det sirkumpolare området viser denne utviklingen klart.

Også internasjonal rett utgjør en sentral rammebetingelse og et prinsipielt grunnlag for norsk urfolkspolitikk i nord. Avtaler som Norge både har vært pådriver for og har ratifisert er sentrale her. ILO-169 stiller spesifikke krav til urfolksinnflytelse ved utnyttelse av naturressurser. Blant annet sier artikkelene 6 og 7 at man med god vilje og grunnleggende respekt skal søke å komme til enighet med vedkommende folk når tiltak planlegges gjennomført innenfor urfolksområder. Dette har skapt bevissthet om at urfolksdimensjonen må med når samarbeidsorganer opprettes og program settes i gang. Et hovedpoeng i ILO-169 er at områdets rettighetshavere har krav på å delta i utviklingen av prosjekter som berører deres områder. I lys av ILO danner begrepet «free, prior and informed consent» et grunnlag nå det gjelder krav til aktører som skal igangsette prosjekter i urfolksområder. Prinsippet, som er under stadig utvikling i internasjonale sammenhenger, bygger på at rettighetshaver frivillig deltar i utviklingen av et prosjekt, at prosjektet vurderes av rettighetshaver før iverksettelse, at innhold og konsekvenser presenteres for de berørte og egen ekspertise involveres. Til slutt stilles det krav om tilslutning fra rettighetshaver før et prosjekt kan iverksettes.

Ovenstående viser at urfolksdimensjonen må være et viktig aspekt i utformingen av en norsk nordområdepolitikk.

4.8 Energi – den nye store drivkraften i nordområdene

Ved inngangen til et nytt årtusen preges nordområdene av en langsom, men meget bevisst overgang fra tung militær aktivitet til næringsutvikling der de økonomiske interessene legger klare føringer for den politiske utviklingen. Muligheten for utnyttelse av de store olje- og gassforekomstene i nordområdene er derfor i ferd med å bli en tung drivkraft og basis for en ny energipolitikk. Særlig vil utviklingen i Russland være styrende her.

De fleste olje- og gassimporterende land i den industrialiserte delen av verden har helt siden oljembargoen i 1973–74 søkt å spre sin importavhen-

gighet til så mange produksjonssteder utenfor Midt-Østen som mulig, for å redusere sin egen sårbarhet overfor den politiske utviklingen i den regionen. USA blir stadig mer avhengig av å dekke sitt energibehov gjennom import, og ser på de russiske arktiske områdene som et viktig alternativ for å dekke sine langsiktige olje- og gassbehov. I september 2003 ble det avholdt et energipolitisk toppmøte mellom energiministrene fra de to landene i St. Petersburg, et tydelig og konkret bevis på styrken i denne drivkraften.

EU blir også stadig mer avhengig av import av energi, og Russland er en nærliggende leverandør. Dette gjelder også Storbritannias økte behov for gass. Dette aktualiserer spørsmålet om videre utvinning i nordområdene.

Generelt er økt oljeproduksjon for eksport et viktig element i fortsatt utvikling av den russiske økonomien, og en potensiell basis for industriutvikling og arbeidsplasser i nordområdene.

De multinasjonale selskapene har sett utviklingen og har gått inn på eiersiden i de private russiske olje- og gasselskapene. Dette bidrar til å styrke denne drivkraften ytterligere. Imidlertid er problemene rundt Yukos høsten 2003 et eksempel på at det fremdeles er mye usikkerhet rundt det å investere i Russland.

Eksportmulighetene vil i stor grad styre tempoet og omfanget på utviklingen. Oljeproduksjonen i Russland har de siste årene vært jevnt økende, men kapasitetsbegrensninger i dagens eksportruter i Østersjøen og Svartehavet representerer betydelige utfordringer. Realisering av planlagt oljerørledning fra Vest-Sibir til en ny terminal og utskipningshavn i Murmansk-området vil derfor være viktig for å muliggjøre økt eksport til verdensmarkedet.

Også USA og Canada ser på muligheten for å øke petroleumsaktiviteten i de nordlige områdene. Det har over lengre tid vært forsøk på å åpne for virksomhet i et større verneområde i det nordlige Alaska som foreløpig ikke har fått gjennomslag.

Flere motkrefter virker mot utviklingen som er beskrevet ovenfor:

- Hensynet til et sårbart miljø.
- Sameksistens med annen næringsvirksomhet.
- Urfolks rettigheter.

Disse faktorene vil ha betydning for hvordan energisektoren utvikler seg, men det er grunn til å anta at de økonomiske drivkreftene vil være så sterke og av en slik betydning for nasjonal økonomi og befolkning i regionen at de vil representere tyngden i utviklingen.

4.9 Råvareeksportør i et globalisert marked

I andre kapitler har nordområdenes avhengighet av naturressursene blitt beskrevet, og det ble pekt på en generell svekkelse av primærnæringene. Å være en region bygd på naturressurser var tidligere ikke noe problem. Nå bringer dagens sterke globaliseringskrefter nye utfordringer for næringene. Sterkest kommer dette kanskje til uttrykk i fiskeri- og havbruksnæringen og landbruksnæringene.

I de siste tiår har de fleste industrilandene, og etter hvert også flertallet av utviklingslandene, i økende grad valgt markedsbaserte løsninger i stedet for tidligere statlige reguleringer, støtteordninger og handelshindringer. Dette gjelder, om enn i varierende grad, for et stort antall sektorer i samfunnet. Viktige eksempler er boligmarked, kredittregulering, offentlige innkjøp og investeringer, samt infrastruktur som teletjenester, energi, transport og posttjenester. Disse utviklingsstrekke gjelder i høy grad også Norge, og de utgjør rammebetingelser som i betydelig grad vil bidra til å bestemme handlingsrommet for norsk politikk i nordområdene. Viktige drivkrefter bak denne utviklingen er blant annet de såkalte Bretton Woods-institusjonene, dvs. Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet og Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Utvalget merker seg et forslag fra WTO som innebærer at all toll på fisk og fiskeprodukter i handelen mellom industriland skal avvikles. I tillegg er det foreslått at utviklingsland skal trappe ned sine tollsatser for fisk. Slutføring av forhandlinger i WTO vil med andre ord kunne bety en klart forbedret markedsadgang for norsk eksport av fisk og fiskevarer med bortfall av tollbarrierer, ikke minst til markedene i EU-landene. På den andre siden vil en ny avtale om jordbruk innebære flere store utfordringer for den jordbruksbaserte matvaresektoren i Norge med hensyn på konkurransekraft, kostnadsnivå og behov for kostnadsreduksjoner.

En viktig indikator på det samlede resultatet av de ulike internasjonale økonomiske arrangement er at omfanget av verdenshandelen har hatt en langt raskere veksttakt enn verdensøkonomien som sådan. Denne utviklingen innebærer at regioners, næringers og bedrifters konkurransekraft har fått og vil få en mer avgjørende betydning. Konkurransekraft har sammenheng med kostnads- og teknologisk nivå, arbeidskraftens kompetanse, evnen til å etablere sterke merkevarer, avstanden til viktige markeder og tilgang på spesielt avgjørende innsatsvarer.

Markedene for de fleste råvarer har i lang tid vært liberalisert og er kjennetegnet både av betydelige svingninger i prisene og langsiktig fall i realprisene. Samtidig er råvaremarkedene kjennetegnet av fravær av merkevarer. Generelt betyr dette at kostnadsnivået blir desto mer avgjørende for konkurransekraften til råvareproduserende næringer og virksomheter. For nordområdene generelt, herunder norske områder i nord, blir denne utviklingen særlig viktig siden næringslivet her tradisjonelt i stor grad er basert på utnyttelse av naturressurser og fremstilling av råvarer.

4.10 Markedets krav til kvalitet

I markedene, særlig de vestlige, er det blitt økende oppmerksomhet rundt spørsmålet om forurensning og matkvalitet, både ut fra et generelt miljøengasjement, men også ut fra et krav om trygghet for at maten ikke inneholder smitte- eller giftstoff som gjør den helsefarlig. Det rene «image» norske produkter gjerne markedsføres seg med, er ytterst sårbart for rykter, for eksempel om forurensning, overbeskatning og skade på natur. Det er følgelig et stadig større konkurransefortrinn å kunne markedsføre varer som kan dokumenteres som rene. Å opprettholde rent miljø blir derfor en drivkraft i forhold til å møte kvalitetskravene i markedet. En investering i å fjerne kilder og rydde opp i forhold som utgjør en trussel mot miljøet i våre nære nordområder vil derfor være lønnsomt for norske naturressursbaserte næringer i det lange løp.

4.11 Miljøvern som politisk drivkraft

Det kan hevdes at miljøvern ble et av de viktigste politiske prosjektene i vestlige land i siste halvdel av det 20. århundre. Miljøvernet utviklet seg til en stor, ny sektor hvor både forskning, forvaltning, næringsliv, politikk og frivillig virksomhet ble involvert. Fremdeles er miljøvernets rolle å motvirke negativ påvirkning av natur og miljø fra menneskelig økonomisk virksomhet. Fortsatt består den tradisjonelle konflikten mellom økonomisk utvikling på den ene siden, og miljøvern som bremsekloss på den andre side, særlig sett i forhold til konkrete enkelttiltak.

Miljøvernet har skiftet karakter fra å være en marginal motkultur til å bli et viktig premiss i samfunnsnivå, næringsliv og til dels internasjonal politikk. Tross stadige enkeltkonflikter er det lite uenighet om at de siste tiårs miljøtiltak har kommet alle samfunnssektorer til gode.

En drivkraft bak miljøvernets fremvekst er at folk har sett omgivelser bli ødelagt av inngrep og forurensing. Et direkte engasjement i miljøsaker forblir en viktig faktor særlig i nordområdene hvor folk forventer å oppleve relativt uberørt natur. Det er også viktig å innse at mye av det som mennesker tilfører naturen vil påvirke helse og livskvalitet, og dermed samfunns- og velferdsutviklingen.

Selv om miljøvernet legger føringer og setter begrensninger på menneskelig aktivitet, så har det samtidig utviklet seg til en politisk drivkraft som stimulerer til løsninger og utvikler produkter og aktiviteter som er både politisk, økonomisk og samfunnsmessig fordelaktige.

For en høykostnads råvareprodusent som Norge ligger det åpenbare fordeler i fortsatt å være pådriver for høye miljøambisjoner i nordområdene. I økende priskonkurranse med andre leverandører blir kvalitet, ikke minst i form av miljøkvalitet, den markedsfordelen Norge kan opprettholde og utvikle.

Kompetanse på miljø i nordområdene vil bli en styrke for Norges posisjon som en viktig medspiller når Russland, EU og USA forhandler om energi og andre ressurs spørsmål i nord.

4.12 Klimaendringer endrer rammebetingelser

Det har tidligere i utredningen blitt påpekt at klimaet er i endring, både som resultat av naturlige prosesser og av menneskelig påvirkning. Endrede klimaforhold vil skape nye rammebetingelser for miljø og samfunn som kan være av vesentlig betydning.

Ringvirkninger av klimaendringer kan være både positive og negative. Klimaendringene vil for eksempel påvirke de marine økosystemene i området med hensyn til størrelse, utbredelse og arts sammensetning. De fleste bestander som norske fiskere beskatter er delt med andre land. Dersom varmere vann i Barentshavet fører til at torskebestanden får mer østlig utbredelse, kan dette få konsekvenser for det norske torskefisket, siden bestanden da kan komme til å oppholde seg lenger tid av året i russisk sone. På den annen side kan økte havtemperaturer gi muligheter til nye arter i havbruksnæringen. Det er også et spørsmål hvor godt samfunnet rundt (infrastruktur, næringssektor, kultur etc.) klarer å tilpasse seg endringer i fysiske og biologiske forhold. For eksempel vil transportruter og næringsutvikling måtte forholde

seg til endrede isforhold. Det samme gjelder urfolk som jakter på isen. Endrede klimaforhold vil påvirke beitegrunnet for rein, og dermed må også reindriften, en næring og kulturbærer som er under press fra mange kanter, tilpasse seg nye forhold.

Utvalget er av den mening at menneskeskapt klimaendringer høyst sannsynlig vil bli en viktig drivkraft for utviklingen i nordområdene. Utvalget har ikke gjort noen selvstendig analyse av effektene av disse, siden dette analyseres av andre, og viser derfor til resultatene fra ACIA-prosessen for spesifikke perspektiver på virkningene av klimaendringene på nordområdene.

4.13 Utdanning og forskning – bærebjelke og brobygger

Internasjonalt samarbeid innen forskning og utdanning er en av de beste måtene for å redusere de problemer landegrensene skaper og samtidig gi mulighet til å utnytte kompetanse og kunnskap på begge sider for å gi rom for sterkere økonomisk, sosial og kulturell integrasjon.

Kompetanse og kreativitet blir generelt sett viktigere forutsetninger for å ha et levedyktig næringsliv. Det er kjennetegnet ved kunnskapsøkonomien. Utviklingen skjer i høyt tempo, og skal vi opprettholde konkurranseevnen, må det investeres i mennesker. Det betyr å bygge opp kunnskap gjennom utdanning og forskning. Befolkningens kompetanse er det viktigste grunnlaget for videre utvikling av samfunnet og kanskje enda viktigere for å bevare bosettingen i nordområdene.

I et langsiktig perspektiv er det neppe andre virkemidler som er så kostnadseffektive i forhold til å skape stabilitet og utvikling som internasjonal forskning og høyere utdanning.

4.14 Det kulturelle mangfoldet som ressurs

Det er sterke drivkrefter i kultur. Kultur mobiliserer folk, bidrar til mellomfolkelig samkvem, skaper kontakter og gir grunnlag for positiv utvikling på tvers av landegrensene. Dette er det mange eksempler på i hele det sirkumpolare området i de siste tiårene. Litteratur, bildende kunst, skuespill og teater, sang og musikk har bidratt til å skape interesse, tillit og forståelse mellom folk.

4.15 Helse

En god helsesituasjon er en grunnleggende faktor for å kunne sikre stabilitet i et samfunn, og i så måte er utviklingen i Norges nære nordområder bekymringsfull. Smittsomme sykdommer som tuberkulose og HIV/AIDS har økt dramatisk i Nordvest-Russland i den siste tiden. Sanitetsforholdene i fengslene er en av årsakene til den eksplosive økningen i forekomsten av sykdommer som tuberkulose, med fordobling av pasienter på ti år. HIV-epidemi har en eksplosiv spredning blant stoffmisbrukere i Russland. Denne situasjonen ble forverret ved at Russland har hatt en periode med vanskelige økonomiske forhold med et helsevesen som ikke har greid å møte utviklingen. En større grad av smitte over grensen fra Nordvest-Russland kan heller ikke utelukkes.

4.16 Svalbard mellom gammel og ny politikk

To momenter bør omtales for å forstå utviklingen på Svalbard. Det ene er forbedrede kommunikasjoner, fra etablering av flyplass i 1975 til legging av fiberoptiske kabler i 2003. Dette har gjort Svalbard til det lettest tilgjengelige område i høy-Arktis, og har åpnet for et spekter av aktiviteter som bygger på dette fortrinnet, først og fremst forskning og reiseliv.

Det andre er fristillingen av det statseide Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK), som gjennom de siste års politiske vedtak er pålagt å drive ut fra bedriftsøkonomiske prinsipper uten statlig driftsstøtte. På denne bakgrunn blir SNSKs betydning for næringsutvikling på Svalbard mindre forutsigbar. Inntjeningsmål og fristilling har redusert statens styring.

Tradisjonell ressursutnyttelse er ikke lenger den bærende virksomhet for norsk tilstedeværelse på Svalbard. I dag er det kanskje Svalbards lite påvirkede fysiske og biologiske miljø som er øygruppens viktigste ressurs, og det som har gitt grunnlag for den økende virksomheten de siste tiårene.

I diskusjonen om drivkrefter ligger også paradokset at et hovedsakelig statseid selskap eksporterer kull fra Svalbard til EUs energimarked, samtidig som Norge arbeider for å øke sin gasseksport til det samme markedet med bl.a. argumentasjon om at gass av klimahensyn bør fase ut kull som energibærer. I lengden kan det være vanskelig for Norge å målbære to slike argumenter som av mange blir oppfattet som motstridende. Det skal likevel tilføyes i denne sammenheng at 50 % av eksporten av kull i 2002 gikk til det bedre betalende metallurgiske markedet.

Før 1990 var Russlands tilstedeværelse en sterk drivkraft i norsk Svalbardpolitikk. I lys av utviklingen i løpet av de senere år er russisk nærvær på Svalbard blitt bygget ned, og det må slik sett kunne hevdes at denne drivkraften nå er svekket.

Kapittel 5

En ny politikk for nordområdene

For bare drøye ti år siden var nordområdene en del av verden hvor den kalde krigen begrenset mulighetene for samarbeid og militærstrategiske hensyn gikk foran. I dag vitner de mange politiske prosessene, internasjonale organisasjonene og samarbeid på tvers av grensene om at nordområdene fremstår som en verden av nye muligheter. Samtidig er dagens hovedutfordring for norsk nordområdepolitikk å posisjonere Norge i en ny konstellasjon av tunge internasjonale aktører og prosesser, der det ikke nødvendigvis er mulig å basere seg på tradisjonelle, forutsigbare allianser.

I de foregående kapitlene drøftes en rekke forhold knyttet til nordområdene som utvalget mener understøtter behovet for å utarbeide en samlet ny og helhetlig norsk nordområdepolitikk nå. Miljøet i nord er under press, samtidig påpekes det at naturressursene både i tidligere tider og i dag utgjør selve grunnlaget for bosetting og næringsliv i nord. Det blir viktig å finne balansen mellom aktiv utnyttelse for å sikre bosetting og næringsliv og ta vare på det sårbare miljøet slik at ressursene også i fremtiden kan danne basis for bosetting og næring i nord.

De drivkrefter og prosesser som er beskrevet foran, viser tydelig at Norge ikke opererer alene i nordområdene, men at andre lands interesser og aktiviteter påvirker utviklingen og mulighetene her. I dette bildet er det åpenbart at Norge må føre en politikk som setter Norge i stand til å påvirke egne interesser i nord.

På denne bakgrunn gir utvalget her en rekke begrunnede anbefalinger om norsk nordområdepolitikk. Med unntak av pkt 5.1.2 er alle anbefalingene enstemmige. På to områder (5.2.5 og 5.7) har enkelte av medlemmene avgitt særuttalelser.

Utvalgets anbefalinger bygger på følgende overordnede visjon:

Norge skal, gjennom aktiv bruk av naturressurser, offensiv utenrikspolitikk og strenge miljøkrav gjøre nordområdene til et foregangsområde for bærekraftig utvikling, der kultur og natur danner grunnlaget for nyskapende næringsvirksomhet og samarbeid mellom nasjoner.

Ut fra dette må Norge ha en målrettet og uttalt nordområdepolitikk og kraftfulle strategier bygget på de tre hovedpillarene forskning og utdanning, næringsliv og helhetlig forvaltning.

5.1 Nordområdene høyere på den politiske dagsordenen

5.1.1 Norge må ha både strategi og påvirkningskraft

For vel ti år siden var nordområdene et relativt lukket område hvor det først og fremst var de sikkerhetspolitiske forholdene som satte dagsordenen. I dag legges det i mye større grad vekt på samarbeid på tvers av grensene, og på de muligheter og utfordringer som ligger i området. I et slikt bilde, hvor også de eksterne drivkreftene er betydelige, er det vesentlig for de arktiske randstatene å sikre seg tilstrekkelig påvirkningskraft slik at egne interesser blir ivaretatt.

Den utenrikspolitiske oppmerksomheten mot nordområdene har økt de siste årene. Russland har nylig opprettet et eget råd for nordområdene, ledet av statsministeren. Canada har utarbeidet en samlet politisk strategi gjennom å utvikle en Nordlig dimensjon i sin utenrikspolitikk. USA har over lengre tid hatt en interdepartemental gruppe med ansvar for utforming og gjennomføring av den amerikanske utenrikspolitiske arktisstrategien.

EU viser også interesse for de nordlige områdene og har definert en Nordlig dimensjon med et planlagt Arktisk vindu i sin politikk, selv om hovedvekten i denne dimensjonen ligger noe lenger sør enn det som her er definert som nordområder.

Nordområdene er altså i ferd med å komme høyere på den politiske dagsordenen. Norge har en stor del av sine arealer i nord. Områdene er økonomisk viktige for Norge, og av stor betydning for nasjonal velferdsutvikling. Det er derfor utvalgets klare syn at nordområdene må høyt opp på den politiske dagsordenen. Norge må ha en strategi for hva landet ønsker å oppnå, og sikre tilstrekkelig påvirkningsmuligheter i det som skjer i nord.

Utvalget foreslår at det i utviklingen av en nordområdepolitikk legges følgende mål til grunn:

Norge skal arbeide for å få større påvirkningskraft i nordområdene gjennom aktiv deltakelse i internasjonale fora og bilaterale initiativ, og forbilledlig egen praksis.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det bør utvikles en overordnet nasjonal strategi som basis for norske myndigheters behandling av nordområdespørsmål, både på sentralt og regionalt nivå.

5.1.2 Bedre samordning av det internasjonale arbeidet

Internasjonalt samarbeid er nødvendig for å ha mulighet til å påvirke utviklingen i nordområdene på en positiv måte, og som beskrevet tidligere, ble det etter jernteppets fall stadig iverksatt nye prosesser for å ivareta nye muligheter, nye utfordringer og nye samarbeidsbehov.

Det er nå gått mer enn ti år siden starten på det multinasjonale samarbeidet i nordområdene og utvalget mener at det nå er på sin plass å vurdere roller og samordning. Engasjement i mange organisasjoner er ikke alltid beste bruk av ressurser, og kan medføre uklare rollefordeling og manglende koordinering. På oppdrag av UD gjennomførte *Nordregio* i 2000 en vurdering av flere internasjonale nordlige prosesser, og konkluderte med at til tross for delvis ulikt tematisk og geografisk fokus, er det ingen tvil om at det er en god del overlapp og uklar rollefordeling.

De to viktigste overordnede organene i nordområdene har vært Arktisk råd og Barentsrådet. Utvalget har oppfanget klare signaler fra de fleste arktiske statene om at flere synes at det er for mange parallelle organisasjoner og prosesser, og blant de eksisterende organer ønsker man å styrke Arktisk råd. Både Sverige, Finland og EU har tidligere ytret ønske om færre råd og reduksjon i antall ministermøter i Barents- og Østersjø-samarbeidet. Manglende resultater i arbeidet innen Barentssamarbeidet har ført til mindre entusiasme i forvaltningen. Dette har bl.a. medført at det har vært vanskelig å få deltakelse på riktig nivå. Derfor mener utvalget at det er behov for å vurdere samarbeidsstrukturene for å effektivisere det internasjonale samarbeidet for alle parter.

Arktisk råd og Barentsrådet har observatørstatus hos hverandre. Både i Arktisk råd og i Barentsrådet ledes arbeidet av utenriksministrene. I motsetning til Arktisk råd er også andre fagministre involvert i Barentsrådets arbeid, og for eksempel har miljøvernministrene i regionen regelmessige møter. På det overordnede politiske plan samles

ministrene i Barentsrådet en gang i året og i Arktisk råd annethvert år. Selv om det er forskjell i organisering er det en stor grad av overlapp i prioriterte politiske tema og geografiske arbeidsoppgaver.

Flere av de større prosjektene som gjennomføres under Arktisk råd finansieres gjennom ulike fagdepartement, og det har vært ytret ønske om at fagministrene burde involveres mer aktivt i rådet. Det kan imidlertid synes lite hensiktsmessig å involvere fagministrene i nok en organisasjon som behandler til dels samme tema og geografiske område. Et tettere samarbeid mellom de to rådene kunne derimot bidra til en effektivisering, ikke bare i forhold til overordnet politisk koordinering, men også i forhold til regional forvaltning og prosjektgjennomføring. I en samordning mellom Arktisk råd og Barentsrådet burde man kunne legge til rette for bl.a. koordinerte ministermøter. Trolig ville det da være tilstrekkelig å holde møtene annethvert år slik at det totale antall ministermøter blir redusert. Dette vil kunne føre til klarere og bedre koordinerte politiske utspill. En slik samordning vil også kunne redusere sentraladministrasjonens ressursbruk på nordområdene og effektivisere prosjektgjennomføring.

Det tredje rådet på ministernivå som omfatter nordområdene er Nordisk Ministerråd, og i dag har de både et arktisk program, men også økonomiske ressurser til bruk på prosjekter i de nordlige nærområdene. Det fjerde rådet som berører deler av nordområdene er Østersjørådet. Nordisk Ministerråd vil i fremtiden fortsatt kunne spille en rolle for samordning av nordiske standpunkter og felles ressursbruk, mens Østersjørådet trolig vil ha en heller minimal betydning. En bedre samordning mellom Nordisk Ministerråd, Barentsrådet og Arktisk råd er derfor ønskelig ut fra ressursbruk på sentralt hold.

Det regionale arbeidet i Arktisk råd kan bli styrket ved et nærmere samarbeid med Regionrådet innen Barentssamarbeidet. Dette vil kunne bidra til å styrke folk-til-folk-relasjoner og den økonomiske og sosiale utviklingen i hele det sirkumpolare området. I Barentsregionen er det allerede et godt utviklet tett regionalt samarbeid, og det bør vurderes om et tilsvarende regionalt samarbeid kunne bli etablert andre steder, for eksempel i Beringhavområdet som er en region som har store likhetstrekk med Barentsregionen når det gjelder for eksempel næringsutvikling, urbefolkningsproblemer og helsespørsmål.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalgets flertall:

- For å oppnå en mer kosteffektiv administrering av nordområdene konsentreres norsk innsats om Arktisk råd og det bilaterale arbeidet med Russland. Samarbeidet i Barentsregionen bør i fremtiden i større grad fokusere på det regionale samarbeidet gjennom Regionrådet. På det politiske plan bør det foretas en samordning og rasjonalisering av innsatsen innen Arktisk råd og Barentsrådet. Samordning av nordiske standpunkter og felles ressursbruk for nordområdene bør fortsatt kunne håndteres av Nordisk Ministerråd.

Når det gjelder norsk satsning og samordning i forhold til internasjonale samarbeidsfora i nord vil medlemmene i utvalget Else Grete Broderstad, Ivan Kristoffersen, Knut Læg Reid og Vigdis Stordahl bemerke:

I motsetning til flertallet, mener Broderstad, Kristoffersen, Læg Reid og Stordahl at Barentsregionsamarbeidet må videreutvikles som en av tre hovedsatsninger i norsk nordområdepolitikk. Hovedsatsningene i norsk nordområdepolitikk vil da utgjøre Barentsregionsamarbeidet, Arktisk råd og en bilateral norsk-russisk avtale. På denne måten vil man fortsatt sikre et regionalt nærrområdefokus i tillegg til en bilateral norsk-russisk og sirkumpolar satsning. Broderstad, Kristoffersen, Læg Reid og Stordahl stiller seg derfor bak forslaget om at det etableres en Barentshavavtale av bilateral karakter som omfatter saksområder av særlig interesse for Norge og Russland, jf. pkt 5.1.4. og forslaget om å styrke Arktisk råd gjennom en sterkere institusjonalisering av samarbeidet, jf. 5.1.3. I denne sammenheng må man også se på hvordan Arktisk råd- og Barentsregionsamarbeidet kan utfylle hverandre.

Samtidig viser Broderstad, Kristoffersen, Læg Reid og Stordahl til gode erfaringer fra Barentsregionsamarbeidet der mange aktører har gått sammen i komplekse allianser og nettverk. Det er viktig å videreutvikle disse synergieffektene der tradisjonell innenriks-, regional- og utenrikspolitikk gjensidig styrker hverandre. En kritikk mot samarbeidet har vært rettet mot manglende suksess innen næringsutvikling i regionen. En slik vurdering må imidlertid ses i sammenheng med manglende rammebetingelser for etablering av næringsvirksomhet og store omveltninger i Russland, og det faktum at 10 år i et slikt samarbeid utgjør en kort tidsperiode. Barentsregionsamarbeidet må derfor utvikles videre som et fortrinn i det samarbeidet om næringsliv som nå kommer med en russisk økonomi i utvikling.

Gjennom Barentsregionsamarbeidet har de nordnorske fylkeskommunene utviklet direkte kontakter med regionene i de nordlige nærområdene. Slik er det gitt et større formelt og reelt handlingsrom og ansvar for det regionale nivå. Dette må videre ses i sammenheng med den oppslutning og legitimitet som fins i de nordnorske fylkeskommunene om Barentsregionen. En eventuell fremtidig regional reorganisering av fylkeskommunene vil uansett måtte ta høyde for et økende samarbeid mellom regioner på tvers av landegrensene. En erkjennelse av at det er nødvendig å stimulere og styrke et slikt samarbeid kommer bl.a. til uttrykk i Regjeringens europapolitiske plattform og oppfølgingen av denne om samarbeid og nettverksbygging med regionale og lokale myndigheter i regioner i Europa, jf. pkt 3.9.5.1.

Den todelte organisasjonsstrukturen med Barentsrådet og Regionrådet utgjør et dynamisk element og et potensial i samarbeidet. En videreutvikling av samhandlingen mellom det nasjonale og regionale nivå vil slik være et viktig bidrag til å supplere nasjonale satsningsområder.

En tredje dimensjon ved siden av den regionale og sentrale er urfolkssamarbeidet i Barentsregionen. For samene som ett folk i fire land, sammen med nenetserne og vepserne, har samarbeidet i Barentsregionen betydd mye for «urfolk til urfolk-samarbeid.» Det vil derfor være en særlig utfordring for myndighetene på sentralt og regionalt nivå og for urfolk selv å styrke Barentsregionsamarbeidet med sikte på en likeverdig urfolksinnflytelse og deltakelse.

På bakgrunn av dette anbefaler Broderstad, Kristoffersen, Læg Reid og Stordahl

- å styrke og videreutvikle Barentsregionsamarbeidet som en av tre hovedsatsninger i norsk nordområdepolitikk.

5.1.3 Styrking av det allarktiske perspektivet

De arktiske randstatene har i stor grad de samme mulighetene og utfordringene i nord og de overordnede problemstillingene knyttet til energi, kultur og miljø er spørsmål med en sirkumpolar dimensjon. Utvalget tror derfor at det er viktig å fokusere på det allarktiske perspektivet. Dette mener utvalget best kan gjøres ved å styrke rollen til Arktisk råd (jf. også diskusjonen i 5.1.2 ang. samordning av arbeidet i de internasjonale organisasjonene). Ved å bygge videre først og fremst på én overordnet politisk prosess effektiviseres og synliggjøres den politiske innsatsen.

Ett av problemene Arktisk råd står overfor i dag er at det mangler et permanent sekretariat til å

koordinere og administrere en stadig økende saksmengde. USAs skepsis til bindende multinasjonale avtaler og finansiering er også med på å bremse en videre utvikling av arbeidet.

I dag innehar Island lederansvaret i Arktisk råd, mens Russland overtar fra oktober 2004. Deretter vil lederansvaret forbli i Norden i seks år (Sverige, Danmark og Norge), noe som vil kunne åpne for interessante muligheter både politisk og administrativt. Norge har ledet oppbygging og drift av to viktige prosesser i Arktisk råd (AMAP og ACAP). Norge burde benytte anledningen til å styrke den all-arktiske satsingen og sikre at Arktisk råd blir en arena for utforming av ny slagkraftig politikk.

Det må settes inn ressurser på å skape enighet om en slik tilnærming, selv om for eksempel etablering av permanent sekretariat vil kunne være vanskelig å gjennomføre siden det krever tilslutning fra alle involverte parter.

En annen svakhet ved Arktisk råd i dag er at samarbeidet i stor grad foregår på høyt nivå (minister og embetsmannsnivå) og i mindre utstrekning involverer regioner og lokale instanser. Barentssamarbeidet er et godt eksempel på at regionalt samarbeid og folk-til-folk-samarbeid gir positive resultater. Utvalget mener derfor at det interregionale samarbeidet og folk-til-folk-samarbeidet må styrkes innenfor rammen av Arktisk råd. Det vil bety at antall saksområder i samarbeidet økes, særlig innenfor miljø, forskning og urfolksspørsmål.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Norge bør arbeide for å styrke Arktisk råd gjennom at det får et fast sekretariat og et utvidet mandat.

5.1.4 Legge til rette for bilateralt Barentshavsamarbeid

5.1.4.1 En bilateral Barentshavavtale

Norge og Russland har store felles interesser i Barentshavområdet. Geografisk sett skiller de to landene, som begge har kyst mot Barentshavet, seg vesentlig fra Sverige og Finland som er uten kystlinje i nord. Det er nettopp i disse havområdene og de tilliggende landområdene at de to landene synes å møte sine største muligheter og utfordringer. Dette gjelder bl.a. i forhold til petroleumsvirksomhet, forvaltning av levende marine ressurser og skipstransport.

Norge og Russland er de to største petroleums-eksportørene utenfor OPEC, og begge landene står utenfor EU. Norge er stor eksportør av fisk til EU, regulert gjennom EØS-avtalen. Andre land har

interesse i å få tilgang til de ressursene som Norge og Russland forvalter i nord. Fra russisk side er det uttrykt ønske om et tettere samarbeid med Norge bl.a. på grunn av Norges tilknytning til europeiske og amerikanske markeder. Et tettere samarbeid mellom Norge og Russland om utnyttelse og eksport av fisk, olje og gass i nord åpner for interessante muligheter.

På denne bakgrunn mener utvalget at det vil være strategisk klokt av Norge å tenke bilateralt samarbeid med Russland i den overordnede politiske innsatsen i Norges nære nordområder. Utvalget tror Norge og Russland kan gå langt i samhandling så lenge det ikke går over i felles håndhevelse i hverandres territorier. Det er en selvsagt forutsetning at alle fellestiltak med Russland innenfor et slikt bilateralt samarbeid må ha gjensidig nytte (vinn-vinn) for begge parter som grunnleggende premisser for iverksetting og gjennomføring.

Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig å utvikle en forpliktende bilateral og helhetlig avtale for all virksomhet i Barentshavområdet med det formål å sikre både næringsutvikling og miljø. En slik avtale bør inkludere felles kvalitetsmål og minimumsstandarder for all virksomhet i området og felles indikatorer for miljøstatus. Ved å legge tunge ressurser inn i avtalen vil landene i fellesskap kunne ta tak i de store utfordringene knyttet til Barentshavet.

Samarbeidet innen en slik «Barentshavavtale» må bygge på det eksisterende bilaterale samarbeidet innenfor fiskeriforvaltning, sjøsikkerhet og miljø. De siste ti årene har det blitt utviklet gode samarbeidsrelasjoner med Russland både på nasjonalt og regionalt nivå gjennom Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen, AMEC-samarbeidet og Barentssamarbeidet. Disse opparbeidede samarbeidsrelasjonene danner et godt utgangspunkt for et videre bilateralt samarbeid i Barentshavområdet. Det bør, innenfor rammen av Barentshavavtalen, være et permanent, operativt miljøforum for Barentshavet, basert på samarbeid mellom norske og russiske myndigheter, institusjoner og interesseorganisasjoner.

Dersom Russland og Norge skulle finne det aktuelt, kan andre land som har aktivitet i området senere inviteres til å delta i avtalen. På sikt bør man også kunne vurdere om en slik avtale kunne utvides til å bli en internasjonal avtale for hele Polhavet, med blant annet alle de arktiske landene som aktører.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- I sin politiske innsats i de nære nordområder bør Norge ta initiativ overfor Russland til å utvi-

kle en forpliktende bilateral «Barentshavavtale».

bidrar til vern og utvikling av urfolkernes historie, kultur, næring og samfunn.

5.1.4.2 Avklaring av grenselinjen i Barentshavet

Et bredere samarbeid mellom Norge og Russland vil få vesentlig bedre spillerom ved at spørsmålet om grenselinjen i Barentshavet blir avklart. Diskusjon av denne problemstillingen er utenfor utvalgets mandat.

- Det er likevel utvalgets mening at en avklaring i forhold til grenselinjen er det viktigste enkeltstående politiske tiltaket som må til for å sikre utvikling av et godt, forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet.

Sterke signaler fra russisk side viser samme oppfatning.

5.1.5 Regionalisering av utenrikspolitikken

Den regionale innsatsen betyr spesielt mye for utviklingen av samarbeidet mellom Norge og Russland, men også i forhold til det øvrige samarbeid innen Barentsregionen og i forhold til våre andre naboer i nord. Den overordnede politiske innsatsen styrkes gjennom et tilsvarende engasjement på regionalt nivå, og regionale krefter driver den nasjonale politiske prosessen videre ved å legge til rette for konkrete tiltak. Utvalget vil i denne sammenheng spesielt peke på det arbeidet som gjøres i de tre nordligste fylkeskommunene og deres engasjement i internasjonalt kultursamarbeid, næringssamarbeid og kommunikasjonssamarbeid, og som utgjør en viktig del av den helhetlige nasjonale nordområdepolitikken.

Utvalget mener at det fortsatt må legges til rette for regional innflytelse i nordområdepolitikken, blant annet ved at det regionale politiske og administrative nivå styrkes gjennom økte bevilgninger og en mer aktiv rolle i policyutforminger. Det må sikres at den nasjonale og regionale innsatsen er samstemt. Den regionale innsatsen er særlig viktig for å utvikle et godt folk-til-folk samarbeid.

5.1.6 Urfolksrettigheter høyere på den utenrikspolitiske dagsordenen

Utvalget mener det må være en overordnet målsetting at urfolksdimensjonen og urfolksrettigheter blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i nordområdepolitikken og foreslår derfor at norsk utenrikspolitikk også skal innebære at:

Norge skal arbeide aktivt for å sikre urfolk i nordområdene reell deltakelse i alle beslutningsprosesser som

5.1.6.1 Urfolk som selvstendige politiske aktører

Situasjonen for urfolkene i nordområdene og de politiske og administrative løsningene som er etablert, varierer vesentlig fra stat til stat. Utvalget vil understreke urfolks rolle som selvstendige politiske aktører. Urfolks deltakelse på alle nivå må slås fast, og urfolks evne til å påvirke må sikres og styrkes. For Norge er det en klar sammenheng mellom internasjonalt menneskerettighetsarbeid, aktiv nordområdepolitikk med et urfolksperspektiv og vår rolle som troverdig aktør på det urfolkspolitiske området også på hjemmebane. Det må derfor være et mål at Norge er ledende i arbeidet med å skape standarder og politikk for å sikre prinsippene om at alle rettighetshavere har krav på å delta i utviklingen av prosjekter som berører deres områder med henvisning til prinsippet om «free, prior and informed consent».

Det er en særlig utfordring for både norske myndigheter på sentralt og regionalt nivå og for samene selv å styrke urfolksinnflytelsen i Barentsregionsamarbeidet. Samene har selv ytret ønske om representasjon i Barentsrådet. Men deltakelse er ikke tilstrekkelig hvis man forhindres i å spille en sentral rolle på grunn av manglende ressurser.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Urfolk må sikres økonomiske ressurser til å kunne delta i internasjonale beslutningsprosesser og samarbeidsorganer knyttet til nordområdene.

5.1.6.2 Internasjonalt samarbeid mellom urfolk

En aktiv urfolksdeltakelse innebærer å videreutvikle eksisterende samarbeid mellom institusjoner og organisasjoner, nasjonalt og internasjonalt, som arbeider med urfolksspørsmål. Sametingets internasjonale urfolksarbeid representerer et potensial i denne sammenheng og bør styrkes.

Utvalget mener at forholdene bør legges til rette for at samene selv skal kunne styrke sitt samarbeid og sin identitet som ett folk, uavhengig av statsgrensene. Siden den største delen av den samiske befolkningen bor i Norge, ligger det et særlig ansvar hos norske myndigheter, og også Sametinget i Norge bør være ledende i dette internasjonale arbeidet. Utvalget har merket seg det pågående arbeidet med en nordisk samekonvensjon, og understreker viktigheten av dette arbeidet.

Urfolk i Russland står overfor store utfordringer når det gjelder rettigheter, økonomisk utvikling, administrative og politiske løsninger. Urfolksdimensjonen må ivaretas innenfor økt russisk-norsk bilateralt samarbeid, og innenfor det multilaterale samarbeidet i Barentsregionen, ved at Norge bidrar med økonomisk og annen hjelp, samt å sikre at norsk-finansierte tiltak i Russland som berører urfolksinteresser er i tråd med norsk urfolkspolitikk. Det må videre legges til rette for urfolk-til-urfolksamarbeid i det bilaterale samarbeidet mellom de to landene og innenfor det internasjonale samarbeidet i Barentsregionen og det sirkumpolare Arktis. Dette kan for eksempel innebære utvekslingsprogram for å øke kompetansen om urfolks situasjon og rettigheter, både blant urfolk selv, men også blant myndigheter og næringslivsaktører. Særlig viktig vil det være å styrke kvinneinitierte tiltak innen næring og organisasjonsarbeid.

5.1.7 Søkelys på nordområdene gjennom politisk organisering

I utredningens kapittel 3 ble mangelen på en koordinert norsk nordområdepolitikk diskutert. Med unntak av sikkerhetspolitikk og jurisdiksjonsspørsmål har utfordringene i nordområdene gjerne hatt lav politisk oppmerksomhet på regjering- og parlamentsnivå.

Gitt viktigheten av disse spørsmålene for Norge er det avgjørende å sikre kontinuerlig politisk deltakelse i utformingen og utøvelsen av norsk nordområdepolitikk. Dette krever tiltak på tre nivåer:

- Styrking av den politiske medvirkningen i utformingen av en helhetlig nordområdepolitikk
- Iverksetting av administrative tiltak for å bedre koordineringen mellom departementene
- Iverksetting av administrative tiltak for å bedre koordineringen innad i departementene.

5.1.7.1 Styrking av den politiske medvirkningen i politikktutformingen

For å følge opp politiske prioriteringer, og for å ta et samlet grep om utfordringene og mulighetene i nordområdene, må det sikres permanent politisk oppmerksomhet mot disse områdene. Dette kan gjøres gjennom politisk organisering. Det er for eksempel presedens for å etablere nye statsrådstillinger etter behov: Per Kleppe, Terje Rød Larsen og Bendik Rugaas ble planleggingsministre, og Jens Evensen statsråd for havrettsforhandlingene (uten departement). Ved å opprette en stilling for

en statsråd for nordområdene ville det valgte politiske fokuset bli klart synliggjort. En statsråd knyttet til statsministerens kontor, og som har statsministerens oppmerksomhet, vil sannsynligvis ha størst autoritet i forhold til sektordepartementene selv om saksområdet utvilsomt faglig hører hjemme i UD. Dette kan redusere problemstillingen knyttet til overlappende saksområder innenfor ett departement.

Utvalget ser imidlertid at det kan reises flere innvendinger mot å opprette en statsrådstilling for nordområdene. Et alternativ er derfor å etablere en stilling som statssekretær for nordområdene i Utenriksdepartementet. En statssekretær er selv sagt mindre synlig og har mindre gjennomslag i det politiske bildet enn en statsråd, men vil allikevel medføre økt politisk oppmerksomhet. Utvalget har diskutert alternative plasseringer, men mener ikke en slik stilling skal legges til et sektordepartement. Det er mulig at autoriteten kunne bli størst dersom stillingen ble knyttet til statsministerens kontor, men det kan også argumenteres med at i Utenriksdepartementet vil statssekretæren ha en større tilgang på ressurser.

Et regjeringens nordområdeutvalg med koordinering av relevante saker på ministernivå vil også bidra til å øke den politiske oppmerksomheten omkring nordområdeproblematikken og sikre bedre politisk koordinering mellom sektorinteressene.

Alle disse forslagene er mulige løsninger som vil bidra til å øke Norges politiske fokus på nordområdene, og utvalget mener at for å oppnå dette må det velges blant disse alternativene, enkeltvis eller i kombinasjon.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det er nødvendig med en formalisert styrket politisk styring for å sikre overordnet nasjonal politikktutforming og -iverksetting for nordområdene.

5.1.7.2 Koordinering mellom departementene

Utvalget har diskutert spørsmålet om å opprette et nordområdedepartement (eller polardepartement med ansvar også for Antarktissaker), eller et nordområdedirektorat. Gitt at det er tunge sektorinteresser i nordområdene (fiskeri, petroleum, miljø, forsvar mm.), har utvalget konkludert at dette ikke er hensiktsmessig. Departementsstrukturen er best egnet til sektoransvar, og koordineringsoppgaven løses sannsynligvis ikke ved å opprette et eget departement. Det å opprette et direktorat vil ikke fremme og befeste den politiske oppmerk-

somheten omkring nordområdesakene, men tvert i mot flytte den byråkratiske hovedtyngden til den ytre etat, og gi større avstand til politikerne.

Utvalget registrer imidlertid et betydelig koordineringsbehov. Saker vedrørende nordområdene blir som regel behandlet sektorvis i forskjellige departementer, og ofte mangler en strategisk interdepartemental koordinering. Det eksisterer et interdepartementalt polarutvalg hvor forvaltningen møter jevnlig, og statssekretærene i berørte departementer møter to ganger i året. Svakheten med dette utvalget er delvis sammensetningen, delvis at det stort sett behandler en begrenset del av polarområdene, nemlig Svalbard. De spørsmålene utvalget har tatt opp er så viktige at det er påkrevet å ha både det sirkumpolare perspektivet, og særlig oppmerksomhet mot Barentsregionen. Utvalget mener at det interdepartementale polarutvalgets mandat må utvides, eller det må opprettes et særskilt interdepartementalt utvalg for nordområdene. Utvalget ledes av politisk ansvarlig for nordområdepolitikken.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det opprettes et interdepartementalt nordområdeutvalg med representasjon på ekspedisjonssjefnivå.

5.1.7.3 Koordinering innad i departementene

Siden sektoriseringen av nordområdepolitikken ikke bare gjelder mellom departementene, men også gjør seg gjeldende i de enkelte departementene, synes det påkrevet med en opprydding i selve departementsstrukturen, ikke minst i Utenriksdepartementet som har koordinerende hovedansvar for norsk nordområdepolitikk. I UD behandles nordområdesaker i ulike avdelinger og av ulike statssekretærer. For eksempel er det forskjellige personer som leder forvaltningens arbeid med henholdsvis Arktis råd (Polarrådgiver) og Barentssamarbeidet (Barentsrådgiver). Polarrådgiver sitter i Avdeling for handelspolitikk, ressurser og miljø sammen med hvalfangstkommisjonæren, mens Barentsrådgiveren sitter i Avdeling for sikkerhetspolitikk og bilaterale forbindelser med USA, Canada, Russland og SUS-land. For øvrig håndteres EUs Nordlige dimensjon i Europaavdelingen, det bilaterale forholdet til Russland og Barentssamarbeidet og atomhandlingsplanen i to forskjellige deler av Sikkerhetspolitisk avdeling, mens avgrensningsspørsmålet håndteres i Rettsavdelingen. På 1970-tallet da presset mot Norge både på Svalbard og i Barentshavet var stort, hadde UD en Nordområdegruppe som bestod av representan-

ter fra alle berørte avdelinger. Dette ga muligheter for gjennomtenkt politikoppfølging. Det er også verd å merke seg at i Finland, Russland og Sverige er det én og samme person som har ansvaret for forvaltningens arbeid med Arktisk råd og Barentssamarbeidet.

Organiseringen i mange avdelinger har selv sagt sine begrunnelser, men for å få til en kraftfull nordområdepolitikk er det nødvendig med strammere indre koordinering i UD. Det er derfor tilrådelig at UD ser på sin egen organisasjonsstruktur, og tilsvarende kan det være behov for en gjennomgang i andre departementer.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Utenriksdepartementet, og eventuelt andre departementer, reorganiserer og samler sitt arbeid med nordområdesaker i én administrativ enhet, med sikte på bedre koordinering og synliggjøring av arbeidet.

5.2 Næringsliv – en forutsetning for en levende region

5.2.1 Veivalg for å få til økonomisk utvikling

På lang sikt er et livskraftig næringsliv med basis i regionene det eneste grunnlaget for et levende samfunn i nord. Et godt økonomisk grunnlag gir rom for dynamisk og kreativ utvikling innen og mellom landene i regionen. Grunnlaget for næringslivsutvikling i nord er i høy grad tilstede i form av rike natur- og kunnskapsressurser. Næringslivet er avhengig av rammevilkår som gir lønnsomhet og forutsigbarhet, og som vist foran er det nå alvorlige omstillingsproblemer i regionen på grunn av kraftige endringer i regionale, nasjonale og internasjonale rammevilkår. I kapittel 3 ble det gitt en relativt pessimistisk statusrapport for næringslivet i nord, men samtidig er det også registrert positive trekk. Her er det forskjeller i forventinger fra nordlige Sverige som har gjennomgått en sterk fraflytting, til kyststripen av Barentsregionen, som nå forventer oppsving. Ifølge Sparebank1 Nord-Norges siste konjunkturbarometer (06.11.03) skjer det nå en «opptur i nord». Lavere rente og kronkurs, Snøhvitutbyggingen, potensialet i reiselivsnæringen, muligheten for nye arter i oppdrett og handelsutviklingen med Russland er noen faktorer som gir grunnlag for optimisme. Uansett må økonomisk utvikling være et fundament for å sikre bosetting og levekår i området, både for Norge og for nordområdene som helhet. En klar og uttalt nasjonal næringspolitikk for nordområdene er nødvendig for å gi norsk

næringsliv og norske myndigheter et tilstrekkelig utgangspunkt for å gå inn i samarbeid med næringslivsaktører og myndigheter i andre nordområdestater.

Ut fra det foregående mener utvalget at følgende overordnede mål bør legges til grunn for den utenrikspolitiske tilnærmingen til næringslivsinteressene i nordområdene:

Norge skal, gjennom en aktiv nasjonal og internasjonal politikk, legge til rette for et mangfold av næringsvirksomhet i nordområdene. Næringsvirksomhet basert på fornybare ressurser i videste forstand, fra kultur og natur til fornybar energi, må ha høy prioritet. Det må satses aktivt på kunnskaps- og teknologiutvikling, utvikling av reiseliv og andre tertiærnæringer.

5.2.2 Fiskeri og havbruk

Norsk fiskerinæring har vært grunnlag for bosetting og distriktspolitikk, og vært et viktig bidrag til norsk nordområdepolitikk også i et internasjonalt perspektiv. I så måte har næringen løst store oppgaver for det norske samfunn. Næringen preges nå av bl.a. utfordringer knyttet til overfiske og kontroll av fiske, samt mer eller mindre kontrollerte strukturendringer. Spørsmålet er om sysselsettingen i fiskerinæringen fortsatt vil gå ned de nærmeste årene og dermed svekke grunnlaget for bosettingen i kystdistriktene ytterligere. De erfaringer som er gjort med regionalisering av fiskekvoter i andre kyststater, bør i denne sammenheng vurderes i arbeidet med finne mulige virkemidler for å styrke bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.

Utvalget legger til grunn at fiskerinæringen må fortsatt utvikles både som eksportnæring og som et lønnsomt bidrag til næringsliv og bosetting på kysten. Norge vil gjennom internasjonalt samarbeid utvikle strenge forvaltningsregimer for fiskebestandene i nord og vil stille høye kvalitetskrav og sikre gode kontrollrutiner som gir varig tilgang på kvalitetsfisk fra nordområdene.

En rekke tiltak innenfor norsk fiskeriforvaltning faller utenfor utvalgets mandat. Utvalget noterer seg likevel at en tilpasning av kapasiteten i flåte, industri og kapitalinnsats kan lette presset på fiskeressursene i nordområdene og at leveringsplikt til landbasert fiskeindustri kan bidra til økt lønnsomhet for næringen i lokalsamfunn.

I det utenrikspolitiske perspektivet vil utvalget trekke frem fire områder det er spesielt viktig å rette oppmerksomhet mot. For det første må fiskebestandene i Barentshavet fortsatt forvaltes i samarbeid med Russland, i tråd med prinsipper om hel-

hetlig forvaltning. Fiskerivirksomhet må derfor inngå som et element i den bilaterale Barentshavavtalen (se 5.1.4). Det er viktig å fortsette og videreutvikle samarbeidet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon for å sikre en økologisk bærekraftig og økonomisk levedyktig fiskerinæring. Det skrittet kommisjonen tok i 2003 da den fastsatte en ny og mer langsiktig, føre-var-basert beslutningsregel for kvotene for torsk og hyse, mener utvalget var svært viktig. Slike flerårige forvaltningsstrategier, basert på anbefalinger fra det internasjonale havforskningsrådet ICES, burde også tas i bruk for andre arter. Det er vesentlig i denne sammenheng å sikre at flåtekapasiteten i Barentshavet tilpasses bestandsstørrelser og den langsiktige forvaltningsstrategien.

For det andre så må Norge og Island finne frem til en langsiktig avtale om fiske som unngår fremtidige konflikter innenfor rammen av en bærekraftig forvaltningsplan.

Det tredje fiskeripolitiske området som bør trekkes frem i det utenrikspolitiske perspektivet er verdipotensialet som ligger i ren, sunn mat fra bærekraftige fiskerier. En miljø- og forvaltningspolitikk innenfor det bilaterale Barentshavsamarbeidet med Russland som kan bidra til å sikre rent hav og ivareta fiskeressursenes omdømme som rene, sunne og godt forvaltet, vil være uvurderlig i markedsføringssammenheng. Kvalitetsmerking og dokumentasjon er viktige virkemidler her. Fiskeindustrien bør derfor vurdere innføring av et regelverk for merking av sjømat, slik det allerede finnes for merking av matprodukter, landbruksprodukter, m.m.

Til sist vil utvalget vise til den positive utviklingen i russisk økonomi som kan gjøre Russland til et viktig marked for norsk fisk. I denne sammenheng kan et viktig virkemiddel være å støtte de samarbeidsinitiativ som planlegges og er iverksatt mellom norsk og russisk fiskerinæring, blant annet gjennom krysseierskap i bedriftene. Økt samarbeid mellom norsk og russisk fiskerinæring både når det gjelder investeringer i bedrifter og i utnyttelse av fiskeråstoff fra nærmiljøet, vil øke tilliten mellom partene i samarbeidet.

Utvalget mener at det er et stort potensial for å videreutvikle oppdrettsnæringen i nordområdene. En slik utvikling krever imidlertid reguleringer som sikrer at miljøhensyn ivaretas, både for å sikre at oppdrettsnæringen ikke utgjør noen trussel mot miljøet i nordområdene i Norge eller i nabolandene, og ut fra markedshensyn. For å sikre næringens levedyktighet bør fokus rettes mot kvalitet og høye miljøstandarder.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Stimulere til norsk-russisk krysseierskap i fiskerinæringen, blant annet ved å yte bistand til etablering av moderne mottaks- og foredlingsanlegg på russisk side gjennom for eksempel kommersielle finansierings- og låneordninger.
- Støtte kommersielle samarbeidsprosjekter mellom norske og russiske aktører innen oppdrett.
- Etablere et kompetanseprogram for oppdrett mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland.

5.2.3 Samarbeid innenfor landbruksnæringen

Landbruksnæringen er ikke en stor næring i nordområdene, men er likevel viktig element for å opprettholde bosetting. På grunn av de relativt ekstreme klimaforholdene skjer det mye interessant forskning og produktutvikling tilpasset området i flere av de arktiske randstatene. Sirkumpolart samarbeid kan derfor være interessant. Imidlertid kan ikke kunnskap, metoder og produkter som utvikles ett sted nødvendigvis alltid brukes et annet sted, da for eksempel de klimatiske forholdene er svært forskjellige i de ulike delene av nordområdene. For Norge er det mest naturlig å samarbeide med de nærmeste naboene i nord, Sverige, Finland og Russland. I denne sammenheng bør Norge aktivt støtte og bidra i det nettverksbaserte samarbeidet Agro-Forum Barents. Det vil også være vesentlig å styrke og utvikle studiet «Arktisk natur- og landbruk» ved Universitetet i Tromsø som et tilbud til hele nordområdet, blant annet gjennom samarbeid med University of Alaska Fairbanks, som er blant de ledende på dette området.

Målet for landbrukssamarbeidet med Russland bør i første rekke være å bidra til heving av kvalitet og kvantitet på matvareproduksjonen i Nordvest-Russland, og på denne måten bidra til bærekraftig vekst. Norge bør aktivt støtte praktisk prosjektsamarbeid for å oppnå denne målsettingen. Dialogen med føderale og regionale myndigheter i Russland bør forsterkes, og regionale myndigheter og organisasjoner innenfor landbrukssektoren i Nord-Norge bør bidra til å trekke Russland med i internasjonalt landbrukspolitisk samarbeid. Utvalget har i denne sammenheng merket seg at det nå er signalisert interesse fra høyt politisk nivå i Russland om å videreutvikle samarbeidet på landbruksområdet.

En sentral oppgave fremover vil være å bistå norske aktører som vil etablere samarbeid med russiske partnere. I det konkrete prosjektsamar-

beidet bør det fortsatt legges vekt på forskning og utvikling innen planteproduksjon, opplæring og rådgiving for landbruksfaglig personell, samt prosjekter for bærekraftig skogforvaltning og rein-drift. Innenfor dette området vil det være særlig viktig å bygge videre på erfaringer fra de siste 8–10 årene med slikt samarbeid, dvs. oppformering og tilgjengelighet av såfrø av klimatilpassede sorter, produksjon og omsetning av sykdomsfrie settepoteter, samt utveksling av sortsmateriale av korn, gras, kløver, poteter og bær m.m. På noen områder som plantesorter, genetisk materiale av husdyr, maskiner og redskaper og visse meierivarer, bør det nå også kunne foreligge muligheter for kommersiell handel og eksport fra Norge til Russland.

5.2.4 En reindrift som sikrer kultur, økonomi og miljø

Reindriftnæringen står overfor store utfordringer, men også positive muligheter. Noen av disse utfordringene er felles for det sirkumpolare området, mens det på andre områder er betydelige regionale forskjeller. Reindriftnæringen har stor betydning for opprettholdelse og utvikling av levende urfolks-samfunn – slik som det samiske – økonomisk, sosialt og kulturelt. Stabil sysselsetting og klare rammebetingelser for den enkelte reindriftsutøver gjør at næringen kan stå frem som en sentral bærer av kultur. Et samarbeid på tvers av landegrensene vil gi reindriften et bedre økologisk og økonomisk grunnlag, og styrke reindriften etablerte rettigheter, som landene i det sirkumpolare området er forpliktet til å ivareta. Utvalget legger til grunn at

Norge skal bidra til å bevare og videreutvikle en bærekraftig reindrift i nord – som næring og kultur-bærer på tvers av landegrensene.

Utvalget er kjent med at arbeidet med ny reinbeitekonvensjon og nordisk samekonvensjon har høy prioritet, og understreker viktigheten av dette arbeidet. Utvalget har forventninger til det pågående arbeidet og tror det vil gi bedre muligheter for samspill/samarbeid på tvers av grensene og på denne måten bidra til å styrke samene som urfolksgruppe i hele området.

I svært mange områder er det fare for at reinnomadismen forsvinner som følge av ytre påvirkninger i nordområdene og økt globalisering hvis ikke tiltak settes inn. Den tradisjonelle kunnskapen reindriftnæringen har opparbeidet seg gjennom mange hundre år, har hittil vært lite brukt i naturforvaltningen i nordområdene, utover internt i selve reindriftsamfunnet, noe som har ført til at

denne unike kompetansen er på vei til å gå tapt. En endring av politikken nasjonalt og internasjonalt vil kunne føre til økt utnyttelse av kunnskapen i forvaltningen av natur, miljø og i selve næringen i fremtiden.

Norge må bidra til at reindriftsnæringen blir økonomisk og økologisk bærekraftig, og slik danner grunnlag for at urfolks kultur bevares og videreutvikles. St.meld nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* og Stortingets behandling av denne har dannet grunnlaget for reindriftspolitikken i Norge. Med de raske endringer som samfunnet står overfor, kan det være nødvendig å foreta en ny gjennomgang av situasjonen i reindriftsnæringen, også i Norge.

I arbeidet med å oppnå en bedre balanse mellom næringens ressursgrunnlag og det antall mennesker som skal ha inntekts- og sysselsettingsgrunnlag i næringen, er det viktig å stimulere til større verdiskaping hos den enkelte reineier. Utgangspunktet for nyskaping i reindriftsnæringen har stor betydning for opprettholdelse og utvikling av levende samiske samfunn, økonomisk, sosialt og kulturelt. I fremtiden bør verdiskaping vektlegges. Investering i småskala, privateide, lokale bedrifter og solid satsing på markedsarbeid er en forutsetning for stabil sysselsetning i reindriften. Det er viktig at reindriften settes i stand til å selge sine produkter til riktig pris som et ledd i et verdiskapningsperspektiv der lokalt eierskap står i fokus.

En stor utfordring for reindriften i hele det sirkumpolare området er å klare å utnytte tradisjonskunnskapen som basis for en positiv utvikling. Dette innebærer at både næringen selv, forvaltningen og de som gjennom forskningsresultater legger grunnlag for en positiv utvikling, er i stand til å koble akademisk kunnskap med den tradisjonskunnskap næringen besitter. Verdens reindriftsfolk, gjennom WRH, har over lengre tid fremmet et ønske om at det etableres et internasjonalt reindriftssenter for å ivareta disse behovene, og har støttet tanken om at et slikt senter legges til Kautokeino. Utvalget har også notert seg at ministermøtet i Arktisk råd i 2002 støttet etableringen av et slikt senter. Det er naturlig at Norge, som har den største samiske befolkningen og som står relativt sterkt med hensyn på urfolksspørsmål, tar initiativet til et slikt senter og på denne måten videreføre det arbeidet Norge har gjort for å bringe reindrift frem på den internasjonale arena. Det er naturlig å lokalisere senteret i Kautokeino for å dra nytten av det etablerte Kompetansesenter for urfolks rettigheter og de samiske utdannings- og forskningsmiljøene. Innenfor et slikt senter skal det arbeides for

å fremme og synliggjøre fremtidig reindrift basert på tradisjonskunnskapen og felles verdigrunnlag. Senteret bør bidra til at reindriftsfolk i det sirkumpolare området har en felles plattform for kulturell og næringsmessig utvikling. Å legge til rette for utvekslingsprogram for reindrifts ungdom bør ha prioritet innenfor en slik satsning.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det bør etableres et internasjonalt fag- og formidlingssenter for sirkumpolare reindriftsfolk.

5.2.5 En petroleumssektor under utvikling

Som vist er det store petroleumsressurser i Barentshavet, særlig på russisk side. På norsk side har utbyggingen av Snøhvit allerede skapt mange nye arbeidsplasser, og industrien har forhåpninger til mange flere. Tempoet i utviklingen av ressursene under Barentshavet vil imidlertid avhenge av en rekke faktorer, som de funn som gjøres og de gitte rammevilkårene (inkl. gass- og oljeprisen). Spørsmålet om ytterligere petroleumsvirksomhet på norsk sektor i Barentshavet er for tiden til politisk vurdering i forbindelse med blant annet ULB-prosessen, en varslet Stortingsmelding om oljepolitikken og arbeidet med helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet. Utvalgets flertall ønsker ikke å foregripe utfallet av disse prosessene, men presenterer noen vurderinger av hensyn som må følges dersom man beslutter å åpne for slik virksomhet. Uansett utfall må tilnærmingen til utviklingen i Barentshavet være å ivareta hensyn til både næringer, miljø og samfunn for øvrig. De nære nordområdenes strategiske betydning i det globale energipolitiske bildet tilsier likevel at Norge bør engasjere seg i utformingen av næringen, inkludert de rammer den skal operere innenfor.

Det er viktig å fremholde at Barentshavet inneholder svært sårbare økosystemer som er basis for en rekke naturressursbaserte næringer i området. Dette kombinert med de fysiske forholdene i området, stiller industrien overfor store teknologiske og miljømessige utfordringer. For å ivareta alle interesser, utfordringer og muligheter har man fra norsk side valgt å iverksette en prosess for å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet. Forvaltningsplanen vil legge føringer for miljøkrav til næringsutvikling i området. Utvalget understreker viktigheten av prinsippet om helhetlig forvaltning, og at også petroleumsvirksomhet gjennomføres innenfor en slik ramme. Skal Norge ta mål av seg til å sette standarder for andre nasjoner og områder, må Norge være et foregangsland i denne sammenheng. Utvalget understreker at

petroleumsvirksomhet må inngå som et element i den bilaterale Barentshavavtalen (se 5.1.4). Prinsippene om null skade, rent hav og sameksistens med andre næringer må være styrende og forpliktende for virksomhet i nordområdene.

På russisk side, der det er et betydelig urealisert potensiale, foregår det en internasjonalisering av industrien. Til nå har russisk petroleumsvirksomhet i nordområdene i stor grad vært landbasert. Den norske offshore-kompetansen, som er internasjonalt ledende når det gjelder miljø og sikkerhet til havs, og ofte eksempel på «beste praksis» i industrien, burde være interessant for russisk offshore-utvikling i Barentshavet. Fra norsk side må det være en målsetning å sikre høyest mulig miljøstandard på all petroleumsvirksomhet som foregår i områder som har betydning for de norske nordområdene.

Petroleumsvirksomhet i nord må brukes målbevisst til å styrke næringsliv, bosetting, kompetanse og kunnskapsutvikling i Nord-Norge, og til å fremme norsk kompetanse som grunnlag for samarbeid med næringsliv og myndigheter i Russland og andre stater som er aktive i området.

Utvalget konstaterer at petroleumsvirksomhet i nordområdene kan komme i konflikt med urfolks tradisjonelle næringsvirksomhet. Norge bør derfor ha en klar politikk som stiller krav om at petroleumsaktører, både offentlige myndigheter og næringen selv, tar hensyn til og respekterer urfolks interesser, i henhold til konsultasjonskravene i ILO-169.

På denne bakgrunn ser utvalget følgende scenario og mål:

Petroleumsvirksomhet kan gi grunnlag for en ny giv i nordområdene. Det forutsettes at virksomhet skjer innenfor rammen av høye miljøkrav, forutsigbare rammevilkår og sameksistens med andre næringer.

Industrien må selv gjøre sine veivalg når det gjelder innsats og investeringer i Barentshavet. Men det er også andre tiltak som er nødvendige for å sikre utvikling i tråd med nasjonale interesser. Selv om man fra norsk side har relevant kompetanse som burde kunne utnyttes på russisk side, så har det vist seg relativt vanskelig for norske selskaper å få innpass i virksomheten i de russiske nordområdene. Konkret oppfølging av Putin-Bondevik-erklæringen fra 2002 lar vente på seg. Utvalget påpeker behovet for at norske myndigheter deltar mer aktivt som døråpner og nettverkskaper for å gi norske bedrifter nødvendig drahjelp. Samarbeidet mellom Norge og Russland når det gjelder potensiale

for utvikling av fornybare energikilder må også stimuleres til videre fremdrift.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Norge bør stimulere til at norske selskaper engasjerer seg i samarbeid med russiske selskaper på basis av sin høye offshore- og miljøkompetanse.
- Offentlige og private petroleumsaktører i urfolksområder må legge konsultasjonskravene i ILO-169 til grunn for sin virksomhet.

Tilleggsmerknad fra utvalgsmedlem Rasmus Hansson når det gjelder utvikling av petroleumsressursene i norsk Barentshav:

«Det er Hanssons mening at vurderingen av evt. petroleumsvirksomhet i nordområdene må baseres på den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet som er varslet gjennom St.meld. nr. 12 (2002–03) og som er planlagt ferdig i 2005. Som ledd i dette arbeidet må særlig verdifulle og sårbare områder beskyttes mot skadelig påvirkning fra petroleumsvirksomhet og annen virksomhet. Det bør utarbeides en «Samlet Plan» for miljøverdier i nordlige kyst- og havområder etter mønster av Samlet Plan for Vassdrag. Viktige, sårbare, sjeldne eller typiske områder og prosesser identifiseres, rangeres og beskrives. Tilstandsmål, tåleevne for påvirkning og krav til beskyttelse utarbeides.

Videre utvikling av næringsvirksomhet og bosetting i norske nordområder vil først og fremst avhenge av god forvaltning og bruk av levende ressurser i havet og på land. Et vel forvaltet, rikt økosystem som det Norge har tilgang på i Barentshavet rommer et svært stort og verdifullt potensiale for ny kunnskap, nye produkter og ny virksomhet. På lang sikt vil dette være en vesentlig større og mer varig verdi enn petroleumsressursene i området, og gi et bedre grunnlag for en «ny giv» enn petroleumsvirksomhet alene. Vurderingen av eventuell petroleumsvirksomhet og risikonivå i området må sees i lys av dette.

Det er også slik at evt. norsk petroleumsvirksomhet i norske nordområder ihht. beregninger utført i fm. ULB-utredningen totalt sett bare kan gi et begrenset tilskudd til antallet arbeidsplasser i landsdelen. Samtidig kan evt. skadevirkninger forårsaket av petroleumsvirksomhet i uheldige fall kunne koste arbeidsplasser.

Som påpekt andre steder i utredningen vil det for Norge være verdifullt i et utenrikspolitisk perspektiv å framstå som et foregangsland mht. å utvikle en god prosess for å ta vare på naturverdiene i Barentshavet. En slik forvaltningspraksis og kom-

petanse kan bli et viktig samarbeidsgrunnlag i fht. tunge aktører i området, og bli en viktig norsk eksportartikkel internasjonalt.»

Tilleggsmerknad fra utvalgsmedlemmene Tor Fjæran og Knut Lægveid når det gjelder utviklingen av petroleumsressursene i norsk Barentshav:

«Det er Fjæran og Lægveids mening at en utvikling av petroleumsressursene i norsk Barentshav vil kunne bidra til en betydelig og langsiktig næringsutvikling og bosetting i regionen. Et konkret eksempel er de langsiktige sysselsettingsmessige konsekvensene på vel 500 årsverk knyttet til Snøhvitutbyggingen. Feltet er planlagt å produsere i minst 25 år.

Det er derfor viktig at norske myndigheter i ULB-prosessen konkluderer med en gjenopptagelse av virksomheten i det sørlige Barentshav for å sikre en videre utvikling.

Det presiseres imidlertid at virksomheten skal drives med de høye miljøkrav som reflektert i ULB-dokumentet og at prinsippene om null skadelige utslipp, et rent hav og sameksistens med andre næringer (og urfolk der aktuelt) er en forutsetning.

Stortingsmeldingen om olje- og gassvirksomhet som er planlagt fremlagt Stortinget våren 2004 bør legge grunnlaget for en videre styrt åpning av virksomheten i nord. Myndighetene vil på denne måten skape en forutsigbarhet og rammevilkår for en lønnsom næring til beste for nasjonen og regionen.»

5.2.5.1 Kan gass, olje og miljø forenes?

Petroleumsvirksomhet står gjerne i kontrast til nasjonale og internasjonale miljømål. Utslipp fra både driftsfase og bruksfase teller med i klimagassregnskapet som også for Norges vedkommende allerede ligger langt fra forpliktelsene etter Kyoto-protokollen. Slik sett vil videre norsk oljevirkomhet i Barentshavet også bidra til å utløse tiltak rettet mot at Norge skal oppfylle sine Kyoto-forpliktelser. Dette er en overordnet problemstilling som ikke løses i nordområdene isolert, men som fra norsk side må håndteres i et samlet nasjonalt perspektiv.

For å bringe petroleums- og miljøinteresser nærmere hverandre må det ligge gode internasjonale avtaler og konvensjoner til grunn for utvinning, drift og transport. Videre må næringen i nord operere med høye miljøkrav og utvikle teknologi tilpasset dette. I den sammenheng må det pågående arbeidet under Arktisk råd i forhold til standarder og prinsipper for virksomhet i Arktis støttes og legges til grunn for egen virksomhet i nord. Dette bør legge til rette for en petroleumsvirksom-

het i Barentshavet, fortrinnsvis innenfor rammen av en bilateral Barentshavavtale, der prinsippene om rent hav, null skade, bevaring av viktige ressurser/områder og sameksistens med andre næringer er styrende og forpliktende. Utvikling av en tilpasset teknologi vil kunne være en investering for å sikre miljøet, men kan i seg selv også utvikles til å bli en betydelig næringslivsnisje. I denne sammenheng må Norge også fortsette å arbeide for at Russland ratifiserer OSPAR.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Norge må legge til rette for at eventuell petroleumsvirksomhet i Barentshavet foregår slik at felles, områdetilpassede, høye standarder for helse, miljø, sikkerhet og beredskap, beskyttelse av sårbare og verdifulle områder, samt overvåking av virksomheten, utvikles i et forpliktende samarbeid og formaliseres innenfor rammen av en Barentshavavtale (se 5.1.4). Norge må også utvikle samarbeid med andre viktige aktører i området, særlig USA og EU, for å få best mulig oppslutning om disse målene.
- Norge må være pådriver for å utvikle teknologi tilpasset utfordringene i området. Det bør øremerkes egne midler til satsing på nordområde-teknologi innenfor de midlene som Norge i dag har avsatt til petroleumsforskning.

5.2.5.2 Økende transport langs norskekysten

Utslipp av miljøfarlige stoffer i forbindelse med transport kan være en trussel mot sårbare økosystemer, og det er i denne sammenheng viktig at det stilles krav til å begrense risiko og til å bygge opp en overvåking og en beredskap som effektivt kan håndtere eventuelle uhell. Fra norsk synspunkt er det særlig den sterkt økende oljetransport langs den nordnorske kysten som vekker bekymring, men også en mulig fremtidig transport av radioaktivt materiale langs kysten vil kunne utgjøre en trussel mot miljøet. Det er også viktig å holde for øye den potensielle fare utslipp av ballastvann utgjør i forhold til innføring av fremmede arter i økosystemet. Utvalget mener at Norge må legge stor vekt på å ha beredskap og overvåkings- og varslingsrutiner som står i forhold til forurensings-truslene. Det må videre opprettholdes høy beredskap til å sette inn nye ressurser raskt hvis behovet oppstår. I denne sammenheng er det viktig å videreføre påbegynt samarbeid mellom norske og russiske myndigheter om beredskap. Utvalget er også kjent med at norske myndigheter vurderer å søke FNs sjøfartsorganisasjon IMO om at Barentshavet eller deler av dette, skal få status som Særlig Sår-

bart Havområde (PSSA). En slik status kan brukes til å sette spesielle miljøkrav til skipstrafikken, for eksempel obligatoriske seilingsleder for oljetransport og annen miljørisikabel skipsfart. Hvordan utfordringene fra denne type transport skal møtes, diskuteres nå i Fiskeridepartementets regi og andre fora, og utvalget tar derfor ikke opp spørsmålet i sin fulle bredde her. I stedet belyses aspekter som har å gjøre med relasjoner til Russland og som kanskje ikke er tatt opp andre steder. Utvalget er særlig opptatt av at det er mange muligheter til å utvikle konkret, tillitsfullt samarbeid innenfor dette problemområdet, som kan inkludere samarbeid med Russland om nullutslipp av urensset ballastvann fra skip som anløper havn i Barentshavet.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Russland inviteres med i den sivile trafikkovervåkingssentralen som etableres i Vardø og i utviklingen av Barentshavet på Skjerm (se boks 3.16 og boks 3.17).
- Norge bør gjennom IMO fremme forslag til strengere felles tekniske krav til skip og til felles retningslinjer for håndtering av ballastvann.

5.2.6 Reiseliv

Reiseliv er i ferd med å bli en viktig næring i det sirkumpolare nord, og samtidig øker kulturens betydning for næringen. Det er en hel del eksempler på at nisjeprodukter basert på naturlige fortrinn innen miljø og kultur har blitt gjort til attraktive turistmål. Det ligger mange forventninger til det særegne som har sitt utspring i lokal kultur og folkeliv. Et godt eksempel på en kobling mellom næring, miljø og kultur er utviklingen av turismen i Lofoten, hvor man har utviklet et stort, og etter hvert betydelig reiselivsprodukt basert på Lofotfiskets tusenårige historie. Fiskernes gamle rorbuer er blitt til turistens bosted. I tillegg kommer stadig nye produkter som havopplevelser, fjellsportaktiviteter, gallerier, museer og spisesteder.

I Barentshavregionen har Norge og Russland enestående miljø og enestående kultur med iboende potensial som reiselivsprodukter. Utvalget viser til den mulige synergieffekten som kan oppstå dersom Norge og Russland tar felles initiativ til å utvikle et reiseliv basert på kultur og miljø i regionen. Slike konsepter vil bidra til en mer distriktsbasert turistnæring med basis i de tradisjonelle aktiviteter, som fiske og fangst, jordbruk og rein-drift. Den samiske kulturen kan også i større grad bli en del av dette konseptet. For at dette skal bli vellykket, må det utvikles helhetlige tilbud som dekker hele området. Uten det vil de store avstan-

dene fort føre til at turistene velger kun ett av landene som reisemål. Utvalget vil i denne sammenheng også peke på at grensepasseringsreglene oppleves som et hinder, så vel som manglende øst-vest kommunikasjonsmuligheter. Dersom dette forblir uløste problemer, vil nok dette også medvirke til at turistene velger kun ett av landene som reisemål.

Reiselivsnæringen utvikler seg ulikt i ulike deler av nordområdene. I Norge har antall tilreisende gått ned i motsetning til hva som er tilfelle i Sverige og Finland. Kurs og konferanse, samt forretningsmarkedet preges av den økonomiske utviklingen i regionens næringsliv. Utviklingen av nye næringer, spesielt innen olje- og gasssektoren kan bli en viktig drivkraft for reiselivsnæringen, særlig i byene.

Næringen er ikke samstemt med tanke på hvorledes en ønsket utvikling skal fortone seg. På den ene siden er det sterke krefter for et primært natur- og kulturbasert reiseliv, med få inngrep og liten eller ingen bruk av motorisert ferdsel utenfor veier. På den andre siden er det de som mener at det er plass nok til alle, og at det bør være enklere tilgang til bruk av snøscooter, sjøfly og helikopter. Et mindre stringent regelverk i forhold til motorisert ferdsel ville kunne bidra til å tiltrekke flere turister til området, via produkter som scootersafari, fly-inn til fiskevann og heliskiing. I denne sammenheng vises det ofte til den mer liberale holdningen man har i nabolandene Finland og Sverige, og til det faktum at turisttallene der er betydelig høyere enn på norsk side. Det vises også til Svalbard som har hatt en kraftig utvikling i turismen, etter manges mening fordi det er betydelig mulighet for scooterbruk i områdene rundt Longyearbyen.

Utvalget har diskutert forhold rundt verdispørsmål som masseturisme, kvalitetsturisme, miljøturisme. Utvalget er av den mening at videre utvikling av reiselivsnæringen i Barentsregionen må være basert på bruk av natur og kultur som er bærekraftig, og stiller seg skeptisk til en mindre restriktiv tilnærming til næringsutviklingen hvor eventuelle langsiktige konsekvenser for miljøet ikke tas hensyn til.

Grensepasseringsutfordringer og mangel på øst-vest kommunikasjoner, er begge problemer det må satses på å løse dersom Norge og Russland i fellesskap skal kunne utvikle felles reiselivsprodukter. Det må øremerkes midler og satses i samarbeid med næringens organisasjoner for å finne mulige felles løsninger.

Utvalget merker seg at dersom regjeringen velger at Norge skal være søker til de olympiske vinterleker 2014, og at Tromsø velges som søkerby,

vil dette være en betydelig drivkraft i forhold til utvikling både av reiselivsnæringen og øvrig næringsliv i Nord-Norge.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det må øremerkes midler til å utvikle et norsk-russisk reiselivsprodukt basert på lokal natur og kultur som en dokumentert merkevarer.

5.2.7 Bedre kommunikasjon over grensene

Manglende øst-vest kommunikasjonsmuligheter hindrer samkvem og utviklingsmuligheter i Barentsregionen. Alle Schengenland har visumplikt til Russland. I dag kan det være en omstendelig, tidkrevende og kostbar prosess å få de nødvendige papirer på plass. Dette gjelder også for russere som vil til Norge. Enklere visumordninger både til og fra Russland er nødvendig for å videreutvikle et mellomfolkelig samarbeid til det beste for alle i nord, f.eks. en ordning som tilsvarende dagens mellom Schengenlandene og USA. Til tross for hindringene krysset likevel vel 100 000 mennesker grensen mellom Norge og Russland i 2002. Utvalget har blitt gjort kjent med at Tyskland og Russland nå arbeider for å få til enklere visumadgang bl.a. for kultur- og forskningsutvekslinger og for entreprenører, noe som bør skape presens for å finne en løsning også for Norge/Russland. En slik forenklet visumpraksis burde ikke være i konflikt med andre lands ønske om begrenset åpning av grensene.

Stort sett går alle ruter mellom møtesteder i det arktiske samarbeidet gjennom sørlige trafikknutepunkter. For dette samarbeidet er derfor reisetid, -avstand og kostnader i dag uforholdsmessig store i forhold til reell avstand. For å utvikle det sirkumarktiske samarbeidet trengs bedre kommunikasjon mellom de aktuelle områdene. Utvalget vil særlig peke på to behov.

Det første er behovet for bedre veistandard for å håndtere tungtransport mellom Kirkenes og Murmansk. Det andre gjelder øst-vest flyforbindelse innenfor Barentsregionen, der det i årenes løp har vært flere initiativ. Arkhangelsk Airlines har i dag en rute mellom Tromsø og Arkhangelsk, via Murmansk. Gjennom et Interreg-initiativ har Nordkalottrådet og Nordkalottprogrammet gjennomført en markedsanalyse for å vurdere gjenåpning av flyruten mellom Luleå og Tromsø. Analysen viste at behovet var tilstede i markedet for en slik rute, og det er på bakgrunn av dette nå tatt et bredt initiativ til å gjenåpne ruten, med bidragsyttere og støttespillere som Norrbottens Län, luft-

fartsverket i Luleå og Luleå, Piteå og Boden kommuner på svensk side, samt Troms fylkeskommune og Avinor på norsk side. I tillegg er Interreg-programmer på begge siden av grensen involvert. Ruten planlegges startet opp tidlig i 2004. En slik rute forventes å være et kraftig virkemiddel til å få økt aktivitet på flere områder, og det er viktig å stimulere til at ruten benyttes av foretak, organisasjoner og institusjoner som i dag har et øst-vest samarbeid. Dersom initiativet viser seg å være vellykket, kan dette være grunnlag for å utvide til et større flyrutenett innenfor Barentsregionen (Tromsø, Kirkenes, Luleå, Rovaniemi, Murmansk og Arkhangelsk er naturlige knutepunkt i et slikt rutenett). Utvalget peker på at den planlagte ruten, og evt. fremtidige ruter, må ligge hos operatører som har tilknytning til internasjonale bookingsystemer. Dersom det på sikt er trafikkgrunnlag nok til en sirkumpolar flyrute, ville dette på tilsvarende måte utvilsomt fremme det allarktiske samarbeidet.

Innenfor Interreg-samarbeidet er det igangsatt flere viktige prosjekter på kommunikasjon mellom de tre nordiske landene, men her er ikke Russland direkte deltager. I denne sammenheng viser utvalget spesielt til Interreg-prosjektet Northern Maritime Corridor som et viktig initiativ for å skape bedre forbindelser mellom Nordvest-Russland og Europa for øvrig.

I Finnmark er det tatt initiativ til en jernbaneløsning Nikel-Kirkenes, tilknyttet eksisterende bane videre til Murmansk. Utvalget har registrert at sentrale myndigheter i Russland ikke synes å være opptatt av denne saken, og at den heller ikke tillegges mye oppmerksomhet hos norske myndigheter. Utvalget mener derfor at det kan være hensiktsmessig å løfte dette initiativet opp til sentrale myndigheter både i Russland og Norge for nærmere vurdering.

Til slutt vil utvalget peke på viktigheten av at det etableres og utvikles et godt og tilstrekkelig telekommunikasjonssystem i regionen, for å bygge opp om samarbeidet på tvers av grensene.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Norge bør arbeide aktivt for en enklere grensekryssing mellom Norge og Russland gjennom et forenklet og smidigere praktisert visumsystem mellom Norge og Russland.
- Det må fortløpende vurderes å videreutvikle et flyrutenett i Barentsregionen med utgangspunkt i den eksisterende ruten mellom Tromsø og Arkhangelsk og den planlagte flyruten mellom Tromsø og Luleå.

5.2.8 Næringslivssamarbeid med Russland

Som det har fremgått, er det for Norge først og fremst Barentsregionen som har betydning i en næringspolitisk sammenheng i nordområdene. Med fornuftig og målrettet samlet forvaltning kan regionens naturressurser gi grunnlag for en langsiktig og bærekraftig høy verdiskapning og sysselsetting.

Av de fire store nordiske landene har Norge den minste samhandelen med Russland, og den domineres av handel med fisk. Det russiske markedet vokser nå på en måte som bør være interessant for norske vareprodusenter. Norge bør derfor øke forsterke innsatsen mot Russland som nabo og handelspartner. Slik utvalget oppfatter det, er norsk næringsliv mer tilbakeholdent enn hva potensialet og utviklingen i Russland gir rom for. I den sammenheng er kontrasten til finsk næringsliv slående.

Næringsutvikling i Barentsregionen vil kunne gi grunnlag for økonomisk vekst i Nordvest-Russland, stabilitet i samfunnet og utjevning i levestandarden mellom Norge og Russland. Næringslivssamarbeid vil dessuten være et effektivt virkemiddel til å fremme samkvem, samarbeid om kunnskapsutvikling/utdanning, hensyn til urfolk og miljø i Russland. Dette kan oppnås både gjennom norsk engasjement og investering på russisk side, men like mye ved å legge til rette for russisk deltakelse på norsk side.

For å utløse potensialet for økt næringslivssamarbeid er det nødvendig å legge til grunn en helhetlig og kraftfull næringspolitisk strategi i forhold til Russland.

5.2.9 Etablering av et finansieringsfond

Det er utvalgets vurdering at Norge, ut fra sin posisjon og sine interesser, må ta et særlig ansvar for å bidra til en positiv utvikling i nordområdene. Dette vil betinge at det fra norsk side bevilges økonomiske midler i et slikt omfang at det gir grunnlag for å iverksette større prosjekter. Samtidige er dette en forutsetning for at Norge kan framstå som en interessant partner i store internasjonale prosjekter.

Det er nødvendig at norske bedrifter som ønsker å satse i det russiske markedet, har økonomiske muligheter, tilstrekkelige administrative ressurser og langsiktige siktemål. Manglende norske finansieringsmuligheter i forhold til å utvikle et næringslivssamarbeid med Russland har vært gjenstand for kritikk. Utvalget er kjent med at det er etablert et fond på 100 mill. NOK som disponeres

gjennom Næringsdepartementet. Disse midlene er imidlertid dårlig utnyttet, og i hovedsak rettet mot tiltak i aksene Sør-Varanger – Murmansk og Arkhangelsk fylker, og republikken Karelen. Det har vært fremholdt at sterke begrensninger på bruk av disse midlene er hovedgrunnen til at de bare har vært utnyttet i liten grad, og at et evt. nytt fond bør ha større fleksibilitet.

Den europeiske investeringsbanken, EBRD, administrerer en rekke fond, rettet mot investeringer i Russland. Norge deltar i NORUM-fondene sammen med Finland og Sverige. Finland og Sverige har vært aktive støttespillere for nasjonale industrier gjennom egne fond, FINN Funds og SWE Funds, og har oppnådd betydelige resultater i forhold til næringslivssamarbeidet med Russland. Nordlige deler av både Sverige og Finland er definert som mål 1-områder i EUs felles regionalpolitikk. I programperioden 2000–2006 vil disse områdene motta bevilgninger fra EU til regionalpolitiske tiltak i størrelsesorden vel 800 mill. kroner pr. år for Sverige og drøyt 1 milliard kroner pr. år for Finland. Å få adgang til disse bevilgninger krever også tilsvarende nasjonal medfinansiering fra medlemslandene. Også den svenske Østersjømilliard er relevant å nevne til sammenligning. Sveriges riksdag har gjennom to faser satt av en milliard kroner hver gang for å stimulere til økonomisk gevinst, utvikling og sysselsetting i Sverige og Østersjøregionene, og for å styrke svenske bedrifters posisjoner i denne regionene. Dette anses å være en viktig del i den samlede svenske Østersjøpolitikken.

Utvalget foreslår at det eksisterende fondet under Næringsdepartementet økes til minst NOK 500 millioner. Dette er et beløp som på en bedre måte samsvarer med våre nordiske naboers innsats, og som andre investeringsfond angir som minstebeløp for å kunne være en reell aktør. Utvalget foreslår at fondet underlegges den nye institusjonen «Innovasjon Norge» som inkluderer Norges eksportråd, Norges reiselivsråd, SND, samt Statens veiledningssenter for oppfinnere. Fondet skal ha lønnsomhet som siktemål. Samtidig må fondets virksomhetsområde utvides til å gjelde hele det administrative Nordvest-Russland, inkludert St. Petersburg. En gruppe på 2 til 3 personer bør få som hovedoppgave å oppmuntre norsk næringsliv til å gå inn i det russiske markedet. Oppgaven bør være å bistå norske bedrifter med nødvendig kunnskap om russiske forhold, i samarbeid med andre finansieringsskilder som etablerte fond under EBRD.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det opprettes et finansieringsfond på minst 500 mill NOK, som administreres av Innovasjon Norge.

5.3 Miljøsamarbeid – nødvendighet og politisk mulighet

I en verden under stadig økende miljøpress er nordområdene blant de strøk som er minst preget av menneskelig påvirkning. For mennesker både i Norge og andre land er det av stadig større verdi å vite at i nord er det relativt uberørt natur. Uavhengig av økonomiske og andre interesser har Norge derfor et stort ansvar for å bevare disse verdiene.

I kapittel 3.4 ble det understreket at naturressursene alltid har vært selve livsgrunnlaget for bosetting og næring i nord. Høsting av disse ressursene foregår fremdeles. Mye tyder likevel på at det fremover vil bli lagt ytterligere vekt på verdien av sunne og naturlige økosystemer. I Barentshavet er det potensial for å utnytte nye arter til mat og som råvare for produkter, bl.a. innen bio- og genteknologi. Det vil også være et fortrinn for norsk reiseliv å kunne utnytte en livskraftig arktisk natur i sin produktutvikling. Nordområdenes grunnleggende fysiske og biologiske prosesser, intakte økosystemer og naturlige artsmangfold er en ressurs som kan gi grunnlag for betydelig økt kunnskapsutvikling, forskning og undervisning. Naturen har også alltid vært, og vil forbli, fundamentet for kultur og identitetsfølelse blant folk i nord.

Samtidig øker omfanget av menneskelig miljøpåvirkning også i denne regionen, slik vi har sett i de foregående kapitlene. Til havs er det stort press på fiskeressursene, det er en økende transport av olje og andre miljøfarlige stoffer, fremmede arter settes ut eller kommer med ballastvann, havbruksnæringen har problemer med rømming og sykdom/parasitter og med det økt press på ville fiskeslag, og radioaktiv forurensning, langtransporterte miljøgifter og klimaendringer utsetter også havmiljøet for press. På land har enkelte områder vært sterkt påvirket av industriforurensning, mens store skogområder nå utsettes for økende hogst.

Økt verdiskapingspotensiale og økte miljøutfordringer medfører høyere krav til kunnskapsgrunnlag og presisjon i forvaltningen av ressurser og biomangfold. Dersom balansen i systemet trues, trues også grunnlaget for naturressursbasert næringsliv og annen virksomhet i området. En ny nordområdepolitikk må ha som mål at negative effekter av ytre påvirkningsfaktorer skal begrenses til et minimum, mens forvaltningen baseres på et

helhetlig perspektiv der alle påvirkningsfaktorer og miljøverdier ses samlet.

Miljøet i nord må forvaltes for å ivareta de store verdiene og Norge må videreutvikle sin internasjonale posisjon som foregangsland på miljøområdet. Utvalget anbefaler derfor som miljømål for norsk nordområdepolitikk:

Økosystemer i nordområdene skal opprettholdes intakte og uskadede, og Norge skal være verdensledende på miljøkvalitet og miljøstandarder.

5.3.1 Økosystemforvaltning krever samarbeid

5.3.1.1 Global påvirkning

Flere av utfordringene i nordområdene forårsakes av prosesser utenfor regionen, og det er derfor nødvendig med globale tiltak for å løse disse. Dette gjelder spesielt langtransporterte miljøgifter, der internasjonale konvensjoner og avtaler i dag regulerer en del stoffer, men ikke alle. En viktig oppgave for Norge i nordområdepolitikken vil derfor være å bidra til å utvikle nye globale og regionale avtaler, og å utvide de eksisterende slik at utslippene av alle miljøgifter reduseres.

Miljøbelastningene av klimaendringer i nordområdene kan reduseres dersom de globale utslippene av klimagasser reduseres. Det er avgjørende for både Norges internasjonale omdømme og for miljøtilstanden i nord at Norge, sammen med andre overholder forpliktelsene i Kyotoprotokollen. Krav om ytterligere og kraftigere reduksjoner i klimagassutslipp i fremtidige forpliktelsesperioder er sannsynlig. En viktig utfordring for Norge vil være å bidra til å redusere utslippene av klimagasser tilstrekkelig til å unngå dramatisk negative konsekvenser for naturverdiene i nordområdene og Barentsregionen.

På bakgrunn av ovenstående har utvalget følgende anbefalinger:

- Norge må bidra til at internasjonale avtaler om langtransporterte miljøgifter, klima, biologisk mangfold og introduserte arter settes i verk, overholdes og videreutvikles.

5.3.1.2 Helhetlig forvaltning

I denne utredningen er det pekt på sterke drivkrefter som påvirker miljø og samfunn i nordområdene, samtidig som viktigheten av naturressursene som basis for næring og bosetting har blitt understreket. Den videre utfordringen ligger i å ivareta miljø- og naturverdiene samtidig som det gis rom for utnytting av naturressursene. Det kre-

ves samarbeid for å nå slike mål. De fora som hittil har vært benyttet for internasjonalt miljøsamarbeid i nord, som den norsk-russiske fiskerikommisjonen, Barentssamarbeidet og AMEC-samarbeidet, har fylt en del behov. Samtidig har disse organene hatt problemer med samordning, å sette dagsorden og å oppnå nødvendige resultater. For å møte utfordringene bør Norge ta initiativ til et nytt samlet rammeverk for et forvaltningssamarbeid for Barentshavet. En ny Barentshavavtale må utvikles som en avtale med mål om helhetlig forvaltning av Barentshavet, og slik at den sikrer at aktivitet i området gjennomføres innenfor rammen av en omforenet miljøagenda (jf. kapittel 5.1.4.1).

På basis av Bondevik II-regjeringens Semerklæring og St.meld. nr. 12 (2001–2002) er det igangsatt en prosess for å utarbeide en helhetlig og økosystembasert forvaltningsplan for norsk del av Barentshavet. Iverksettelse av prinsippet om helhetlig økosystemforvaltning vil gjøre Norge til et foregangsland innen havmiljøforvaltning. Det vil være i Norges interesse at disse prinsippene danner grunnlag for fremtidig internasjonalt miljøsamarbeid i nordområdene for øvrig. Norge bør i denne sammenheng utvikle den varslede helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet til en god modell.

Beskyttede og vernede områder er et mulig virkemiddel i arbeidet for en helhetlig økosystemforvaltning, og gir mulighet til å ta vare på særlig viktige miljøverdier. Ofte ligger områder som har stor betydning for den biologiske produktiviteten og mangfoldet i de norske nordområdene utenfor regionen. I tillegg til nasjonalt arbeid er det derfor en forutsetning at det tas felles initiativ av alle berørte parter. Utvalget anbefaler at det iverksettes samarbeid på tvers av landegrensene for å bevare områder og ressurser i de nordlige havområder som er særlig biologisk verdifulle, sårbare, sjeldne eller viktige som faglig referansegrunnlag. Slik kan konflikter unngås og forutsigbarhet sikres for alle parter. Utvalget vil også peke på at det kan være strategisk riktig å beskytte eller verne gjennom bruk av områder til tradisjonelle aktiviteter.

Det er ikke bare havmiljøet som er under press i nord. Utvalget har for eksempel blitt gjort oppmerksom på utfordringen en står overfor med hensyn til gammelskogområdene i Nordvest-Russland. Et videre internasjonalt samarbeid er nødvendig og antagelig avgjørende for å sikre gjenværende og intakte områder med gammelskog her.

Utvalget vil også understreke viktigheten av at lokal og tradisjonell kunnskap utnyttes og integreres i en helhetlig økosystemsforvaltning.

Kulturminner utgjør en del av det helhetlige miljøet. Det bør søkes etablert større faglig utveksling av informasjon og erfaringer mellom kulturminnevernmyndigheter og –miljøer i hele det sirkumpolare området for felles utvikling. Norge bør bidra til å hindre forringelse av viktige kulturminner, og fokusere på disses verdi som ressurs for kommende generasjoner.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det må iverksettes aktivt arbeid innenfor rammen av Arktisk råd og det bilaterale arbeidet med Russland for å få opprettet representative verneområder som sikrer typiske, samt særlig sårbare og verdifulle natur- og kulturverdier, der tradisjonelle naturbaserte næringer fortsatt får ha sin plass.

5.3.2 Fra atomer til naturmangfold – nytt perspektiv

Opprydding i usikret atomavfall og reaktorer i Nordvest-Russland er den del av miljøsamarbeidet med Russland hvor Norge har investert størst ressurser. Innsatsen har medført forbedringer i en situasjon som i utgangspunktet var meget usikker, men fortsatt gjenstår store utfordringer. I løpet av 2003 har også andre land lagt store ressurser inn i det russiske atomavfallproblemet. Det synes derfor formålstjenlig at Norge justerer sine mål og strategier og i større grad konsentrerer sin innsats der Norges nære forhold og særegne posisjon i forhold til Russland kan utnyttes.

Etter hvert som de umiddelbare problemene har blitt løst, og flere aktører har kommet på banen, er det behov for å innføre en mer langsiktig strategi i samarbeidet med Russland der siktemålet må være å bidra til å sette Russland i stand til å løse sine egne problemer. Aktuelle områder kan være myndighetssamarbeid med vekt på harmonisering av regelverk og prosedyrer, helhetlige trusselvurderinger, miljøkonsekvensvurderinger og bedre beredskapssamarbeid. Samarbeidet med russiske myndigheter med ansvar for helse, miljø, sikkerhet og beredskap bør også styrkes, og med det bidra til at konkrete tiltaksprosjekter blir gjennomført på en god miljø- og sikkerhetsmessig måte.

Norges primære interesse i forhold til mulig atomforurensing (bortsett fra store ulykker) ligger i virkningen den kan få på biomangfoldet i havet, og på konsekvensene av dette på internasjonale markeder. Dette er derfor også viktige forhold å fokusere på.

Selv om radioaktiv forurensning og atomulykker utgjør potensielle trusler for miljøet i nordområdene, er det samtidig andre trusler som er mer akutte, som den stadig økende akkumulasjonen av miljøgifter i næringskjeden i nord, og de konsekvenser dette har for økosystem og samfunn. Den sterkt økende oljetransporten fra Nordvest-Russland vil øke faren for meget store oljeutslipp og for annen oljebelastning på miljøet. Olje- og gassvirksomhet vil også potensielt sett utgjøre en forurensningstrussel. Utvalget mener derfor at det vil være hensiktsmessig å vurdere en omdisponering av noe av midlene som i dag brukes til infrastrukturtiltak under atomhandlingsplanen og sette disse inn i arbeidet for å forhindre og begrense pågående langtransportert forurensning, og for å forebygge skader på biomangfold og naturressurser av petroleumsvirksomhet og – transport, belastning fra annen virksomhet og fremmede arter. Når det gjelder oljeforurensning er det et sterkt behov for å etablere samarbeid med russiske myndigheter og selskaper, samt myndigheter og selskaper fra andre land som er aktive i området, særlig USA og EU, for å etablere felles, ambisiøse miljøstandarder og kontrollrutiner i området. Utvalget legger vekt på at Norge må bidra aktivt til at miljøhensyn i nord får nødvendig prioritet i praktisk russisk virksomhet. Norge bør derfor styrke støtten til informasjon og engasjement innen miljøspørsmål i det sivile samfunn i Nordvest-Russland. Primært bør dette arbeidet rettes mot russiske kilder og potensiell forurensning fra petroleumsvirksomhet i Barentshavet. Utvalget understreker i denne sammenheng at arbeidet med atomhandlingsplanen ikke bør avvikes, da det fremdeles er behov for norsk innsats på dette området, men at det snarere er et spørsmål om å justere finansieringen noe i forhold til de endrede rammebetingelsene.

På bakgrunn av ovenstående foreslår utvalget følgende tiltak:

- Ressursene i det bilaterale norsk-russiske og arktiske miljøsamarbeidet trappes opp i samsvar med økingen i miljøutfordringene som vil følge av økt aktivitet i Barentshavområdet. Ressursinnsatsen innenfor atomhandlingsplanen dreies fra infrastrukturtiltak til kompetanseutvikling, forvaltningssamarbeid og overvåking.
- En betydelig større andel av de samlede ressursene i samarbeidet prioriteres til arbeid med økosystemeffekter av miljøgifter, særlig fra russiske kilder, og til arbeid mot forurensning og annen påvirkning av biomangfold og naturressurser som er viktige for Norge.

5.3.3 Miljøovervåking

Utviklingen i Arktis kan gi et tidlig varsel om virkninger av globale problemer slik som miljø- og helsevirkningen av miljøgifter, klimaendringer og effekten av utslipp av ozon-reduserende stoffer, og Arktis kan i så måte sies å være en global indikator.

For langtransport av miljøgifter har overvåkingsdata fra nordområdene vært av avgjørende betydning for å utvikle internasjonale regimer for å begrense slik forurensning. Overvåkingsdata vil også i fremtiden spille en stor rolle for å styrke de internasjonale avtalene og kontrollere deres effektivitet. Data om miljøgifter i næringskjeden i nordområdene vil kunne bidra til å dokumentere både transport, akkumulering og persistens. Dette er sentrale egenskaper som avgjør om et stoff bør reguleres gjennom internasjonale avtaler. Grunnleggende data om dette mangler for mange relevante stoffer, samtidig som den raske utviklingen i bruk av nye stoffer gjør at kunnskapsbehovet vil være stort fremover. Budsjettene til miljøovervåking har blitt beskåret kraftig de siste årene i mange land og det er vanskelig å opprettholde et overvåkingsnettverk som gir mulighet til å dokumente trender for kjente stoffer eller oppdage nye problemstoffer, og man står i fare for ikke å kunne dokumentere et problem før det er for sent.

Overvåking av klimagasskonsentrasjoner og -endringer vil også være spesielt viktig i nordområdene. Det pågår for tiden et omfattende arbeid i regi av Arktisk råd for å vurdere klimaendringer i nordområdene (ACIA). Første fase av dette arbeidet avsluttes i 2004, men det er utvalgets mening at en fortsatt innsats i forhold til overvåking og forskning på klimaendringer og konsekvensene av disse, er påkrevd.

Utvalget mener Norge må være pådriver og foregangsland for overvåking og forskning innen langtransporterte miljøgifter og klimaendringer i nordområdene. Spesielt er det viktig å legge til rette for videreføring og styrking av pågående internasjonale programmer som ACIA, AMAP, osv. Videre er det viktig å sikre god kunnskap om tilstand og utvikling i de nære nordområder, og utvalget mener Norge i samarbeid med Russland bør gjennomføre en samordnet miljøovervåking av de norske og russiske arktiske havområder, for eksempel gjennom iverksetting av overvåkingsprogrammet MONRA. Utvalget påpeker også at det må sikres at overvåkingsbehov definert av urfolk inkluderes i de større overvåkingsprogrammene.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- I samarbeid med Russland bør det iverksettes en samordnet miljøovervåking i norske og russiske arktiske havområder.

5.4 Utdanning og forskning på tvers av grensene

Samfunnsutvikling er kunnskapsavhengig, og det er i flere sammenhenger slått fast at forskning og utdanning skal være sentrale virkemidler for å sikre fremtidens Norge. Like mye er dette virkemidler for å skape utvikling og samarbeid i nordområdene. I et langsiktig perspektiv er det neppe andre virkemidler som er så kostnadseffektive i forhold til å skape stabilitet og utvikling som internasjonal forskning og høyere utdanning.

Tradisjonelt har Norge hatt et nært samarbeid med amerikanske universiteter og forskningsinstitusjoner, og mange nordmenn har doktorgrad eller deler av sin utdanning fra et amerikansk universitet. Selv om EUs forskningsprogrammer har medført økt samarbeid med Europa, reiser fremdeles mange norske forskere på forskningsopphold i USA. Samarbeidet med Canada har ikke hatt samme omfang som med USA. Her er det imidlertid potensial for økt virksomhet, og spesielt når det gjelder nordområdene og polarforskning, bør det satses på og oppmuntres til nærmere samarbeid med Canada.

Som en liten nasjon kan ikke Norge satse på alle fagområder. To prinsipper bør legges til grunn for å velge innsatsområder som sikrer nasjonale interesser og fremmer samarbeid i nordområdene. Det første prinsippet er å satse der Norge allerede har en styrke, det andre er å satse på områder der Norge har kunnskapsbehov som må dekkes. Det etablerte nordiske utdannings- og forskningssamarbeidet og studentutveksling innenfor Barentsregionsamarbeidet er en konkretisering av det førstnevnte prinsippet. Det andre prinsippet er et hovedgrep som bør kunne brukes både når det gjelder områder der alle de arktiske randstatene møter felles utfordringer, eller der det er bilaterale felles interesser. Et annet multi- og binasjonalt satsningsområde er studentutveksling, som utgjør en sentral del av kunnskapsproduksjonen. Selv om det ikke er hensiktsmessig å satse på alle fagområder, så er det viktig å poengtere at tverrfaglighet er viktig for å kunne bygge opp den kompetanse som er nødvendig for å kunne utvikle en helhetlig og samordnet politikk for nordområdene.

5.4.1 Sirkumarktisk forsknings- og utdanningssamarbeid

Det må satses sterkere på forskning og utdanning som et virkemiddel for å påvirke Norges interesser i nord. Sirkumarktiske spørsmål som fyller kriteriene gitt ovenfor er f.eks. klimautvikling og konsekvenser av klimaendringer, miljøgifter og konsekvenser av tilførsel av disse, og spørsmål knyttet til urfolk. Forskningssamarbeid mellom de sirkumarktiske landene er en forutsetning for å nå nødvendige resultater i denne forskningen. I bilaterale strategier og avtaler, som f.eks. de det nå arbeides med i Undervisnings- og forskningsdepartementet i forhold til USA og Canada og i forhold til Russlandssamarbeidet, bør det tas høyde for det.

125 år etter det første internasjonale polaråret (IPY) og 50 år etter det internasjonale geofysiske år planlegges nå et nytt internasjonalt polarår i 2007–08. IPY 2007/08 er en enestående mulighet til å skape et løft for felles tverrfaglig forskning på tvers av landegrensene i nordområdene.

Utvalget har merket seg den økte satsningen på polarforskning i Canada. Canada og Norge har mange likhetstrekk og felles interesser på mange felt og er naturlige samarbeidspartnere. Norge bør i større grad søke forskningssamarbeid med Canada i nordområdespørsmål.

Studentutveksling mellom de sirkumpolare landene bør etter utvalgets syn, utgjøre en viktig del av den norske strategien for å sikre norske interesser i nordområdene. Initiativet under Arktisk råd om etableringen av et Arktisk universitet er viktig i denne sammenhengen, og bør følges aktivt opp fra norsk side. Utvalget har videre merket seg at Universitetet i Tromsø har fått bevilgning til å følge opp arbeidet med AU de neste fire årene.

Utvalget mener også at det må satses på og investeres i urfolksinstitusjoner i nord, og arbeides for å utvikle kunnskap om tverrfaglig og tverrkulturell sårbarhet, der urfolks tradisjonelle kunnskap integreres med vestlig naturvitenskap.

I Nordisk Ministerråd diskuteres mulighetene for å styrke nordisk forskning gjennom felles tiltak. En hvitbok om dette, Nordisk forskning och innovation – globalt ledande genom ökat samarbete, fra oktober 2003, utarbeidet for Nordisk Forskningspolitisk Råd, skal sendes på høring. Her hevdes det at mens det vil ta lang tid å bygge opp et europeisk forskningsrom, har de nordiske forskningsmiljøene lange tradisjoner for å samarbeide og kan bli et eksempel til etterfølgelse hvis de klarer å utnytte ressursene bedre. NORIA foreslås opprettet fra 1.01.2005. Fra samme tidspunkt foreslås opprettet et nordisk forsknings- og innovasjonsråd. Visjonen

er å utvikle Norden til et globalt synlig, ledende og attraktivt område for forskning og nyskaping frem mot 2010. Ovenstående bør benyttes aktivt i å styrke utveksling og forskning i Barentsregionen innenfor Barentssamarbeidet.

5.4.2 Det bilaterale utdannings samarbeidet med Russland

Frem til 1990-årene var det forholdsvis lite forsknings- og utdannings samarbeid med Sovjetunionen, og deler av Nordvest-Russland var mer eller mindre stengt for utlendinger. Dette har imidlertid endret seg noe i løpet av de siste årene, spesielt som resultat av satsing gjennom Øst-Europaprogrammet og kvoteprogrammet til Statens Lånkasse.

Forskningssamarbeid mellom Norge og Russland finansieres også gjennom flere kilder. Ved siden av UFD gir også f.eks. MD og SHD støtte til prosjekter av relevans for sine områder. Dette gjør det noe vanskelig å holde oversikt over initiativ, og kan gjøre det vanskelig å få til gode synergieffekter. Utvalget mener det bør koordineres interdepartementalt for å gi en lettere informasjonstilgang om ulike støtteordninger og pågående samarbeidsprosjekter. Av de begrensede midlene som er tilgjengelig for felles norsk-russiske forskningsprosjekter i forskningsrådets Øst-Europaprogram er det lite som brukes spesifikt til forskning i og om nordområdene. Totalt sett er det fortsatt begrenset med midler til samarbeid innen forskning og høyere utdanning, noe som har medført dalende entusiasme blant involverte fagfolk og fagmiljøer. Utvalget mener det vil være viktig å satse videre på, styrke og koordinere det bilaterale forskningssamarbeidet med Russland.

Studentutveksling mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland vil videre være særdeles viktig som et langsiktig tiltak for å bygge opp gode samarbeidsrelasjoner mellom de to landene. Å tilby unge russere utdanning i Norge og vise versa, bidrar til å sikre et godt forhold mellom landene. Det er behov for russere med kunnskap om norske forhold og norsk språk som medspillere både i Russland og i Norge, og det er behov for nordmenn som forstår Russland. Fra russisk side er det stor interesse for å sende studenter til Norge, men det er vanskelig å finne samlet informasjon om eksisterende muligheter og hva slags studier de forskjellige stipendene dekker. Å gi støtte til utdanning til yrker som er viktige i nordområdene, for eksempel fiskerifag og olje- og gasteknologi, kan bidra til nærmere samarbeid i fremtiden. Språk- og kulturkunnskap er også en forutsetning for godt samar-

beid. Foreløpig er russiske studenter bare i svært begrenset omfang i stand til å betale for studieopphold i utlandet, og de er avhengige av fullfinansiering. Det er eksempler på at det bevilges stipend som er for små til at det er mulig å leve av dem. Utvalget mener at det må utarbeides en helhetlig norsk utdanningspolitikk i forhold til Nordvest-Russland, hvor også slike problemstillinger ivaretas.

Studentutveksling må være en toveis prosess, og utvalget har merket seg at norske studenter er nølende til å dra på studieopphold i Russland. Det bør gis bedre opplysninger om eksisterende muligheter og det bør oppmuntres til for eksempel deltakelse på feltarbeid. Språk og formalkompetanse utgjør sannsynligvis de største barrierene her. Det at Russland i 2003 har gått inn i Bologna-prosessen, er et viktig bidrag til å bryte ned den kanskje største barrieren, da utdanning tatt i Russland heretter kan overføres til norske systemer og gi formalkompetanse også her. Slik vil det i fremtiden være enklere å ta studieopphold i Russland. Norge bør i den grad det er formålstjenelig yte bistand til Russland innenfor rammen av Bologna-prosessen.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Det må i forbindelse med en helhetlig utdanningsstrategi mot Nordvest-Russland legges til rette for økt finansiering av studentutveksling, spesielt mellom Norge og Russland.

5.4.3 Forskningsinfrastruktur

Det er viktig at det sirkumpolart eksisterer et nettverk av forskningsstasjoner som kan betjene arktisk forskning og overvåking. I dag er dekningsgraden meget liten og en rekke tidligere stasjoner er lagt ned eller truet med nedleggelse. Å ha tilstrekkelig informasjon om meteorologi, miljø, mm. er viktig for gjennomføring av norsk aktivitet i nordområdene. Det er derfor viktig å sikre en høy standard på infrastrukturen i Ny Ålesund, men også bidra til å bygge opp infrastruktur for forskning i de russiske samfunnene på Svalbard og i nordlige Russland. Dette vil bidra til å styrke både den bilaterale norsk-russiske forskningen, men også gi betydelig bidrag til den internasjonale forsknings- og overvåkingsaktiviteten i nord. Et godt utbygd infrastrukturnettverk vil ha stor betydning for det arbeidet som utføres innen IASC og AMAP. I forbindelse med planleggingen av det internasjonale polaråret (IPY) i 2007–2008 er det viktig å bygge ut en infrastruktur som kan fortsette å bli utnyttet på lang sikt.

Resultatene av internasjonale evalueringer av norsk forskning og Forskningsrådet tilsier at en bedre strategisk koordinering av den norske forskningen er avgjørende. I nordområdet er den norske forskningsinnsatsen i dag fragmentert. Med de store forskningsmessige utfordringene her er det spesielt viktig å sikre en bedre koordinering av forskningen og bedre utnyttelse av logistikk og infrastruktur. Tilgang på isgående forskningsfartøy for norske forskere som arbeider med problemstillinger knyttet til marginalt isfylte havområder, trengs for at forskningen skal kunne adressere flere av de tunge problemstillingene som er reist ovenfor. Det har i Forskningsrådets strategiske plan for polarforskning blitt pekt på et behov for å erstatte fartøyene *Lance* og *Jan Mayen* med et nytt, moderne isgående fartøy til bruk i disse områdene. Av infrastrukturtiltak av betydning for norsk-russisk norsk samarbeid i Barentshavet mener utvalget at dette er det enkeltstående viktigste initiativet.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Norge må få et nytt, moderne isgående forskningsfartøy for å kunne arbeide i de periodevis isdekkete deler av Barentshavet.
- Norge må jobbe aktivt for å få etablert et sirkumpolart nettverk av forsknings- og overvåkningsstasjoner, i første rekke i samarbeid med Russland. Øremerkede midler bør avsettes til dette som en del av nordområdemilliarden.

5.5 Satsing på nordområdekompetanse

Forsvarlig forvaltning av naturressursene i nord krever kunnskap om alt fra økosystemer til internasjonale markeder. Godt næringssamarbeid med Russland krever bred forståelse av russisk kultur, forvaltning og bedriftskultur. Det må derfor satses tungt for å etablere et organisert tett kunnskaps-samarbeid mellom tre partnere: næringsliv, forvaltning og forskning og høyere utdanning.

Disse tre partene bør gå sammen om å bygge opp en kompetanse og analysekapasitet innenfor en rekke fagområder som har betydning for videre utvikling og bosetting i nordområdene. Fagene inkluderer ressursforvaltning, miljøvern, bærekraftig utvikling, fiskerinæring, matproduksjon, reiselivsnæring, helse, teknologi, spesielt kaldklima-teknologi, reindriftsnæring, samfunnsforskning inkludert økonomi og jus, miljø og klima, kultur og språk. Næringsliv og forvaltning skal kunne bruke den kompetanse som allerede finnes

innenfor forskning og utdanning, og forsknings- og utdanningsinstitusjonene oppmuntres til ytterligere innsats for å frembringe spennende og relevant kunnskap. Et slikt samarbeid kan bli en viktig institusjon for å videreutvikle et levedyktig og lønnsomt næringsliv og samfunn i nord.

Oppmerksomheten bør først og fremst rettes mot samarbeidet mellom Norge og Russland, men også andre sirkumpolare aktører bør kunne trekkes inn for å kartlegge muligheter, fremskaffe bakgrunnsinformasjon, tilrettelegge og gjennomføre fellesprosjekter. Både næringsliv, forvaltning og kunnskapsinstitusjonene bør kunne bidra med ekspertise, infrastruktur og logistikk, men staten og næringslivet må tilføre samarbeidet frisk kapital. Fra den norske stat bør det stilles til disposisjon en nordområdemilliard, og næringslivet må inviteres til tilleggsfinansiering.

Det må opprettes et administrativt senter, et Nordområdesenter som skal sikre koblingen mellom partene og forvalte Nordområdemilliarden. Senteret lokaliseres til Nord-Norge, og må bygge på eksisterende kompetansemiljøer. Det skal samarbeide med og forsterke innsatsen i alle relevante forsknings- og utdanningssentre i regionen og resten av landet. Senteret skal ivareta behovet for tverrfaglige tilnæringer som kan bidra til å styrke resultatene av samarbeidet med Russland og gi et bedre beslutningsgrunnlag for myndigheter lokalt og nasjonalt. Senteret skal frembringe og formidle kunnskap næringslivet har behov for.

Bilaterale norsk-russiske forskningsprosjekter, student- og forskerutveksling og oppbygging av relevante studieprogrammer skal også kunne få støtte fra Nordområdemilliarden. Det vil også kunne gis støtte til multilaterale prosjekter av spesiell viktighet for nordområdene.

Satsingen på nordområdekompetanse må være både tung og langsiktig for å sikre gode resultater på sikt. Utvalget mener at et slikt tiltak vil være nødvendig i forhold til å bygge opp den kompetanse og kunnskap som skal til for å ivareta de interesser Norge har i nord. En langsiktig finansiering av tiltaket er derfor nødvendig.

For å sette beløpet i perspektiv har Sverige bevilget to milliarder for å stimulere til økonomisk utvikling og sysselsetting og for å styrke svenske bedrifters posisjoner i Østersjøregionen.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- På Statsbudsjettet avsettes en Nordområdemilliard øremerket for å satsing på en trekant av næringsliv, forskning og forvaltning, med særlig vekt på det som er spesifikt for nordområdene. Innenfor rammen av Nordområdemilliarden

den skal samarbeidet med Russland særlig prioriteres.

- Det etableres et Nordområdesenter med ansvar for å koble eksisterende forskning, forvaltning og næringsliv. Senteret lokaliseres i Nord-Norge og skal bygge på relevante kunnskapsmiljøer. Senteret skal administrere Nordområdemilliarden.

5.6 Det sivile samfunn

5.6.1 Helse

Menneskenes helse og velvære er sentrale elementer for å skape rom for en ny giv i nord. Som nevnt tidligere i utredningen er det et økende problem med smittsomme sykdommer som HIV/AIDS og tuberkulose i Nordvest-Russland. For å skape stabilitet og gode levekår for folk i området er viktig å begrense utvikling og spredning av slike sykdommer. Dette er også viktig for å redusere faren for spredning av sykdommer over grensen til Norge.

I Arkhangelsk fylke foregår et bredt samarbeid mellom norske og russiske helsemyndigheter for å behandle og forebygge tuberkulose. Fra norsk side ledes dette av Norsk Folkehelseinstitutt. I samarbeid med russiske helsemyndigheter utvikles muligheter for utdanning i og praktisk erfaring fra det nordiske helsesystemet. Utvikling av telemedisin har vært prioritert siden opprettelsen av Barentsregionen. Regionens geografiske utstrekning tilsier at denne prosessen bør stimuleres ytterligere.

En evaluering av helseprosjekter gjennomført i regi av Barentssamarbeidet viser at disse i stor grad har vært vellykket. På det faglige området har ny kunnskap blitt generert, og eksempelvis har det bidratt til å endre russiske holdninger til tuberkulose og amming.

Evalueringen viste også at det er viktig å skille mellom prosjekter som involverer faglig samarbeid og utveksling av kompetanse med norsk helsepersonell og prosjekter som bare dreier seg om finansiering av prosjekter i Russland. Den siste typen prosjekter gir en risiko for at helsevesenet i Nordvest-Russland blir avhengig av ekstern finansiering, noe som ikke er tjenelig på sikt.

Utvalget vil på bakgrunn av ovenstående understreke viktigheten av at Norge fortsetter et aktivt prosjektsamarbeid med helsemyndighetene i Nordvest-Russland, hvor utveksling av spesialister og etterdanningstilbud er viktig. Slikt samarbeid bør fokusere på behandling og forebygging, spesielt av smittsomme sykdommer på den ene siden og

kompetanse- og teknologiutveksling på den andre siden. Telemedisin må fortsatt være et prioritert område innenfor det arktiske og regionale arbeidet.

5.6.2 Folk-til-folk-samarbeid

Med ro og stabilitet som overordnet mål for norsk nordområdepolitikk er det helt avgjørende å knytte sivilt samfunn i de to land tett sammen. En slik satsing vil også bidra til demokratiutvikling og dermed i et vidt perspektiv i retning økt velstand og stabilitet. Å støtte frivillige organisasjoner innenfor rammen av russiske regler og føringer, kan bidra til at tema som er viktige fra et norsk perspektiv blir løftet opp på den politiske dagsorden. Utvalget mener derfor at det må legges til rette for samarbeid mellom russiske og norske frivillige organisasjoner i Nordvest-Russland som et virkemiddel til å stimulere politisk deltakelse og engasjement, og dermed demokratiutvikling.

Parallelt med støtte til frivillige organisasjoner er det avgjørende å bidra til å bygge kapasitet i offentlig forvaltning. Norsk satsing på gjensidig utveksling og opplæring av fagfolk med Nordvest-Russland vil bidra i denne retning. Denne samarbeidsformen er relativt enkel og gir viktig informasjon og kontakter. Utvalget mener derfor at hospitantordninger er viktige for å danne grunnlag for nyttige og gode læringsarenaer. Slike ordninger kan tenkes mellom fagfolk, offentlige myndigheter, urfolk, frivillige organisasjoner m.m. flere programmer legger til rette for kompetanseutveksling, for eksempel Nordisk Ministerråds «Exchange of Civil Servants» og Kommunenes Sentralforbund sitt utvekslingsprosjekt med Russland.

Utvalget understreker også at kulturutveksling i nord er et viktig bidrag til utenrikspolitikken og bidrar som tillitskaper for næringslivet.

Det vellykkede folk-til-folk-samarbeidet i Barentsregionen må styrkes og danne mønster for lignende samarbeid i en sirkumpolar sammenheng.

Utvalget har merket seg at Tromsø kommune sendte søknad til NIF og NOK i oktober 2003 om å bli den foretrukne nasjonale søker til OL arrangementet i 2014, og at arrangementet skal gis et samisk preg og i så måte kan bety mye for alle urfolk i det sirkumpolare området. Dersom arrangementet lar seg realisere, vil det, og prosessen fram mot det, gi betydelig fokus på Tromsø og nordområdene.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Norge må støtte og fremme samarbeid mellom russiske og norske frivillige organisasjoner i sivil samfunn i Nordvest-Russland som et virkemiddel til å stimulere politisk deltakelse og engasjement, og dermed demokratiutvikling.

5.7 Svalbard: Kull, forskning og miljøbasert turisme

Som vist foran har Svalbard raskt utviklet seg til et samfunn som står på flere næringsben. Det er utvalgets vurdering at ingen enkeltnæring lenger er nødvendig for å opprettholde norsk bosetting eller tilstedeværelse. Samtidig anser utvalget at det er utenfor dets mandat å foreslå hvilke næringer som skal være basis for fremtidens norske tilstedeværelse på Svalbard. Utvalget påpeker imidlertid at næringsvirksomhet ikke bør undergrave eller være i konflikt med sentrale føringer eller Norges internasjonale forpliktelser innen miljø, næringsutvikling, konkurranseforhold, etc.

Forskning, utdanning og reiseliv er næringer som har et utpreget internasjonalt tilsnitt, og for enkelte segmenter av det globale samfunn er Svalbard en mer attraktiv møteplass enn fastlands-Norge. Det er mange ledende utenlandske politikere og næringslivsledere som besøker Svalbard hvert år. Som plattform og verksted for å utvikle internasjonale relasjoner har Svalbard noen enestående fortrinn som Norge enda ikke fullt ut har utnyttet i sin utenrikspolitikk.

Utvalget foreslår at følgende mål legges til grunn for norsk Svalbardpolitikk:

Stimulere til å styrke virksomhet basert på Svalbards naturlige fortrinn og som sikrer suverenitet, tilstedeværelse og samarbeid.

Etterhvert som samfunnet på Svalbard «normaliseres» vil næringen i stigende grad utvikles på næringsens egne premisser, slik det allerede skjer i dag. Utvalget vil i den sammenheng peke på noen berøringspunkter mellom næringspolitikk og utenrikspolitikk. Det kan være grunn til å tro at norsk næringslivstenking på Svalbard også kan være en drivkraft bak russisk tenking, på samme måte som sovjetiske handlinger i sin tid påvirket Norges svalbardtenking. Således uttalte en ledende russisk politiker til utvalget i september 2003: «Støtt oss slik at vi gjennom de neste 10 år kan få gjennomført samme utvikling som Norge har gjort siden 1990, med å etablere nye arbeidsplasser på Svalbard til erstatning for kulldrift». Trapper Norge ned kulldriften, mister Arktikugol et argument for å få sub-

sidiering av sin kullgruvevirksomhet. Infrastrukturen i Pyramiden og Barentsburg krever trolig omfattende investeringer for å møte vestlig standard enten det gjelder turisme eller forskning, men deler kan tas i bruk straks. En slik satsing vil bl.a. muliggjøre nye former for forskningssamarbeid som vil skape fortsatt vekst på Svalbard utover det som det er plass til i Ny-Ålesund og Longyearbyen.

Innenfor de norske forskningsfasilitetene er det ikke investeringer som utgjør flaskehalsen lenger; her har det vært gjort en stor innsats gjennom det siste tiåret. Derimot er det fremdeles dårlig med driftsmidler, og utvalget har merket seg at det gjennom St.meld. nr. 42 (1992–93) ble satt et mål om at andelen av forskningsrådets midler som skulle gå til polarforskning skulle økes fra 1 til 2 %. Siden den tid har andelen polarforskning falt til under 1 %, i strid med dette målet og i motsetning til internasjonal satsing. Utvalget anbefaler derfor at som en del av nordområdesatsingen på forskning og utdanning (se 5.4) brukes midler på Svalbard, hvorav en del øremerkes til norsk forskning innenfor russisk-norsk Svalbard-samarbeid, og til høyere utdanning av russiske studenter som tilbud på UNIS.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler utvalget:

- Innenfor Nordområdemilliarden bør det satses driftsmidler til tverrfaglig norsk Svalbardforskning med fokus på klima, miljøovervåking og romforskning, samt øremerkes midler til russisk-norsk forskningssamarbeid.
- Det bør stimuleres til norsk-russisk fellesutvikling av en miljøtilpasset og miljøvennlig turistnæring på Svalbard.

Tilleggsmerknad fra utvalgsmedlemmet Rasmus Hansson når det gjelder veivalg for norsk virksomhet på Svalbard:

«Utvalget skal ihht. mandatet «identifisere de nye utfordringer som Norge står overfor i nord og utrede konsekvensene av disse, og identifisere muligheter som åpner seg på ulike sektorer». Den norske stat har styring med utviklingen på Svalbard i en helt annen grad enn i samfunn på fastlandet. Som påpekt i utredningens kap. 4.16 er det Svalbards tilnærmet intakte geologiske, geofysiske og biologiske prosesser og miljø, kombinert med god forvaltning, infrastruktur og tilgjengelighet som nå er øygruppas viktigste ressurs. Denne ressursen blir stadig mer unik i internasjonal sammenheng. Stortingets høye miljøambisjoner for Svalbard, inklusive forutsetningen om at miljøhensyn skal ha forrang i interessekonflikter, reflektere

rer dette. Dette medlem mener at Norge nå må følge opp sine målsettinger og utnytte sine muligheter til å utforme en nyskapende og konsekvent Svalbardpolitikk. Norsk Svalbardpolitikk bør utvikles og konsentreres rundt å bevare og bruke øygruppas intakte miljø som grunnlag for næringsvirksomhet, kunnskapsutvikling og internasjonal kontaktbygging. Dette innebærer også at virksomheter som kommer i konflikt med eller ikke er i tråd med disse målsettingene må fases ut.»

Tilleggsmerknad fra utvalgsmedlemmet Tor Fjæran, Ivan Kristoffersen og Knut Læg Reid når det gjelder utvinning av kull på Svalbard:

«SNSK A/S må ha som rammebetingelse å kunne utnytte til sin drift de utmål de pr. dato besitter. Forutsigbarhet både for selskapet og de ansatte må være en forutsetning. Det vises til at det russiske selskapet Arktikugol får starte ny drift i Coles Bay. Det pekes også på at 33 % av arbeidsplassene i Longyearbyen er knyttet opp mot kulldrift- og avledet virksomhet.»

Kapittel 6

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget mener at målrettet tung administrativ og økonomisk satsning er påkrevd for å gi Norge mer innflytelse på utviklingen i nordområdene til beste for hele landet. En slik økt innsats må nødvendigvis prioriteres på bekostning av andre saksområder. Økt politisk fokus må følges av en omprioritering i administrative ressurser internt i departementene og tilføring av friske midler.

Enkelte av utvalgets forslag er av organisatorisk art. De berørte parter vil være nærmest til å vurdere eventuelle økonomiske konsekvenser, og utvalget har ikke vurdert disse nærmere.

En rekke av de tiltak utvalget foreslår i kapittel 5 er tenkt finansiert under *Nordområdemilliarden*. Disse inkluderer å

1. bygge opp et tungt kompetansemiljø med kunnskap- og analysekapasitet over et bredt fagfelt som skal tjene næringsliv og forvaltning,
2. etablere fag- og formidlingssenter for sirkumpolare reindriftsfolk,
3. styrke det allarktiske perspektivet gjennom bl.a. fast sekretariat for Arktisk råd
4. sikre ressurser til urfolks møtedeltakelse i internasjonale beslutningsprosesser og samarbeidsorganer,
5. støtte Russland til å delta i sivil trafikkovervåkingssentral og «Barentshavet på Skjerm»,
6. etablere kompetanseprogram for oppdrett mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland,
7. få til økt russisk-norsk forskningssamarbeide, bl.a. på Svalbard,
8. støtte samarbeid mellom russiske og norske frivillige organisasjoner, og
9. øke kraftig finansiering til studentutveksling mellom Norge og Russland

Medlemmene Broderstad, Kristoffersen, Læg Reid og Stordahl understreker videre at det må avsettes tilstrekkelig ressurser til å videreutvikle Barentsregionsamarbeidet

Forskjellige kommersielle tiltak bør finne sin støtte gjennom finansieringsfondet på minst *500 millioner kr.* Disse inkluderer å

1. stimulere til norsk-russisk eierskap i fiskerinæringen og samarbeidsprosjekter innen oppdrett, og
2. utvikle norsk-russisk kvalitetsturisme på fastlandet og på Svalbard

Videre mener utvalget følgende angående omprioritering i bruk av midler innenfor atomhandlingsplanen: I dag brukes vel 120 mill. kr/år innenfor dette programmet (127 mill. i gjennomsnitt de siste fire årene), og av dette går ca. 2/3 til infrastrukturtiltak. Av denne delen på 80 mill. kr. bør halvparten omprioriteres i henhold til forslagene gitt i 5.3.2, dvs. at ca. *40 millioner pr. år* brukes til andre miljøtiltak, bl.a. rettet mot

1. å gjøre Norge til foregangsland for overvåking og forskning innen langtransporterte miljøgifter og klimaendringer i nord,
2. forurensing og annen påvirkning av biomangfold og naturressurser
3. å iverksette miljøovervåking for havområdene i samarbeid med Russland, og
4. å etablere sirkumpolart nettverk av overvåkingsstasjoner.

I tillegg må ressursene i det bilaterale norsk-russiske og arktiske miljøsam arbeidet trappes opp, med vekt på kompetanseutvikling, forvaltningssamarbeid og overvåking.

Når det gjelder isgående forskningsfartøy forstår utvalget at dette er beregnet til *300 mill kr.*, og at det foreligger forskjellige finansieringsmodeller med basis i inndraging av to eksisterende forskningsfartøyer og opprettholdelse av summen av dagens fartøyleie.

Når det gjelder midler avsatt til petroleumsforskning mener utvalget at 10 % av disse bør øremerkes til satsing på kald klima-(nordområde)teknologi, og helst utløse tilsvarende satsing fra nærings side.

Finansiering av studentutveksling mellom Norge og Russland må økes med forslagsvis *20 mill kr./år.*

Kapittel 7

Litteraturliste

Nedenfor følger en liste over innspill, kildelitteratur og andre relevante referanser som utvalget har vært presentert for. Listen er ikke uttømmende, men vil forhåpentligvis være en nyttig kilde til informasjon. På utredningens hjemmeside (<http://npolar.no/nordutvalg>) vil mye av bakgrunnsinformasjonen gjøres tilgjengelig.

Dokumenter fra Stortinget, Regjeringen og Sametinget

Handels- og næringsdepartementet: Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S og Svea Nordprosjektet (St. prp. nr. 2 (2001–2002)).

Kommunal- og regionaldepartementet: Om samepolitikken (St.meld. nr. 55 (2000–2001)).

Kommunal- og regionaldepartementet: Tilleggs melding til St.meld. nr 55 (2000–2001) Om samepolitikken (St. meld nr. 33 (2000–2001))

Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Innstilling om Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker. (Inst. S. Nr. 107 (2001–2002)).

Miljøverndepartementet: Om miljøvern på Svalbard (St.meld. nr. 22 (194–95)).

Miljøverndepartementet: Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (St.meld. nr. 25 (2002–2003)).

Miljøverndepartementet: Rent og rikt hav (St.meld. nr. 12 (2001–2002)).

Sametinget: Redegjørelse om Sametingets internasjonale engasjement (Sak 14/02).

Utenriksdepartementet: Felleserklæring avgitt av Kongeriket Norges Statsminister og Den Russiske Føderasjons President (12.11.02).

Utenriksdepartementet: Handlingsplan for atomsaker – Atomsikkerhet og miljø (1997).

Utenriksdepartementet: Om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærområder (St.meld. nr. 34 (1993–94)).

Utenriksdepartementet: Om handlingsprogrammet for Øst-Europa (St.meld. nr. 47 (1994–95)).

Utenriksdepartementet: Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre (St. meld nr 12 (2000–2001)).

Rapporter

Agenda Utredning & Utvikling AS. 2003. Utredning av helårig petroleumsvirksomhet I området Lofoten – Barentshavet. Beskrivelse av samfunnsmessige forhold. Tema 9-A. (Rapport R3910).

AMAP. 1998. AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues.

AMAP. 2002. Arctic Pollution 2002.

AMAP. 2003. AMAP Assessment 2002: Human Health in the Arctic.

AMAP. 2003. AMAP Assessment 2002: The Influence of Global Change on Contamination Pathways to, within, and from the Arctic.

Association of World Reindeer Herders. 2001. The 2nd World Reindeer Herders' Congress (Arctic Centre Reports 36).

Bendiksen, Bjørn Inge. 2002. Driftsundersøkelser i fiskeindustrien – Oppsummering av inntjening og lønnsomhet 2001 (Fiskeriforskning, Rapport nr. 20).

Canada Department of Foreign Affairs and International Trade. 2000. The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy.

Canada Department of Foreign Affairs. 2000. The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy.

Christiansen, G., M. Gulbrandsen, O. Nørgaard, P. Strand. 2001. Evaluation of the Cooperation Programme for Central and Eastern Europe (Norges Forskningsråd).

Commission of the European Communities. 2003. Paving the way for a New Neighbourhood instrument (Communication from the Commission 393).

Dreyer, Bent og Bjørn Inge Bendiksen. 2003. Kapasitetstilpasning i hvitfiskindustrien (Fiskeriforskning, Rapport nr. 9).

Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2003. The state of world fisheries and aquaculture 2002.

Furunes, Morten. 2003. Prosjektsamarbeid på landbruksområdet mellom Norge og Russland (Fylkesmannen i Troms).

- Government of Canada. 1998. Government of Canada Response to the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade «Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Cooperation into the Twenty-first Century»
- Indian and Northern Affairs Canada. 2003. Indian and Northern Affairs Canada and Canadian Polar Commission: Report on plans and Priorities.
- Jernsletten, Johnny-Leo og K. Klovov. 2002. Sustainable Reindeer Husbandry (Arctic Council 2000–2002).
- Kjensli, B. og E. Pedersen. 1999. I tjeneste for det mellomfolkelige (Nordlandsforskning arbeidsnotat).
- Kvernmo, Siv (red). 2003. Ung i Sápmi (Oaidnil nr 1, Senter for samisk helseforskning, Universitetet i Tromsø).
- Lindgren, K. og R. Rafaelsen. 2000. Ny Regional Barentspolitik – en aktiv region i ett nytt århundrade.
- Longyearbyen Lokalstyre. 2003. Samfunns- og Næringsutvikling på Svalbard 1989–2002.
- Mariusen, Å., H. Aalbu og M. Brandt. 2000. Regional Organisations in the North (Nordregio arbeidsnotat 8:2000).
- Ministry of Social affairs and health. 2002. Taking Wings. (Konferanserapport, 2002: 12).
- NHO. 2002. Norge og Russland: Behov for næringslivsstrategi.
- Nordkalottkomiteen. 1996. Naturmiljø og reindrift på Nordkalotten (Rapport nr. 41).
- Olsen, E. og von Quillfeldt, C.H. 2003. Identifisering av særlige verdifulle områder i Lofoten – Barentshavet (Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt).
- Pedersen, M. H. og R. Kvalø. 2002. Utenrikspolitikk regionalt eller regionalpolitikk utenriks – hva slags politisk prosjekt er Barentssamarbeidet? (Masteravhandling, Handelshøyskolen i København).
- Reindrifftsforvaltningen. 2002. Totalregnskap for reindrifftsneringen.
- Reindrifftsforvaltningen. 2003. Ressursregnskap for reindrifftsneringen.
- Reiselivsbedriftenes Landsforening. 2002. Reiselivet i Nord-Norge.
- Riksrevisjonen. 2001. Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker (Dokument nr. 3:9 (2000–2001)).
- Schram Stokke, O. og A. Moe (red.). 2001. Report from the Canadian-Norwegian Arctic Cooperation Seminar 2–3 April 2001 (FNI Rapport 5/2001).
- Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. 1997. Canada and the circumpolar world: Meeting the challenges of Cooperation into the twenty-first century
- Statens offentlige utredninger. 2000. Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa. Utvärdering av utvecklingssamarbetet (Svenske Statens offentliga utredningar 2000: 122).
- Turi, Johan Mathis. 2002. The World Reindeer Livelihood – Current Situation, Threats and Possibilities. I Kankaanpää, S. m.fl. (red.): Northern Timberline Forests: Environmental and Socio-economic Issues and Concerns (Finnish Forest Research Institute, Research Papers 862).
- Utenriksdepartementet. 2000. Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety (Evaluation Report 7/2000).
- World Port Kirkenes. 2002. Kirkenes Railport: International Port and Railway Connection to Russia.
- World Port Kirkenes. 2003. Kirkenes Havn og Jernbanetilnytning: Forbindelsen mellom Kirkenes og det russiske jernbanenettet.
- WWF. 2003. Barentshavet – et hav av muligheter..og trusler. Om petroleumsvirksomhet og sårbar natur.
- Åtland, Kristian. 2003. Russlands forhold til NATO og EU: på vei mot et sikkerhetsfellesskap? (FFI/Rapport-369)

Bokkapitler og bøker

- Blakkisrud, H. 2003. The Rise and Fall of the Russian Governor. I A. Steen og V. Gel'man (red.): Elites and Democratic Development in Russia, Routledge.
- Blakkisrud, H. 2003. Russian Regionalism Redefined? Nation-Building, Values, and Federal Discourse. I P. Kolstø og H. Blakkisrud (red.): Nation-building and Common Values in Russia, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Eriksen, K. E. og E. Niemi. 1981. Den finske fare. Sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i nord 1860–1940. Universitetsforlaget.
- Griffiths, F. 1999. Environment in the U.S. discourse on security: The case of the missing Arctic waters. I W. Østreng (red.): National Security and International Environmental Cooperation in the Arctic – the Case of the Northern Sea Route. Kluwer Academic Publishers.
- Jernsletten, J-L. 1999. Social and Cultural Impact on Indigenous People of Expanded Use of the

Northern Sea Route. I W. Østreng (red.): The Natural and Societal Challenges of the Northern Sea Route: A reference Work. Kluwer Academic Publishers.

Ottar. 2000. En nasjon blir til. (Ottar nr. 4/200).

Artikler

Furevik, T., m.fl. 2003. Description and validation of the Bergen Climate Model: ARPEGE coupled with MICOM. *Clim. Dyn.* 21: 27–51.

Harsson, B.G., C. Carleton, R. Macnab og O. Orheim. In press. UNCLOS and ice edge base line problems. *Proceedings of the Advisory Board on the Law of the Sea Conference, Monaco, October 2003.*

Sawhill, Steven G. 2000. Cleaning-up the Arctic's War Legacy. *Nuclear Waste and Arctic Military Environmental Cooperation. Cooperation and Conflict*, 35 (1): 5–36.

Sawhill, Steven G. and Claes L. Ragner. 2002. Shipping nuclear cargo via the Northern Sea Route. *Polar Record*, 38 (204): 39–52.

Plandokumenter

Finnmark fylkeskommune. 2002. Fylkesplan for Finnmark 2002–2005.

Finnmark fylkeskommune. 2002. Ny fiskeripolitikk for Finnmark.

Finnmark fylkeskommune. 2003. Internasjonale strategier for Finnmark fylkeskommune. Mål, strategier og innsatsområder for årene 2003–2006.

Finnmark fylkeskommune. *Petroleumsstrategi for Finnmark 2003–2005.*

Finnmark Reiseliv. 2002. Strategisk plan for reiselivsnæringa i Finnmark.

Government of Canada. 2000. *Northern Science and Technology in Canada: Federal Framework and Research Plan.*

Reindriftsforvaltningen. 2002. Strategisk plan for forskning og formidling i reindriften for perioden 2002–2005.

Russian Government. 2003. *Draft Energy Strategy of Russia for up to 2020.*

Commission of the European Communities. 2003. *The Second Northern Dimension Action Plan, 2004–2006 (Commission working document 343 final).*

Prosjektbeskrivelser

Landsdelsutvalget. 2002. Northern Maritime Corridor. Project proposal for the Interreg III B Programme Northern Periphery Area.

TSS, NORUT-IT, Norsk Polarinstitutt. 2003. *Barentshavet på Skjerm.*

Universitetet i Tromsø, Norges Fiskerihøgskule, NORUT/Fiskeriforskning, Norsk Polarinstitutt. 2002. *Nytt polart forskningsfartøy.*

Notater skrevet til Nordområdeutvalget

Broch, Ingvild: *Utdanning og forskning.*

Broderstad, Else G.: *Sentrale prosesser for norsk urfolkspolitikk i nord.*

Broderstad, Else G.: *Vedrørende Barentsregionsamarbeidet i nordområdets arbeid.*

Dahle, Salve (Akvaplan NIVA): *Erfaringer fra samarbeid med Russland.*

Direktoratet for naturforvaltning (DN): *Gjenværende gammelskog i Nordvest-Russland.*

Edøy, Jan (UD): *EU's regionalpolitikk.*

Fjellheim, Rune (JAMURA A/S): *Ad bruken av begrepet "urfolks grunnleggende rettigheter" i «Urfolk i Arktis»*

Fjellheim, Rune (JARUMA A/S): *Urfolk i Arktis – Noen politiske utfordringer.*

Fjæran, Tor: *Energi politisk utvikling.*

Forsell, Leif: *Regionalpolitikk i EU.*

Forsell, Leif: *WTO som drivkraft.*

Hoel, Alf Håkon (UiTø): *Miljøutfordringer for fiskeriforvaltningen i Barentshavet.*

Hætta, Ellen Inga O.: *Reindriftsnæringens syn på hovedutfordringer.*

Hønneland, Geir (FNI): *Utfordringer i fiskerisamarbeidet med Russland.*

Jentoft, Svein (UiTø): *Fiskerisamfunnskvoter.*

Johansen, Bjørn Fossli (NP): *Transport av russisk olje langs norskekysten.*

Kolstad, Kjell (Kystverket): *Hovedtrekkene i oljetransporten fra Russland i dag og frem mot år 2015.*

Lægereid, Knut: *Norsk-russisk samarbeid, handel, reiseliv og turisme.*

Moe, Arild (FNI): *Utviklingen i energisektoren i Nordvest-Russland: Konsekvenser for Norge.*

Nilssen, Frode (Fiskeriforskning): *Norges utfordringer i nordområdene.*

Norendal, Torbjørn (UD): *Norsk-russisk atomsamarbeid.*

Reiersen, Lars-Otto: *Forurensning av Nordområdene.*

WWF: *Barentshavets biologiske mangfold.*

WWF: Utfordringene for naturverdiene i Barents-regionen.

Østreng, Willy: Den politiske deltakelsen i utformingen av norsk polarpolitikk.

Østreng, Willy: Ekstra-territorielle drivkrefter i USAs og EUs politikk i nordområdene.

Østreng, Willy: Havretten i arktiske farvann.

Østreng, Willy: Sikkerhetspolitisk usikkerhet i nordområdene – bakteppet for arktisk politikk.

Østreng, Willy: Arktis som integrert del av globale prosesser og politikk

Innspill til Nordområdeutvalget

AETAT Tromsø

Barentssekretariatet

Den norske ambassade i Moskva

Den norske ambassade i Ottawa

Den norske ambassade i Washington D.C.

Finnmark fylkeskommune

Finnmark Reiseliv

Fiskebåtredernes forbund

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening

Fiskeridepartementet

Forsvarsdepartementet

Høge Nord Alliansen

Nilsen, Hagbart

Nordland fylkeskommune

Norges Eksportråd

Norges Geologiske Undersøkelser (NGU)

Norges Tekniske og Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)

Norges Turistråd

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Oljedirektoratet

Riksantikvaren

Rolf S. Kevin (Stiftelsen Vekst)

Samferdselsdepartementet

Sami Nisson Forum/Samisk kvinneforum

Statens forurensningstilsyn (SFT)

Statens nærings- og distriktsfond (SND)

Statens strålevern

Storvik, Kåre

Sør-Varanger kommune

Troms fiskarfylking

Troms fylkeskommune

Innlegg/foredrag holdt ifm. Nordområdeutvalgets arbeid

Barlindhaug, Johan P.

ECON: Barents Russia 2015

EU-delegasjonen til Norge: Second Northern Dimension Action Plan 2004–06

Hoel, Alf Håkon: Fiskeri og miljø i nordområdene – Utfordringer og perspektiver

Nilssen, Frode: Norges utfordringer i Nordområdene

Nystø, Svein-Roald

Tromsø kommune: OL i Tromsø 2014

Turi, Johan Matthis

Vedlegg 1

Historien om Norge i nord

Tekst: Ivan Kristoffersen, 2003

Norge i nord

Utfordring: Å gjøre historien, kulturen og folkene kjent med hverandre som utgangspunkt for nye handlinger i framtida.

Menneskene som vandret på Nordkalotten for 7 000 år siden må ha opplevd et mirakel. De gikk over fjellene, gjennom dalene og stanset ved den blå fjorden der fisken spratt og fuglene flakset. Det gikk ikke lenge før komsakulturens første mødre og fedre risset sine drømmer og håp inn i fjellet ved Altafjorden. Den store fisken og den feite reinen. Antakelig var det en kvinne som oppdaget at like mye som kjøttet kunne tørkes var det mulig rive ut innvollene, brette fisken ut på bergene og tørke den til mat med verdens først kjente konserveringsmetode.

Lite ante denne kvinne og hennes menn av fiskere, fangere og jegere at hun også hadde oppfunnet Norges lengst vedvarende eksportartikkel, den samfunnsøkonomisk mest lønnsomme eksportvare ved siden av gass, olje, seilingsinntekter fra Norges handelsflåte, også sammenlignet med andre varer og tjenester som i århundrenes løp ble solgt fra Norge. Og lite ante kvinnene og mennene at de hadde laget et produkt som i løpet av noen tusen år skulle bygge byer og gjøre Nordkalotten til et økonomisk og politisk spenningsfelt. Tørrfisk fikk noen varianter av boknafisk, lutefisk og saltfisk i århundrenes løp. Langt frem i moderne tid ble torsken til fileter og ferdigmat i frysebokser og ferskvaredisker. Men det var den tørkede torsk som bygde Norge. Med tørrfisk stablet i langskipene dro vikinger og håløyer ut i verden, dels for å herje og slåss, i noen tilfelle også for å drive handel.

På slutten av 900-tallet tok håloygen Ottar tjeneste hos kong Alfred av England som nedtegnert alt den langveisfarende høvdingen fortalte. Ottar fortalte han han bor lengst nord av alle nordmenn og at han har foretatt reiser til Bjarmeland, det vil si områdene rundt Kvitsjøen.» Her oppe, fortalte

Ottar, møtte han bare fiskere, jegere og fuglefangere og alle var finner.» Samene var altså de første til å utnytte ressursene nordpå, men det er lite vi vet om småårsfolket på den tid. Desto mer har vi fått historien om de gamle håloyghøvdingene som var de første til å skattlegge folket også i Finnmark.

Tørrfiskeeksportøren

Den islandske ættesagaen Egils saga har pekt ut høvedsmannen Torolv Kveldulvsson som den første kjente eksportør av tørrfisk nordfra. Han slo seg ned ved Kongens side da Harald Hårfagre samlet Norge og har trolig forsynt kongens hær med tørrfisk. I år 875 rustet Torolv ut store skip for å dra til Vågan i Lofoten. Han ville være nær det store eventyret der torsken ble døpt om til skrei, trolig etter det gamle uttrykket skrida som altså betyr å vandre. Sagaen forteller at Torolv lot «bera om bord skrei og huder og røyskattskinn» og lot skipet seile vestover til England "for å kjøpe klede og andre ting som han trong om». Kjente håløyer som Tore Hund og Ottar fra Hålogaland seilte de samme rutene i 880-årene, antakelig med tørrfisk i lasten. Så vellykket var den handelen at Ottar gikk i tjeneste hos kongen som dermed fikk skrevet ned beretningene om landet som ligger i «nord-wegr».

Nordveien var på vei til å bli nordområdene på håloygenes tid. Trolig lå tørrfisk i lasten da Leiv Eriksson kom ut av kurs på ferden til Grønland og endte opp i Amerika i det første året etter tusensårsskiftet.

Fiske og folk nordpå

I løpet av noen århundre har mange mennesker klort seg fast på den lange kysten som kom ut av historien som Norges land. Uten fisk i havet, heller ingen mennesker i fjorder, sund og fiskevær. Livsform, erfaring og kunnskap forenet seg med slit og selvberging inntil tørrfisk nordfra ble politikk og økonomi.

Olav Kyrre grunnla Bergen i 1070, og tørrfisken og dens budbringere fra det nordlige Norge må ta sin del av ansvaret for at byen ble et av de største handelssentre i Nord-Europa på den tid. Kong Håkon Håkonson ga bergenserne monopol på all handel med varer fra det nordlige landet. «Der var det snart mange rike menn som slo seg ned og kjøpmenn fra andre land seilte dit», skrev Snorre Sturlasson om Bergen. Mens Vågan i Lofoten var det naturlige senter for produksjon av fisk, var vågen i Bergen samlingspunkt for handelen mellom Norge og Europa.

Kapital og betalingsmiddel

I nesten 800 år var Bergen senter for handel med fisk fra Nord-Norge og varer som kom på kjøp fra Europa og andre fjerne land. Det kunne være luksusvarer som silke, krydder og håndverk som gikk i bytte for fisk. Senere kom også korn, trelast og tekstiler med i det store varebyttet. Det mektige Hansaforbundet bygde opp et nett av handelsstasjoner i Nord-Europa. Det varslet innledningen til varebytte i et stort frihandelsområde som også løftet nordlendingene inn i en tilværelse mellom handel og selvberging på de rike fiskeressursene nordpå.

Etter 1380, da nordmennene ble drevet inn i unionen med Danmark, fikk fisken enda større betydning. Bergenserne og hanseaterne åpnet dørene til glimrende markeder ute i Europa, der byutviklingen skjøt fart og befolkningstallet økte. I 1520-årene kunne fiskerne nordpå få en tønne tysk rugmel for knapt to våger tørrfisk (en våg er vel 18 kilo). Tørrfisk var blitt kapital og betalingsmiddel i et varebytte som spente over hele spekteret, fra mat i bua til kjøpsskåler over tørrfiskbuntene, med andre ord i hele pendelen fra vugge til grav. Da Guri Nilsdatter fra Røst i 1635 ble anklaget for å ha «søkt seng med søskenbarnet sitt» måtte hun ut med en våg tørrfisk til lensmannen for hver uke hun satt i arresten. Og da Guri senere ble dømt til døden måtte hun betale fire våger til mestermannen for å bli halshogd.

Jektene til Bergen

Kirkens tukt ble til svøper da biskoper og prester tok kontroll med den meget lønnsomme jektefarten til Bergen. Før reformasjonen, da Norge tilhørte Paven i Rom, hadde kirkens menn sikret seg store jordeiendommer. Nå tok de grepet om tørrfiskhandelen også. Mange mente at kirkens menn var mer opptatt av tørrfisken enn av sjelene. Jektene hadde romantiske navn som «Den vandrende

ørn» og »De tvende Brødre». Skipperne førte skutene langs en led uten lys og merker og med tørrfiskstabler som ofte raget fem meter over dekket. Derfor var de ansette folk med navn som «Lars i Finnkjerka», «Peder Rafn under Tinden», «Daniel i Nykne» og «Jukum i Vålje». Presten Uckermann fikk klar beskjed om jekteskippernes plass på middelalderens norske kjendiskart, da en lofotværing ville komplimentere han med prekenen: »Dokker e'for god til å vær prest. Dokker sku ha vorre skipper».

Maktsenter

I flere hundre år var Hansaforbundet et maktsenter i handelsbyen som vokste opp på tørrfisken nordfra. Hanseatene var praktiske folk som visste å organisere fisket nordpå og handelen i Europa. Velstand og folketallet økte, ikke bare i Finnmark, men i hele Nord-Norge. Mens folk i det sørlige Norge måtte ty til barkebrødet, ble store fiskevær skapt nordpå i hansatida.

Det fiskerike Nord-Norge var blitt spenningslandet, der mange land og folk kranglet om retten til å innkreve skatt av fiskerbondebefolkningen. En side av saken var at russerne ville ha retten til skattlegging helt ned til Lyngenfjorden. En annen sak var at også nordmenn krevde retten til å skattlegge russerne på Kola. Det førte til en konflikt som ble løst ved at både russere og nordmenn fikk rett til å inndrive skatter som ble betalt med tørrfisk. Og på toppen av dette: Også svenskene gjorde krav på retten til å skattlegge nordlendingene. Men det så folk mørkt på. Svenskene var ikke ansette, verken som fiskere eller fiskekjøpere og slett ikke som skatteoppkrevdere.

Inn i unionen

Da den danske dronning Margrete I i 1363 giftet seg med kong Håkon VI, kom nordmennene intetanende med i Kalmarunionen som også omfattet Sverige, Island og Færøyene. Nordmennene fikk et forholdsvis tilpasset liv under dansk kongene. Svenskene derimot ble urolige medspillere i Nordens første store unionsforsøk. Etter blodbadet i Stockholm i 1520, stakk svenskene ut sin egen kurs. Kalmarkrigen tidlig på 1600-tallet dreide seg om Sveriges vei til havet, men også om retten til å skattlegge befolkningen i det nordlige Norge.

Mot slutten av 1600-tallet gikk fiskeprisene ned, de tyske handelsfolkene fikk problemer med kornleveransene. Hansaforbundets storhetstid var over og bergenserne fikk grepet om handelen nordpå med plikt til å forsyne befolkningen nordpå

med nødvendige forbruksvarer. Etter 1680 fikk bergenserne også ansvaret for administrasjon og forvaltning av Finnmarken amt.

Syt og klage

Bergensmonopolet varte til 1715 og virket aldri slik det var tenkt å være. Alle parter klaget. Fiskerbøndene følte seg lurte opp i stry og påsto at varene sørfra aldri kom fram. Monopolistene sørpå klaget over tap, økende gjeld og late fiskere. I de små stueene på kysten ble det magre kår. Men selv om det ble magre år for folk nordpå, var det ingen som omkom av sult. Fisken stod i fjordene og på kysten. Den ga blodfersk, næringsrik kost i grytene, på en tid da barkebrødet ble alminnelig i mange innlandsbygder. Folk livnærte seg på fisken og kunne samtidig selge varene sine i det som er blitt kalt en fiskerbonde-økonomi. Riktignok ble mange fiskerbønder nordpå skildret som late og udugelige og uten evne til å tenke på framtida. Men når alle fordommer er skrellet vekk, er det både historikere og økonomer som mener at den nordnorske fiskerbonden levde i harmoni med de gode dydene i all klassisk økonomi: Minst mulig innsats for mest mulig utbytte. Fisken kom jo heller ikke i kontortiden. Dessuten hadde fiskerbonden og hans hustru en åkerlapp som skulle pleies.

Bakveien

Mens bergenserne, senere også kongen i København, festet grepet om fiskehandelen nordpå, fant nordlendingene en bakvei ut av knipetakene sørfra. Allerede på 1500-tallet var russerne kommet til Finnmark og byttet «russemel» mot torsk og annen fisk. I andre halvdel av 1700-tallet vokste russehandelen til et omfang som vakte forferdelse i København, i Bergen og blant lokale handelsfolk i Nord-Norge.

Kystområdene ved Kvitsjøen var blitt kolonisert allerede på 1100-tallet av folk som ble kalt «pomorer». Det betyr «kystboer» eller «en som bor ved havet». Dermed fikk Bergens-handelen en konkurrent som i norsk historie har fått navnet Pomorhandelen. I ettertid er Pomorhandelen ikke bare blitt betegnelsen på et handelssamkvem. Den er blitt et kulturbegrep som fulgte nordmenn og russere fram til 1917. Da satte Bolsjevik-revolusjonen bom for slik privat handel.

Liberale ideer

Pomorhandelen hadde sine motstandere, rotfestet i de gamle privilegiene sørpå. Men de liberale vin-

dene som feide over Europa i andre halvdel av 1700-tallet, fylte også seilene til Pomorhandelen. Russerne kom med mel og gryn, seilende på skuter som ble kalt lodjer. I lange tider var tørrfisk av torsk den viktigste handelsvare fra Nord-Norge. Senere fikk torsken følge av kveite og flyndre. Et viktig trekk ved Pomorhandelen var at den bare fant sted om sommeren på et tidspunkt da folk ikke produserte tørrfisk og da norske handelsmenn heller ikke kjøpte fisk. Handelen med russerne var derfor ingen konkurrent til de norske oppkjøperne.

Nå ble monopolet avviklet og frihandel innført. Pomorhandelen ble lovlig og tre kjøpsteder fikk i årene som fulgte plass nordpå. Det var Vardø og Hammerfest i 1789 og Tromsø i 1794. Byene fikk havneområder med brygger bygd av rundtømmer og svære bryggedører åpne mot handelen og verden.

På 1800-tallet forandret Norge seg fra bonde-samfunn til industrisamfunn. Nord-Norge hadde fått en ny generasjon kjøpmenn som åpnet dørene til Russland. De merket knapt at Norge skiftet eier, fra dansk kongen til unionen med Sverige. Men ganske visst merket nordlendingene virkningene av Napoleonskrigene da britene i 1812 blokkerte kysten blant annet for å stanse tilførselene fra Arkhangelsk.

Livet i fiskeværene pendlet mellom rorbuene i Lofoten, innsiget av gytmoden torsk og det periodiske vårtorskefisket i Finnmark. Pomorhandelen lot seg ikke stanse. Nordlendingene var opptatt av handel og makketid. Det siste var de seks ukene fra 10. juli til 20. august da nordlendingene kunne handle fritt med russerne. I 1830 kom en ny handelslov som utvidet handelen. Senere ble russehandelen friggitt også for den nordnorske almuen. Liberalisme og handel hadde rykket landsdelen løs fra de gamle tvangsbåndene til København og Bergen.

Slaget i Trollfjorden

Mens Norge mot slutten av 1800-tallet ble preget av en voksende nasjonalfølelse og tanken om løsrivelse fra Sverige, var fiskerbøndene nordpå opptatt av de nye utfordringer på havet og i fiskeværene. Fremmede fiskedampskip var blitt konkurrenter i Lofoten og på andre rike fiskefelter, der snøre, line og garn ble brukt som redskaper i små båter. En marsdag i 1890 ble Trollfjordslaget utkjempet i den to kilometer lange fjordarmen og med hundre meters bredde fra Raftsundet inn i Austvågøy med fjellvegger så rake at de sperrer store deler av himmelen.

Mens gyteferdig skrei sprellet i fjorden styrte lofotfiskere i fembøringer og ottringer mot fire fremmede fiskedampskip som hadde sperret den trange fjorden med nøtene. Det ble et slag som ga gjenlyd i historien. Kaskader av årer, klepper og bannskap haglet over folkene om bord i notskipene. To nye trender kom ut av Trollfjordslaget. Det ene var en av verdens strengeste lover for fisket på Lofothavet. Det andre var splittelsen som gjennom mange år skulle skille vestlendinger og nordlendinger og dele fiskerinæringen i en evigvarende konflikt mellom havfiske og kystfiske.

Radikal almue

Ved slutten av 1800-tallet kom nye hissige følelser i kok i kampen om makt over fisket, marked og ikke minst prisene. De nye stemningene i fiskeværene nordpå kom særlig opp i kjølvannet av Alfred Eriksens politiske reisning. Den første til et valgskred til fordel for Arbeiderpartiet. De første representanter fra Det norske Arbeiderparti som ble valgt inn på Stortinget ble stemt inn av fiskeribefolkningen i Troms ved valget i 1903.

Eriksen var kommet til Karlsøy i Troms som nyutnevnt sokneprest i 1891. Han gjorde straks noen observasjoner som ikke var helt vanlig for en Herrens tjener på den tid. Han så nemlig klart at frihandelen med fiskevarer ikke gavnet en befolkning som fortsatt levde i fattigdom og med stor gjeld til handelsmannen. Sirup, stump, smør og fiskeredskaper veide tungt i regnskapene når fiskerne skulle gjøre opp for fangsten i bokføringen til handelsmannen som hersket suverent over prisene på fisken de leverte til han.

Eriksen råket opp i mange konflikter med sitt politiske skaperverk den første tida etter århundreskiftet. Han startet en avis, bladet Nordlys i Tromsø og stiftet et politisk parti, Troms amts Arbeiderparti med et radikalt politisk program. Blant mange bitre oppgjør som presten fikk ansvaret for, var også tildragelsen i Mehamn i Finnmark i 1903. Da gikk rasende fiskere til angrep på Svend Foyns hvalfangststasjon og raserte fabrikken fullstendig. Fiskerne mente at når hvalen var ved kysten, holdt selen seg borte. Da var det også godt fiske i motsetning til de perioder da selen veltet inn i til kysten i svære stimer og gjord havet rent for fisk. Hvalen var en god venn som drev fisken inn til kysten, mente fiskerne.

Presten fikk ingen lang levetid som politiker. I 1911 ble Alfred Eriksen ekskludert av partiet, dels fordi han kolliderte med nye, radikale strømninger i partiet, men også fordi han ville stille en egen liste for riksmålsforbundet til stortingsvalget.

Men Alfred Eriksens politiske misjon nordpå satte fotefar inn i det 20. århundre. Det ble en sosial og politisk reisning i Nord-Norge kort tid etter den nasjonale frigjøringen som skilte Norge fra Sverige i 1905.

Sterke brytninger

Historien om Nord-Norge i det 20. århundre er beretningen om sterke politiske brytninger, frigjøring fra gammel mistenksomhet og undertrykking og kamp for gjenreisning og nye sosiale og økonomiske vilkår for befolkningen. Det er en historie om begivenheter som også kastet Nord-Norge inn i krigshandlinger og den skjebne som rammet Nord-Troms og Finnmark. Der etterlot de tyske okkupasjonsstyrkene nedbrente byer og bygder da de trakk seg tilbake i 1944 og en befolkning som ble drevet ut av hjemmene i slutfasen av Den andre verdenskrig.

Det nye århundre startet med mange nye løfter for det frigjorte Norge. Men den gamle mistenksomheten som hadde fulgt befolkningen gjennom århundrene, fortsatte også etter 1905. Befolkningen i Russlands nærhet kunne mistenkes for å utvikle unasjonale følelser, het det i de politiske rapportene nordfra. Dessuten var landsdelen til dels bebodd av etniske minoriteter, for det første den samiske urbefolkning og for det andre innvandrede småbrukere fra Finland.

Mens samene ble utsatt for en hard fornorskningsspolitikk, slapp fiskerne lettere fra den kollektive mistenksomheten mot folk i de fjerne grensetraktene nordpå. Regjeringen valgte

å utvide den norske fiskerigrensen fra tre til fire nautiske mil, stikk i strid med alle advarsler fra Storbritannia som skulle være Norges sikkerhetspolitiske ankerfeste. Men fiskerne skulle få noe annet å tenke på enn revolusjonære drømmer.

For samene ble fornorskningsslinjen ført inn i skolestuene og bredte seg til språk, kultur og til hjemmene. I 1862 hadde samene i Kvænangen kommune i Nord-Troms skrevet et bønneskriv til kongen. De ba om at han ville beskytte «os som er landets Urbeboere mod vore Undertrykkere, saa at vi kan faa beholde vore brug og rettigheder i fred». Da sosialantropologen Ivar Bjørklund kom til Kvænangen i begynnelsen av 1980-årene gjorde han noen observasjoner som ble til en annen bygdebok enn den kommunen ba han om å skrive. Bjørklund fant et folk uten fortid. Århundreders fornorskningsspolitikk hadde satt sine spor. Generasjoner av kommunens samiske og kvænske befolkning måtte forsøke å bli kvitt både morsmålet og kulturen.

Gode allierte

Samenes og kvænenes kamp for sosial og økonomisk frigjøring har hatt to gode allierte i historien. Den ene er den åndelige vekkelsen som ble brakt på menneskeføtter over hele Nordkalotten i etterkant av Lars Levi Læstadius, den svenske vekkelsespredikant og vitenskapsmann Læstadianismen ble den lengste og sterkeste åndelige vekkelsen på Nordkalotten. Samtidig med Marcus Thrane i 1850-årene, men lenge før den organiserte arbeiderbevegelsen kom, ble læstadianismen også en politisk reisning mot utbytting og fornorskning.

I det tyvende århundre fikk også arbeiderbevegelsens gjennombrudd betydning for befolkningen i de samiske og kvænske bygdene. Det skjedde i de økonomiske nedgangstidene i 1930-årene da nye organisasjonsformer kunne forme befolkningens ønsker og krav. Lokale fiskarlag, arbeiderlag og åndelige samlinger ble frontlinjer i kampen for de samiske interesser helt fram til de sterke politiske brytninger som kom fram i Norge i 1980-årene og senere.

Sterke drivkrefter

Russehandelen fortsatte fram til 1917. Folk i Nord-Norge forsøkte å få den i gang igjen, men den russiske revolusjon hadde satt bom for all privat handel. Det var Sovjetunionen som vokste fram bak de stengte grenser og gjorde slutt på en gammel kultur som hadde forenet nordlendinger og russere i 300 år. De stengte grenser kastet mange nordnorske fiskevær ut i en økonomisk krise. Det skjedde på et tidspunkt da kjøpmennene fortsatt satt med det mektigste av alle redskaper, nemlig retten til å fastsette prisene på fisk.

Makta skifter eier

I det 20. århundre er det en rekke historiske begivenheter som har ført til store endringer i Nord-Norge. Vi skal ta for oss noen av dem.

Råfiskloven ble vedtatt av Stortinget i 1937 etter en lang politisk prosess. Den ga fiskerne og deres organisasjoner retten til å bestemme prisen på råfisk. Prisene ble tatt ut av hændene på væreiere og hanelmenn, makta havnet på båtdekket og i fiskerorganisasjonene. Råfiskloven kom samtidig med Nygaardsvold-regjeringens flåteprogram for fiskerne og de tiltak i landbruket som i 1930-årene fikk stor betydning for nydyrkningen i Nord-Norge.

Norsk land i nord

I 1925 ble Svalbard lagt under det norske kongeriket som en del av oppgjøret etter Den første verdenskrig. Svalbard ut til hav territoriet ble norsk med noen begrensninger i norsk suverenitet på øygruppen som gjelder den dag i dag. Det ene var at Svalbard skulle ha en avmilitarisert stilling, det vil si at det ikke skulle være militære anlegg på øygruppen. Dessuten skulle øygruppen være åpen for visse typer økonomisk aktivitet på like vilkår for selskaper og borgere fra de land som underskrev Paris-avtalen. I Svalbard-traktaten ble Norge pålagt å opprette en bergverksordning som stiller alle likt når det gjelder skatter, avgifter og lønnsvilkår på øygruppen.

Hjem, kjære hjem

Etter annen verdenskrig er gjenreisningen av det avsvidde landet i Nord-Troms og Finnmark en begivenhet av historisk betydning. Myndighetene hadde håpet å kunne planlegge gjenoppbyggingen i nord. Men straks krigen var slutt stormet folk nordover til de gamle boplassene og bygdene. De startet gjenoppbyggingen med bare nevene og smelte opp hus og uthus i forakt for arkitekter og offentlige planleggere som gjerne ville være med og bestemme. Gjenreisningen kom i gang med offentlige låneordninger og kreditter etter den keynianske økonomimodellen som kom med Nygaardsvold-regjeringen etter maktovertakelsen i 1935. Det varslet også innledningen til et betydelig statlig engasjement i industrireisningen i Nord-Norge.

Folkerett for havet.

I 1970-årene seilte en ny og meget effektiv generasjon utenlandske trålere inn i norske farvann og startet et internasjonalt fiske som truet fiskebestandene og det norske kystfisket. Det førte til en internasjonal prosess som endret den gamle tankegangen om havens frihet. I stedet åpnet folkeretten for økonomiske soner ut til 200 nautiske mil av grunnlinjene med enerett for kyststater som Norge til ressursene i hav og havbunn. Det var en reform av internasjonalt format med stor betydning for kystens folk. Havrettsminister Jens Evensen hadde brakt Norge i førersetet for de politiske prosessene på FNs havrettskonferanser, der et flertall av nasjoner vile stanse den internasjonale rovdriften på fiskebestandene. Det førte til at Norge og Sovjetunionen nesten samtidig innledet et samarbeid om forskning og felles kvotefastsettelse for de

fiskebestander som vandrer i norsk og russisk sone. Midt i den kalde krigen lærte russere og nordmenn å samarbeide på et begrenset område. Det skulle få stor betydning for forvaltningen av fiskebestandene i nord.

Samisk opprør

I begynnelsen av 1980-årene startet det opprøret som også styrket det samiske samfunnet og førte urbefolkningen inn i omfattende frigjøringsprosess fra storsamfunnet. I 1981 måtte store politistyrker fjerne demonstranter som hadde lenket seg fast i Stilla i protest mot utbyggingen av Altaelva. Kampen om Alta-Kautokeino-vassdraget var en gigantisk konfrontasjon både om natur og samiske rettigheter, og den førte til en omfattende mobilisering på venstresiden i det norske samfunnet. Resultatet var innledningen til en ny erkjennelse fra det norske samfunnet. Det førte til opprettelsen av Sameetinget i 1989 og til et omfattende utredningsarbeid om urbefolkningens rettigheter.

Grensene åpnes

Hvor kom den kalde krigen fra og hvor ble den av? Mange mennesker stilte dette spørsmål i 1990-årene. Berlin-murens fall i 1989 og Sovjetunionens oppløsning i 1991 utløste enorme forandringer mellom nasjonene i nord og rev folk ut av gamle, tilgrodde holdninger. En ting var de politiske og militære motsetningene som sprang ut av Den andre verdenskrig og gjorde nordområdene til et av verdens store militære operasjonsområder. I løpet av få år ble alt snudd på hodet. Nye samarbeidsformer kom på plass i et område som gjennom mer enn 70 år hadde vært stoppet til av militære trusler og supermaktpolitikk.

En forklaring på de raske omskiftelser i Norges nærområder kan være Mikhail Gorbatsjovs tale i Murmansk i 1987. I god tid før noen andre hadde tenkt liknende tanker manet Sovjetunionens president og partisjef til samarbeid mellom nasjonene i nordområdene. Samtidig påla han sine egne admiraler og generaler å vise måtehold.

Det var også en annen viktig grunn til Gorbatsjovs utspill. Sovjetunionens siste president så utfordringene. Han kjente historien: Noen hundre års samarbeid som hadde bidratt til handel og kultur mellom folkene, men som lå tilfrosset mellom de stengte grenser under den kalde krigen. I de nordiske land var det mange som tolket Gorbatsjovs tale som en anmodning om hjelp til å løfte det sovjetiske samfunn ut av klørne til den kommunis-

tiske planøkonomien og rive løs nye krefter i omformingen av Sovjetunionen.

Barentsregionen

I 1993 åpnet utenriksminister Thorvald Stoltenberg Barents-regionen. Det er en av de begivenheter som har endret Nord-Norge. De politiske forutsetningene var håpet om en politisk og militær avspenning og målet et kulturelt og økonomisk samarbeid mellom landene på Nordkalotten.

Ti år etter starten er Barentsregionen fortsatt preget av de enorme sosiale og økonomiske forskjellene mellom befolkningen i Nordvestrussland og borgerne av de nordiske land. De folkelige forbindelsene er frodige og preget av vilje til samliv og nær kontakt. Erfaringene viser at kultur kan være et redskap i internasjonal politikk. I mange tilfelle er kulturutveksling også en problemknuser for kontakt mellom nasjoner med forskjellige samfunnssystemer som vi ser i denne regionen.

Men det fleste erfaringene fra næringspolitisk og økonomisk samkvem mellom Norge og Russland er ennå uforløste og preget av forventninger til framtida. Nordvest-Russland vil bli en enorm utfordring til Nord-Norge når russerne får en gangbar valuta og et troverdig lønns- og pensjonsystem som øker kjøpekraften til vanlige folk. I mellomtida må vi innse at svensker og finner er mer opptatt av Østersjø-regionen enn av nordområdene.

Politisk interessant

Det er spesielle grunner til det. Med St. Petersburg som et russisk økonomisk senter i forhold til Tyskland ble både finner, svensker, i noen grad også danskene trukket inn i de politiske prosessene som skjedde ved Østersjøen etter 1991. EU kom også tungt inn i områdene rundt Østersjøen som ble en del av unionens nordiske dimensjon. Sovjetunionens oppløsning med frigjøringen i de tre baltiske land økte den politiske spenningen i 1990-årene. NATO og EU ble redskaper som brøt ned de gamle grenser mellom øst og vest. Utvilsomt ble Østersjø-regionen et spennende og interessant område både i økonomisk og utenrikspolitisk forstand.

Ringene sluttet

Ved inngangen til det nye århundre er ringene sluttet i historien om Norge og nordområdene. Grensene er åpne til de gamle handelsforbindelsene i Russland. Ressursene i nord er etterspurt og utvides fra fisk og fangst til gass, olje med de nordlige havområdene som transportarena for verdens

økende energibehov. Samarbeidet om fisk mellom nordmenn og russere har skapt et av de sikreste forvaltningssystemer i verdens hav. Slik Russland i historien la mange premisser for utviklingen av Nord-Norge, kan historien gjenta seg i moderne kledning innen kort tid. Spørsmålet er hvilke prioriteringer som kommer ut av historien: Nordområdene som et sikkerhetspolitisk viktig område med militære prioriteringer eller den annen mulighet: Et nordområde der økonomiske interesser overtar med utvinning av olje og gass på russisk sokkel? Muligens er svaret begge deler. Også i framtida vil nordområdene bli preget både av økonomisk og militær aktivitet.

Med den militære kapasitet som Russland og USA har og fortsatt har i nord og de konflikter som kunne oppstå er nordområdene unik, sammenlignet med andre og mer urolige områder av verden. De gamle politiske mål om ro, stabilitet og militær tilbakeholdenhet har utvilsomt bidratt til å gjøre nordområdene til en suksess som konfliktløser. Det blir en utfordring for Norge å føre den tradisjonen videre.

To ganger sa Norge nei til medlemskap i EF og EU. I 1972 gikk fiskerbefolkningen mot medlemskap som følge av misnøye med markedsordningen for fisk. I 1994 gikk flertallet av kystens velgere i mot medlemskap i EU også av hensyn til fiskerieringen. En norsk-russisk fiskeriforvaltning innenfor en folkerett med 200 nautiske mil var vanskelig å forene med en fiskerikompetanse som skulle overføres til EU-Kommisjonen.

Mellom Russland og Europa

Norge ligger mellom de politiske drivkreftene som kommer opp både i Russland og i Den europeiske union. Enten Norge blir medlem av EU eller står utenfor vil den økonomiske og politiske utviklingen i et samlet Europa prege norsk samfunnsliv. Som historien viser: I nord har Norge ansvaret for betydelige ressurser og et miljø med avgjørende innflytelse på klodens klima. I sør har Norge en politisk og økonomisk tilhørighet til markeder som fortsatt er en premissgiver for Nord-Norge.

Slik har situasjonen vært i noen tusen år og slik vil utviklingen arte seg med moderne teknologi, nye samarbeidsformer og innslag av internasjonal kapital og globalt eierskap. I det perspektivet vil nordområdene omfatte et mangfold av problemstillinger for Norge. Her ligger kilder til norsk utenrikspolitikk og til norsk innenrikspolitikk i distriktene, her er utgangspunktet for norsk miljøpolitikk

og inngangen til det svære ressursområdet i Arktis. Her går økonomi og militærpolitikk side om side. Her ligger også en kilde til fredelig samarbeid mellom nasjoner om tilstanden på verdens topp.

Inn i Arktis

Utfordring: Arena for samarbeid, miljø, klima og utveksling av kunnskap.

I begynnelsen av 1300-tallet lot Haakon V Magnusson bygge Vardøhus festning. Kongen ville demme opp for den russiske dominansen i et område der russere, nordmenn, dansker, siden også svensker kranglet om retten til å skattlegge befolkningen. Skatt og verdier ble motivene for det første uttrykk for en sikkerhetspolitisk tankegang i nordområdene.

Det kunne fortsatt slik videre i historien: En interessekonflikt om fisk mellom store økonomiske makter i et område med uklare grenser. Men i begynnelsen av 1500-tallet ble de sikkerhetspolitiske overtonene enda tydeligere. Det skyldtes en utvikling som fortsatte videre inn i Arktis.

Spania og Portugal, de nye stormakter på havet, hadde stengt de sørlige seilingsruter til Det fjerne Østen for de nye kolonimakter i Europa. Kamelen og andre landverts transportmidler hadde veket for en ny generasjon store seilskip. Briter og nederlendere begynte å se seg om etter en transportvei gjennom det isbelagte havet på klodens topp.

Drømmen om Nordostpassasjen

Drømmen om Nordostpassasjen omfatter både Norskehavet og Polhavet. Den ga også havområdet mellom Russland og Norge en spesiell betydning ut over det mellomfolkelige nappetaket om fiskerbøndene og skatten. I 1594 kom mannen som skulle gi havets dets navn på den lange ferden nordover. Som Henry Hudson og Hugh Willoughby før han ville også Willem Barents finne veien til en nordlig sjørute. Han kom til Novaja Zemlja i første omgang. Året etter måtte Barents og hans folk snu ved Vaigatsjstredet. Ismassene hadde stengt for den videre ferden nordover. I 1596 kom Barents og hans menn til Bjørnøya, siden til Spitsbergen. Derfra satte hollenderen av sted til Novaja Zemlja. Men skuta frøst fast i isen og Barents og hans ekspedisjon ble tvunget til å overvintre i isødet. Den 15. juni 1597 dro karene av sted i en robåt. Barents og to andre av hans menn omkom på turen, mens 12 andre senere ble plukket opp av en annen nederlandsk ekspedisjon.

Bragdene

Elling Carlsen var en vidtfarende ishavsskipper fra Tromsø som i 1871 fant vinterleiren til Willem Barents og som kunne berette om tragedien på Novaja Zemljas nordlige spiss, blant annet med en rekke gjenstander til det nederlandske riksmusset i Amsterdam.

Tragedien skremte ikke Peter den store fra å utforske de nordlige områder av verden. Han sendte dansken Vitus Bering nordover langs den russisk kysten for å finne åpningen til Det fjerne Østen. Men menneskehetens gamle drøm om en nordlig sjørute ble ikke til virkelighet før på slutten av 1800-tallet. Da seilte den svensk-finske forskeren Adolf Erik Nordenskjöld fra Vardø med dampskipet «Vega». I september 1878 ble «Vega» stoppet av isen bare 110 nautiske mil fra Beringstredet. Først 18. juli 1879 kom «Vega» klar av isen. Skuta kunne fortsette og nådde to dager senere fram til Beringstredet.

Utforskeren

Lengst av alle kom Fridtjof Nansen på ferden inn i Arktis. 24. juni 1893 forlot ekspedisjonen Oslo med «Fram» og Otto Sverdrup som kaptein. De seilte ut fra Vardø og fulgte sibirkysten østover inntil skuta frøs fast i isen og begynte den årelange driften mot nordvest over Polhavet. 14. mars 1895 forlot Nansen og løytnant Hjalmar Johansen «Fram» for å nå Nordpolen på ski og med hundesleder. 7. april nådde de 86 grader 4 minutter nordlig bredde, lengre nord enn noen tidligere ekspedisjon.

Ferden tilbake ble dramatisk. Nansen og Johansen var flere ganger i livsfare. Men de holdt masken og humøret med den nødvendige porsjon av disiplin og selvbeherskelse. Roland Huntford skriver i sin Nansen-biografi at Nansen og Johansen hadde delt sovepose i tre kvart år da de bestemte seg for å si du til hverandre. 6. august kom de til Franz Josefs land hvor de overvintret til året etter. Nyttårsaften foretok de den første kroppsvask siden karene forlot «Fram» med en kopp vann og en utgått underbukse som svamp og håndduk. I 1896 ble de forenet med en annen ekspedisjon som tok de to polfarere med til Vardø. En måned senere ble Nansen og Johansen gjenforenet med «Fram» i Skjervøy.

Nansen og Johansen kom langt nord, men ikke langt nok. De vitenskapelige observasjonene kunne så avgjort måle seg med de fysiske prestasjonene. Nansen skrev seks bind om ferden over Polhavet og la grunnen til den moderne naturvitenskap i Arktis og det som siden også ble moderne

norsk havforskning innenfor oseanografien. Da Roald Amundsen i 1926 fløy over Nordpolen med luftskipet «Norge», var det et antiklimaks. Nordpolen var nådd fra luften med en opplevelse som strakte seg så langt øyet rakk over det enorme isødet, der alle kompasspiler pekte mot sør.'

Nordvestpassasjen

17. juni 1903 forlot det lille nøtteskallet «Gjøa» Oslo med et mannskap som besto av den danske marineløytnant Godfred Hansen og nordmennene Helmer Hansen, Adolf Lindstrøm, Anton Lund, Peder Ristvedt og Gustav Wiik. Sjefen var Roald Amundsen som hadde to mål i sikte: Det ene å finne den magnetiske Nordpol og det andre å seile gjennom Nordvestpassasjen.

«Gjøa» seilte langs vestkysten av Grønland via Baffin Bay, Lancaster Sound til King William Land, som Amundsen kalte «Gjøahavn». Der tilbrakte ekspedisjonen to vintre med å kalkulere den nøyaktige posisjonen til den magnetiske nordpol som sist var lokalisert av briten Sir James Ross i 1831. Men ekspedisjonen besto av mannfolk som ifølge Amundsen-biografen Tor Bomann-Larsen var meget opptatt av de unge eskimokonene. Forfatteren antyder at Amundsen skal ha flere etterkommere i «Gjøahavn» før de sommeren 1905 klarte å rive seg løs for å avslutte ferden gjennom Nordvestpassasjen.

Fire stikkord beskriver Roald Amundsens bedrifter. Det er Nordvestpassasjen med «Gjøa», Sydpolen med «Maud», sleder og hunder i 1912, den besværlige reisen med «Maud» som andre skute gjennom Nordostpassasjen i 1920-årene og siden også forsøkene på å nå Nordpolen. Det skjedde først med «Maud» som frøs fast i isen, siden med de to Dornier-maskinene som ble ført av Hjalmar Riiser-Larsen og Leif Dietrichson. Først da Amundsen i 1926 gjorde et nytt forsøk med det styrbare luftskipet «Norge» lyktes det å plante en flaggborg på Nordpolen.

Nansen og Amundsen er to navn som er hamret inn i norsk polarhistorie, også som to forskjellige personligheter. Nansen, 17 år eldre enn sin landsmann og kollega, var vitenskapsmann, eventyrer, humanist, diplomat og samfunnsmenneske. Amundsen var eventyreren som søkte bragdene framfor fordypningene. – «Det begynte så lovende med vannprøver og magnetiske observasjoner; det endte i mer og mer utvendig akrobatikk, mindre og mindre fordypelse, «skriver Bomann-Larsen i portrettet av Norges store polarhelt.

I 1928 var det Nansen som holdt minnetalen i radio etter at Amundsen var forsvunnet da han for-

søkte å unnsette den italienske general Umberto Nobile med flybåten «Latham». Mens Nobiles luftsskip «Italia» ble funnet av en svensk ekspedisjon, endte Amundsen sitt liv i en redningsaksjon med mange ukjente sider som ennå ikke er avdekket. «Da verket var fullført, vendte han tilbake til Ishavets vidder, der hans gjerning lå,» sa Nansen.

Teknologiens arena

Fridtjof Nansen endte sitt liv i 1930 og avsluttet en epoke av polarforskningens historie som ble videreført da Norsk Polarinstitutt ble etablert i 1948. I etterkrigstiden har Arktis blitt arena for den mest moderne teknologi som kan oppvises. Amundsen og Nansens ekspedisjoner ble for det meste finansiert med private midler og sponsorvirksomhet. Nå er Arktis-forskningen blitt en kostnadskrevede oppgave som videreføres av suverene stater. Allerede i 1938 hadde russerne flytende isøyer som drev over Polhavet fram til Grønlands kyst. Etter krigen staset russerne på flere generasjoner isbrytere som holdt de arktiske ferdselsveier åpne fram til de russiske nordområdene opp til Beringstredet. Det store teknologiske gjennombruddet er kommet i perioden etter andre verdenskrig med utviklingen av atomubåten.

1958 er et merkeår i så måte. Da dukket den amerikanske atomubåten «Skate» opp i nærheten av Nordpolen. Samme år seilte atomubåten «Nautilus» gjennom Beringstredet opp til Nordpolen. Hva de russiske ubåtene har foretatt seg i Polhavet er mindre kjent. Barentshavet er et grunt hav ved inngangen til russernes store flåtebase på Kola. Det ble etterhvert gjenstand for en betydelig overvåking som både fra russisk og vestlig side lett kunne oppsøre ubåtvirksomhet. Derfor ble mye av den militære aktiviteten flyttet inn i Polhavet. Det isbelagte Arktis ble et konfrontasjonsområde for en høyt avansert ubåt- og navigasjonsteknologi, men også med vidtfarende våpensystemer, blant annet langtrekkende missiler som kan avfyres fra neddykkede posisjoner.

En suksess

Store konsentrasjoner av våpensystemer og militære interesser har preget de norske nærområ-

dene i nord. Likevel lyktes det å bevare den politiske avspenningen i området. Under den kalde krigen var norsk sikkerhetspolitikk preget av atomfrihet på norsk jord og tilbakeholdenhet for allierte øvelser fra Lyngfjord og nordover. Svalbards avmilitariserte status har også bidratt til avspenning i et høymilitarisert havområde. Sammenlignet med væpnede konflikter og terrorhandlinger i andre deler av verden har nordområdene vært en suksess for alle randstater i Arktis, målt i evne til tilbakeholdenhet og konfliktløsning.

Ved inngangen til det nye århundre øker den internasjonale interessen for Arktis og de arktiske sokkelområder opp til Nordpolen. Militær teknologi tas i bruk også til sivile formål, og mange land gjør krav på rettigheter til sokkelen, blant dem er Russland og Danmark-Grønland. Det blir økt virksomhet i det mest sårbare havområde i verden. Olje- og gass-utvinning kommer i et område hvor store fiskebestander har sitt naturlige vandringsområde. I langt større grad enn før kan de nordlige havområdene bli en transportarena for frakt av olje og gass.

Varslingskjeden

Nordområdene vil fortsatt være sikkerhetspolitisk viktig for Russland og for USA. Spørsmålet er hvilken rolle NATO påtar seg og hva EUs militære organisasjon vil bety for området.

Under den kalde krigen var Thule-basen på Grønland et viktig ledd i USAs og NATOs overvåkingsskjede på den nordlige halvkule. Alt tyder på at Danmark med støtte fra det grønlandske hjemmestyre, vil reforhandle militæravtalen fra 1951 om USAs bruk av Thule. Det kan bety at Grønland bli trukket med i USAs planer for en varslingskjede i forbindelse med det høyteknologisk avanserte rakettskjold. Også en rekke radarkjeder i Alaska vil bli trukket inn i varslingskjeden.

Både sivile og militære interesser går sammen inn i Arktis. Lange historiske linjer går sammen og varsler en ny aktivitet og en ny utnyttelse av områdene i nord. Den norske utfordringen er å bidra til ro og stabilitet og et fredelig samarbeid der de sivile interessene styrkes med vekt på en bærekraftig utvikling for det arktiske miljøet.