

Memorandum

om resultatene av parallellrevisjonen av russiske og norske myndigheters og organisasjoners implementering av Overenskomsten mellom Den russiske føderasjons og Kongeriket Norges regjeringer om samarbeid innenfor miljøvern av 3. september 1992, gjennomført av Den russiske føderasjons riksrevisjon og den norske Riksrevisjonen

1. Innledning

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon, heretter kalt partene, har gjennomført en parallellrevisjon av russiske og norske myndigheters og organisasjoners implementering av Overenskomsten mellom Den russiske føderasjons og Kongeriket Norges regjeringer om samarbeid innenfor miljøvern av 3. september 1992 (heretter – parallellrevisjonen, Overenskomsten av 3. september 1992). Parallellrevisjonen er gjennomført på grunnlag av Samarbeidsavtalen mellom Den russiske føderasjons riksrevisjon og den norske Riksrevisjonen av 19. april 2017 (vedlegg 1) og Avtalen om Den russiske føderasjons riksrevisjons og den norske Riksrevisjonens gjennomføring av parallellrevisjonen av 19. april 2017 (heretter – Avtalen om gjennomføring av parallellrevisjonen av 19. april 2017) (vedlegg 2).

Målet for parallellrevisjonen var å vurdere arbeidet til Den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjon som ble opprettet ved Artikkel 6 i overenskomsten av 3. september 1992 (heretter – Den blandede miljøkommisjonen), samt arbeidet til statlige myndigheter og organisasjoner med å gjennomføre prosjekter innen bevaring av biologisk mangfold, grensenært samarbeid og reduksjon av forurensning som er nedfelt i arbeidsprogrammene for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet i 2013–2015 og 2016–2018 (heretter – prosjekter, arbeidsprogrammer).

Parallellrevisjonens overordnede formål, problemstillinger, kriterier og metode ble fastlagt i Avtalen om gjennomføring av parallellrevisjonen av 19. april 2017 og Operativ plan av 9. oktober 2017 for den norske Riksrevisjonens og Den russiske føderasjons riksrevisjons gjennomføring av parallellrevisjonen (heretter – Operativ plan for revisjonen) (vedlegg 3).

Datainnsamlingen i parallellrevisjonen ble utført i henhold til nasjonale og internasjonale standarder for revisjon ved å gjennomføre felles og nasjonale revisjonshandlinger:

- partene har gjennomført nasjonale revisjoner;

- partene har gjennomført felles intervjuer med representanter fra norske og russiske myndigheter og organisasjoner som er bemyndiget til å gjennomføre tiltak innenfor miljøforskning og miljøvern (det ble gjennomført 6 intervjuer i Russland og 7 intervjuer i Norge);

- felles befarings av russiske og norske deler av Pasvik-Inari trilaterale park, inkludert Pasvikvassdraget;

- felles befarings av instrumenter for kontinuerlig måling av luftforurensning og annet hydrometeorologisk utstyr som er i drift i grenseområdene.

På bakgrunn av resultatene av parallellrevisjonen har Den russiske føderasjons riksrevisjon og den norske Riksrevisjonen ferdigstilt hver sin nasjonale rapport der hver part var ansvarlig for innholdet i sin rapport, og resultatene av de nasjonale revisjonene ble utvekslet.

Memorandumet fremlegges til orientering for parlamentene i henholdsvis Den russiske føderasjon og Norge, og kan også presenteres for Den internasjonale organisasjonen for riksrevisjoner (INTOSAI) og Den europeiske organisasjonen for riksrevisjoner (EUROSAI).

2. Bakgrunn for parallellrevisjonen

Ifølge Overenskomsten av 3. september 1992 gjennomføres det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet på grunnlag av internasjonale avtaler og prinsipper, det tar sikte på å løse sentrale miljøproblemer, opprettholde økologisk balanse, og omfatter blant annet studier av skadelige effekter på miljøet, samt utvikling og gjennomføring av tiltak for å forebygge og fjerne påvirkninger av disse.

Overenskomsten av 3. september 1992 forutsetter gjennomføring av samarbeid blant annet på følgende områder: vern av luftrommet og vannobjekter i grenseområdene; forebygging av miljøulykker; miljøovervåking og vurdering av påvirkningen på miljøet; utveksling av forskningsresultater og prosjektdokumentasjon innen rensing av avfallsgasser og avløpsvann fra industrielle (kommunale) anlegg. Samtidig skal partene til Overenskomsten av 3. september 1992 følge med på ny teknologi og prosjekter som skal forebygge miljøforurensning, og bidra til gjennomføring av disse.

For å lede og koordinere arbeid knyttet til gjennomføringen av Overenskomsten av 3. september 1992 ble Den blandede kommisjon etablert. Den er en viktig arena for norske og russiske myndigheter for å diskutere miljøvernspørsmål og å utveksle erfaring og kunnskap.

Under planleggingen av parallellrevisjonen tok Partene utgangspunkt i betydningen og relevansen av miljøsam arbeidsprosjektene, samt behovet for å videreutvikle samarbeidet på området.

3. Resultater av parallellrevisjonen

Når det gjelder de felles målene for parallellrevisjonen, kom Partene til de resultatene som det er redegjort for i dette avsnittet av Memorandumet.

3.1. Mål 1. Vurdere om eksisterende juridiske og organisatoriske mekanismer for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet sikrer oppnåelse av målene for samarbeid fastsatt i Overenskomsten av 3. september 1992.

Felles vurdering

Samarbeidet generelt er organisert og samordnet på et tilstrekkelig nivå. Ledere i Ministeriet for naturressurser og miljø i Russland (heretter –Naturressursministeriet) og Norges Klima- og miljødepartement, som leder Den blandede miljøkommisjonen i fellesskap, har etablert en konstruktiv løpende kontakt, og dette bidrar til etterlevelse av Overenskomsten av 3. september 1992.

Enkelte spørsmål om organiseringen av samarbeidet er forankret i arbeidsprogrammene. Blant annet har Den blandede kommisjonen fullmakt til å fastsette de viktigste samarbeidsområdene, vedta arbeidsprogrammer, velge samarbeidsformer og utpeke ansvarlige myndigheter for samordningen av samarbeidet, samt å utnevne sekretærer for Den blandede kommisjonen, koordinatorene for samarbeidsområdene og ledere for arbeidsgruppene på begge sider.

Samtidig bemerker Partene at miljøkommisjonen ennå ikke har utarbeidet regler og retningslinjer for samarbeidet som nevnes i Artikkel 6 i Overenskomsten av 3. september 1992. Utarbeidelse av disse dokumentene kan bidra til å konkretisere bestemmelsene i Overenskomsten av 3. september 1992, samt til å forbedre og styrke samarbeidet.

Etter enighet mellom partene i miljøsam arbeidet brukes det ulike samarbeidsformer for å gjennomføre arbeidsprogrammene: arbeidsgrupper innenfor samarbeidsområdene, koordinatorene for samarbeidet, ekspertgrupper og arbeidsgrupper for enkelte prosjekter. Aktivitetene til disse gruppene er ikke regulert fullt ut.

Målene for prosjektene i arbeidsprogrammene er formulert ganske bredt, noe som på den ene siden gir anledning til å sikre kontinuitet på lang sikt, men på den andre siden bidrar til at det utvikles ulike tilnærminger til vurdering av resultatene av prosjektene. For eksempel anses overvåkingen av Pasvikelven og vassdraget, som ble utført innenfor Pasvik-programmet og som går utover rammene for det statlige overvåkingsprogrammet i Russland, av den russiske samarbeidsparten som en vitenskapelig undersøkelse, mens den av den norske parten anses som offisiell statlig overvåking.

I tillegg bemerker partene at temaene til noen prosjekter på arbeidsprogrammene overlapper med tiltak under Barentsrådet og Arktisk råd. Blant annet er de trilaterale prosjektene med Russland, Norge og Finland oppført både i arbeidsprogrammene under det bilaterale samarbeidet og

under Barentsrådet, noe som bidrar til en synergieffekt fra gjennomføringen av de multilaterale prosjektene. Naturressursministeriet og Klima- og miljødepartementet lykkes i å koordinere samarbeidet både på bilateralt og multilateralt plan, og omfanget av unødig duplisering av oppgaver er lite.

Resultater fra den norske Riksrevisjonens undersøkelse

Den norske Riksrevisjonen vil vise til at Klima- og miljødepartementet har etablert en fellesgruppe for de mest sentrale norske myndighetsaktørene som deltar på norsk side i det bilaterale samarbeidet. Gjennom fellesgruppen og rapporteringen fra de ulike norske aktørene sikrer departementet regelmessig kontakt og dialog med de sentrale instansene om gjennomføringen av de ulike prosjektene. Det synes også å være en klar ansvarsfordeling mellom de ulike instansene. Etter den norske Riksrevisjonens vurdering framstår arbeidet som godt og hensiktsmessig organisert på norsk side.

Resultater fra Den russiske føderasjons riksrevisjons undersøkelse

Et spesielt trekk ved den russiske partens organisering av aktiviteter innenfor rammene av Overenskomsten av 3. september 1992 er et betydelig antall føderale utøvende myndigheter og myndigheter i de russiske føderasjonssubjektene samt et større antall vitenskapelige og frivillige organisasjoner, som deltar i samarbeidsprosjekter. Til tross for vanskelig koordinering av aktivitetene til prosjektdeltakerne, sikrer Naturressursministeriet samhandling på et tilstrekkelig nivå både når arbeidsprogrammene forfattes, gjennomføres og når prosjektrapportene utarbeides.

3.2. Mål 2. Vurdere resultatene av samarbeidsprosjekter som er gjennomført innen bevaring av biologisk mangfold, grensenært samarbeid og reduksjon av forurensning, samt identifisere faktorer og problemer som forhindrer gjennomføringen.

I parallellrevisjonen vurderte partene 11 prosjekter innen samarbeidsområdet biologisk mangfold, 8 prosjekter innen det grensenære samarbeidet og 3 prosjekter innen reduksjon av forurensning. De undersøkte prosjektene var på arbeidsprogrammene for 2013–2015 og 2016–2018.

Partene vil bemerke at hoveddelen av prosjektene er gjennomført som planlagt. Som følge av gjennomføringen ble det innhentet aktuell kunnskap om miljøtilstanden i grenseområdene og om grenseoverskridende arter.

3.2.1. Biologisk mangfold

Felles vurdering

En sammenlignende analyse av prosjekter innen biologisk mangfold på arbeidsprogrammene for 2013–2015 og 2016–2018 viste at målene for prosjektene har sammenheng med hverandre, og er identiske over tid for en rekke prosjekter, noe som gjør det mulig å sikre kontinuiteten i overvåkingsstudier og andre aktiviteter utført innenfor disse prosjektene. Samtidig kan partene, når de utarbeider et arbeidsprogram for neste treårsperiode, bestemme seg for å avslutte eller endre et pågående prosjekt ut fra dets betydning, samarbeidspartenes interesse i gjennomføringen, og tilgjengelig finansiering.

Grunnlaget for dette samarbeidet er Konvensjonen om biologisk mangfold av 1992. En rekke prosjekter innen bevaring av biologisk mangfold ble gjennomført både bilateralt og multilateralt.

Målet med samarbeidet om biologisk mangfold er å redusere tapet av biologisk mangfold ved å forvalte felles bestander av truede arter og deres leveområder. Begrepet "forvaltning av bestander av felles arter" er imidlertid ikke definert i bilaterale dokumenter.

Under gjennomføringen av biologisk mangfold-prosjektene ble det vist mest hensyn til overvåking og oppbygging av kunnskap om miljøtilstanden, noe som blant annet bidro til dypere kunnskap om felles bestander av truede og sårbare arktiske arter. Blant annet ble det fastslått genetiske forskjeller mellom underbestander av hvalross i Barentshavet, det ble på vitenskapelig

grunnlag utarbeidet et bestandsanslag for grønlandshval og narhval, og det ble innhentet oppdaterte data om snøugle, stellerand og dverggås.

I tillegg til felles aktiviteter for å utvide vitenskapelig kunnskap og øke informasjonsnivået, finnes det enkelte eksempler på forvaltningsbeslutninger for å sikre vern av arter. For eksempel har Russland og Norge igangsatt flere vernetiltak for å forhindre ytterligere nedgang i bestanden av dverggås, som er oppført på rødlisten utarbeidet av Den internasjonale naturvernunionen.

Samtidig lyktes ikke partene i miljøsam arbeidet i å gjennomføre noen planlagte aktiviteter i prosjektene om bærekraftig turisme på de arktiske øyene og samarbeid om en rødliste for Barentsregionen, dette på grunn av flere faktorer (mangler i prosjektplanleggingen, mangel på finansiering osv.).

Resultater fra Kongeriket Norges Riksrevisjons undersøkelse

Norsk og russisk side har i løpet av undersøkelsesperioden lagt et grunnlag for tettere samarbeid om den felles isbjørnbestanden. Intensjonsavtalen av 16. februar 2015 mellom Klima- og miljødepartementet og Naturressursministeriet la til rette for felles telling av felles isbjørnbestanden. Forberedelsen til tellingen ble gjort god tid i forveien, men kort tid før toktet avslø russiske myndigheter søknaden om forskningsfartøyets adgang til russisk farvann. Dette førte til et usikkert bestandsanslag for den felles isbjørnbestanden fordi tellingen bare ble gjort i norske farvann. Etter den norske Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at norske forskere ikke fikk tilgang til russiske områder i forbindelse med det planlagte isbjørntoktet.

Resultater fra Den russiske føderasjons riksrevisjons undersøkelse

I rapporten fra Den russiske føderasjons riksrevisjon bemerkes det at den føderale offentlig finansierte institusjonen «Pasvik statlige naturreservat», som en av de mest aktive deltakerne i samarbeidet, i 2013–2017 ikke registrerte kritiske endringer i tilstanden til økosystemet i det russiske naturreservatet som grenser til vernede naturområder i Norge. Statusen for sårbare arter som er oppført på rødlisten for Den russiske føderasjon ble karakterisert som stabil.

Både den norske og den russiske samarbeidspart gjennomførte sin nasjonale telling av isbjørnbestanden i Barentshavet i 2013-2017. Forskning, overvåking og telling av isbjørn i Russland var utført av ledende vitenskapelige institusjoner, som f. eks. A. N. Severtsovs Institutt for økologi og evolusjon under Det russiske vitenskapsakademiet, Det russiske forskningsinstituttet for miljøvern og Nasjonalparken Russkaja Arktika. De bilaterale tiltak for forskning og overvåking av isbjørn i henhold til Avtalen av 3. september 1992 var koordinert med aktivitetene innenfor Fempartsavtalen om bevaring av isbjørn av 15. november 1973 som ble inngått av landene hvor isbjørn har sitt habitat (Russland, Norge, USA, Canada, Danmark (Grønland)), samt under CAFF i Arktisk Råd, som Norge og Russland er aktive deltakere i.

3.2.2. Det grensenære samarbeidet

Felles vurdering

Tatt i betraktning den geografiske beliggenheten og den felles grensen, samt den grenseoverskridende karakteren til Pasvikelven, ble en vesentlig del av prosjektene innen det grensenære samarbeidet gjennomført i et trilateralt format (Russland, Norge, Finland).

Hovedformålene for det grensenære samarbeidet om å bidra til å redusere forurensning, utvikle et forvaltningssystem for vernede naturområder og overvåking av terrestriske økosystemer og Pasvikelva, som er fastsatt i arbeidsprogrammene, overlapper delvis med målene for prosjekter om biologisk mangfold.

I 2013–2017 var samhandlingen et innenfor prosjektene i det grensenære samarbeidet preget av høy aktivitet.

En av hovedoppgavene i det grensenære samarbeidet er å videreutvikle metodene for miljøovervåking, herunder i vann og i luft, blant annet ved å styrke sammenlignbarheten og

påliteligheten til måleresultatene og å skaffe til veie grunnlagsdata som gjør det mulig å foreta en objektiv vurdering av miljøsituasjonen.

Partene ble enige om at hovedresultatet av luftovervåkingsprosjektene er partenes forståelse av statusen for grenseoverskridende luftforurensning i grenseområdene, samt at de har fått pålitelige og sammenlignbare resultater fra observasjoner av svoveldioksid i luft.

I perioden 2013–2016 overskred årsmiddelkonsentrasjonen av svoveldioksid i luft i byen Zapolyarny og tettstedet Nikel de russiske grenseverdiene. Den var i tettstedet Nikel mellom 1,4 og 2,2 ganger høyere enn grenseverdien, og i byen Zapolyarny – mellom 1,6 og 1,9 ganger høyere enn grenseverdien. På grunn av de grenseoverskridende utslippene i grenseområdene har det tidvis også vært overskridelser av de norske grenseverdiene for svoveldioksid på norsk side.

Grenseverdiene for tungmetaller i luft og prøvetakingsmetodene for å fastslå tungmetallkonsentrasjonene avviker i Russland og Norge.

For å kontrollere kvaliteten på målinger av tungmetaller i nedbør utfører samarbeidspartenes involverte myndigheter (foretak) internasjonale sammenligningstester mellom laboratorier (internasjonal interkalibrering).

I revisjonsperioden ble det i de russiske og norske grensenære områdene ikke registrert noen overskridelser av grenseverdiene for tungmetaller i luft.

Innenfor Pasvik-programmet ble det fremskaffet omfattende kunnskap om tilstanden til vannøkosystemet.

Den norske Riksrevisjonens resultater

Den norske Riksrevisjonen vil vise til at partene allerede fra starten av samarbeidet i 1988 var opptatt av å definere hvor mye forurensning naturen tåler. På det 18. miljøkommisjonsmøtet i 1.-2. desember 2015 ble det vist til Felleserklæringen av 27. april 2010 mellom Norges daværende statsminister Jens Stoltenberg og Russlands daværende president Dmitrij Medvedjev som understreket målet om å bringe utslippene ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grenseområdene. Riksrevisjonen merker seg at forurensningen tidvis har overskredet de norske grenseverdiene for svoveldioksid og at virksomheten som forårsaker denne forurensningen samtidig ikke overskrider sine midlertidige utlippstillatelser fra russiske myndigheter som fastsettes for perioden virksomheten gjennomgår modernisering. Det er derfor ubetinget positivt at det gjennom innføring av krav om bruk av beste tilgjengelig teknologi i Russland fra 2019 forventes at utslippene vil gå ytterligere ned.

Den norske Riksrevisjonen merker seg at Norge og Russland fortsatt ikke er enige om hva som anses som god miljøtilstand. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig at miljøkommisjonen i tråd med de overordnende målene for samarbeidet fortsatt arbeider videre med disse spørsmålene.

I den norske revisjonen er det vist til at det vinteren 2016 ble registrert ekstra høye verdier av svoveldioksid både i Karpdalen og på Svanvik i Finnmark. Dette skyldtes at vindretningen snudde slik at røykfanen fra Nikel ble ført mot Norge. Selv om det ble gitt varslinger lokalt og til nasjonale myndigheter, avdekket episoden at det er mangelfulle rutiner for varsling til befolkningen i Sør-Varanger kommune ved slike episoder. Klima- og miljødepartementet viser til at det per oktober 2018 foreligger et utkast til en permanent rutine for varsling til lokalbefolkningen ved episoder med forhøyede konsentrasjoner av svoveldioksid i grenseområdene i Finnmark.

Den norske Riksrevisjonen vil i forbindelse med overvåkingen av matsikkerheten i grenseområdene vise til at det ikke finnes noen grenseverdier for dioksiner i reinkjøtt i Norge.

Den russiske føderasjons riksrevisjons resultater

Prinsippene for regulering av luftkvalitet har som sitt mål å verne befolkningens helse og velvære i Norge, som anvender EU-direktiver, og i Russland. Måtene å regulere luftforurensningen på er imidlertid forskjellige.

I Russland blir kriteriene for luftsikkerheten, herunder grenseverdiene, fastsatt av hygienenormene som utarbeides av Den føderale tilsynstjenesten for forbrukerrettigheter og menneskets velvære.

For å kunne sammenlikne de russiske og de norske verdiene for luftkvalitet kreves det en differensiert tilnærming som tar hensyn til forskjellene i gjennomsnittsberegning, metodene for prøvetaking og andre faktorer.

En mulig løsning på å harmonisere målverdiene for luftkvalitet som anvendes i Russland og EU krever, generelt sagt, et vitenskapelig grunnlag som tar hensyn til risikovurdering når det gjelder befolkningens helse og andre indikatorer.

Den russiske lovgivningen fastsetter standarder for tillatt miljøpåvirkning fra næringsvirksomheter, bl.a. grenseverdier for forurensende stoffer som slippes ut i luften (heretter grenseverdiene) som Den føderale tjenesten for tilsyn av naturbruk fastsetter for hvert foretak.

En bedrift kan også få utstedt en tillatelse for midlertidig godkjente utslipp til luft (heretter MGU, begrensninger). I dette tilfelle må bedriften utvikle en moderniseringsplan for produksjonen, sette renseanlegg i drift og andre miljøverntiltak. Samtidig åpner de russiske kravene for økonomiske insentiver til at produksjonen skal holdes innenfor grenseverdiene (hvis grenseverdiene overskrides, blir satsen for negativ påvirkning på miljøet økt 5 ganger).

Ytterligere reduksjon av utslippene (kontrollerte utslipp) av forurensende stoffer vil bli utført av Kola GMK i samsvar med bestemmelsene i Den føderale loven av 21. juli 2014 nr. 219-FZ «Om endringer i Den føderale miljøvernloven og enkelte rettsakter i Den russiske føderasjon» som trår i kraft i 2019 og som forutsetter normering av skadelige miljøvirkninger og anvendelse av beste tilgjengelige teknologi.

I byen Zapolyarny er røstingsanlegget nedlagt, og man har gått over til kun mekanisk brikettering. I smelteanlegget i tettstedet Nikel er smelteovnen totalrenovert, noe som gjorde det mulig å redusere de «lave» utslippene av svoveldioksid.

Samtidig bemerker Den russiske føderasjons riksrevisjon at analysen av data fra Den føderale tjeneste for offentlig statistikk indikerer en nedgang i svoveldioksidutslippene i Petsjenga kommune i 2014–2016, som følge av gjennomføring av et program ved Kola GMK for å redusere utslippene, som blant annet inkluderer modernisering av produksjonen.

Den nasjonale rapporten fra Den russiske føderasjons riksrevisjon viser til at i byen Zapolyarny og i tettstedet Nikel er varslingssystemet ved overskridelser av maksimalt tillatte konsentrasjoner av svoveldioksid i luft organisert på en tilstrekkelig måte. Opplysninger om det faktiske nivået av luftforurensning overføres til Felles vaktentral i Petsjenga kommune, og til andre interesserte organer. I tillegg meldes det automatisk fra om konsentrasjoner av svoveldioksid i luft til kontrollpanelet hos vakthavende ved Kola bergverks- og metallurgiselskap AS (heretter – Kola GMK) for rask reduksjon av utslippet av forurensende stoffer. Dessuten varsles bedriftene i fylket, inklusive Kola GMK, om ugunstige meteorologiske forhold for å ta avgjørelser om utslippsreduksjoner.

3.2.3. Reduksjon av forurensning

Felles vurdering

I samarbeidet om reduksjon av forurensning er det oppnådd visse positive resultater, til tross for utilstrekkelig tempo i gjennomføringen av enkelte tiltak.

Etter Den russiske føderasjons riksrevisjons og den norske Riksrevisjonens vurdering er det positivt at russiske myndigheter gjorde bruk av norske erfaringer ved utarbeidelsen av en

implementeringsplan for oppfyllelsen av Den russiske føderasjons forpliktelser etter Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter.

Som et resultat av gjennomføringen av prosjekter for rehabilitering av forurenset grunn i Arkhangelsk fylke ble det opprettet et geografisk målesystem, «Kart over landarealer forurenset med oljeprodukter i Arkhangelsk fylke», samt gjennomført en kartlegging av forurensete arealer og en rangering etter graden av miljørisiko.

Den norske Riksrevisjonens resultater

Norske miljømyndigheter viser til at norsk side ikke har vært direkte delaktig i å kartlegge de forurensete områdene i Arkhangelsk. Det har foreløpig ikke vært tilgjengelige midler til rehabilitering av grunnen i Arkhangelsk fylke innenfor rammene av det bilaterale miljøsam arbeidet.

Den russiske føderasjons riksrevisjons resultater

I rapporten fra den russiske riksrevisjonen bemerkes det at Russland i 2012–2017 gjennomførte omfattende nasjonale tiltak for å fjerne miljøskader knyttet til tidligere miljøaktiviteter på øygruppene Novaja Semlja og Franz Josefs land, noe som resulterte i fjerning og håndtering av over 57 000 tonn avfall i ulike fareklasser (inkludert oljeslam), som generelt har hatt en positiv innvirkning på økosystemets tilstand i Barentsregionen.

3.3. Mål 3. Analysere mekanismene og egenskapene ved finansieringen av samarbeidsprosjektene

Felles vurdering

Partene bemerker at de økonomiske aspektene ved det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet ikke er klart regulert gjennom Overenskomsten av 3. september 1992.

Samtidig, ut i fra de generelle prinsippene for det bilaterale samarbeidet, er finansiering fra begge samarbeidspartene en forutsetning for en vellykket gjennomføring av prosjektene.

I 2013–2017 brukte samarbeidspartene aktivt mekanismer for ekstern finansiering av prosjekter, særlig innenfor Kolarctic-programmet i det grensenære samarbeidet. Det var en ulempe med programmet at noen av prosjektene kun varte i en begrenset periode.

Partene understreker at for enkelte prosjekter er utilstrekkelig finansiering samt forsinket finansiering viktige faktorer som påvirker gjennomføringen av prosjektene.

Den norske Riksrevisjonens resultater

I den norske Riksrevisjonens undersøkelse vises det til at Klima- og miljødepartementet finansierer en vesentlig del av miljøsam arbeidet gjennom en årlig bevilgning over Utenriksdepartementets budsjett. De norske deltakerne bruker også av egne midler og søker om midler fra andre kilder for å gjennomføre aktiviteter under samarbeidet. Klima- og miljødepartementet utarbeider imidlertid ingen samlet oversikt over medgåtte midler til det norsk-russiske miljøsam arbeidet.

Den norske Riksrevisjonen viser til at belastningsfullmakten fra Utenriksdepartementet har kommet relativt sent på året. I perioden 2015–2018 har midlene blitt utbetalt til aktørene i månedene mars–mai. Samtidig skal aktørene som mottar midlene gjennom belastningsfullmakten rapportere om bruken av disse midlene om høsten samme år. Den relativt sene utbetalingen gir mindre rom for aktørene til å gjennomføre de planlagte aktivitetene. For å sikre at aktivitetene kan gjennomføres, må aktørene bruke av egne midler i påvente av eventuelle innvilgelser av søknader og utbetalinger av midlene. Selv om det må påregnes noe tid til å avklare fordelingen av Stortingets bevilgede midler internt i Utenriksdepartementet, synes det etter den norske Riksrevisjonens vurdering som at utbetalingene kommer unødig sent.

Den russiske føderasjons riksrevisjons resultater

Rapporten fra Den russiske føderasjons riksrevisjon viser til at den russiske

samarbeidsparten finansierte gjennomføringen av Overenskomsten av 3. september 1992 fra de føderale og regionale budsjettene, samt fra kilder utenom offentlige budsjetter (inntekter fra tjenester og arbeid fra føderale offentlige finansierte institusjoner mot vederlag, støtte gjennom internasjonale fond, samt andre kilder).

Utarbeidelse, godkjenning og vurdering av rapporter om bruk av disse midlene utføres av russiske myndigheter og organisasjoner som deltar i samarbeidet, i samsvar med budsjettlovgivningen i Den russiske føderasjon.

4. Anbefalinger

For ytterligere å styrke det bilaterale norsk-russiske miljøsamarbeidet, finner Den russiske føderasjons riksrevisjon og den norske Riksrevisjonen det hensiktsmessig å foreslå for lederne av Den blandede norsk-russiske miljøkommisjonen å vurdere spørsmålet om utarbeidelse av organisasjonsdokumenter som er fastsatt i artikkel 6 i overenskomsten av 3. september 1992 og som regulerer arbeidet i miljøkommisjonen, blant annet når det gjelder utarbeidelse av rapporter om gjennomføringen av arbeidsprogrammene, med den hensikt å forbedre miljøvernssamarbeidet. Ved utarbeidelsen av arbeidsprogrammene bør det tas hensyn til samarbeidspartenes gjensidige interesse i resultatene, samt tilgjengeligheten av ressurser til prosjektene, blant annet finansiering.

- Vedlegg:
1. Kopi av Samarbeidsavtalen mellom Den russiske føderasjons riksrevisjon og den norske Riksrevisjonen av 19. april 2017 på 4 s. i 1 eks.
 2. Kopi av avtalen om gjennomføring av parallellrevisjonen av Den russiske føderasjons riksrevisjon og den norske Riksrevisjonen av 19. april 2017 på 8 s. i 1 eks.
 3. Kopi av Operativ plan for revisjonen på 20 s. i 1 eks.

Riksrevisoren i Kongeriket Norge

Per-Kristian Foss

«___» _____ 2019

Formann i Den russiske føderasjons
riksrevisjon

A. L. Kudrin

«___» _____ 2019