

Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland

Lars Rowe, Geir Hønneland og Arild Moe

Rapport utarbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet



Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland

Rapport utarbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet

Lars Rowe
lars.rowe@fni.no

Geir Hønneland
geir.honneland@fni.no

Arild Moe
arild.moe@fni.no

September 2007



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2007

Title

Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland
(Evaluation of Norwegian-Russian Environmental Collaboration 1995-2006)

Publication Type and Number

FNI-rapport 7/2007

Pages

47

Authors

Lars Rowe, Geir Hønneland and Arild Moe

ISBN

978-82-7613-510-7

Project

07108

ISSN

1504-9744

Abstract

In this report, we present the findings of our evaluation of the Norwegian-Russian collaboration on environmental issues from 1995 to 2006. The central body of this collaboration is the Norwegian-Russian Environmental Commission, established in 1988 (then as the Norwegian-Soviet Environmental Commission) and renewed in 1992. The Commission has developed a number of working areas, of which three have been studied specifically: (i) the cleaner production programme; (ii) the transboundary environmental collaboration; and (iii) the collaboration on cultural heritage. In addition, this evaluation concentrates on two project areas directly under the auspices of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs: (i) the energy saving programme in Northwest-Russia; and (ii) the bioenergy programme in Russia. Our main empirical source has been a number of in-depth interviews with participants on both sides. Additional information has been drawn from written material such as minutes, project reports, propositions to the Norwegian parliament, etc. After an examination of the overarching level of the collaboration and the individual project areas mentioned above, the report briefly discusses potential future developments in the Norwegian-Russian environmental collaboration.

Key Words

environmental collaboration, Russia, Barents Region, border areas, evaluation

Orders to:

Fridtjof Nansen Institute
Postboks 326
N-1326 Lysaker, Norway.

Tel: (47) 6711 1900
Fax: (47) 6711 1910
Email: post@fni.no
Internet: www.fni.no

Innhold

Sammendrag	iii
1 Innledning	1
1.1 Problemstilling, gjennomføring og metode	1
1.2 Disposisjon	3
2 Samarbeidet i brede trekk	4
2.1 Målformuleringer i styrende dokumenter	4
2.2 Tematiske prioriteringer i perioden	7
2.3 Ressursbruk i perioden	9
2.4 Organisering av samarbeidet	11
2.5 Utviklingen i russisk miljøbyråkrati, konsekvenser for det bilaterale samarbeidet	15
3 Utvalgte samarbeidsområder	18
3.1 “Renere produksjon”	18
3.1.1 Beskrivelse av arbeidsområdet	18
3.1.2 Hovedinntrykk fra intervjuer	19
3.1.3 Oppsummerende betraktninger	21
3.2 Det grensenære samarbeidet	22
3.2.1 Beskrivelse av arbeidsområdet	22
3.2.2 Hovedinntrykk fra intervjuer	25
3.2.3 Oppsummerende betraktninger	27
3.3 Kulturminnesamarbeidet	28
3.3.1 Beskrivelse av arbeidsområdet	28
3.3.2 Hovedinntrykk fra intervjuer	29
3.3.3 Oppsummerende betraktninger	31
3.4 Enøk- og bioenergisamarbeidet	32
3.4.1 Beskrivelse av arbeidsområdet	32
3.4.2 Hovedinntrykk fra intervjuer	34
3.4.3 Oppsummerende betraktninger	36
4 Konklusjoner og utviklingsrom	39
Vedlegg: Alfabetisk liste over intervjuobjekter	45
Figurer	
2.1 Bevilgninger til Miljøverndepartementet over Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa 1995–2006	10
2.2 Faktisk brukte midler til Miljøverndepartementets samarbeid med Russland	10
3.1 Bevilgninger til “Enøk i Nordvest-Russland” 1995–2006	33

Sammen drag

Den blandede norsk-sovjetiske miljøvernkommisjonen ble etablert i 1988 og videreført som norsk-russisk kommisjon gjennom en revidert samarbeidsavtale i 1992. Forurensningen fra nikkilverket i Petsjenga var den viktigste saken de første årene, og tidlig på 1990-tallet kom kartlegging av radioaktiv forurensning til som et sentralt arbeidsområde. Fra midten av 1990-tallet ble det en målsetting å gjøre kommisjonen til et forum for bredere institusjonssamarbeid mellom Norge og Russland innenfor miljøvern. Biologisk mangfold og kulturminnevern ble inkludert, samt opplæringsprogrammet “Renere produksjon”, som i hovedsak innebærer kurs for russiske ingeniører i avfallsminimering og ren teknologi. Grenseregionalt samarbeid mellom Finnmark og Murmansk fylker hadde også en sentral plass i kommisjonens arbeid. Rundt 2002–03 ble vern av de nordlige havområdene definert som hovedprioritet.

Fra norsk side har aktivitetene under kommisjonen blitt finansiert gjennom bevilgninger fra Utenriksdepartementet til Miljøverndepartementet som del av prosjektsamarbeidet med Sentral- og Øst-Europa. Bevilgningene var størst i perioden 1995–97, med årlig støtte på NOK 30-50 mill. Siden 1998 har de stort sett ligget på rundt NOK 15 mill. i året. Omfanget av faktisk brukte midler nådde en topp i 1998, med NOK 47 mill. Også forbruket har ligget rundt NOK 15-20 mill. i året siden 1999. Opp mot en tredjedel av bevilgningene har gått til norsk andel av det nordiske miljøfondet, som er plassert i Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO). Andelen har blitt redusert de senere år. Den største enkeltposten har vært reduksjon av industriforensning, hvorav størstedelen har gått til “Renere produksjon”: NOK 5-6 mill. i året, men noe redusert senere år. Vern av havmiljøet og grensenært samarbeid har vært andre store budsjettposter.

Den overordnede målsettingen fra norsk side i en tidlig fase om å bidra til omstrukturering av russisk politikk og samfunn synes noe ambisiøs, og miljøvern har da også blitt nedprioritert i russisk politikk i perioden. På det mer operative plan er det overensstemmelse mellom bevilgninger og erklærte tematiske prioriteringer. Noe slående er det at industriforensning med “Renere produksjon” i spissen har fått såpass mye mer enn de andre satsingsområdene. Det var først i 2006 at vern av havmiljø nærmet seg industriforensning i bevilgede midler.

Organiseringen på norsk side – som i stor grad også har vært søkt overført til det bilaterale nivået – har endret seg i takt med bevilgninger og aktivitetsnivå. I så måte må den sies å ha vært fleksibel og i hovedsak fungert godt. Enkelte av de underordnede etatene har ønsket større uavhengighet fra Miljøverndepartementet til å fordele midler seg imellom. Store reorganiseringer på russisk sider har til tider redusert aktivitetsnivået i kommisjonen, og arbeidet synes ikke like høyt prioritert på politisk nivå i Russland som i Norge. Samtidig opplever man fra norsk side at det russiske Naturressursministeriet – som har hatt ansvar for miljøvern i Russland siden 2000 – har blitt en mer stabil og engasjert samarbeidspartner de siste årene. Russerne har også i tiltakende grad bidratt med prosjektfinansiering.

“Renere produksjon” oppleves som et fornuftig konsept og har blitt godt mottatt i russiske bedrifter. Det er eksempler på at bedrifter selv har betalt for å arrangere enkeltkurs og på at tekniske høyskoler har adoptert programmet. Det har også hatt gjennomslag i Barentsregionens miljøvernssamarbeid. Det synes likevel urealistisk at “Renere produksjon” i overskuelig framtid vil kunne bli økonomisk selvgående, og ideen har ikke blitt tatt opp av russiske miljøvernmyndigheter, slik man fra norsk side i utgangspunktet håpet på. Det er også knyttet usikkerhet til de reelle miljøforbedringene som følge av programmet, da det ikke eksisterer tilfredsstillende rapporteringsmekanismer for de planlagte tiltakene i bedriftene.

Det grensenære samarbeidet er en samlebetegnelse på ulike aktiviteter i det norsk-russiske grenseområdet. Mye av arbeidet har vært knyttet til registrering av utslipp fra nikkilverket og konsekvenser av dette. Samarbeid mellom Pasvik naturreservat og Pasvik *zapovednik* inngår også. Ustabilitet på russisk side har påvirket den forvaltningsmessige delen av samarbeidet negativt. Forsknings-samarbeidet, som også har forvaltningsmessige konsekvenser, oppleves som vellykket. Det grensenære samarbeidet har en sterk symbolverdi og må sies å utgjøre en logisk kjerne i det norsk-russisk miljøvernssamarbeidet.

Kulturminnevernssamarbeidet tok til på et tidspunkt da statlig russisk støtte til dette feltet var mangelfull. Det finansielle bidraget fra norsk side opplevdes derfor som svært viktig. Men også kompetanseoverføring trekkes fram av begge sider. Russerne har i stor grad adoptert den norske helhetlige tilnærmingen til kulturminnevern, som også trekker inn lokalbefolkningen i forvaltningen av kultur- og naturarv. Nordmennene har på sin side dratt nytte av bevart håndverkskunnskap på russisk side. Den russiske støtten til kulturminnevern har økt betraktelig de siste årene, og de russiske deltakerne i samarbeidsprosjektene mener at det faglige samarbeidet kan fortsett også uten den norske pengestøtten.

Feltene energiøkonomisering og bioenergi har ligget under Utenriksdepartementets portefølje og derfor ikke vært en del av arbeidet under den norsk-russiske miljøvernkommisjonen. Enøk-arbeidet, som blant annet har vektlagt utviklingen av et russisk nettverk av Enøk-sentre, synes i stor grad å ha vært vellykket. Sentrene er i hovedsak selvgående, selv om støtte fortsatt kanaliseres gjennom finansieringsordninger der Norge bidrar, som NEFCO. Her ligger likevel en viktig distinksjon idet NEFCO-støtten er basert på sentrenes selvstendige søknader. Når det gjelder bioenergissamarbeidet, synes det klart at dette har lidd under manglende muligheter for reelle investeringer i de prosjekter som er utredet for konvertering til biobrensel. Et spørsmål i denne sammenhengen er hvorvidt prosjekter som tar sikte på konvertering til bioenergi burde kunne finansieres over budsjetter som i større grad vektlegger de økonomiske aspektene ved slike tiltak. Man ville dermed kunne oppnå en større aksept for konverteringstiltak i Russland, der bedriftsøkonomiske mål har langt større gjennomslagskraft enn de miljøpolitiske.

Et hoveddilemma i fortsettelsen av arbeidet er hvorvidt den relativt store tematiske spredningen skal videreføres, og i hvilken grad samarbeidet skal innebære økonomisk støtte fra norsk til russisk side. Evalueringen av

utvalgte satsingsområder viser ulike erfaringer mht. utfasing av aktiviteter som i større eller mindre grad var ment å være midlertidige. Innenfor Enøk-samarbeidet ble det etablert et nettverk av regionale sentre som nå opererer på selvstendig basis, uten direkte driftsstøtte fra norsk side. Dette har ikke skjedd innenfor "Renere produksjon". Til tross for at programmet oppleves som vellykket, gjør den manglende gjennomslagskraften for konseptet i russisk miljøforvaltning det betimelig å spørre seg om dette er en aktivitet Norge bør fortsette å finansiere. Innenfor kulturminnevern er den økte russiske finansieringen en anledning til å gi den norske støtten en verdig avslutning. Generelt tilsier den bedrede økonomiske situasjonen i Russland at miljøvernssamarbeidet i mindre grad bør baseres på norsk prosjektstøtte. Samtidig er det et dilemma at miljøvern for øyeblikket er lavt prioritert i russisk politikk.

Det ovenstående peker i retning av at man bør innsnevre antall arbeidsområder i kommisjonen. Vektleggingen av havmiljø de senere år synes fornuftig og bør rendyrkes ytterligere. Dette kan imidlertid også omfatte landbasert virksomhet i områder som drenerer til Barentshavet. Forslaget om å gjøre kommisjonen til en arena for mer overordnede policyvurderinger, og mindre teknisk rettet, er også fornuftig, ikke minst for å sikre interesse på politisk nivå i Russland. Dette er allerede vedtatt, men i noe uforpliktende form, og ennå ikke implementert til fulle. Oppsummeringsvis bør altså arbeidet i kommisjonen i enda større grad fokusere på de grensenære områdene på land og i Barentshavet, samt få et noe mindre teknisk preg. På lengre sikt kan det også vurderes å etablere norsk-russiske fora hvor både ressurs- og miljøforvaltning i Barentshavet inngår.

1 Innledning

Denne rapporten presenterer resultatet av Fridtjof Nansens Institutt (FNI) evaluering av det norsk-russiske miljøsam arbeidet fra 1995 til 2006. Samarbeidet startet allerede i 1988, da Norge og Sovjetunionen undertegnet en miljøavtale og opprettet en blandet miljøkommisjon som det sentrale organet for utvikling av samarbeidet. Både i de første syv årene, fram til 1995, og i perioden etter har en rekke endringer funnet sted i rammevilkårene for samarbeidet. Den mest dramatiske endringen, Sovjetunionens sammenbrudd, skjedde allerede før perioden vi her skal se nærmere på. Ikke desto mindre har denne historiske hendelsen hatt vidtgående konsekvenser for det norsk-russiske forholdet. Endringsprosessen som startet i 1991, ble ikke avsluttet med undertegnelsen av den nye og reforhandlede miljøavtalen mellom Norge og Russland i 1992. Omformingen i Russlands administrative system og økonomiske liv pågår stadig, og russiske organisatoriske og politiske rammevilkår har av nødvendighet vært et sentralt tema i det norsk-russiske samarbeidet gjennom hele perioden som er evaluert.

En av de viktigste enkeltsakene i det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet er utslippene fra Petsjenganikkel-kombinatet i grensebyen Nikel. Vi skal i denne rapporten ikke følge utviklingen i nikkelsaken ettersom dette ligger utenfor mandatet for evalueringen. Her har den en plass bare i egenskap av å ha dannet utgangspunkt for det norsk-russiske miljøsam arbeidet. Problematikk knyttet til svoveldioksidutslippene fra Nikel har nemlig stått sentralt i en rekke norsk-russiske prosjekter selv om de fleste av disse ikke har vært innrettet mot å gjøre noe med hovedproblemet – utslippene i seg selv. Det dreier seg her i første rekke om overvåking av luft, jord og vann i det området utslippene fra nikkerverket kan tenkes å ha hatt en effekt. Noe av denne aktiviteten vil omtales senere i rapporten.

Tiltak mot spredning av radioaktiv forurensning har vært et annet hovedelement i det norsk-russiske samarbeidet i nord siden begynnelsen av 1990-tallet. Av en samlet norsk innsats på omkring tre milliarder kroner til prosjektsamarbeid med Russland siden 1993 har ulike bilaterale og multilaterale atomprosjekter stått for en tredel. Dette er med andre ord den klart største enkeltporteføljen innenfor det norsk-russiske samarbeidet innenfor alle felt. Heller ikke atomsamarbeidet vil behandles i denne rapporten, også fordi mye av aktiviteten faller utenfor arbeidsområdet til den norsk-russiske miljøvernkommisjonen. Atomhandlingsplanen ble evaluert i 2000.¹

1.1 Problemstilling, gjennomføring og metode

Evalueringen bygger på mandat av 19.01.2007, spesifisert i tilbud fra FNI av 09.02.2007 og endelig prosjektbeskrivelse fra FNI av 21.03.2007. Den overordnede problemstillingen er hvorvidt miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland har vært hensiktsmessig organisert i perioden fra

¹ Hønneland, Geir & Arild Moe (2000), *Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety: Priorities, Organisation, Implementation*, Evaluation Report 7/2000, Utenriksdepartementet: Oslo.

1995 til 2006. Evalueringen tar for seg samarbeidet som helhet, men går i tråd med mandatet og prosjektskissen særlig i dybden på følgende områder:

- programmet “Renere produksjon”
- det grensenære samarbeidet
- kulturminnesamarbeidet
- samarbeid innenfor energibesparende tiltak og biobrensel

Evalueringsteamet har hatt 3,5 månedsverk til disposisjon, fordelt blant de tre medlemmene av teamet. Grovt regnet har ca. 2,5 månedsverk gått til datainnsamling, hovedsakelig intervjuer med sentrale aktører i Norge og Russland, og 1 månedsverk til skriving av rapporten. Evalueringen ble gjennomført i perioden fra slutten av mars til medio juni 2007. Etter kommentarer på en foreløpig rapportversjon fra oppdragsgiver og sentrale deltakere i juni ble endelig rapport ferdigstilt i august 2007.

Intervjuene utgjør evalueringens hovedempiri. Det ble under evalueringsarbeidet foretatt en intervjureise til Murmansk i mars 2007, en til Moskva, en til Finnmark (Kirkenes og Vadsø) og en til Nordvest-Russland (Arkhangelsk og Murmansk) i april 2007 samt en til St. Petersburg og Moskva i mai 2007. Det ble i alt gjennomført intervjuer med 55 personer, 27 russiske og 28 norske. De fleste intervjuene ble foretatt på intervjuobjektets kontor og varte 1-2 timer. Et mindre antall av intervjuene i Norge ble foretatt per telefon. Alle intervjuene i Russland ble foretatt på russisk, altså uten bruk av tolk. Dette antas å redusere faren for misforståelser, og ikke minst er det vår erfaring at russiske intervjuobjekter svarer friere når intervjuet foregår på deres morsmål enn når svarene skal oversettes. Det ble ikke brukt båndopptaker fordi dette antas å føre til at intervjuobjektene, særlig på russisk side, uttaler seg mindre fritt enn de gjør uten bruk av båndopptaker.² Det ble imidlertid laget detaljerte intervjureferater, som til sammen utgjør et materiale som i omfang og detaljrikdom langt overskrider grensene for hva det er plass til å diskutere i denne evalueringsrapporten. Intervjuene kan klassifiseres som halvstrukturerte samtaler. Intervjuobjektene fikk på forhånd presentert hvilke tema som skulle diskuteres, men selve intervjuet var ikke styrt av noen detaljert spørsmålsoversikt. Snarere var det vår hensikt å få intervjuobjektene til å snakke så fritt som mulig rundt det samarbeidsfeltet de selv hadde vært involvert i, for å sikre at den enkeltes hovedoppfatning av samarbeidet kom tydelig fram. Sitater fra intervjuene brukes sporadisk i rapporten, men uten at det blir identifisert hvem det kommer fra. Samtlige intervjuobjekter er imidlertid listet opp i vedlegg til rapporten.

² Dette gjør at sitatene i rapporten ikke kan betraktes som absolutt ordrette. Vi forsøkte imidlertid å notere mest mulig av det som ble sagt under intervjuene, også det som ikke umiddelbart betraktes som relevante saksopplysninger. Lang erfaring med dybdeintervjuer i Russland har også gjort oss sensitive overfor særlig relevante sitater. Slike sitater søker vi derfor å notere på originalspråket, russisk, for å kunne gjengi dem mest mulig “ordrett”. Det forhold at vi i de fleste tilfellene var to intervjuere – og alltid sammenliknet notater umiddelbart etter intervjuet – bidro til å øke nøyaktigheten i gjengivelsen.

I tillegg til intervjuene er det foretatt en begrenset dokumentanalyse i forbindelse med evalueringen. De viktigste dokumentene har vært overordnede styringsdokumenter (se pkt. 2.1), protokoller fra møtene i den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen, årsrapporter fra Miljøverndepartementet til Utenriksdepartementet samt prosjektdokumentasjon overlevert evaluatorene under eller i etterkant av intervjuene. Innenfor rammene av de 3,5 månedeverkene evalueringsteamet hadde til disposisjon, var det ikke rom for noen omfattende arkivstudier. For oversikt over fordelingen av de økonomiske midlene stilt til disposisjon for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet, har vi basert oss på aggregerte tall overlevert fra oppdragsgiver.

Samtlige tre medlemmer av evalueringsteamet hadde på forhånd god oversikt over de senere års utvikling i russisk miljøforvaltning, slik at det ikke var nødvendig å bruke tid på å sette seg inn i dette. De har også god kjennskap til russisk politikk generelt og de norsk-russiske samarbeidsflatene i nord.

1.2 Disposisjon

Rapporten består av tre kapitler i tillegg til dette innledningskapitlet. Kapittel 2 gir en oversikt over de brede trekk i det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet i perioden fra 1995 til 2006. Vi ser på hvilke tematiske prioriteringer som er gjort av den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen i perioden, hvilke økonomiske ressurser som er stilt til rådighet fra den norske part og hvordan disse i grove trekk er fordelt, samt hvilke organisasjonsformer som er valgt i kommissjonen. Vi gir også et overblikk over utviklingen i russisk miljøbyråkrati og diskuterer hvordan denne har påvirket det bilaterale samarbeidet med Norge. I kapittel 3 går vi inn på de tematiske områdene som er valgt ut for nærmere analyse: "Renere produksjon", det grensenære samarbeidet, kulturminnevern og energibesparende tiltak/biobrensel. Innenfor hvert område gir vi først en presentasjon av det konkrete samarbeidet, før vi gjengir hovedinntrykk fra intervjumaterialet og avrunder med noen egne vurderinger. I kapittel 4 søker vi å samle trådene og besvare hovedspørsmålet om de valgte samarbeidsformene kan sies å ha vært hensiktsmessige. Vi indikerer i dette kapitlet utviklingsmuligheter for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet.

2 Samarbeidet i brede trekk

Det ble i perioden fra 1995 til 2006 avholdt ni møter i Den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen, én sesjon hvert år med unntak av årene 1995, 2000 og 2004. Dette kapitlet gir en oversikt over de brede linjer i det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet i perioden: målformuleringer, tematiske prioriteringer, ressursbruk og organisering av samarbeidet. Hensikten er ikke å gi noen uttømmende katalog over arbeidet i kommisjonen, men snarere en grovoversikt over hvilke saksområder og organisasjonsformer som har dominert. Vi avrunder med en liten diskusjon av hvordan utviklingen i det russiske miljøbyråkratiet har påvirket samarbeidet.

2.1 Målformuleringer i styrende dokumenter

Når det gjelder de miljøfaglige målene for kommisjonens arbeid, har de i all hovedsak vært konstante, slik de framkommer i ulike stortingsmeldinger og samarbeidsavtalen av 1992. Hovedsakene her har vært luftforurensning, atomsikkerhet, biologisk mangfold, vassdragsvern og kulturminnevern. Dessuten har miljøovervåking og forebygging av miljøulykker stått sentralt. Selve miljøeffekten av tiltakene ligger utenfor siktemålet for denne evalueringen, idet en undersøkelse av eventuelle miljøforbedringer som et resultat av kommisjonens arbeid ville kreve både bredere rammer og andre faglige kvalifikasjoner enn det er lagt opp til i denne evalueringen. Som samfunnsvitere har vi valgt å holde oss til de målformuleringer som kan betegnes som politisk motiverte, og som kan vurderes i et samfunnsfaglig rammeverk.

Politiske målformuleringer eksisterer på ulike nivåer. Når det gjelder det norsk-russiske miljøvernsamarbeidets overordnede mål, vil de kunne finnes igjen i formuleringer fra Statsministerens kontor og i Utenriksdepartementets ulike publikasjoner. Vi har i arbeidet med denne evalueringen kunnet konstatere at det er samsvar, i den grad samsvar defineres som fravær av motsetninger, mellom slike overordnede målformuleringer og det man finner igjen i mer spesialiserte publikasjoner. Vi har derfor ikke ønsket å gjennomgå samtlige offentlige publikasjoner som kan inneholde formuleringer om samarbeidet. En slik undersøkelse ville ikke ha vært hensiktsmessig innenfor rammene av denne evalueringen, og ville dessuten vært av marginal interesse. Vi har derfor foretatt et utvalg i et omfattende materiale bestående av stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner i perioden.

Utvalget er basert på et par enkle premisser. For det første er stortingsmeldinger langt mer informative og ekspressive enn de årlige budsjettproposisjonene. Målformuleringene framstår bedre begrunnet og klarere knyttet til politiske prioriteringer. Derneft har vi fulgt prinsippet om at nærhet til tematikken som omtales, er en fordel. Med andre ord framstår fagdepartementet som står nærmest til miljøproblematikken, Miljøverndepartementet, mer interessant enn øvrige instanser som har vært inne i arbeidet. I den forbindelse peker Miljøverndepartementets stortingsmeldinger seg ut. Ett unntak er Utenriksdepartementets stortingsmelding nr. 47 (1994-95) "Om handlingsprogrammet for Øst-Europa", som er å betrakte som et viktig styringsdokument for den norske virksomheten i Russland i siste halvdel av 1990-tallet.

I nettopp stortingsmeldingen “Om handlingsprogrammet for Øst-Europa” står det å lese at målet med Norges samarbeid med reformlandene (det post-sovjetiske området) er “[å] bidra til en *grunnleggende omstrukturering av disse samfunn* med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling [vår utheving]”.³ Denne ambisjonen kan ved første øyekast synes fornuftig hvis man tar i betraktning den desperate økonomiske, sosiale og politiske situasjonen mange av disse landene, også Russland, befant seg i på midten av 1990-tallet. Ved nærmere etter-syn er den likevel i overkant ambisiøs. Det er vanskelig å tenke seg at norske initiativer skal kunne fungere som sentrale drivkrefter for en “grunnleggende omstrukturering” av andre land. Vi vil allerede her antyde et tilbakevendende tema i gjennomgangen av målformuleringene. Som vi skal se i det følgende, er mange av de overordnede politiske målformuleringene svært ambisiøse. Vi vil hevde at de dermed også for en stor del er urealistiske.

Norske målformuleringer av denne typen falt inn i en allmenn vestlig trend, og det er naturlig å se den norske tilnærmingen til Russland i sammenheng med dette allmenne bildet etter Sovjetunionens sammenbrudd. Norges innsats i denne perioden var del av en bred vestlig innsats for å støtte opp om politiske og økonomiske reformer i det post-sovjetiske området. Russland ble på midten av 1990-tallet, da siterte stortingsmelding ble formulert, av mange oppfattet som et land som lå åpent for å utvikle et demokrati etter vestlig modell. Når dette i den senere tid har vist seg ikke å være riktig, framstår naturligvis formuleringer om vestlige bidrag til omstruktureringer i Russland i et annet lys.

Ulike varianter av ambisjonen om å bidra til en omstrukturering av russisk miljøforvaltning går igjen i stortingsmelding nr. 47 (1994-95) og senere stortingsmeldinger fra Miljøverndepartementet. Både substansen og språkdrakten disse formuleringene er ikledd, preges av den “bistandsdiskurs” som var framherskende i norsk russlandspolitikk gjennom store deler av 1990-tallet. Tiltak var i stor grad innrettet mot å lære russerne å gjøre ting på norsk vis. Med “bistandsdiskurs” menes her et sett av innforståtte oppfattelser og situasjonsforståelser som preget, og vi vil hevde til en viss grad fortsatt preger, norske holdninger til Russland, og som har dannet rammene for hva som oppleves som akseptabel politisk praksis. Hovedinnholdet i diskursen er at Russland etter Sovjetunionens sammenbrudd hadde et sterkt behov for, og et ønske om, norske og andre vestlige bidrag til “å kaste det sovjetiske åket av sine skuldre”.

Det var ingen tvil om at Russland, særlig på miljøområdet, framsto som lite utviklet i den første perioden etter Sovjetunionens sammenbrudd. Innenfor miljøvernssamarbeidet resulterte dette i at Norge i all hovedsak sto alene om å finansiere de ulike tiltakene man bestemte seg for å gjennomføre. Med finansiell tyngde følger makt til å definere problemene og stille betingelser til gjennomføringen av løsningene. Gitt ubalansen mellom Russland og Norge gjennom store deler av 1990-tallet fikk det norsk-russiske “samarbeidet” dermed et preg av bistand. Til tross for at norske myndigheter retorisk har søkt å unngå dette, ved konsekvent å betegne

³ *St.meld. 47 (1994-95)*, kap. 5.1.

Russlands-arbeidet som “samarbeid” og ikke “bistand”, har realiteten vært en annen.

Spørsmålet er om den norske bistandstenkningen overfor Russland på noe tidspunkt var naturlig. Man kan med en viss rett hevde at situasjonen på store deler av 1990-tallet gjorde norske bistandsliknende bidrag nødvendige for i det hele tatt å gi innhold til samarbeidet. Russland framsto på denne tiden som lite handlekraftig, og et samarbeid måtte derfor hvile på norske bidrag.

Selv om dette fenomenet var mer framtrødende på 1990-tallet enn senere, kan man finne det igjen også i formuleringer fra 1999 og utover på 2000-tallet. I erkjennelse av at det hadde vært vanskelig å gjennomføre investeringsprosjekter i Russland, ble i 1999-00 en ny satsning på opplæring av russerne brakt på bane:

Regjeringen vil [...] nå legge betydelig større vekt på samarbeid som kan sette russiske myndigheter og næringsliv i stand til å løse egne miljøproblemer. Samarbeidet er nå konsentrert om å bygge opp kompetanse, organisasjon og virkemidler i russisk forvaltning og næringsliv.⁴

En annen variant finner vi i en stortingsmelding fra 2004-05: “Samarbeid skal medvirke til å sette styresmakter og næringsliv i Russland bedre i stand til å få forsvarlig kontroll over egne miljøproblemer.”⁵ Formuleringen her er noe mer forsiktig enn det ambisiøse eksemplet fra 1999-00, men gjenspeiler likevel en gjenstridig tilbøyelighet til å forholde seg til Russland som bistandsmottaker, også innenfor miljøområdet.

De negative aspektene ved den norske “bistandsdiskursen” har vært påpekt både av norske og russiske intervjuobjekter i denne evalueringen. At enkelte norske aktører har vært uenige i den norske tilnærmingen, illustreres av følgende sitat fra en norsk deltaker i samarbeidet: “Det har i dette arbeidet vært utrolig pinlig å oppleve hvordan en del norske representanter har opprettholdt bistandsretorikken.” Et sitat fra stortingsmelding nr. 21 (2004-05) viser at man har søkt å moderere retorikken noe, men at det samtidig har vært vanskelig å helt forlate ambisjonen om å yte bistand. Videre illustrerer passasjen norske myndigheters økende behov utover 2000-tallet for å knytte sine bidrag til norsk egeninteresse: “Det er [...] fortsatt behov for å bistå Russland med å løse miljøutfordringene i nordområdene, som også berører norske interesser. Samtidig legger utviklingen i Russland til rette for et mer likeverdig samarbeid framover, med utgangspunkt i felles utfordringer.”⁶

Det er naturlig at norsk russlandspolitikk er sentrert om de områdene som ligger nærmest Norge. Også for den norsk-russiske miljøvernkommissjonen har kjerneområdet vært Nordvest-Russland, og da særlig Murmansk og Arkhangelsk fylker. Dette reflekteres da også i de ulike stortingsmeldingene, der tiltak i russiske nærområder har vært framhevet som de

⁴ *St.meld. 8 (1999-00)*, kap. 9.2.1.

⁵ *St.meld. 21 (2004-05)*, kap. 10.5.1.

⁶ *St.meld. 21 (2004-05)*, kap. 10.5.2.

viktigste og tyngste. Samtidig har det særlig fra 2000 vært en bevegelse i retning av at miljøssamarbeidet blir satt inn i en mer omfattende ramme. Fra å figurere som en selvstendig enhet i stortingsmeldingene, har kommisjonens arbeid i stadig større grad blitt presentert som en del av en virksomhet for å skape et helhetlig forvaltningssamarbeid i nordområdene. Fellesressurser i Barentshavet er det viktigste forvaltningsobjektet, og kommisjonens arbeid søkes dessuten integrert i multilaterale fora som Arktisk råd og Barentsrådet. Det understrekes dog at “et langsiktig, stabilt, bilateralt miljøvernssamarbeid med Russland er viktig.”⁷ Likevel er bevegelsen bort fra streng bilateralisme i retning av multilateralisme i miljøvernssamarbeidet påtakelig. I 2002-03 er det spesifikt uttrykt at man ønsker å “arbeide for russisk tilslutning til internasjonale miljøvernssavtaler”.⁸

Oppsummeringsvis vil vi peke på det problematiske knyttet til elementer av bistandsdiskurs og overdrevne forventninger og ambisjoner i deler av de styrende dokumenter gjennom hele perioden. Samtidig er vi også klar over at formuleringer av denne typen lett vil kunne bære preg av å stå noe fjernt fra det operative nivå, og at de dessuten er skrevet for å formidle et innhold som kan synes tilforlatelig for en utenforstående observatør. Generelle mål gir også fleksibilitet. Tendensen til for høye og urealistiske ambisjoner har avtatt noe i siste halvdel av perioden, og målformuleringen bærer etter hvert preg av at man ønsker en ny og mer helhetlig tilnærming til miljøssamarbeidet. Denne tendensen ledsages av det vi mener er en fornuftig utvikling i retning av en mer multilateral tilnærming til problematikken idet man understreker viktigheten av å arbeide for russisk tilslutning til internasjonale miljøssavtaler.

2.2 Tematiske prioriteringer i perioden

Som nevnt i innledningskapitlet var forurensningen fra nikkilverket i Petsjenga utgangspunktet for etableringen av en norsk-sovjetisk miljøvernkommisjon i 1988. Tidlig på 1990-tallet kom kartlegging av radioaktiv forurensning til som et sentralt satsningsområde for kommisjonen. I tillegg var det satt i gang ekspertsamarbeid på flere områder, bl.a. for luft, vann og terrestrisk miljø, hovedsakelig orientert mot kartlegging av miljøssituasjonen. I 1994 hadde den norske part tatt initiativ til å inkludere biodiversitet og kulturminnevern i samarbeidet, og samme år ble opplæringsprogrammet til Norske Sivilingeniørers Forening for avfallsminimering og ren teknologi (“Renere produksjon”) satt i gang i Nordvest-Russland. På det tredje møtet i den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen i desember 1994 slo formennene fast at man i perioden 1995–97 særlig burde prioritere i) dokumentasjon av miljøtilstanden i grenseområdene, ii) modernisering av nikkilverket i Petsjenga og iii) kartlegging av dumpet radioaktivt avfall i Karahavet.⁹

⁷ *St.meld. 25 (2002-03)*, kap. 11.3.3.

⁸ *Ibid.*, kap. 11.3.3.

⁹ *Protokoll fra det tredje møte i Den blandede norsk-russiske kommisjon for samarbeid på miljøvernområdet, Oslo, 12.–15. desember 1994*, pkt. 1.

Etter å ha figurert som “toppsak” i protokollene fra kommisjonsmøtene helt siden starten i 1988 var moderniseringen av nikkelverket for første gang ikke nevnt i det hele tatt i protokollen fra det femte møtet i kommisjonen i februar 1997. Etter år med forhandlinger, framskritt og tilbakeslag var moderniseringsprosjektet lagt på is. På dette tidspunktet var miljøvernkommisjonen heller ikke den sentrale arena for norsk-russisk samarbeid om atomsikkerhet lenger. På norsk side var en høyprofilert og velfinansiert handlingsplan for atomsikkerhet i våre nordlige nærområder blitt etablert i 1995. Denne ble administrert av Utenriksdepartementet, og i 1998 trådte for første gang en egen blandet norsk-russisk kommisjon for atomsikkerhet sammen. Miljøvernkommisjonen opprettholdt en arbeidsgruppe for radioaktiv forurensning (se for øvrig pkt. 2.4), men den store kartleggingsoppgaven var over da det tredje og siste måletoktet til Barents- og Karahavet var gjennomført i 1994.

Fra norsk side ble det nå en erklært målsetting å gjøre miljøvernkommisjonen til et forum for bredt anlagt institusjonssamarbeid mellom Norge og Russland på miljøvernområdet, og ikke bare for ad hoc-baserte tiltak rettet mot konkrete miljøutfordringer. Kulturminnesamarbeidet – som riktignok hadde startet tidligere i form av sporadisk kontakt mellom norske og russiske ansvarlige myndigheter – ble i løpet av 1995 institusjonalisert under miljøvernkommisjonen. Konkrete restaureringsarbeider, særlig i Kenozero nasjonalpark i Arkhangelsk fylke, kom i gang i 1996. Aktiviteten under “Renere produksjon” ble trappet opp; bl.a. ble basiskurset i miljøteknologi i 1998 supplert med et oppfølgingskurs rettet mer mot prosjekt- og økonomistyring. Året etter ble det etablert regionale sentre for “Renere produksjon” i de nordvestrussiske hovedstedene i tillegg til senteret i Moskva, som hadde eksistert siden 1994 (se for øvrig pkt. 3.1). Det første arbeidsprogrammet for biologisk mangfold ble vedtatt samme år. Dette videreførte til dels det allerede etablerte grense-regionale samarbeidet mellom Finnmark og Murmansk fylker, særlig i Pasvik naturreservat og Pasvik *zapovednik*. Det ble også samarbeidet om forvaltning av truede arter, som f.eks. isbjørn, sjøfugl og vannfugl samt om laks.

Samarbeid om kulturminnevern, biodiversitet og “Renere produksjon” sto fortsatt sentralt i kommisjonens arbeid i årene etter årtusenskiftet. Studier av radioaktiv forurensning fortsatte også, bl.a. knyttet til den planlagte oppgraderingen av renseanlegget for flytende radioaktivt avfall i Murmansk. Av praktiske tiltak kan nevnes arbeidet med å erstatte radioisotope strømkilder på russiske fyrlykter med norske solcellepaneler. I 1999 hadde den russiske part tatt initiativ til et samarbeid om oljevernberedskap og sikkerhet og miljø ved offshorevirksomhet på sokkelen, og fra 2002–03 ble vern av de nordlige havområder en hovedprioritet i kommisjonens arbeid. Samtidig ble “det grensenære samarbeidet” nå definert mer helhetlig som bevaring av det norsk-russiske grenseområdets kulturminner, biodiversitet og villmarkspreget. Et trilateralt forskningsprogram mellom Norge, Finland og Russland om kartlegging av miljøtilstanden rundt Pasvikvassdraget (det Interreg-finansierte “Pasvikprogrammet”) ble igangsatt i 2001 (se pkt. 3.3). Samme år ble det på ny fart i planene om en modernisering av nikkelverket i Petsjenga.

De siste årene har kommisjonen uttrykt at den vil “legge spesiell vekt på problemene med å bevare miljøet og de rike ressursene i Barentshavet”,¹⁰ og at det “må brukes en økosystembasert tilnæringsmåte til forvaltningen av de nordlige havområdene”.¹¹ I 2005 besluttet partene videre at de “under hensyntagen til de nye prioriteringene innenfor miljøssamarbeidet samt strukturreorganiseringen hos miljøvernmyndighetene i begge land” ville forbeholde kommisjonsmøtene til “spørsmål om miljøvernpolitikk og bærekraftig utvikling”.¹² Med dette mente man antakelig å signalisere en prioritering av politikktutforming snarere enn detaljregulering. Tematisk ville man i tillegg til havmiljø særlig satse på radioaktivitet, industriforurensning (“Renere produksjon”), kulturminnevern, forvaltning av biodiversitet og grensenært samarbeid.¹³

2.3 Ressursbruk i perioden

Fra norsk side har aktivitetene under den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen vært finansiert gjennom bevilgninger fra Utenriksdepartementet til Miljøverndepartementet over Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa. Som vi ser av tabell 2.1, var de bevilgede midlene på hhv. ca. NOK 40 mill. i 1995, NOK 50 mill. i 1996 og nærmere NOK 30 mill. i 1997. I 1998 ble de nesten halvert, og siden har de ligget på i overkant av NOK 15 mill. i året. Unntak var de to første årene etter årtusenskiftet, da de var oppe i NOK 24 mill.

Mens den høyeste bevilgningen kom i 1996, nådde omfanget av faktisk brukte midler toppen med ca. NOK 47 mill. to år senere; se figur 2.2. Forbruket hadde inntil da steget jevnt, men sank så brått til nærmere en tredjedel i 1999. Siden har det ligget på NOK 15-20 mill. i året – noe mer i 2001 og noe mindre i 2005. Siden 1999 har størstedelen av de forbrukte pengene vært midler som er bevilget samme år. I toppåret utgjorde overføringer fra tidligere år ca. to tredjedeler av forbruket, i 1997 enda mer. Figur 2.2 illustrerer først og fremst at det i perioden 1995–97 ble bevilget mer penger til miljøvernssamarbeidet med Russland enn man klarte å ta unna. Men man klarte likevel å forbruke opp mot NOK 50 mill. i 1998.

Foreliggende dokumentasjon gjør det vanskelig å gi noen nøyaktig oversikt over hvordan pengene har blitt fordelt mellom ulike tematiske områder. Aktivitetsrapporter fra Miljøverndepartementet til Utenriksdepartementet foreligger for hele perioden, men med unntak av 1998 er det først fra 2001 av at de inneholder opplysninger om hvordan den totale bevilgningen er fordelt mellom satsningsområdene. Og det er kun fra 2004 at rapportene inneholder sammenstilt informasjon om fordelingen i tabellform. Ulike kategorier er til dels brukt fra det ene året til det andre, noe som gjør det ytterligere vanskelig å sammenlikne fordelingen fra år til år.

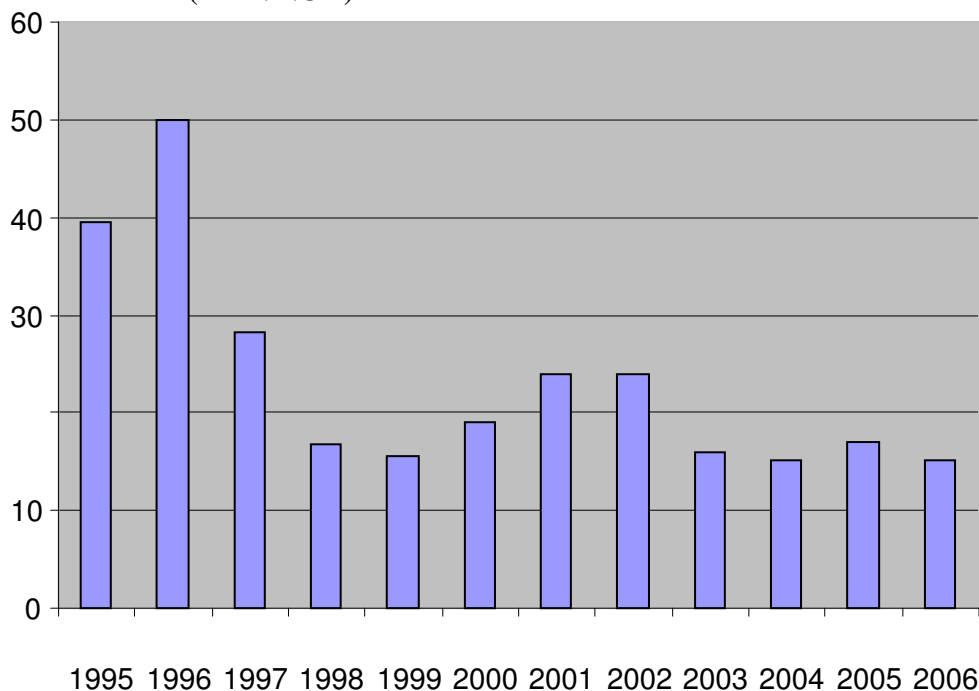
¹⁰ *Den norsk-russiske miljøvernkommisjon. Protokoll fra kommisjonens 11. møte, pkt. 2.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, pkt. 4.

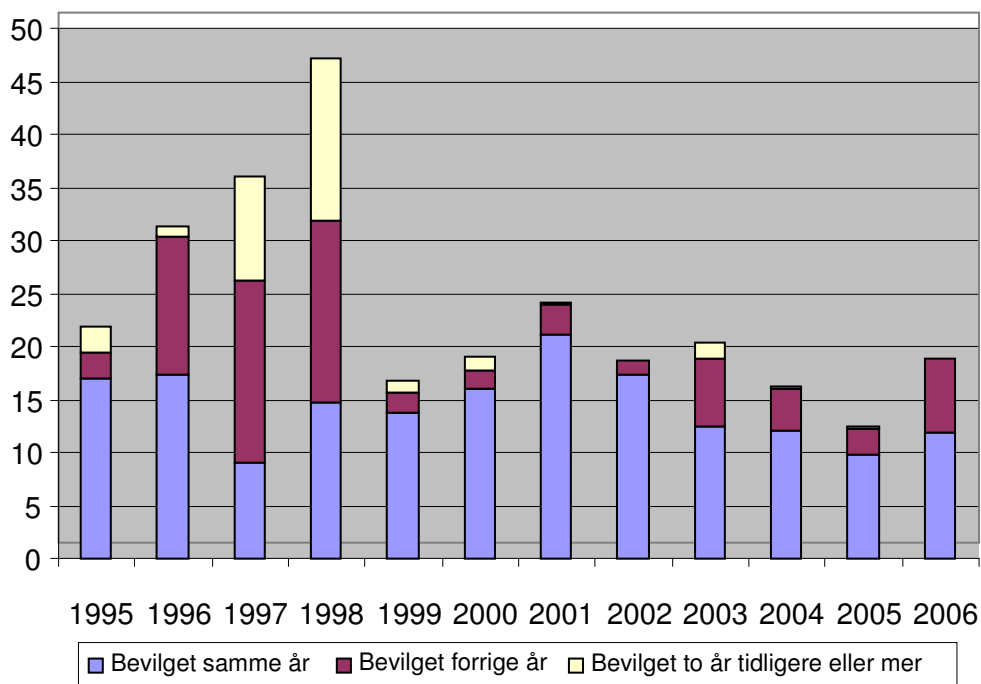
¹³ *Ibid.*

Figur 2.1 Bevilgninger til Miljøverndepartementet over Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa 1995–2006 (i mill. NOK)



Kilde: Miljøverndepartementet.

Figur 2.2 Faktisk brukte midler til Miljøverndepartementets samarbeid med Russland (i mill. NOK)



Kilde: Miljøverndepartementet.

Likevel er det mulig å si noe om hovedtrekkene i fordelingen. For det første har opp til en tredjedel av bevilgningen gått til norsk andel av det nordiske miljøfondet, som er plassert i NEFCO. I de to første årene i perioden samt i 1998 utgjorde dette mellom NOK 6 og 7 mill. De senere år har beløpet blitt redusert til under halvparten av dette. For det andre har den største enkeltposten vært reduksjon av industriforurensning, hvorav mesteparten har gått til programmet “Renere produksjon”. Bevilgningen til “Renere produksjon” har stort sett ligget på NOK 5-6 mill. årlig, men de to siste årene i perioden er den redusert til hhv. ca. NOK 4,5 mill. og ca. NOK 3 mill. De siste årene – etter at overføringene til NEFCO har blitt redusert i takt med nedgangen i totalbevilgningen – har “Renere produksjon” vært den største enkeltposten i miljøvernssamarbeidet med Russland.

Utover dette har vern av havmiljøet og det grensenære samarbeidet vært de største postene. Vern av havmiljøet har fått NOK 2-2,5 mill. årlig på 2000-tallet (NOK 1,5 mill. i 1998), men i 2006 ble beløpet økt til i overkant av NOK 3 mill. Det grensenære samarbeidet har hatt noe mer variable bevilgninger. De første årene i perioden var ennå ikke “det grensenære” definert som et eget begrep, men “lokalt miljøvernssamarbeid” fikk tildelt ca. NOK 500 000,- i 2001 og NOK 800 000,- i 2002. Det grensenære samarbeidet fikk så i overkant av NOK 2 mill. i 2003, men kun NOK 850 000,- i 2004. Bevilgningen økte så betydelig, til NOK 1,9 mill. i 2005 og ca. NOK 2,6 mill. i 2006. Både kulturminnevern og NGO-samarbeid har årlig fått NOK 1-1,5 mill. Vern av landmiljø og biologisk mangfold har hatt sterkt varierende bevilgninger: NOK 4,7 mill. i 1998, NOK 1,5 mill. i 2001 og 2002 og beløp fra NOK 250 000,- til NOK 630 000,- i årene etter.

Hvis vi ser på fordelingen av bevilgningene i forhold til de erklærte tematiske prioriteringene i perioden, ser det ikke ut til å være noen åpenbare uoverensstemmelser. Noe påfallende er det muligens at industriforurensning med “Renere produksjon” i spissen har fått såpass mye mer enn de andre satsningsområdene gjennom hele perioden. Det er først i 2006 at den nye hovedprioriteten vern av havmiljø nærmer seg industriforurensning i bevilgede midler. Nå må det riktignok sies at det også under “Renere produksjon” de siste par årene er lagt særlig vekt på kurs i bedrifter som kan tenkes å forurense havmiljøet.

2.4 Organisering av samarbeidet

På kommisjonsmøtet i desember 1994 drøftet partene å organisere arbeidet på ekspertnivå i fire hovedarbeidsgrupper, for hhv. landmiljø, havmiljø og biodiversitet, i tillegg til den allerede eksisterende arbeidsgruppen for studier av radioaktiv forurensning. I 1995 ble kulturminnegruppen etablert etter beslutning på kommisjonsmøtet i 1994. På møtet i februar 1997 ble de nye ekspertgruppene formelt dannet. Man hadde altså nå en struktur med fem ekspertgrupper samt programmet “Renere produksjon” som en “sidestilt” enhet. På norsk side ble arbeidet i ekspertgruppene ledet av ulike direktorater, mens Norske Sivilingeniørers Forening – senere Tekna – administrerte “Renere produksjon”. Hovedoppgaven for ekspertgruppene var å drøfte og velge ut prosjekter for praktisk gjennomføring.

Kort tid etter etableringen av de nye ekspertgruppene ble de norske bevilgningene til miljøvernssamarbeidet med Russland tilnærmet halvert. Dette førte naturlig nok også til redusert aktivitet, og den nye organiseringsmodellen opplevdes som overdimensjonert. På norsk side gikk de ulike direktoratene i 2000 sammen og dannet en såkalt "fellesgruppe". Tankegangen var dels å redusere administrasjonen av samarbeidsprosjektene med Russland, dels å koordinere kontakten mot Miljøverndepartementet i en tid med sterkt reduserte budsjetter. På kommisjonsmøtet i 2002 ble denne modellen iverksatt også på det bilaterale nivået: "Partene sluttet seg til forslaget om å samle prosjektene i hovedsatsningsområder og er enige om at lederne for de ulike faggruppene heretter utgjør et felles forum: fellesgruppen".¹⁴ På norsk side skulle faggruppene som tidligere bestå av representanter for direktoratene under Miljøverndepartementet samt Fylkesmannen i Finnmark. På russisk side skulle tidligere arbeidsgruppeformenn samt representanter for føderasjonssubjektene i Barentsregionen inngå. Den russiske siden etablerte dog aldri en operativ fellesgruppe. Formuleringene tyder på at de gamle ekspertgruppene fortsatt skulle bestå som nettverk, men ikke lenger ha noen formell administrativ rolle i det bilaterale samarbeidet, med unntak av gruppen for studier av radioaktiv forurensning, som skulle fortsette som før. I praksis fikk også havmiljøgruppen sin status hevet etter at vern av havmiljø fra 2002–03 fikk topprioritet i kommisjonen.

I 2002 utarbeidet Miljøverndepartementet retningslinjer for samarbeidet med Russland under den blendede kommisjonen.¹⁵ Her står det bl.a. at direktoratene og Fylkesmannen i Finnmark er ansvarlige for hvert sitt fagområde under kommisjonen og står fritt til å velge hensiktsmessige samarbeidsformer. Det legges til grunn at ekspertgruppen for kartlegging av radioaktiv forurensning opprettholdes, mens de øvrige arbeidsgruppene koordinerer sin administrasjon i fellesgruppen. Ledelse av fellesgruppen skal sirkulere årlig mellom direktoratene; Statens strålevern kan også inneha denne funksjonen. Videre heter det at direktoratene og Fylkesmannen i Finnmark som hovedregel skal søke Miljøverndepartementet enkeltvis om økonomisk støtte til samarbeidsprosjekter med Russland.¹⁶ Dette var nok en reaksjon mot direktoratenes ønske om å flytte penger seg imellom for å kunne gjøre særlige innsatser der det til enhver tid var ønskelig. Retningslinjene sier også at departementet skal kontaktes i alle saker som har politisk eller stor budsjettmessig betydning, er av prinsipiell karakter, har stor offentlig oppmerksomhet eller som kan få utenrikspolitisk oppmerksomhet utover det som følger av samarbeidets løpende drift.

Siden denne evalueringen også har hatt som mål å si noe om Utenriksdepartementets Enøk- og biobrenselsamarbeid, er det naturlig å knytte

¹⁴ *Den blendede norsk-russiske kommisjon for miljøssamarbeid. Protokoll fra kommisjonens 9. møte, Tromsø 15.-16.4.2004*, pkt. 3.1.

¹⁵ *Retningslinjer for samarbeid med Russland under den norsk-russiske miljøvernkommisjonen*, vedlegg til tildelingsbrev for etatene 2002.

¹⁶ Statens strålevern mottar sin støtte til prosjektsamarbeid med Russland fra Utenriksdepartementet over Handlingsplanen for atomsikkerhet i Nordvest-Russland.

noen kommentarer til organiseringen av dette her. Vi vil i første rekke peke på det ulogiske i at disse to satsningsområdene, idet de i form og innhold framstår som svært like “Renere produksjons”-programmet, har befunnet seg utenfor miljøkommisjonens portefølje. I den grad man ønsker å se disse satsningsområdene som miljøpolitiske, ville en samordning under kommisjonen vært naturlig. Hvis man derimot vil legge vekt på de næringspolitiske aspektene, noe som kan være hensiktsmessig særlig når det gjelder biobrensel, kunne man tenke seg en organisering under mer egnede samarbeidsregimer der næringsssamarbeid er hovedformålet. Dagens organisering har sin bakgrunn i at det på departementsnivå er Olje- og energidepartementet som har det faglige ansvaret for enøk og bioenergi. Utenriksdepartementet har forholdt seg til dette departementet for faglige råd, mens Miljøverndepartementet har blitt holdt løpende orientert. Likevel er vi av den oppfatning at både bioenergi og enøk ville kunne fremmes bedre som prosjektområder om de hadde ligget under en større paraply, som for eksempel miljøvernkommisjonen.

I våre intervjuer med norske deltakere i miljøkommisjonssamarbeidet er et hovedinntrykk at man har vært frustrert over de store svingningene i bevilgningene. Særlig oppleves det som ubehagelig overfor russiske samarbeidspartnere at det har vært vanskelig å planlegge langsiktig. Hvis vi ser hele perioden under ett, ble det i de første årene stilt store midler til disposisjon innenfor miljøssamarbeidet (se figur 2.1). Flere intervjuobjekter beskrev pengebruken i disse årene som nærmest uforsvarlig: “Den første perioden var temmelig anarkistisk i stilen. Det var store penger involvert, og man hadde liten struktur, men lot ’de 1000 blomster blomstre’.” En annen sier at “ressurstilgangen i de første årene var på grensen av det vi var i stand til å omsette på en forsvarlig måte”. Den store tilgangen på midler i denne perioden forklares primært med at det var stort politisk press på samarbeid med akkurat Russland på begynnelsen og midten av 1990-tallet:¹⁷

I 1995 var det stor oppmerksomhet omkring Russland og miljø. Det ble rett og slett bevilget for mye penger i den perioden – mer enn det var uttak for. Pengene hopet seg opp. Det var en konkurranse mellom regjering og opposisjon om hvem som kunne bevilge mest. Mot slutten av 1990-tallet ble politikerne oppmerksomme på dette og senket forbruket.

Denne utviklingen, hvor man opplevde å ha store penger, for så å måtte foreta strenge prioriteringer mellom interessante prosjektområder, avfødte frustrasjon, særlig i enkelte direktorater. Det pekes på at det over tid oppsto en uheldig utvikling i forholdet mellom ambisjoner og forventninger i samarbeidet og de tildelte midlene man fikk for å innfri målene som ble satt opp:

Frustrasjonen var primært over det faktum at man brukte en politisk retorikk om høyt aktivitetsnivå som ikke ble fulgt opp med rene midler. Det ble etter hvert en “liksom-satsning”. Den var verbal og ikke-reell. I denne situasjonen må vi si at vi ikke har vært fornøyde med MDs vilje og evne til å gi oss gode ramme-

¹⁷ Man hadde en parallell situasjon i atomsikkerhetssamarbeidet; se Hønneland & Moe, note 1.

vilkår. Vi mener de kunne allokert midler fra sitt eget budsjett i tillegg til UD-midlene. Det var nemlig stor entusiasme i direktoratene.

Dette synspunktet illustrerer mye av motivasjonen for etableringen av fellesgruppen. På sentralt hold opplevde man denne utviklingen som uheldig og ønsket ikke å oppetre "som en bank" for direktoratene. Man valgte å stramme inn myndighetsforholdet, noe som resulterte i utformingen av tidligere omtalte instruks fra 2002. Noen av direktoratene på sin side opplevde denne utviklingen som negativ:

Vi møtte departementet samlet, noe de rynket ordentlig på nesen av. Dette var overraskende, for de burde jo egentlig være lykkelige over å ha et slikt antall engasjerte direktorater. Dette kunne de brukt til noe nyttig og latt oss fordele midlene og bestemme retningen på samarbeidet på egenhånd.

Det må understrekes at ikke alle direktoratene har vært negative til Miljøverndepartementets ønske om styring. Flere respondenter gir uttrykk for at de har opplevd et behov for nettopp klare retningslinjer i arbeidet, og at sentrale myndigheters vilje til å ta styringen har vært av det gode. Likevel påpekes det fra flere hold at manglende samordning har vært en svakhet på norsk side i samarbeidet. Én har sagt det slik: "Fagmiljøers prioriteringer og interesser spiller en stor rolle. Det er sjelden at overordnede perspektiver bestemmer prioriteringene."

Man kan se den senere tids konsentrasjon om havmiljø som et uttrykk for at man har sett behov for å gi samarbeidet en tydeligere retning. En erkjennelse av at samarbeidet har vært for bredt anlagt og spredt utover for mange områder synes nå å deles av den russiske siden. Den norske siden framholdt havmiljø som et sentralt satsningsområde allerede i 2002, og til tross for at den russiske siden inntil nylig ikke har ønsket å medfinansiere satsningsområdet, er det nå blitt det helt sentrale temaområdet i miljøvernssamarbeidet. Også den russiske siden er nå involvert med finansielle midler. Sammenfallende med nettopp dette er den økende russiske viljen til å ta initiativ i samarbeidet og ikke bare fungere som "respondenter" på norske initiativer. En norsk aktør mener å se at kommisjonen vil få økt betydning som et operativt organ i fremtiden:

Nå, med de nye russiske initiativene og midlene, er det sannsynlig at selve kommisjonen blir enda viktigere som et reelt konsultasjonsorgan, og ikke bare et organ for russisk sandpåstrøing av norske prosjektforslag. I kommisjonen vil premissene legges. Norge har ikke lenger den samme kontrollen, og vi kan ikke lenger ta for gitt at ting blir slik vi hadde tenkt på forhånd.

Vi vil komme tilbake til enkelte aspekter knyttet til den overordnede organiseringen av arbeidet, og da i første rekke den tematiske vektleggingen i tiden framover, i avslutningskapitlet. Først vil vi se nærmere på utviklingen i det russiske miljøbyråkratiet, en utvikling som i seg selv har satt klare begrensninger for spillerommet man har hatt i kommisjonsarbeidet.

2.5 Utviklingen i russisk miljøbyråkrati, konsekvenser for det bilaterale samarbeidet

Det russiske miljøbyråkratiet har gjennomgått store endringer i perioden fra 1995 til 2006, noe som også har hatt til dels betydelig innvirkning på det bilaterale miljøvern samarbeidet mellom Norge og Russland. På slutten av 1980-tallet hadde miljøvern blitt satt ettertrykkelig på dagsorden i sovjetiske politikk – delvis fordi Mikhail Gorbatsjov personlig viste interesse for miljøvern, og delvis fordi mye sosial protest ble kanalisert inn mot dette saksområdet på et tidspunkt da det ennå ikke var politisk mulig å la annen kritikk, særlig nasjonalistisk fundert, komme til uttrykk. Det første “uavhengige” (dvs. ikke knyttet opp mot en bestemt industrisektor) miljøorganet i sovjetisk byråkrati kom da den såkalte hydrometeorologiske tjenesten *Gidromet* i 1978 fikk sin status hevet til statskomité – heretter kjent under betegnelsen *Goskomgidromet* – og satt til å utarbeide og overvåke normer for luftforurensning. Statskomiteer var i sovjetisk og senere russisk politikk “uavhengige” byråkratiske organer i den forstand at de ikke var underlagt noe ministerium. På den andre siden hadde de ikke sete i “regjeringen”, så deres politiske innflytelse var mindre enn ministerienes. I 1988 ble en egen statskomité for miljøvern etablert, *Goskomprroda*. Høsten 1991 ble den på republikknivå i Den russiske sosialistiske føderative sovjetrepublikken (RSFSR) oppgradert til et fullverdig ministerium. Dette ble videreført i den nye russiske føderasjonen, først under navnet *Minnekologia* (Økologi- og naturressursministeriet), senere som *Minprroda* (Miljø- og naturressursministeriet). Strålevernet *Gosatomnadzor* ble dannet i 1991. Dette ble lagt direkte under presidenten og således gjort uavhengig av Atomenergiministeriet, *Minatom*, som det i stor grad var satt til å overvåke.

Den grønne bølgen i Russland tok slutt henimot midten av 1990-tallet. I flere av de tidligere sovjetrepublikkene hadde interessen for miljøvern kamouflert mer nasjonalistiske hensikter, og de problemene folk flest opplevde i kjølvannet av Sovjetunionens sammenbrudd og de påfølgende økonomiske reformene satte også i stor grad miljøbevisstheten til side. På det institusjonelle plan ble *Minprroda* igjen nedgradert til en statskomité i 1996, nå kjent under betegnelsen *Goskomekologia*. Samtidig ble et naturressursministerium – *Minresursov*, best kjent under forkortelsen MPR på russisk – etablert på basis av de gamle statskomiteene for hhv. mineral- og vannressurser. Statskomiteen for mineralressurser var på sin side videreføringen av det sovjetiske Geologiministeriet, og “geologene” inntok en sentral plass i det nye Naturressursministeriet.

Det store tilbakeslaget for russisk miljøforvaltning kom i mai 2000. Bare måneder etter at Vladimir Putin hadde overtatt som president, ble statskomiteene for miljøvern og skogbruk nedlagt og restene innordnet som avdelinger i Naturressursministeriet. Reorganiseringen førte til betydelige reduksjoner i bevilgninger og personell i det statlige miljøvernet. Bukken var satt til å passe havresekken, og “økologene” fra det tidligere miljøvernorganet hadde lite å stille opp med mot de veletablerte og langt mer prestisjetunge “geologene”. Også på regionalt nivå ble de gamle miljøvernkomiteene nedlagt og til dels innordnet Naturressursministeriets regionale kontorer.

Våren 2004 ble en gjennomgripende reorganisering av hele Russlands føderale byråkrati satt i gang. Hovedformålet med reformen var å strømlinjeforme byråkratiet: redusere antall kategorier og enheter samt gjøre arbeidsfordelingen mellom dem tydeligere. Det føderale byråkratiet skulle heretter bestå av *politikkutformende* ministerier, *iverksettende* byråer (eller direktorater, som det er mer naturlig å benevne dem på norsk) og *kontrollerende* tjenester (eller tilsyn). På miljøområdet fortsatte Naturressursministeriet å være ansvarlig for politikkutformingen. Tre føderale direktorater ble opprettet under ministeriet for å ta hånd om iverksettning av politikk for hhv. vannressurser, skogbruk og mineralressurser (men ikke innenfor miljøvern, hvor det altså ikke finnes noe iverksettende direktorat). Et naturressurstilsyn ble etablert på restene av det gamle miljøvernbyråkratiet, *Rosprirodnadzor*. Dette driver kontroll med overholdelse av produksjonsstandarder og lover innenfor ressursutvinning og har også ansvar for verneområder som reservater og nasjonalparker. Med utgangspunkt i det gamle strålevernet *Gosatomnadzor* og den tidligere oppsynstjenesten for teknisk sikkerhet i bergverksindustrien *Gosgortekhnadzor* ble det etablert et nytt, frittstående forurensningstilsyn, *Rostekhnadzor*. Organet er direkte underlagt regjeringen (altså utenfor Naturressursministeriets maktsfære) og skal hovedsakelig arbeide med tillatelser til og kontroll av industriutslipp. Også uavhengig av noe ministerium finner vi tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking, *Rosgidromet*. Dette har som sine institusjonelle forløpere (*Gidromet* osv.) rene måleoppgaver knyttet til miljøvern, og det har dessuten koordinerende funksjoner i russisk klimapolitikk. Samtlige direktorater og tilsyn skal være representert på regionalt plan; derimot skal ikke lenger ministeriene være det. I regionene var altså Statskomiteen for miljøvern det sentrale miljøorganet fram til 2000, mens Naturressursministeriet var det i perioden fra 2000 til 2004. Siden har miljøvernoppgavene vært fordelt mellom tilsynene *Rosprirodnadzor*, *Rostekhnadzor*, *Rosgidromet* og til dels direktoratene for vann, skog og mineraler. Delvis for å bøte på denne fragmenteringen av det føderale miljøbyråkratiet i regionene har tendensen til å opprette egne miljøvernavdelinger under regionale myndigheter skutt fart siden 2004. I Murmansk fylke opprettet f.eks. guvernøren sin egen miljøvernavdeling høsten 2005. Bemanningen har økt rask, fra en håndfull ansatte i begynnelsen til ca. 30 per våren 2007. Særlig har mange spesialister gått fra *Rostekhnadzor* til guvernørens miljøvernavdeling etter at enkelte kontrolloppgaver iht. ny lovgivning er overført fra føderalt til regionalt nivå. På kontrollområdet er f.eks. mindre objekter overført til regionalt nivå, mens *Rostekhnadzor* fortsatt er ansvarlig for å kontrollere store industribedrifter.

Etter reorganiseringene i både 2000 og 2004 var russisk miljøbyråkrati lenge preget av handlingslammelse, noe som også fikk konsekvenser for det bilaterale samarbeidet med Norge. Som nevnt i innledningen til dette kapitlet ble det ikke i noen av disse årene avholdt møter i den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen. En lang periode etter at reorganiseringene var igangsatt, opplevde man på norsk side at man ikke fikk kontakt med den russiske motparten før man faktisk oppsøkte denne fysisk i Moskva. På et mer generelt plan har utviklingen på russisk side hatt som hovedkonsekvens for det bilaterale samarbeidet at det har blitt vanskeligere å nå de norske målene om å bidra til en slagkraftig miljøforvaltning i Russland. Miljøvern har rett og slett blitt nedprioritert i

russisk politikk, og det er ikke mye man fra norsk side kan gjøre for å motvirke denne overordnede tendensen. På kommisjonsnivå oppleves det også som et problem at politisk ledelse på russisk side ikke ser ut til å prioritere samarbeidet like høyt som man gjør fra norsk side. Det er flere eksempler på at den russiske delegasjonen til kommisjonsmøtene har vært ledet på embedsnivå, mens man på norsk side hele tiden har lagt stor vekt på at kommisjonen ledes av Miljøverndepartementets politiske nivå.

På det konkrete samarbeidsplanet har reformene gjort den russiske motparten mer oppsplittet og antakelig også mindre oversiktlig for den norske part. Dette gjelder særlig etter den siste reorganiseringen. I regionene er det i stor grad personell fra de nå nedlagte regionale kontorene til Naturressursministeriet som bemanner de nyopprettede organene *Rosprirodnadzor* og *Rostekhnadzor*, samt guvernørens (også til dels nyopprettede) miljøvernavdelinger. På prosjektnivå er det naturlig at etablerte samarbeidsrelasjoner videreføres, men kompetanseområdet til de nye organene kan gjøre dette formelt vanskelig. I våre intervjuer ble vi f.eks. fortalt av russiske prosjektdeltakere fra de føderale tilsynene i regionene at de strengt tatt ikke har lov til å delta i enkelte av de pågående samarbeidsprosjektene med Norge. Tilsynene har klare instruksjoner fra hovedkontoret i Moskva om hva de skal drive med, og listen over arbeidsoppgaver er ment å være uttømmende. Med andre ord skal de ansatte ikke bruke arbeidstiden til annet enn disse oppgavene. Enkelte av våre russiske intervjuobjekter anbefalte Norge å styrke samarbeidet med de føderale tilsynene i Moskva. Andre påpekte imidlertid at dette kan være vanskelig, for på miljøvernområdet er det Naturressursministeriet – ikke tilsynene – som skal ta hånd om internasjonalt samarbeid.¹⁸

Til tross for lav prioritet på politisk plan i Russland opplever man fra norsk side at Naturressursministeriet de siste årene har blitt en mer stabil og engasjert samarbeidspartner. Ministeriet involverer seg direkte i prosjekter under dets portefølje og bidrar også med prosjektfinansiering, ikke bare med *in-kind* medfinansiering, slik tilfellet ofte var tidligere. Således oppleves prosjektene nå bedre forankret på russisk side.

¹⁸ SFT arbeider for øyeblikket med å få til en samarbeidsavtale med *Rostekhnadzor*.

3 Utvalgte samarbeidsområder

I dette kapitlet vil vi se nærmere på tre arbeidsområder som har ligget under den norsk-russiske miljøvernkommissjonen. De utvalgte områdene er “Renere produksjon”, kulturminnesamarbeidet og det grensenære samarbeidet. I tillegg til dette vil vi se på to prosjektområder som har vært finansiert direkte fra Utenriksdepartementet, nemlig “Enøk i Nordvest-Russland” og biobrenselprosjektet “Bioenergy Program in Russia” (Bipir). Framstillingen vil følge et likt mønster i alle underkapitler. Først vil vi gi en kort beskrivelse av prosjektområdets innhold, og de viktigste aktørene på norsk og russisk side identifiseres. Derneft vil vi referere hovedinntrykkene fra de ulike intervjuene vi har gjennomført med deltakerne i arbeidsområdet, før vi på bakgrunn av det foregående gir en vurdering av prosjektområdet.

3.1 “Renere produksjon”

3.1.1 *Beskrivelse av arbeidsområdet*

Som nevnt i pkt. 2.2 ble opplæringsprogrammet til Norske Sivilingeniørers Forening (nå: Tekna) for avfallsminimering og ren teknologi – “Renere produksjon” – inkludert i porteføljen til den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen i 1994. Programmet introduserer metoder for miljø- og energieffektivitet i russiske industribedrifter gjennom kurs for russiske ingeniører og omfatter et basiskurs og et påbygningskurs. Fase I er et opplæringsprogram for metodikken i renere produksjon og består av fire sesjoner (de tre første à tre dager, den siste à to dager) over en seks måneders periode. Det inkluderer forelesninger, gruppearbeid, rådgivning i bedriften, prosjektoppgave og avsluttende eksamen. Prosjektoppgaven innebærer utvikling av et økonomisk lønnsomt miljøprosjekt i egen bedrift. Deltakerne kan presentere enten et omfattende prosjekt for forbedring av en bestemt produksjonsprosess eller en rekke mindre tiltak for å oppnå reduksjon av avfall, energisparing eller redusert forbruk av vann og råvarer. Prosjektene grupperes etter gjennomføringskostnad, investeringsomfang, tilbakebetalingstid og miljøeffekt. Gruppe A omfatter prosjekter og tiltak som kan gjennomføres umiddelbart, uten ekstern finansiering. Gruppe B omfatter prosjekter som krever finansiering opp til EUR 35 000,-, og som har en tilbakebetalingstid på mindre enn tre år, som er rammekrav for kredittfinansiering over NEFCOs revolverende fond for renere produksjon. Til gruppe C hører prosjekter som har et mer omfattende investeringsbehov eller lengre tilbakebetalingstid. Programmets fase II – “oppfølgingskurset” – innebærer utvikling av mer omfattende miljøinvesteringsprosjekter og tilbyr opplæring i finansieringsteknikker og praktisk anvendelse av finansieringskilder gjennom f.eks. utarbeidelse av forretningsplan og kredittsøknad til NEFCO eller andre finansieringskilder. Fase III gir introduksjon til miljøstyringssystemer (ISO 14001/EMAS), kvalitetsstyringssystemer (ISO 90901) og iverksetting av EMS-systemer i industribedrifter.

Programmet administreres av Tekna, mens SFT er den fagmyndighet som er ansvarlig for programmet. Med norsk støtte ble det i 1994 etablert et

senter for renere produksjon i Moskva. Dette har ansvar for de praktiske oppgavene i forbindelse med markedsføring, tilrettelegging og samordning av kursene på russisk side. Per våren 2007 hadde senteret sju ansatte. Ifølge tall fra senteret selv mottok det finansiering fra Tekna i størrelsesorden USD 241 000,- i 2003, 166 000,- i 2004, 124 000,- i 2005 og 163 675,- i 2006 til administrasjon og gjennomføring av kurs og konferanser.¹⁹ Miljøverndepartementet oppgir at den økonomiske støtten til Moskva-senteret for renere produksjon utgjør omkring NOK 400 000,- i året. Dette faktureres som betaling for at senteret tilrettelegger kursene som gjennomføres i regionene for norske midler. Resten av midlene går til gjennomføring av programmer. Mot slutten av 1990-tallet ble det iht. prosjektdokumentasjon og rapporter fra Miljøverndepartementet²⁰ etablert regionale sentre for renere produksjon i Arkhangelsk, Murmansk og Petrozavodsk. (Se for øvrig pkt. 3.1.2.)

I perioden fra 1994 til 2006 gjennomførte ca. 1860 ingeniører fra mer enn 500 bedrifter i Nordvest-Russland første fase av opplæringsprogrammet. Det har vært avholdt 1-3 kurs årlig i hver av de tre nordvestrussiske regionene samt flere kurs i Komi og Vologda. Andre og tredje fase har blitt gjennomført langt mer sporadisk.

Arbeidet med renere produksjon har hatt gjennomslag i Barentsregionens miljø samarbeid og dermed hatt betydning utover det som strengt defineres som en del av den norsk-russiske miljøvernkommisjonens arbeid. "Renere produksjon" var en sentral del av Barents miljøarbeidsgruppe, og ga denne mye innhold fra midten av 1990-tallet. Slik spilte programmet en viktig politisk rolle. Også utenfor det som geografisk defineres som Barentsregionen har man oppnådd gjennomslag for programmet. Et eksempel er Norilsk Nikel, som i 2006 selv finansierte gjennomføringen av fem programmer ved hovedanlegget i Norilsk. Dessuten har selvfinansierte programmer blitt gjennomført innenfor atomindustrien, i Obninsk og St. Petersburg. Programmets innhold skal gå inn som en del av undervisningen ved flere tekniske høyskoler; dette har allerede skjedd i Karelen. Russiske myndigheter, til tross for at de ikke prioriterer renere produksjon i sitt arbeid, lar Moskva-senteret representere Russland i ulike internasjonale fora der det er naturlig. I den forstand kan man hevde at man har oppnådd et visst gjennomslag for programmet også her.

3.1.2 Hovedinntrykk fra intervjuer

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at programmet oppleves som et fornuftig konsept som har blitt godt mottatt i russiske bedrifter, og at

¹⁹ I samme periode mottok senteret hhv. USD 140 224,-, 63 184,-, 298 970,- og 57 466,- fra andre kilder. I tre av de fire årene utgjorde altså den norske støtten den klart største inntektskilden.

²⁰ Se f.eks. *Det norsk-russiske programmet for renere produksjon. Rapport om virksomheten i 2006*, Oslo: Tekna, desember 2006, hvor det formuleres på følgende måte: "Det er også med støtte fra norsk side etablert regionale sentre i de tre regionene Arkhangelsk, Karelen og Murmansk, hvor hovedtyngden av den norske innsatsen har funnet sted" (s. 5). Liknende formuleringer går igjen i protokollene fra den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen og i Miljøverndepartementets årsrapporter til Utenriksdepartementet.

kursene har blitt gjennomført på en vellykket måte. Det trekkes også fram at programmets ideologi – med sin vektlegging av å kombinere miljøvern med økonomiske innsparinger – er godt tilpasset dagens russiske virkelighet, hvor miljøvern gjerne oppfattes som en utgift få bedrifter tar seg råd til. Videre påpekes det at programmet oppnår reelle miljøforbedringer. Som det ble uttrykt i vårt intervju med representanter for Moskva-senteret for renere produksjon: “Vi er små, men vi påvirker [miljøet]”. Det trekkes også fram av de russiske intervjuobjektene at den norske støtten gir programmet legitimitet og oppmerksomhet (i tillegg til at den altså gjør kursene økonomisk gjennomførbare).

Samtidig møtte vi er viss usikkerhet på norsk side om dette er en aktivitet Norge bør fortsette å finansiere. Eksempler på intervjuuttalelser: “Min oppfatning er at norsk finansiering på et eller annet tidspunkt skal stoppe. Problemet er bare å finne det riktige tidspunktet for dette.” “Når det gjelder ‘Renere produksjon’, ønsker vi over tid å trappe ned og avslutte på en god måte.” “Jeg må si det begynner å bli rart at lille Norge skal subsidiere russisk industri på denne måten.” “Som [ekspert] håper jeg jo at dette arbeidet skal fortsette. Som norsk skattebetaler stiller jeg meg mer tvilende.” Tvilen om at Norge bør fortsette å finansiere “Renere produksjon” i Russland, bunner nok dels i at støtten allerede i utgangspunktet var ment å være midlertidig, slik den var i andre østeuropeiske land hvor programmet var blitt introdusert tidlig på 1990-tallet. Ifølge et intervjuobjekt skulle støtten egentlig fases ut mot slutten av 1990-tallet, men så ble den forlenget på grunn av den økonomiske krisen i Russland i 1998. Andre uttrykker tvil om de reelle miljøforbedringene som følge av programmet. Det eksisterer ingen systematiske tilbakemeldingsmekanismer etter avsluttet kurs som kan bekrefte at de planlagte tiltakene ute i bedriftene virkelig er blitt gjennomført. I Miljøverndepartementets årsrapporter til Utenriksdepartementet gis det gjerne oversikt over konkret økonomisk innsparing og miljøgevinst oppnådd gjennom “Renere produksjon” det aktuelle året, men involverte aktører påpeker at dette er tall sammenstilt av Moskva-senteret basert på *potensialet* for innsparing og gevinst dersom de planlagte tiltakene virkelig blir gjennomført. Atter andre intervjuobjekter framhever mangelen på entusiasme fra russiske miljøvernmyndigheter: “Medisinen virker, men pasienten vil ikke ta den.” Tankegangen er at man fra norsk side nok kan ha ønsket å demonstrere for russiske myndigheter det man mener er et effektivt miljøtiltak. Men hensikten var likevel at disse skulle ta opp hansken, ikke at programmet skulle fortsette å finansieres over det norske statsbudsjettet. Til sist pekes det på dalende interesse for programmet i russiske bedrifter:

I starten ble vi møtt med stor velvilje i Russland. Vi fikk stor oppmerksomhet, og det var lett å skaffe deltakere til kursoppleggene. Folk var svært imøtekommende. Etter hvert dabbet interessen for våre programmer av. Det hang nok sammen med at det er relativt lite penger i vårt system, så det er ikke i seg selv veldig attraktivt å samarbeide med oss. Dessuten er strukturen i bedriftene en helt annen nå. I begynnelsen hadde de et stort antall overflødig ansatte, som en etterlevning etter sovjettiden. Nå opererer de etter markedsprinsipper og har langt mindre daukjøtt. Det blir dermed vanskelig å få høyt plasserte medarbeidere med på våre kurs siden bedriftene ikke mener å kunne avse dem. De ønsker ikke å bruke

ansattes arbeidstid til å sende dem på kurs, men til å arbeide for bedriften.²¹

“Renere produksjon” var også det eneste av de utvalgte samarbeidsområdene for denne evalueringen hvor vi kom over en viss intern konflikt på russisk side, nærmere bestemt mellom det sentrale og de regionale sentrene for renere produksjon. For det første må det sies at de regionale sentrene knapt kan sies å eksistere i noen form begrepet “senter” bærer bud om. Verken i Arkhangelsk eller i Murmansk fantes det noe fysisk senter for renere produksjon, med egne lokaler og ansatte. I Arkhangelsk hadde det en periode vært et senter, mens senteret i Murmansk ifølge et intervjuobjekt aldri var annet enn en PC som var kjøpt inn over programmets budsjetter og en periode var plassert i den regionale miljøkomiteen. For øyeblikket er “sentrene” i både Arkhangelsk og Murmansk registrert som frivillige organisasjoner (NGO-er). De som er engasjert i programmet (og altså medlemmer av NGO-en), trekkes inn som forelesere på timebasis. Fra nordvestrussisk side opplever man det som unødvendig at kursene i området organiseres av Moskva-kontoret. “Sentrene” i både Murmansk og Petrozavodsk har også vært plaget av interne stridigheter.

Det er åpenbart at samtlige involverte aktører på russisk side ønsker en videreføring av “Renere produksjons”-programmet. Under intervjuene våre ved “sentrene” i både Moskva, Arkhangelsk og Murmansk stilte vi spørsmålet hvordan de ønsker at programmet skal utvikle seg videre. Ved Moskva-senteret svarte man at man ønsker å fortsette langs samme spor som nå, “men helst med noe høyere finansiering”. I Nordvest-Russland ønsket man en oppgradering av de regionale “sentrene”, gjerne i tilknytning til regionens tekniske universiteter, og en større rolle i gjennomføring av kursene. Det ble foreslått at Moskva-senteret isteden burde rette oppmerksomheten mot å drive lobbyvirksomhet for renere produksjon hos russiske myndigheter.

3.1.3 Oppsummerende betraktninger

Det kan diskuteres om en evt. videreføring av “Renere produksjon” på russisk side bør administreres fra det etablerte Moskva-senteret eller fra nye og mer slagkraftige sentre i Nordvest-Russland. Nå som den norske tildelingen til miljøvernssamarbeidet til Russland synes å ha stabilisert seg rundt NOK 15 mill. i året – og “Renere produksjon” allerede er den største enkeltposten i budsjettet – synes det lite realistisk å både videreføre støtten til Moskva-senteret og bygge opp reelle sentre i regionene. Det er argumenter både for og mot å videreføre dagens fordeling mellom sentrum og regionene. På den ene siden lyder det rimelig å la administreringen av kursene tas hånd om på regionalt plan. På den andre siden kan det virke lite kostnadseffektivt å ikke gjøre bruk av den kompetanse, erfaring og det kontaktnett som senteret i Moskva har.

²¹ Det er også antydning at føringen fra kommisjonen om å dreie oppmerksomheten mot havmiljørettede tiltak har gjort det vanskeligere å finne interesserte bedrifter og ingeniører, rett og slett fordi målgruppen innsnevres.

Det store dilemmaet er imidlertid om dette er en aktivitet Norge bør fortsette å støtte, i alle fall på et nivå som gjør det til en absolutt hovedsatsning i miljøvern samarbeidet med Russland. Et argument for å videreføre støtten er at programmet sannsynligvis bidrar til reelle miljøforbedringer i Russland, og at det neppe vil fortsette uten den norske støtten. Hovedargumentet mot en videreføring er at dette er en type aktivitet det er naturlig å støtte i en oppstartfase for å se om det er levedyktig, jf. erfaringene fra de andre samarbeidsområdene valgt ut for denne evalueringen (se særlig pkt. 3.3 og 3.4). Programmet kan for så vidt sies å være levedyktig i den forstand at det eksisterer en – om enn dalende – interesse blant russiske bedrifter og ingeniører for å delta på kursene. Men det har ikke vært levedyktig hvis vi med dette mener at sentrene for renere produksjon har blitt selvdrevne, dvs. kan overleve ved hjelp av kursavgifter fra bedriftene. Ved senteret i Moskva er man helt klare på at uten den norske støtten er det bare å legge ned virksomheten. I regionene har man som sagt ikke lyktes med å bygge opp reelle sentre. Initiativet har heller ikke vært levedyktig i den forstand at det har blitt tatt opp av russiske myndigheter som en del av landets egen miljøvernpolitikk.

Det kan også påpekes at miljøeffekten av “Renere produksjon” nok er mer usikker enn den framstilles som i både publikasjoner fra programmet selv, i protokollene fra kommisjonen og i årsrapportene fra Miljøvern departementet. Som nevnt ovenfor er de konkrete resultatene over økonomisk og miljømessig gevinst som i årsrapportene presenteres som fakta, ifølge involverte aktører ikke annet enn potensialet for besparelser dersom planlagte tiltak blir gjennomført – sammenstilt av Moskva-senteret for renere produksjon. Det mangler imidlertid mekanismer for å kontrollere at det gjøres i praksis. For evalueringsteamet har det videre vært vanskelig å få grep om hvor mange større investeringsprosjekter av gruppe B og C som har blitt gjennomført under programmet. I protokoller og årsrapporter er det ved flere anledninger rapportert om flere titalls NEFCO-finansierte prosjekter fra “Renere produksjon”, mens involverte aktører sier det på langt nær er snakk om noe så stort antall prosjekter som har kommet så langt. Enkelte sentrale norske aktører sier at de ikke kjenner til at noen av prosjektene har oppnådd NEFCO-finansiering. Påfallende er det at den norske prosjektledelsen sier følgende om prosjekter i gruppe B og C:

B: Disse har vi noen gjennomførte prosjekter av, og det har vist seg at bedrifter har hatt reelle ambisjoner om gjennomføring, *men vår kunnskap om dette er først og fremst anekdotisk.*

C: Disse er tunge – *her har vi ingen eksempler.* (vår utheving)

Det er også slik at programmets tanke om å begrense utslipp fra industrien ikke framstår som et prioritert mål hos russiske myndigheter. Dermed gir ikke de prosedyrer “Renere produksjon” innfører, så klare økonomiske gevinster som de ville gjort i et land der innsatsfaktorene var priset riktigere og forurensning ble straffet med høyere bøter.

3.2 Det grensenære samarbeidet

3.2.1 Beskrivelse av arbeidsområdet

Det grensenære samarbeidet er en samlebetegnelse på ulike aktiviteter som har pågått i det man har definert som Norges umiddelbare nær-

område. Mye av arbeidet som har foregått her, har vært knyttet til Petsjenganikkel-kombinatet og utslippene fra dette. Etter russisk (sovjetisk) initiativ begynte man å dokumentere skadevirkningene på naturen allerede tidlig på 1990-tallet. Dette arbeidet resulterte i en rekke vitenskapelige publikasjoner og ble dessuten presentert på seminarer i 1992 og 1994. En særegen side av det grensenære samarbeidet, som vi skal se nærmere på siden, er det finske innslaget. Særlig gjennom norsk-finsk grensevassdragskommisjon, der russiske observatører også deltar, har de gjort seg gjeldende. I 1997 ble en flerbruksplan for grensevassdraget Pasvik publisert på russisk og norsk, etter samarbeid mellom Miljøstyrelsen i Rovaniemi, Miljøkomiteen i Murmansk og Fylkesmannen i Finnmark. Grensevassdraget Pasvik berører også finsk side, og da først og fremst gjennom vannreguleringer som påvirker vannstanden i Enaresjøen. I 1998 publiserte man resultatet av en helseundersøkelse som stilte spørsmålet: "Er forurensningen fra nikkellindustrien i Nikel og Zapoljarny helseskadelig?". Konklusjonen var oppsiktsvekkende idet den konkluderte med at man "ikke [kunne] påvise større helseproblemer som kan tilskrives nikkel- og svoveldioksydforurensningen i grenseområdet".²²

En annen sentral del av det grensenære arbeidet har foregått i naturvern-områder i grensetraktene. I 1992 ble Pasvik *zapovednik* opprettet på russisk side. På norsk side hadde man langs elvebredden opprettet Pasvik naturreservat i 1993. Man har søkt å presentere Pasvik *zapovednik* og Pasvik naturreservat som en enhet utad for dermed å oppnå en felles forvaltning og koordinert forskningsaktivitet i området. Territoriene er dog strengt atskilt og overvåket av russiske og norske grensevaktstyrker. Likevel har man fått til et utstrakt samarbeid, med tillatelse fra de norske og russiske grensekommisssærene. Det norsk-russiske samarbeidet har handlet om registrering og kartlegging av bl.a. ulike arter som vannfugl, smånagere og ulikt storvilt. Dessuten legger man vekt på informasjonsvirksomhet, bl.a. i form av miljøskoleprosjekter på begge sider av grensen. Noe virksomhet kategoriseres under det såkalte folk-til-folk-samarbeidet, der man har opplegg for å engasjere skoleungdom og lærere på begge sider av grensen i ulike miljørelaterte studieopplegg.

Det grensenære samarbeidet har vært forskningspreget. Forskningsaktiviteten har riktignok vært initiert av forvaltningsmyndighetene som et direkte resultat av deres behov for et godt faglig beslutningsgrunnlag. Eksempler på dette er registreringen av rovvilt, storvilt og fisk i grensetraktene, samt overvåking av forurensning. Forvaltningsmyndigheter på norsk og russisk side har dermed vært involvert hele tiden selv om det nok har vært forskningssamarbeidet som har stått for kontinuiteten i arbeidet. Forvaltningssamarbeidet har på norsk side primært blitt ivarettatt av miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark. Miljøvern-avdelingen har vært en viktig konstant i hele vår periode, også i kraft av god kontinuitet på personalplanet. Kontinuitet i personell har blitt trukket fram som et viktig element av våre intervjuobjekter, og i den forbindelse har det eksistert en god del frustrasjon når det gjelder den russiske siden.

²² Popularisert brosjyre fra prosjektet "Er forurensningen fra nikkellindustrien helseskadelig?"

Her har kontinuiteten etter 2000 vært ikke-eksisterende. Fram til mai 2000 var Fylkesmannens viktigste samarbeidspartner på russisk side Statskomiteen for miljøvern sitt regionale kontor i Murmansk. Etter reorganiseringen av russisk miljøbyråkrati som startet våren 2000 (se pkt. 2.5), har Fylkesmannen i Finnmark ikke lyktes i forsøkene på å etablere et stabilt samarbeidsforhold til regionalt baserte russiske forvaltningspartnere, med unntak av *Gidromet* i Murmansk fylke.

Et annet samarbeidskompleks som kan beskrives som en mellomting mellom forskning og forvaltning, er det som ivaretas av instansene med spesielt ansvar for de grenseoverskridende verneområdene. På norsk side er dette Bioforsk Svanhovd, tidligere Svanhovd miljøsenter (heretter Svanhovd). Fylkesmannen i Finnmark har det forvaltningsmessige ansvaret for verneområder på norsk side, mens Svanhovd har hatt oppgaver i den løpende administrasjonen av nasjonalparken på norsk side. Svanhovd har også gjennomført en rekke vitenskapelige oppgaver i forbindelse med kartlegging av artsmangfoldet i området, og dessuten hatt et nært samarbeidsforhold til den russiske ledelsen for Pasvik *zapovednik*. Pasvik *zapovednik* må sies å tilhøre et myndighetsområde med utstrakt forvaltningsansvar, nemlig den føderale russiske verneområdeadministrasjonen (underlagt *Rosprirodnadzor*). I egenskap av å være ansvarlig forvalter på russisk side samarbeider også administrasjonen i Pasvik *zapovednik* direkte med Fylkesmannens miljøvernavdeling. Personalkontinuiteten i dette samarbeidet har vært god, både på norsk og russisk side, noe som beskrives som en styrke for arbeidet.

Det rene forskningssamarbeidet ivaretas av en lang rekke institusjoner på begge sider av grensen. I Norge har Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Akvaplan NIVA, Norsk institutt for luftforskning (NILU), Norges geologiske undersøkelser (NGU), Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for skogforskning (Skogforsk) og andre vært involvert. De mest sentrale russiske forskningsmiljøene utgjøres av det allrussiske forskningsinstituttet for naturvern (VNIIPriroda), Institutt for globalt klima og økologi (IGCE) og Institutt for industriøkologiske problemer i nord ved Kola vitenskapssenter (INEP). En sentral russisk aktør har vært *Gidromet*. Denne institusjonen plasserer seg i grenselandet mellom forskning og forvaltning, idet den har oppgaver som vil kunne defineres innenfor begge felter. Likevel er den primært en forvaltningsinstitusjon (se pkt. 2.5). Gjennomgående har forskningssamarbeidet fungert godt, hvis man vurderer det ut fra forskningsmessige kriterier. På russisk side har etter hvert et antall doktorgrader med utgangspunkt i studier finansiert under det norsk-russiske samarbeidet blitt gjennomført. En rekke vitenskapelige publikasjoner, delvis i internasjonale tidsskrift, har også blitt produsert, av både norske og russiske forskere.

Som nevnt skiller det grensenære samarbeidet seg ut gjennom det finske innslaget. Både i samarbeidet omkring miljøovervåking i Pasvik-dalen og i et større nasjonalparksamarbeid har finske aktører vært viktige deltagere. I forlengelsen av det bilaterale norsk-russiske naturreservat-samarbeidet har man etablert konseptet *Pasvik-Inari Trilateral Park*, hvori inngår det omfattende finske verneområdet Väätisäri, i tillegg til Pasvik *zapovednik* og tre ulike verneområder på norsk side. Dette samarbeidet inkluderer Pasvik *zapovednik*, Fylkesmann i Finnmark, Svan-

hovd, den finske skogsstyrelsen og Lappland miljøsenter, samt alle grensekommunene som har berørte arealer i de tre land. Til sammen omfatter samarbeidet et stort sammenhengende verneområde (underlagt ulike verneregimer) på alle sider av treriksøysa. Tilsvarende har finske aktører vært en likestilt part i det omfattende overvåkingsprosjektet "Pasvik-programmet". Finske områder inngår i Pasvik-vassdragets nedbørsfelt, noe som har gjort finsk deltakelse i denne sammenheng naturlig. En viktig konsekvens av den finske deltakelsen har vært at man har kunnet nyte godt av finsk ekspertise i EUs finansieringssystemer. Det finske innslaget innebærer et skritt bort fra det strengt bilaterale preget det grensenære samarbeidet har hatt.

3.2.2 Hovedinntrykk fra intervjuer

Som det framgår av det ovenstående, er det særlig miljøovervåking i grenseområdet og nasjonalparksamarbeidet som har gitt innhold til det grensenære samarbeidet. Vi vil i dette avsnittet i hovedsak konsentrere oss om Pasvik-programmet og til dels dets forløpere, samt samarbeidet mellom Pasvik *zapovednik* og Svanhovd/Fylkesmannen i Finnmark. Først vil vi kort se på noen uttalelser om den allmenne statusen arbeidsområdet har hatt.

Det grensenære samarbeidet har blitt gitt vekslende prioritering. Et intervjuobjekt på russisk side så det i sammenheng med den overordnede utviklingen i samarbeidet: "Det geografiske samarbeidsområdet i kommisjonen ble etter hvert for stort, noe som tok oppmerksomheten vekk fra grenseområdet. Da bevilgningene gikk ned, ble det grensenære viktig igjen." Kritikken mot det man har oppfattet som en manglende vilje til å holde det grensenære høyt oppe på dagsordenen over tid, har blitt uttrykt i flere sammenhenger: "Jeg er overrasket over MDs manglende vilje til å løfte fram det grensenære som en viktig del av samarbeidet, og bevisstheten rundt dette arbeidet er noe lav. Det er sentralt at man ser den internasjonale dimensjonen i det grensenære." Også andre har vektlagt at nettopp grenseområdets symbolske betydning har kommet for mye i bakgrunnen: "Det utenrikspolitiske eller geopolitiske perspektivet bør være det førende. Når det gjelder det grensenære, er ikke dette 'UD-potensialet' tatt ut." Ingen av de foregående respondentene er direkte involvert i det grensenære samarbeidet, men en variant av synspunktet kommer også fra "innsiden" i samarbeidet: "Vi tror ikke norske myndigheter egentlig innser viktigheten av det de har gjort ved å støtte park-samarbeidet. Dette er et stort scoop. Gjennom å oppnå grensekryssinger i dette området har vi åpnet den mest lukkede grensen i verden."

I den tidlige fasen av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet var det en viss ubalanse i problemforståelsen mellom russiske og norske deltakere. Mens russerne ikke umiddelbart oppfattet utslippene fra Petsjenganikel som noe stort problem, og særlig ikke som et problem for Norge, var den norske tilnærmingen preget av et behov for å etablere utslippene fra Petsjenganikel-kombinatet som en felles oppgave. Mangelen på felles forståelse synes å ha vedvart til godt ute på 1990-tallet:

Fram til 1995 hadde vi en del møter med nordmennene, men de var preget av at det eksisterte en del forskjeller i tilnærmingen til

problematikken, og dermed ulike oppfatninger om problemets natur. Først fra 1995 begynte vi å arbeide sammen for alvor.

Hovedtyngden i det grensenære samarbeidet i perioden etter 1995 lå i dokumentasjon av miljøskadene påført av nikkelproduksjonen på russisk side. Selv om aktiviteten tok seg opp, har flere respondenter lagt vekt på at man ikke nådde de målene man hadde satt seg, mye på grunn av et fall i finansieringen av forskningsaktiviteten: “[Dokumentasjonsarbeidet] var lite gjennomtenkt. Vi har altså lagt mye penger i et område, og så blir arbeidet lagt ned over natten.” Nettopp manglende stabilitet i tildelte midler, i sammenheng med den varierende viktigheten av det grensenære samarbeidet, går igjen i intervjumaterialet. Den viktigste ulempen med usikker finansiering fra år til år som trekkes fram, er at man skaper forventninger på russisk side uten å innfri disse:

Det grensenære området har variert i viktighet. Dette er skadelig. Det er veldig vanskelig for oss når bevilgende myndigheter setter i gang nye prosjekter som skaper forventninger, for så å kutte i støtten til disse prosjektene uten at man blir advart god tid i forveien.

En russisk respondent uttrykte det slik: “Det er et problem at alt går så mye opp og ned. Nordmennene kommer til oss med masse planer, og så blir det stillhet, og så dukker det igjen opp noe på kort varsel.”

Et resultat av manglende langsiktighet og gjennomføring av dokumentasjonsarbeidet i den tidlige fasen var at resultatene av miljømonitoreringen rundt nikkerverket ikke ble publisert og popularisert i tilstrekkelig grad. Denne mangelen var en av hovedmotivasjonene bak Pasvik-programmet. Initiativet til Pasvik-programmet falt dessuten sammen med en annen utvikling som truet med å rive bena under det grensenære samarbeidet, nemlig bortfallet av en russisk myndighetspartner etter 2000. En respondent har uttrykt det slik:

Pasvik-programmet kan gjerne sies å ha vært redningsplanken for det operative grensenære samarbeidet. Det har holdt oss i gang i denne perioden med lite eller ingenting av myndighetskontakt på russisk side. Man kan si at det på denne måten var et vellykket og godt grep å sette i gang Pasvik-programmet – det holdt det hele gående.

Programmet ble offisielt startet opp i 2003 og avsluttet i 2006. Foruten å sammenstille allerede eksisterende dokumentasjon om miljøtilstanden i grenseområdet var det utformet for å skaffe til veie ny dokumentasjon, harmonisere forsknings- og overvåkingsmetodikk samt utforme anbefalinger på grunnlag av dette til forvaltningsmyndigheter. Det eksisterer en stor grad av tilfredshet med dette programmet. Både russiske og norske aktører mener man har gjennomført et viktig arbeid, og at både organiseringen og det praktiske forsknings samarbeidet har fungert godt. En russisk aktør la vekt på at arbeidet måtte fortsette: “Vi er veldig fornøyde med hvordan [Pasvik-programmet] har fungert. Vi har store felles interesser i arbeidet med Norge. Vi må derfor fortsette arbeidet. Det er et godt og effektivt samarbeid.” Til tross for denne tilfredsheten og at programmet er avsluttet, ligger den virkelige nytten av programmet i framtiden. Svakheten i det tidligere dokumentasjonsarbeidet som ble gjort, lå mye i manglende formidling av resultatene i ettertid. Det foreligger planer for

popularisering og publisering av resultatene av arbeidet fordi, som det sies av en norsk aktør: “Det aller viktigste med Pasvik-programmet er at vi etterpå kan fortelle lokalbefolkningen om resultatene, og gi dem et informert grunnlag å foreta sine valg på. I forlengelsen av programmet ligger det store oppgaver foran oss på opplysningssiden.”

Det grensenære samarbeidet har i sterk grad blitt influert av den ustadige situasjonen hos den russiske motparten. Som vi har sett, har samarbeidet i fravær av en stabil russisk myndighetspartner blitt holdt gående på *forskningssiden*. Likevel er det også på forvaltningssiden enkelte lyspunkt. Det henvises til en viss kontakt mellom Sør-Varanger og Petsjenga kommuner, som over lengre tid har forsøkt å etablere et avfallssamarbeid. Et nytt element har også kommet til på russisk side, nemlig den nylig opprettede miljøkomiteen i Murmansk-guvernørens administrasjon (se pkt. 2.5). Noe kontakt har forekommet mellom Fylkesmannen i Finnmark og Murmansk miljøkomité, men foreløpig har det ikke gitt resultater. Hovedårsaken til dette synes å ligge i ulike prioriteringer. Fra russisk side er det ytret et klart ønske om norske investeringer, mens utsiktene til dette er små. En norsk respondert sier:

I mai 2006 kom russerne til oss. Deres forespørsel stred mot våre ønsker, som var et myndighetssamarbeid som innebar kompetanseoverføring. De ønsket finansiell støtte, og det var det. På den ene siden befant vi oss i en situasjon der vi “ønsket å få til noe”, men på den andre siden var det som ble foreslått ikke i tråd med norske prioriteringer.

Miljøkomiteens misnøye med samarbeidet ble uttrykt som følger: “Samarbeidet med Norge er veldig tilfeldig, ikke veldig aktivt. Det er ikke et likeverdig samarbeid.” Den russiske frustrasjonen er ganske åpenbart knyttet til at man ikke oppnår pengeoverføringer uten videre, noe som i dagens kontekst med rette oppleves som urimelig fra norsk side.

Til tross for dette åpenbare skillet mellom russiske og norske ønsker for hva samarbeidet bør inneholde, synes det å ligge en stor grad av enighet på begge sider om at det er viktig å etablere et godt regionalt samarbeid. Den russiske varianten er: “Vi er nødt til å samarbeide med hverandre, for vi er avhengige av hverandre i ressursutnyttelsen i Barentshavet.” En norsk variant:

Jeg mener det har stor verdi i seg selv å ha en fortrolighet med naboen. Det er viktig at begge parter har en følelse av at man skal få noe ut av samarbeidet. Jeg tror i tråd med dette at det nå er viktig og nødvendig at norsk side tar imot russernes invitasjon om å foreta investeringer i Murmansk.

3.2.3 Oppsummerende betraktninger

Det grensenære samarbeidet framheves altså av mange som et arbeidsområde med en sterk symbolsk slagside. Forvaltnings- og forsknings-samarbeid på tvers av den felles grensen kan da også med en viss rett ses i et storpolitisk perspektiv. Arbeidsområdet er på en sterkere måte enn andre samarbeidsområder knyttet til folk-til-folk-dimensjonen, i og med at det har sitt tyngdepunkt i Murmansk oblast og Finnmark fylke. Videre er samarbeidet mellom Pasvik *zapovednik* og Svanhovd av en unik karak-

ter. Særlig de tradisjonelle grensekryssingene i forbindelse med årlige fugleregistreringer i Pasvik-dalen er symboltunge uttrykk for samarbeid over en grense som i mange år var stengt for allmenn ferdsel. Det må antas at det ligger en betydelig innsats både fra ledelsen ved Pasvik *zapovednik*, Svanhovd og Fylkesmannen i Finnmark bak tillatelsen fra russiske og norske grensemyndigheter til å gjennomføre disse grensekryssingene.

Mangel på stabilitet og langsiktighet har vært et hovedproblem i det grensenære samarbeidet. Dette har naturligvis ikke bare med varierende norske bevilgninger å gjøre, men også med en svært uforutsigbar russisk motpart på myndighetssiden. En kompensasjon for manglende myndighetssamarbeid har vært forskningsrettet aktivitet. Man kan med andre ord si at det grensenære områdets sterke side har vært forskningssamarbeidet, mens akilleshælen har vært myndighetssamarbeidet. Videre har det grensenære samarbeidet i liten grad bidratt til faktisk forvaltning av norsk-russiske fellesressurser. Derimot har det gitt et bredt forskningsbasert grunnlag for nettopp en slik forvaltning.

En styrke ved det grensenære samarbeidet de senere år har vært det finske innslaget. Penger som har kommet inn via alternative finansieringskilder som et resultat av den finske deltakelsen, har muliggjort Pasvik-programmets gjennomføring i det omfang det fikk. Programmet hadde for øvrig sitt utspring i et ganske annet forum enn den norsk-russiske miljøvernkommisjon, nemlig den finsk-norske grensevassdragskommisjon. Den samme positive dynamikken har gjort seg gjeldende når det gjelder det trilaterale nasjonalparksamarbeidet. Særlig Pasvik-programmet har vært et betimelig bidrag til utviklingen av det grensenære samarbeidet. Det har bygget på arbeidsområdets sterkeste side, nemlig forskningssamarbeidet, og inkludert en partner, Finland, som i kraft av sin geografiske posisjon er en naturlig deltaker i arbeidet. Det multilaterale eller trilaterale aspektet oppleves av alle involverte som en stor fordel.

3.3 Kulturminnesamarbeidet

3.3.1 Beskrivelse av arbeidsområdet

Kulturminnesamarbeidet kom med i miljøkommisjonens portefølje i 1995, etter at Miljøverndepartementet i 1994 hadde tatt kontakt med Riksantikvaren for å se på mulighetene for å opprette et samarbeid med russiske kulturvernmyndigheter. Riksantikvaren sa seg villig til å gjøre dette. Etter å ha knyttet kontakter til russiske aktører og sett på ulike kulturminneobjekter kunne Riksantikvaren konstatere at russisk kulturminnevern var lite velfungerende. Siden den gang har en lang rekke prosjekter blitt gjennomført innenfor områdene trerestaurering, urfolk-kultur, landskapsforvaltning og bevaring av bergkunst (helleristninger). Man har arbeidet på Solovki i Kvitsjøen, på Røros og i Karelen. Det klart tyngste prosjektkomplekset, fra starten i 1996, har vært samarbeidet med Kenozero nasjonalpark i Arkhangelsk fylke. Derfor vil denne delen av rapporten i all hovedsak dreie seg om dette.

De aller fleste prosjektene som har funnet sted i Kenozero nasjonalpark, har handlet om restaurering av verneverdig bygningsmasse. En rekke kapeller, klokketårn, enkelthus og i senere tid en dam med tilhørende

mølle har blitt restaurert etter gamle prinsipper. I tillegg til rene restaureringsprosjekter er det lagt vekt på kunnskapsoverføring om økologi og økoturisme. Man har dessuten laget en database med informasjon om nasjonalparken, som er et viktig redskap for visualisering av dens innhold.

I Norge inngår kulturminnevern i miljøvernmyndighetenes ansvarsområde. Riksantikvaren er den ytre etat som forvalter kulturminner, og har status som et direktorat. Denne strukturen gjenspeiles ikke i Russland, der kulturminneforvaltning er underlagt Kulturministeriet. Kenozero nasjonalpark er riktignok underlagt både det russiske Kulturministeriet, på grunn av de mange kulturminnene som befinner seg på parkens territorium, og det russiske Naturressursministeriet, i kraft av å være et naturområde som er vernet. I samarbeidet med Norge, som primært har dreid seg om kulturminnevern, har det mest relevante russiske ministeriet vært Kulturministeriet. Riksantikvarens primære kontakt på det sentrale nivået i Russland har dog hele tiden vært det russiske forskningsinstituttet for kultur- og naturarv. Dette instituttet er, selv om det formelt underligger Kulturministeriet, relativt uavhengig av ministeriestrukturen. Dette har medført at instituttets leder etter eget utsagn har kunnet operere langt friere enn andre russiske aktører i det norsk-russisk miljøvernssamarbeidet:

Jeg var den eneste av de russiske koordinatorene som ikke var funksjonær. Dette betyr at ingen kunne gi meg ordre. Vi var utenfor vårt ministeriums kontroll, eller det vil si, de øvde ikke press på oss. Derfor har heller ikke vårt samarbeid blitt påvirket av endringer i ministeriet. Alle de andre russiske koordinatorene har vært under sterkt press fra overordnede strukturer [Naturressursministeriet].

Kulturminnesamarbeidet ser ut til å ha dratt nytte av en sen start i miljøvernssamarbeidet. Det kom inn på et tidspunkt da aktiviteten i de andre samarbeidsområdene stort sett hadde bestått i å gjennomføre dokumentasjonsinnhenting. Dette ser ut til å ha ansporet en strategi der man fra første stund tok sikte på å oppnå konkrete resultater i form av restaurerte bygninger man kunne vise fram. Likevel foregikk det også virksomhet som hadde en tung forskningskomponent i seg, som f.eks. dokumentasjonsarbeid om skoltesamiske bosetninger og tradisjoner.

3.3.2 Hovedinntrykk fra intervjuer

Kulturminnesamarbeidet får overveiende svært god kritikk fra de ulike deltakere vi har intervjuet, på begge sider. De russiske samarbeidspartnere er samstemte i at samarbeidet har vært fruktbart. Et viktig moment i den tidlige fasen av arbeidet var at nordmennene kom inn med penger: "1990-årene var en svært vanskelig tid i Russland. Framtidsutsiktene var dårlige, og det var lite penger overalt. Det var et under at nordmennene kom inn med penger på det tidspunktet. Det gjorde det mulig å fortsette arbeidet." Som tidligere referert var kulturminnearbeid en salderingspost i det kriserammende Russland. Man kom med andre ord inn med penger til rett tid. Den norske innsatsen var også basert på egne interesser. Man var på utkikk etter russisk trebyggingsekspertise, og norske snekkere dro stor nytte av bevart kunnskap på russisk side. Norsk restaureringsekspertise

blir på samme måte trukket fram som viktig av russiske partnere. En sentral del av dette var det teknologiske bidraget i form av et jekkesystem som ble brukt til å heve bygningsstrukturer slik at skadet materiale kunne byttes uten at man demonterte bygningene. Gjensidig nytteverdi synes dermed å ha hatt en sentral plass. Et gjennomgående tema i intervju-materialet er at man har oppnådd en god utveksling av erfaringer, og at kunnskapsutvekslingen har gått begge veier i arbeidet.

Av russiske informanter er det dog den norske tilnærmingen til kulturminnevern som blir trukket fram som en spesiell nyvinning. Man snakker om en intellektuell kapital som har blitt overført. Det viktigste som trekkes fram er det norske holistiske perspektivet, hvor man ser sammenhengen mellom kultur- og naturarv, som er anlagt i samarbeidet. Videre er russiske samarbeidspartnere opptatt av den norske ambisjonen om å gjøre kulturminner tilgjengelige for publikum. Et utslag av dette har vært at man i Kenozero nasjonalpark ikke bare har gitt lokalbefolkningen tilgang til de restaurerte kulturminnene, men også søkt å engasjere stedets innbyggere i viktigheten av å bevare den gamle bygningsmassen. Dette var en ny tilnærming for de russiske samarbeidspartnerne. Vi lar direktøren for Kenozero nasjonalpark slippe til med et langt sitat der dette poenget framheves:

Et interessant norsk bidrag har vært deres betingelse om at alle prosjekter skal ha sterk deltakelse av lokalbefolkningen på parkens territorium. Det var tidligere i Russland ikke noen sammenheng mellom kulturarven og den lokale befolkningen – de var separert fra hverandre og angikk heller ikke hverandre. Vi ville jo selv også ha vært i stand til å se behovet for å engasjere lokalbefolkningen, men det norske kravet om lokal deltakelse gjorde at dette skjedde langt raskere. Resultatet har vært at lokalbefolkningen har vekket til live gammel kunnskap og tilegnet seg ny kunnskap. De har blitt en viktig ressurs for parken vår og opptre nå som kulturvernere. Dette kan jeg si har vært den viktigste effekten av samarbeidet. Det at vi har vekket lokalbefolkningens interesse og involvert dem aktivt i prosjektene, gjør at befolkningen i parken selv blir de som tar vare på de restaurerte bygningene.

Denne attesten er et uttrykk for den gjennomgående positive tonen i vårt intervjumateriale. Likevel eksisterer det en viss bekymring på norsk side for om russiske samarbeidspartnere vil forstå betydningen av å vedlikeholde de restaurerte bygningen. Dette, sammen med brannsikring, er temaområder man på norsk side ser for seg å arbeide videre med.

Når det gjelder framtiden i det norsk-russiske kulturminnesamarbeidet, synes alle parter å mene at det finnes et godt grunnlag for å bygge videre på det man har oppnådd så langt. Likevel er dette samarbeidet, til tross for at man føler at man har lyktes, ett av få områder hvor deltakerne synes å se at det begynner å nærme seg tid for endringer. Den norske siden sier: “Vi mener at det nå er tid for å trappe ned samarbeidet med Kenozero nasjonalpark. Men vi ønsker ikke noen abrupt avslutning på dette. Vi vil fullføre det vi har satt i gang.” På russisk side er holdningen ganske samsvarende: “Tidligere var det veldig viktig at Norge bidro med penger. Nå har ting forandret seg. Vi vil videreføre samarbeidet, men med større vekt på likhet og samhandling.” Dette innholdet har man merket seg på

norsk side: “[Russerne] er ikke lenger interessert i å akseptere våre premisser for hvordan pengene skal brukes. Dette er en naturlig prosess.”

Denne utviklingen har nok for en stor del sammenheng med at det norske engasjementet, og resultatene det har avfødt, har utløst investeringsvilje på russisk side. Det russiske Kulturministeriet har etter hvert kommet på banen og bidrar med egne midler til kulturminnevern der de tidligere ikke hadde mulighet til det:

I 1999 hadde vi [Kenozero nasjonalpark] et seminar hos Kulturministeriet der vi viste fram hva som hadde blitt gjort i deres fravær. De spurte seg selv om hvordan dette kunne skje; de var overrasket over hvor mye vi hadde utrettet, og lot seg imponere. Dette ble startskuddet for en langt større finansiering fra vårt eget kulturministerium. I 2001 begynte finansiering også å komme derfra.

Det er med andre ord utsikter til at pengeoverføringene til det norsk-russiske kulturminnesamarbeidet, og da særlig innsatsen i Kenozero nasjonalpark, som har stått for brorparten av de norske investeringene, harmonisk vil kunne nedtones med begge parter samtykke. På spørsmål om det faglige samarbeidet vil kunne fortsette uavhengig av pengeoverføringer, svarte den russiske siden et entydig ja. Det synes som om det er stor vilje til å videreføre den faglige utvekslingen, men nå på andre premisser enn at den norske siden alene står for investeringene. Kenozero nasjonalpark, sies det, har blitt “et åndelig sentrum for kulturminnesamarbeidet i Barentsregionen.”

3.3.3 Oppsummerende betraktninger

Som det framgår av ovenstående gjennomgang må kulturminnesamarbeidet, og da i første rekke det som har foregått i Kenozero nasjonalpark, betegnes som en ubetinget suksess. Man har over en lang periode klart å gjennomføre et høyt antall restaureringsprosjekter og satt parkledelsen i stand til å tenke offensivt om framtiden. Man har løftet et område som lå nede i en vanskelig periode, og etter hvert oppnådd aksept for betydningen av kulturminner hos de angjeldende myndigheter på russisk side. Man har her muligens et sjeldent eksempel på at en utenforstående aktør, Riksantikvaren, har gått inn i et problemområde med sin kompetanse og faktisk klart å gjøre seg selv overflødig. Hvis dette er riktig, er det et eksempel til etterfølgelse.

Man har i denne perioden bygget opp et godt fungerende nettverk for kulturminnesamarbeid, som er verdt å ta vare på. Respondenter på begge sider av arbeidet legger stor vekt på viktigheten av de varige personlige relasjonene som er bygget opp. Dessuten har den faglige utvekslingen i samarbeidet vært av stor nytte for begge parter. Man kan anta at dette til sammen vil være nok til å holde motivasjonen oppe til å videreføre samarbeidet. Slik situasjonen er nå, bør norske pengeoverføringer til kulturminnevern på russisk side nedtones. Nedbyggingen bør skje gradvis og slik en av våre respondenter understreket, ikke ha den effekt at man ikke kan fullføre arbeidet som er påbegynt. Man har her en mulighet til å avslutte et norsk engasjement på en verdig måte, og samtidig synes

sjansene å være tilstede for at et videre samarbeid, bygget på et fortsatt behov for faglig utveksling på begge sider av grensen, er levedyktig.

3.4 Enøk- og bioenergisamarbeidet

3.4.1 Beskrivelse av arbeidsområdet

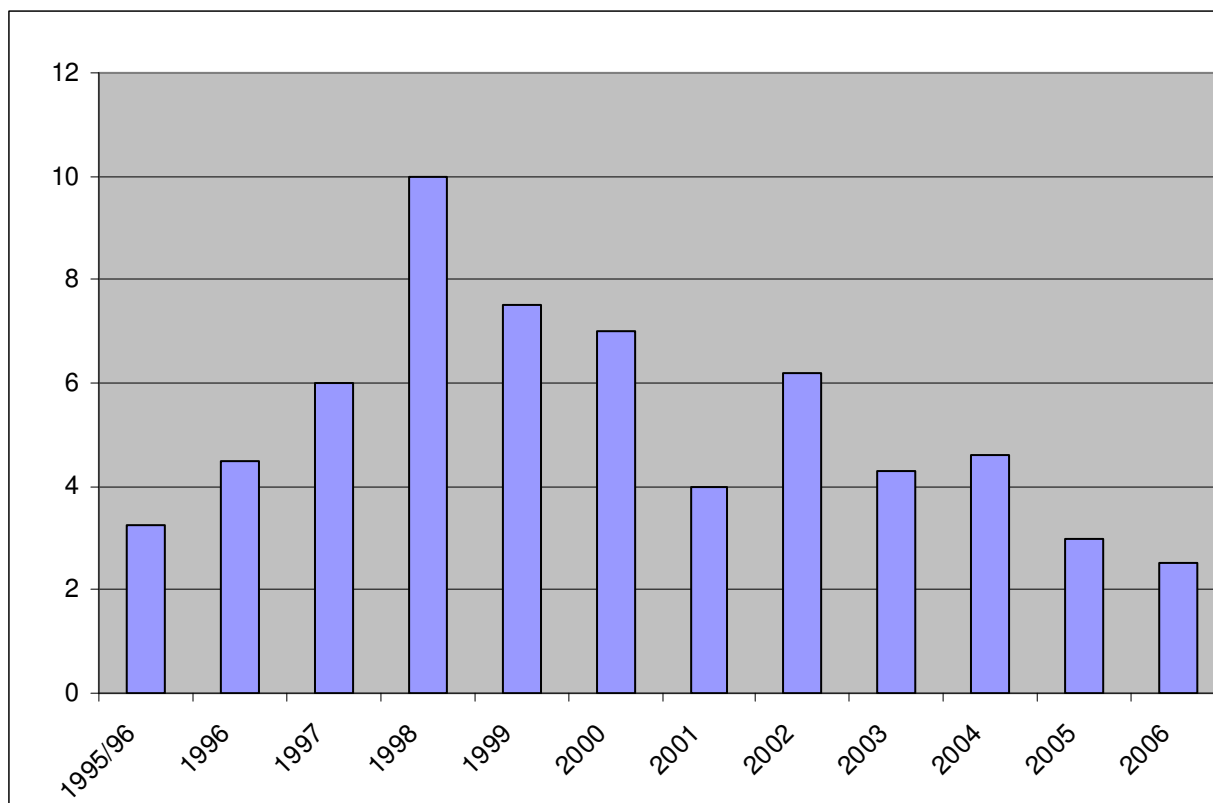
Iht. denne evalueringens mandat vil Enøk-samarbeidet og bioenergisamarbeidet, som begge faller under Utenriksdepartementets portefølje, behandles under ett. Vi vil i det følgende først se på ulike sider ved prosjektområdet "Enøk i Nordvest-Russland" og deretter ta for oss biobrenselprosjektet Bipir.

3.4.1.1 "Enøk i Nordvest-Russland"

Det norske Enøk-arbeidet i Nordvest-Russland har pågått siden 1995. Etter å ha hatt gode erfaringer fra andre tidligere østblokkland tidlig på 1990-tallet, ønsket norske myndigheter å utvide virksomheten til Nordvest-Russland. Det overordnede langsiktige målet med programmet er formulert som følger: "Økt energieffektivitet i industrien og bygninger i Nordvest-Russland, utvidet samarbeid mellom norske og russiske selskaper og organisasjoner, forbedret miljøtilstand og tilpasning til en bærekraftig markedsøkonomi." Det legges stor vekt på den økonomiske gevinsten Enøk-tiltak kan gi. I tråd med dette har man tatt sikte på å bygge opp et marked for Enøk-tiltak i Russland slik at det over tid oppleves som kommersielt interessant å satse på energiøkonomisering. Hovedinstrumentet for å oppnå en slik utvikling har vært å overføre kunnskap. Man har bygget opp kompetanse, som har blitt samlet i regionale Enøk-sentre. Til sammen har man etablert seks slike sentre, i Kirovsk, Arkhangelsk, Murmansk, Syktyvkar, Petrozavodsk og Narjan Mar. Man har hatt som mål at sentrene vil motta driftsstøtte i maksimalt fem år, for så å måtte klare seg selv. Det oppgis i intervjuer at de regionale Enøk-sentrene sysselsatte til sammen 36 personer i 2004, og at de fire først etablerte (Kirovsk, Arkhangelsk, Murmansk og Petrozavodsk) nå står på egne ben.

Ved siden av kompetansebyggingen har Enøk-tiltak i Nordvest-Russland inkludert en rekke konkrete prosjekter. Disse prosjektene er innrettet på å ledsage prosjektdeltakere i hele prosessen fram mot konkrete Enøk-tiltak. Gjennom opplegget formidles ikke bare teknisk kunnskap, men også kunnskap om hvordan man oppnår finansiering til gjennomføring, primært gjennom NEFCO. Den norske siden har lagt vekt på at det opprettes såkalte *revolving funds*, som innebærer at de besparelsene man oppnår gjennom Enøk-tiltak går inn i en syklus der de kan nyttiggjøres i finansieringen av nye prosjekter. Prosjektene har i hovedsak vært rettet inn mot kommunal sektor, men også til dels private bedrifter. De viktigste prosjektene som trekkes fram, er Kirovsk barnehage nr. 12, fjernvarmesentralen i Verkhnetulomsk og nå i senere tid sagbruket i Arkhangelsk.

Figur 3.1 Bevilgninger til “Enøk i Nordvest-Russland” 1995–2006 (i mill. NOK)



Kilde: Energy Saving International.

Hovedaktøren på norsk side er sammenslutningen *Norwegian Energy Efficiency Group* (NEEG). NEEG består av de tre selskapene Rambøll Storvik, Norsk Energi og *Energy Saving International* (ENSI). ENSI ble etablert i 1992 nettopp for å arbeide med Enøk-prosjekter internasjonalt og har nå en bred virksomhet i en rekke land. På russisk side er etter hvert hovedsamarbeidspartnerne de ulike regionale Enøk-sentrene man har bygget opp. Utover dette har man i størst grad hatt kontakt med kommunal sektor og administrasjonen i de ulike oblastene. “Enøk i Nordvest-Russland” blir avsluttet sommeren 2007.

3.4.1.2 Bipir-programmet

Bipir-programmet var aktivt fram til 2005. Programmet har, som Enøk-tiltakene, en betydelig økonomisk motivasjon ved siden av den økologiske effekten man ønsker å oppnå. Med stigende energipriser i Russland ser man for seg at det etter hvert vil utvikle seg et marked for alternativt brensel, særlig i mindre kommuner i utkantstrøk, der energiforsynings-situasjonen er tidvis vanskelig. Det var også fra norsk hold forventning til at konvertering fra kull og olje til biobrensel ville kunne egne seg som felles gjennomføringsprosjekter (JI) under klimaregimet. Dette aspektet synes imidlertid ikke å ha stått sentralt på russisk side og kom i alle fall i bakgrunnen etter at russisk ratifisering og implementering av Kyoto-protokollen trakk ut.

Programmets virksomhet har i all hovedsak foregått i Leningrad fylke, med noen innslag i Karelen. En oversikt over bevilgningene på 2000-tallet viser at brukte midler har ligget mellom NOK 2,3 mill. og 3 mill. per år. Unntaket er avslutningsåret 2005, da tildelingen var på NOK 800 000,-.

Bipir-programmet har etter hvert utviklet seg i to retninger. På den ene siden har det bestått i å forberede konvertering til biobrensel av russiske kjeleanlegg i varmekraftverk som er drevet med kull eller tung fyringsolje (*mazut*). Det biologiske alternativet man har sett for seg å bruke, er de store lagrene av sagflis som er akkumulert i tilknytning til russisk treindustri. Man har også arbeidet med torv som en mulig alternativ brenselløsning. Det andre aspektet av Bipir-programmet har vært utredning av mulighetene for å etablere biopelletsproduksjon i Russland. Det samme råstoffet, sagflis fra treindustrien, er her tenkt som utgangspunkt. Til sammen rapporteres det at åtte prosjekter er utredet og klargjort for investeringsbeslutning.

Det norske bidraget har i all hovedsak bestått i å bidra til prosjektutvikling, mens den faktiske prosjektgjennomføringen med få unntak har uteblitt. Man har identifisert installasjoner der konvertering er aktuelt, og dessuten arbeidet med ulike russiske partnere som har uttrykt interesse for å delta i slike prosjekter. Bipir-programmet befinner seg i grenselandet mellom kommersiell og offentlig virksomhet. Man har således søkt å opprette kontakter både til russisk myndighetsnivå og privat sektor. Den mest aktive kontakten har vært med privat sektor.

Den sentrale norske aktøren i arbeidet har vært Stiftelsen Vekst. Vekst er todelt, og ved siden av stiftelsen eksisterer også Aksjeselskapet Vekst Teknologi. Stiftelsen håndterer de bevilgninger som kommer inn fra offentlige myndigheter til ulike non-profit-tiltak, mens aksjeselskapet opererer i det ordinære konsulentmarkedet. På russisk side har ulike aktører vært inne, som nevnt både i offentlig og privat sektor. Hovedaktørene på offentlig side har vært føderale myndigheter, og etter opprettelsen i 2004 har *Rostekhnadzors* kontor for Nordvestre føderale krets (se pkt. 2.5) vært delvis involvert. Også fylkesmyndighetene i Leningrad fylke og byadministrasjonen i St. Petersburg har på ulike tidspunkt hatt befatning med programmet, uten at de har vært operative partnere. Privat sektor har som nevnt hatt en tyngre rolle. De mest framtrepende aktørene herfra er det allrussiske forskningsinstituttet for torvindustri, som nå er et privat foretak, konsultantselskapet *Bureau of Financial Engineering* og selskapet *Energoservis*.

3.4.2 Hovedinntrykk fra intervjuer

3.4.2.1 "Enøk i Nordvest-Russland"

Et sentralt mål for det norske Enøk-arbeidet i Nordvest-Russland har vært å gjøre seg selv overflødige. Aksepten for dette grunnleggende premisset er stor blant de ulike aktørene i prosjektet vi har snakket med, både på norsk og russisk side. En norsk aktør uttrykker det slik: "Vi mener det er naturlig med en utfasing nå, selv om vi fremdeles kan gjøre mye nyttig. Vår viktigste misjon er likevel tross alt å gjøre oss selv overflødige." På russisk side kommer det et ekko: "Jeg mener at den norske tilnærmingen

har vært helt riktig. Meningen har hele tiden vært at vi skulle få utvikle oss til selvstendige organisasjoner. Her hos oss skjedde denne utviklingen raskt. Vi ble tidlig selvstendige.”

Den norske finansieringen er altså ikke lenger rettet mot drift av de regionale Enøk-sentrene, men man har fra norsk side fortsatt med finansiering av ulike prosjekter. Et viktig moment her er at Enøk-sentrene skal fungere som prosjektpartner i utviklingen av de ulike tiltakene. Dette har man i hvert fall delvis lyktes med å oppnå, og russiske partnere har også her rosende ord å komme med: “ENSI har gitt oss muligheten til å arbeide med dem som konsultentselskap og dermed utvikle vår egen konsulentvirksomhet. De har lært oss å utarbeide og gjennomføre prosjekter.”

Den norske støtten har også i noen grad gått til å finansiere nettverksmøter mellom de ulike russiske Enøk-sentrene. Dette er et tiltak som har blitt oppfattet som svært nyttig: “Dette gir oss anledning til å møte kolleger og diskutere arbeidet med dem. Vi kan benytte oss av andres erfaringer og dermed ha utbytte av deres kunnskaper.” Om det er noe man på russisk side vil savne etter den norske utfasingen av støtten, er det nettopp denne typen tiltak: “Nettverksmøtene opplevde vi som svært viktige. Vi møtes ikke lenger på den måten. Det har vi ikke penger til, men vi utveksler erfaringer på telefonen.” Denne informanten ga uttrykk for at fortsatt finansiell støtte til å gjennomføre nettverksmøter ville vært av det gode.

Likevel oppleves ikke pengemangelen som prekær for Enøk-sentrene i dag: “Det er ikke for lite penger som er problemet. Det er et annet problem i dag, og det er rekruttering og opplæring av kadre. Vi får rett og slett ikke opplært nok folk.” Dette oppleves som en svakhet, også fordi pågangen fra russiske kunder gjør at kapasitetsproblemer er en begrensning. Murmansk-senteret oppgir at av prosjektene deres er omkring 60 % med utelukkende russisk deltakelse.

3.4.2.2 Bipir-programmet

Intervjumaterialet fra dette arbeidsområdet bærer preg av at Bipir-programmet oppleves som noe ufullendt. Man har nedlagt et ganske omfattende arbeid i en rekke prosjektforberedende tiltak, uten at dette har gitt den mengde konkrete resultater i form av investeringsprosjekter man hadde håpet på. Av de åtte prosjektene som har blitt utredet og klargjort for investeringsbeslutning, oppgis at man har oppnådd føderal russisk støtte til tre. Interessen for prosjektene synes å ha vært i beste fall avventende på russisk side, med unntak av de russiske aktører som har vært direkte involvert. Dette er en kritikk som også rettes mot nordiske finansieringskilder, og da er det særlig SND/Innovasjon Norge det går ut over: “Vi har opplevd å ha alt på stell, med investorer både her og der, men at SND har holdt igjen penger. Dette har medført store frustrasjoner på russisk side.” En annen variant er: “Vi ser en stor svakhet på norsk side, og det er dårlig finansiering.”

En beslektet frustrasjon går igjen i det russiske intervjumaterialet. Det legges vekt på at man nå har gjort seg ferdig med den prosjektforberedende fasen, og at den naturlige veien videre er realisering av

investeringsprosjekter: “Alliansen Norge-Russland har gitt frukter, men hittil bare på papiret. Nå må det realiseres i praksis.” En annen variant av dette er: “Problemet i dag er ikke å utvikle prosjekter, men å gjennomføre komplekse investeringer.” Parallelt med disse utsagnene er det på russisk side et klart ønskemål at de kommersielle sidene ved biobrensel-satsningen vektlegges. Dette knyttes av flere aktører til en rekke svakheter man ser i det russiske byråkratiet: “Vi må komme bort fra tilskuddsmidlene. Det finnes nok [private] penger i Russland, og jo færre embetsmenn involvert, jo bedre. Det er så mye korrupsjon forbundet med dem.” I samme gate er en annen russisk aktørs uttalelser om kostnadene knyttet til det russiske byråkratiet: “Vi satset ikke primært på myndighetene, men på forretningslivet. Hadde vårt prosjekt blitt styrt ovenfra [av myndighetene], ville det ha kostet fem ganger så mye penger.”

Våre intervjuobjekter i russisk offentlig sektor deler naturligvis ikke disse synspunktene. Likevel må man si at interessen for biobrenselarbeidet hos myndighetene synes avventende, til tross for at man hadde gode tilbakemeldinger om de norske aktørene i arbeidet. I det sentralstyrte byråkratiet avhenger mye av hva som støttes på føderalt nivå, og manglende sentral støtte har vært en svakhet for Bipir-programmet i Russland. Likevel ser våre russiske respondenter framtidige muligheter: “Staten støtter ikke energieffektiviseringsarbeidet i praksis. Men det er klart at de [føderale] økonomiske vekstplanene vil kreve energieffektivisering.” Man peker også på motstand fra sterke interesser mot konvertering til biobrensel, f.eks. at “kullobbyen blokkerer med administrative ressurser”.

Norske aktører hevder at de har oppnådd et visst gjennomslag for biobrenselteknologien på russisk side, til tross for manglende oppfølging i form av investeringer. De legger også vekt på at det potensielle markedet for biobrensel vil stige kraftig som en følge av økte energipriser i Russland. Videre tenker man seg, i overensstemmelse med det vi har referert fra russiske intervjuobjekter, en klarere orientering mot den kommeriselle private sektor, og ser dessuten utenfor Russlands grenser etter mulige avsetninger for biopellets: “Pelletsproduksjonen må i første omgang være eksportrettet, og inntektene herfra vil kunne fungere som starthjelp i et langsiktig perspektiv før man kan se et hjemmemarked i Russland.” De ulike prosjektene som har blitt utformet i Bipir-programmet, er nå overført til andre finansieringsordninger, også der med bidrag fra Utenriksdepartementet. Stiftelsen Vekst håper gjennom dette å oppnå en faktisk gjennomføring av prosjekter.

3.4.3 Oppsummerende betraktninger

3.4.3.1 “Enøk i Nordvest-Russland”

Etableringen av aktive og levedyktige Enøk-sentre har vært et klart mål i Enøk-samarbeidet i Nordvest-Russland. I den grad denne evalueringen har vært i stand til å vurdere hvorvidt man har lyktes med dette, har man fått positive svar. De regionale Enøk-sentrene er oppe og går, og er i ferd med å etablere seg som godt fungerende og etterspurte bidragsytere i ulike kommunale og private Enøk-tiltak. Sentrene har bidratt til gjennomføring av norskfinansierte prosjekter som selvstendig partner og arbeider også i mange tilfeller innenfor prosjekter som har utelukkende russisk deltakelse. Aksepten for at den norske støtten i sin tid ble faset ut har vært stor, og til nå har de fleste Enøk-sentrene klart seg godt på egen hånd.

Et annet viktig element i Enøk-arbeidet, som også kan bidra til forklaringen på hvorfor Enøk-sentrene klarer seg, har vært den norske satsningen på å sette russiske partnere i stand til å skaffe finansiering fra investeringsinstitusjoner, og da i første rekke NEFCO. Gjennom tiltak innenfor såkalt *financial engineering* har man overført kunnskapen som skal til for å beherske kunsten det er å utforme en god søknad til NEFCO. Et høyt antall Enøk-prosjekter har blitt finansiert på denne måten, og Enøk-sentrene i Nordvest-Russland mottar støtte fra NEFCO til tilretteleggelse av prosjekter.

Enøk-arbeidet har også gjennomgående vært samkjørt med innsatsen innenfor Barentssamarbeidet. Det var sammenfall i tid mellom starten på den norske Enøk-satsningen og etableringen av Barents energigruppe. Dette har medført bl.a. at de ulike Enøk-sentrene har blitt tildelt status som Barentsregionens *focal points* i energiarbeidet, samt at man gjennom Barentsarbeidet fikk Enøk-konseptet forankret hos regionale russiske myndigheter.

Sett under ett er vår vurdering av det man har oppnådd positiv. Det har eksistert en stor grad av felles forståelse på begge sider av samarbeidet, ikke bare for hva man har ønsket å få gjennomført, men også hvorfor og på hvilken måte. Resultatet er som nevnt et nettverk av fungerende Enøk-sentre som så langt vi kan bedømme, har gode muligheter til å fortsette sin virksomhet. Framtiden til sentrene er simpelthen avhengig av om man har klart å skape et bærekraftig marked for Enøk-tiltak, som den norske hovedaktøren ENSI mener at man faktisk har oppnådd. Sist, men ikke minst: En styrke ved "Enøk i Nordvest-Russland" er at den norske støtten ble faset ut i rett tid.

3.4.3.2 Bipir-programmet

Som det framgår av ovenstående gjennomgang, har Bipir lidd under manglende investeringsvilje, og dermed ikke maktet å komme lenger enn til "forberedende øvelser" innenfor utviklingen av biobrenselbruk i Russland. Tatt i betraktning de relativt store summene som er tildelt (i underkant av NOK 14 mill. over de siste seks årene), er det her naturlig å påpeke et misforhold mellom innsats og resultat. Vårt inntrykk er at denne satsningen nok ikke har møtt et modent marked i Russland, og at det derfor ikke har hatt den ønskede virkning.

Likevel er det slik at man kan tenke seg en framtid i arbeidet. Fundamentet er lagt i form av en rekke utarbeidede prosjektplaner, og det kommersielle potensialet er antakelig til stede hvis man ser for seg en utvikling med stigende russiske energipriser. Også nettverkene som er bygget opp i dette arbeidet, vil være nyttige om man kommer til et punkt der implementering av prosjekter vil være aktuelt. Dette avhenger for en stor del av at kommersielle aktører finner biobrensel interessant.

Den vekt som intervjuobjekter både i Russland og Norge tillegger de kommersielle aspektene ved utvikling av biobrensel, tilsier at det er i privat sektor man vil finne rom for å drive arbeidet videre. Stiftelsen Vekst har hatt gode erfaringer fra andre steder, som Armenia, der de har benyttet seg av den samme typen *revolving funds* som har vært effektive i Enøk-samarbeidet. Man kan se for seg en utvikling der norske myndig-

heter viser investeringsvilje i framtiden, men da på næringspolitiske, snarere enn miljøpolitiske premisser. Det synes for oss som at en eventuell videreføring av biobrenseltiltak vil passe bedre under offentlige programmer for næringslivssatsning.

4 Konklusjoner og utviklingsrom

I dette kapitlet vil vi trekke ut noen særlig interessante tema som har blitt behandlet så langt i rapporten, og drøfte om de valgte samarbeidsformene vil være hensiktsmessige i det videre arbeidet. I framstillingen vil vi ikke holde oss strengt til informasjon som allerede er presentert, men i den grad det er naturlig og nødvendig bringe på bane nye elementer, hovedsakelig fra intervjumaterialet.

I gjennomgangen av målformuleringene i styrende dokumenter påpekte vi en tendens til å operere med generelle mål som “demokratibyggning” og “omstrukturering”. Denne tendensen mener vi er et uttrykk for at det i Norge har eksistert en bistandsdiskurs i forholdet til Russland, som blant annet resulterte i en tilbøyelighet til å ville overføre norsk kunnskap til et samfunnssystem som i liten grad vil la seg påvirke av dette. Vi har følgelig vist til at denne typen målformuleringer må betegnes som urealistiske og for ambisiøse. Det eksisterer videre en fare for at slike målformuleringer fungerer som en sovepute for aktører som er involvert i samarbeidet. I fraværet av mer konkret måloppnåelse kan man alltid hevde at “det er viktig at vi snakker sammen”, med henvisning til mål om avspenning og samkvem på tvers av grensen. Slike generelt formulerte motivasjoner har vi støtt på ved flere anledninger i våre intervjuer. En oppfattelse av at kontakt med russiske partnere er viktig i kraft av seg selv er ikke nødvendigvis gal, men om den blir den viktigste eller eneste motivasjon for et gitt miljøprosjekt, vil den ikke være hensiktsmessig.

Den del av samarbeidet som på overordnet nivå klart kan tolkes som et norsk forsøk på å få til en strukturendring i russiske bedrifter, men også i russisk miljøforvaltning, er “Renere produksjon”. Man kan her vise til resultater inntil et visst nivå, men programmets fulle potensial har vist seg vanskelig å realisere. Både innad i foretakene og i russisk forvaltning mangler man viktige institusjonelle og økonomiske forutsetninger for at “Renere produksjon” skal bli selvberende. På midten av 1990-tallet rapporterte man om at “Renere produksjon” var “meget godt mottatt av russiske miljøvernmyndigheter”.²³ Hensikten var at programmet skulle plukkes opp av russiske miljøvernmyndigheter, evt. at det skulle finne en selvstendig plass i et russisk bedriftsmarked. Siden den gang har “Renere produksjon” utviklet seg til et foretak som ligger på siden av det russiske forvaltningssystemet (se pkt. 3.1), og som ikke har hatt noen påvirkningskraft på utviklingen i russisk miljøvernforvaltning. Aktiviteten er i all hovedsak finansiert av norske midler. I lys av dette er det naturlig å se “Renere produksjon” som en satellitt for norsk miljøvernpolitikk i Russland. I dag kan man si at vi befinner oss i en brytningstid som kjenne-tegnes av at Russland er i sterk økonomisk og politisk utvikling. Vi mener det er tid for å revurdere norsk innsats i slike sammenhenger.

Vår behandling av de ulike arbeidsområdene som har inngått i denne evalueringen, har illustrert betydningen av at tiltak får en verdig slutt når tiden for utfasing er moden. Tiltak som i utgangspunktet var ment å være midlertidige, men som likevel blir opprettholdt over lang tid, vil etter

²³ *St.meld. 47 (1994-95)*, kap. 3.2.3.

hvert tilta en institusjonalisert form som er vanskelig å bryte ut av. Vi mener å ha sett tre eksempler som viser betydningen av å vite når man skal slutte. Det første eksemplet, “Enøk i Nordvest-Russland”, synes å ha fungert etter hensikten. Man har etablert et nettverk av regionale sentre som nå opererer på selvstendig basis innenfor Enøk-området. Aksepten for at finansieringen skulle være midlertidig har vært høy, og mens russiske partnere har arbeidet for å etablere seg selv, har norske partnere arbeidet for å gjøre seg selv overflødige.

Vi mener at det motsatte har skjedd innenfor “Renere produksjons”-programmet. Her har et i utgangspunktet midlertidig tiltak utviklet seg til et fast innslag i det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet, endog som den økonomisk største enkeltposten i samarbeidet. Dette har nok sin hovedårsak i at man har opplevd tiltaket som nyttig og vellykket. Likevel er den ovenfor omtalte mangelen på aktiv deltakelse fra russiske myndigheter samt det faktum at man i liten grad har oppnådd en endring i form av russisk lovhåndhevelse på utslippsområdet, av en slik karakter at revurdering av tiltaket synes logisk.

Et tredje prosjekt, samarbeidet med Kenozero nasjonalpark, peker seg ut som et område der lærdommen fra ovennevnte eksempler synes relevant. Dagens situasjon tilsier at man har kommet langt, utrettet mye og maktet å oppmuntre russisk interesse for kulturminnevern, også på sentralt nivå. Mye tyder derfor på at tiden til å trekke seg ut har kommet, riktignok gradvis nok til at igangsatte prosjekter blir fullført.

Slike vurderinger vil alltid måtte ses i sammenheng med hva man ønsker å oppnå med samarbeidet, og hvordan man definerer sin rolle i dette. I denne sammenhengen er det betimelig å spørre hvor langt norsk engasjement bør strekke seg. Dette spørsmålet må besvares i lys av de senere års økonomiske og politiske utvikling i Russland, som i stor grad gjør det naturlig å nedtone direkte norsk støtte til tiltak i Russland. Man må spørre seg om det er i tråd med norsk egeninteresse å føre norsk miljøvern- og kulturminnepolitikk på vegne av et russisk byråkrati som i stadig sterkere grad har evnen, om ikke alltid viljen, til å gjøre dette selv. Det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet omfatter i dag tiltak og prosjekter utviklet i en tid da rammebetingelsene var annerledes og slike satsninger framsto som naturlige. Endringene i Russland, men også endringene i den norske miljøinnsatsens økonomiske rammer, framtvinger nå endringer i kommisjonens arbeid.

De tematiske prioriteringene og ressursbruken samt organiseringen av arbeidet i miljøvernkommisjonen har gjennomgått tildels store skift i løpet av perioden vi har behandlet. Prosjektporteføljen framstår som resultat av dette som noe tilfeldig sammensatt. Fra de tidlige årene, da “de 1000 blomster fikk blomstre”, eksisterer et etterslep av prosjekter som spriker i ulike retninger. De varierende prioriteringene, som man har merket seg på begge sider av samarbeidet, har ført til en til tider ustabil finansieringssituasjon for de ulike prosjektområdene. Videre har man sett utslag av en noe uklar myndighetsfordeling. På norsk side ble dette særlig illustrert gjennom perioden med uoverensstemmelser mellom Miljøverndepartementet og direktoratene (se pkt. 2.4). Dette problemet ser man ut til å ha løst på en god måte gjennom klarere myndighetsutøvelse på

sentralt hold. Man har også lagt til rette for å bøte på mangelen på helhetlig tilnærming i kommisjonens arbeid de senere år med den sterke vektleggingen av havmiljø.

Russisk side av kommisjonen, og dermed også kommisjonen som helhet, har vært preget av stadige omstruktureringer i det russiske byråkratiet. Dette har åpenbart vært et problem i samarbeidet idet det tidvis har vært vanskelig for den norske siden å oppnå kontakt med russiske partnere. Nå synes imidlertid situasjonen å ha stabilisert seg, både med hensyn til det politikkutformende nivå og de iverksettende og kontrollerende myndigheter (se pkt. 2.5). Men resultatet av den russiske reorganiseringen har medført at de to lands systemer ikke er samsvarende. For miljøvernkommisjonen skaper dette ulike problemer. På den ene siden har man en ubalanse i selve kommisjonen, der et sentralisert russisk naturressursministerium, med lav arbeidskapasitet på miljøområdet, møter et norsk miljøverndepartement som framstår som ressursmessig langt sterkere både med hensyn til personell og midler. På den andre siden har man på regionalt nivå i Russland ulike miljøinstanser som framstår som lite selvstendige idet de er underlagt streng føderal kontroll. Spørsmålet i denne situasjonen blir hvilken type samarbeid man i framtiden skal satse på å utvikle. En mulighet man kan tenke seg er å i større grad forankre deler av samarbeidet på det regionale nivå, med konsentrasjon rundt Fylkesmannens miljøvern avdeling og den nyetablerte miljøvernkomiteen under guvernøren i Murmansk. Dette elementet er etter vår oppfatning viktig, særlig med hensyn til det grensenære samarbeidet, men alene ikke nok for å skape en stabil og innholdsmessig fornuftig framtid for kommisjonen.

Den russiske organiseringen behøver nemlig ikke å være en hemsko for det videre samarbeidet. Naturressursministeriets hovedoppgave er, som det uttrykkes, "å lokalisere ressurser som kan utnyttes i næringsammenheng". Således har ministeriet et ansvarsfelt som går utover det norske Miljøverndepartementets arbeidsområde. Det er mulig å tenke seg at samarbeidet utvides til å omfatte de viktige ressursproblemer i Barentsregionen, også sett fra et næringsmessig ståsted. Dette vil være i tråd med overordnede norske ambisjoner om å utvikle et helhetlig forvaltnings-samarbeid i nordområdene, et planarbeid som i dag visstnok pågår på russisk side, inspirert av den norske modellen. Norske myndigheter forholder seg allerede i dag til det russiske Naturressursministeriet gjennom to kanaler: Olje- og energidepartementet opprettholder kontakt innenfor petroleumsområdet (Energialogen mellom Norge og Russland) i tillegg til Miljøverndepartementets mer institusjonaliserte samarbeid. I våre intervjuer har russiske respondenter uttrykt ønske om bedre norsk samordning mellom de to departementene. Vi er på det rene med at en slik sektorovergripende tilnærming vil møte mange utfordringer i det norske systemet. Likevel kan man se for seg en forsiktig utvikling mot en framtidig *norsk-russisk miljø- og ressurskomisjon*. Et alternativ til omforming av miljøvernkommisjonen kan være at man oppretter et policyorientert organ på høyt nivå med deltakelse av aktører fra både miljø- og ressursiden i begge land. Hovedpoenget er at en slik utvikling både vil kunne ha en positiv effekt på den russiske interessen for forvaltnings-samarbeid i nord, samt forhåpentlig bidra til sterkere integrering av disse nært sammenvevde områdene på norsk side.

Miljøsidene i det russiske Naturressursministeriet er som nevnt liten. En utvidelse av kommisjonsarbeidet til også å omfatte ressursiden vil kunne styrke den russiske motivasjonen for å gi arbeidet prioritet. Hvis man i nordområdesammenheng aksepterer som premiss at ressursutnyttelse vil være en naturlig del av miljøvernssamarbeidet, framstår russerne i denne sammenheng mer integrert enn norsk forvaltning. Vi ser altså den paradoksale situasjonen at den norske siden, som over lang tid har understreket behovet for russisk sektorintegrering, på dette området framstår mer fragmentert enn sin russiske motpart.

Det skal her sies at integrering mellom ulike sektormyndigheter på norsk side er en stadig pågående prosess. Av særlig interesse i forbindelse med miljøvernssamarbeidet er at Olje- og energidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet med direktorater inviteres til møter om havmiljøssamarbeidet, både rene norske koordineringsmøter og i den senere tid møter mellom de to lands representanter. Dette er en tilnærming som er fornuftig, og som bør styrkes, særlig slik at den norske siden framstår som mer samlet i møte med den russiske siden.

En norsk nyorientering i samarbeidet synes å være betimelig. I forlengelsen av diskusjonene omkring nye rammebetingelser, først og fremst i form av et økonomisk og politisk sterkere Russland, er det naturlig at en slik nyorientering strengt forholder seg til et sett av på forhånd definerte norske *egeninteresser*. Det eksisterer allerede en klar tendens i denne retningen. I miljøkommisjonens arbeidsprogram for 2007-2008 finnes en rekke prosjekter som har preg av gjensidighet snarere enn bistand. En videre utvikling langs disse linjene vil kunne virke klargjørende både for de norske bidragsyterne i samarbeidet, men også for de russiske samarbeidspartnerne. Det er dessuten viktig at nyorienteringen gjenspeiles i framtidige politiske målformuleringer og slik kan fungere som et kompass for den videre utviklingen av samarbeidet. Vektlegging av norsk egeninteresse behøver ikke nødvendigvis å bety at man må utelukke mulighetene for å gå inn med investeringer på russisk side. Man kan tenke seg situasjoner der slike investeringer er hensiktsmessige, men en forutsetning bør altså være at de kan knyttes direkte til norske mål.

Den foregående diskusjonen peker klart i retning av at man snevrer inn antallet arbeidsområder i kommisjonen. Vektleggingen av havmiljø de senere år synes derfor fornuftig. Havmiljø oppfattes her i videre forstand enn bare noe som angår marine ressurser. Det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet, som også er knyttet til en felles landegrense, vil måtte inkludere landbasert virksomhet. Havmiljøet er derfor bare en naturlig overbygning for samarbeidet i den grad man inkluderer landområder som drenerer, via vassdrag, til Barentshavet. I en forenklet forstand kan det være fruktbart å snakke om Barentshavets nedbørsfelt, og trekke paralleller til vassdragsforvaltning i utformingen av samarbeidet.

Man kan si at det grensenære samarbeidet er den logiske kjernen i det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet. Den bilaterale kommisjonen vil framstå mangelfull uten at den omfatter et sterkt innslag av arbeid omkring felles utfordringer i grenseområdet. Dette, kombinert med det grensenæres symbolske og historiske betydning, tilsier at arbeidsom-

rådets status heves og utvikles videre. I et allment politisk perspektiv er det grensenære arbeidet av potensielt stor betydning. Hvis norske myndigheter ser dette allmennpolitiske motivet som en viktig del av innsatsen i kommisjonen, vil stabil støtte til videreføring av samarbeidet være nødvendig. Det grensenære samarbeidet bør i den utstrekning det er mulig ha en sterk regional forankring.

Vi ser altså behovet for at det videre samarbeidet er av en sektorovergripende karakter. Hvilke konsekvenser dette vil få for kommisjonens organisering, vil man med fordel kunne finne fram til over tid. Uavhengig av hvilke framtidige løsninger man velger med hensyn til kommisjonens kompetanseområde, vil det være viktig å nedtone det faglig-tekniske preget kommisjonsmøtene har i dag. Politisk nivå på både norsk og russisk side vil med stor sannsynlighet oppleve mer policyrettede kommisjonsmøter som noe det i større grad er verdt å investere tid i. Man kan tenke seg et tydeligere skille i kommisjonen, der den faglige gjennomgangen foregår uavhengig av de politiske overveielsene som er nødvendige å gjøre.

I det videre samarbeidet er det viktig at man tar med seg den personlige kapital man har bygget opp over lang tid. Vi snakker her om de mange nettverkene som eksisterer, og den omfattende ekspertise personer på begge sider av arbeidet sitter inne med. De ovenstående forslagene innebærer derfor ikke noen omfattende utskifting av persongalleri i samarbeidet.

Vedlegg: Alfabetisk liste over intervjuobjekter

Det totale antall intervjuobjekter er 55. Av disse er 27 russiske og 28 norske.

- Paul Eric Aspholm (Det grensenære), Seksjonsleder, Bioforsk Svanhovd
- Anna Balakireva (Overordnet), Rådgiver, Den russiske føderasjons ministerium for naturressurser
- Amund Beitnes (Det grensenære), Førstekonsulent, Miljøvern avdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark
- Anne Berteig (Overordnet), Rådgiver, Miljøverndepartementet
- Nikolaj Bitsjuk (Det grensenære), Leder, Murmansk fylkeskomité for naturressurser og miljøvern
- Leiv Bjerke (“Renere produksjon”), Prosjektleder, Teknisk-naturvitenskapelig forening
- Tor-Arne Bjørn (Det grensenære), Nestleder, Bioforsk Svanhod
- Christopher Brodersen (Havmiljø/Det grensenære – har innehatt ulike stillinger), Direktør, Bioforsk jord og miljø (telefonintervju)
- Bente Christiansen (Det grensenære), Leder, Miljøvern avdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark
- Trond Dahlsveen (“Enøk i Nordvest-Russland”), President, Energy Saving International (ENSI)
- Per-Einar Fiskebeck (Det grensenære), Overingeniør, Miljøvern avdelingen/ Stabsavdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark
- Mikhail Gitarskij (Det grensenære), Forsker, Det russiske institutt for globalt klima og økologi
- Vadim Glukhikh (“Enøk i Nordvest-Russland”), Direktør, Murmansk Energieffektiviserings senter
- Tore Ising (Overordnet), Avdelingsdirektør, Miljøverndepartementet
- Larisa Jantsjik (“Renere produksjon”), Visedirektør, Senteret for renere produksjon og bærekraftig utvikling, Moskva
- Bjørn Fossli Johansen (Havmiljø), Avdelingsdirektør, Norsk Polar institutt (telefonintervju)
- André Kammerud (“Renere produksjon”), Seksjonsleder, Statens Forurensningstilsyn (SFT)
- Finn Katerås (Havmiljø/Det grensenære/Kulturminnesamarbeidet), Prosjektleder, Direktoratet for Naturforvaltning (telefonintervju)
- Rolf S. Kevin (Bioenergi), Styremedlem, Stiftelsen Vekst

- Vladimir Khrutskij (Det grensenære/“Renere produksjon”), Leder, Den russiske føderasjons naturoppsyn (*Rosprirodnadzor*), avd. Murmansk
- Vladimir Kutobajev (Bioenergi), Direktør, Bureau of Financial Engineering
- Viktor Kuznetsov (“Renere produksjon”), Konsulent, Arkhangelsk fylkesforsamling
- Jitka Lenda (Kulturminnesamarbeidet), Rådgiver, Riksantikvaren
- Nina Lubentsjenko (“Renere produksjon”), Foreleser, Senteret for renere produksjon, Arkhangelsk
- Tatjana Malasjkevitsj (Overordnet), Seksjonsleder, Den russiske føderasjons ministerium for naturressurser
- Vladimir Maslobojev (Det grensenære), Direktør, Kola vitenskapelige senter
- Aleksandr Mikhajlov (Bioenergi), Forsker, Det allrussiske forskningsinstituttet for torvindustri
- Anataolij Minjajev (Overordnet), Leder, Den russiske føderasjons naturoppsyn (*Rosprirodnadzor*), avd. Arkhangelsk
- Olga Mokrotovarova (Det grensenære), Nestleder, Den russiske føderasjons tilsyn for hydrometeorologi og miljøovervåking, avd. Murmansk
- Dag Myklebust (Kulturminnesamarbeidet), Seniorrådgiver, Riksantikvaren
- Aleksandr Neverov (Kulturminnesamarbeidet), Sjefsingeniør, Kenozero nasjonalpark
- Arild Nordby (“Renere produksjon”), Prosjektleder, Teknisk-naturvitenskapelig forening
- Marit Nyborg (Overordnet), Rådgiver, Miljøverndepartementet
- Aleksandr Pitukhin (“Enøk i Nordvest-Russland”), Direktør, Arkhangelsk Energieffektiviseringscenter
- Tatjana Rodionova (Bioenergi), Statsinspektør, Den russiske føderasjons forurensningstilsyn (*Rostekhnadzor*), Nordvestre føderale krets
- Magne Røed (Overordnet), Seniorrådgiver, Miljøverndepartementet
- Harald Sandhåland (Overordnet), Seniorrådgiver, Utenriksdepartementet
- Tamara Semjonova (Kulturminnesamarbeidet), Forsker, Det russiske forskningsinstituttet for natur- og kulturarv
- Jelena Sjatkovskaja (Kulturminnesamarbeidet), Direktør, Kenozero nasjonalpark

- Anatolij Sjkola (Bioenergi), Avdelingsleder, Den russiske føderasjons forurensningstilsyn (*Rostekhnadzor*), Nordvestre føderale krets
- Ole Christian Skarby (Bioenergi), Adm. direktør, Stiftelsen Vekst
- Brita Slettemark (Overordnet), Seniorrådgiver, Miljøverndepartementet
- Valentin Sokolovskij (Overordnet), tidl. Formann i sovjetisk delegasjon til den norsk-russiske miljøkommisjonen
- Morten Taraldsvik (“Renere produksjon”), Senioringeniør, Statens Forurensningstilsyn (SFT)
- Lars Teigen (“Renere produksjon”), Prosjektleder, Teknisk-naturvitenskapelig forening
- Ørjan Teigen (“Enøk i Nordvest-Russland”), Prosjektleder, Energy Saving International (ENSI)
- Jan Torjus Thompson (Overordnet), Miljø- og energiråd, Den norske ambassaden i Moskva
- Aleksandr Tsygankov (“Renere produksjon”), Direktør, Senteret for renere produksjon og bærekraftig utvikling, Moskva
- Jan Tsygankov (“Renere produksjon”), Visedirektør, Senteret for renere produksjon og bærekraftig utvikling, Moskva
- Natalija Vasiljeva (Det grensenære), Forsker, Det russiske naturforskningsinstitutt
- Jurij Vedenin (Kulturminnesamarbeidet), Direktør, Det russiske forskningsinstituttet for natur- og kulturarv
- Ole Veiby (Bioenergi), Internasjonal direktør, Stiftelsen Vekst
- Natalija Versjinina (Det grensenære), avdelingsleder, Murmansk fylkeskomité for naturressurser og miljøvern
- Ingvild Wartainen (Det grensenære), Leder, Bioforsk Svanhovd
- Sergey Zjavoronkin (“Renere produksjon”), tidl. Leder, Senteret for renere produksjon, Murmansk

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science, economics, and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: post@fni.no
Website: www.fni.no**