

Sysselmesteren
Via epost

Oslo, 15.10. 2023

Oppdragsansvarlig advokat: Arnt Angell

Høringssvar på vegne av Austre Adventfjord AS

1. Innledning

Vi representerer Austre Adventfjord AS.

Det vises til at Sysselmesteren har satt høringsfrist for det foreslåtte verneområdet for nedre Adventdalen. Høringsfrist er 15. oktober 2023.

Austre Adventfjord AS «AA» finner det overraskende at selskapet ikke har vært inkludert som høringsinstans.

AA besitter 10 utmål på til sammen på til sammen 82.843 kvadratkilometer på eiendommen nr 24/1 Austre Adventfjord i Nordenskiöld's Land, Spitsbergen. En innføring av vern vil derfor få store konsekvenser for utmålsrettighetene. Selskapet betaler årlig en betydelig avgift til staten for å besitte utmålsrettighetene.

Det er Aas klare oppfatning av plan om innføring av miljøtiltak ikke kan sees isolert fra andre svært tungtveiende hensyn. Videre kan det slås fast at Bergverksordningen overhodet ikke er vurdert eller tenkt på.

Høringssvaret vil derfor være på et overordnet og helhetlig nivå, og vil vise at det er tungtveiende hensyn som ikke er vurdert.

2. Manglende konsekvensanalyse og forståelse av ressurs og sikkerhetspolitiske tema

Bergverksordning for Svalbard (LOV-1925-08-07) og Svalbardtraktaten er begge å oppfatte som folkerettslig bindende avtaler. Bergverksordningen var fremforhandlet mellom de opprinnelige traktatpartene og forelå som folkerettslig dokument før den kongelige resolusjonen som i norsk internrett utgjør Bergverksordningen ble utferdiget.

Bergverksordningen er altså uløselig knyttet til Svalbardtraktaten, og dermed ikke noe Norge på egen hånd kan endre innholdet i eller avvikle.

Utmål er utvinningsrettigheter gitt i medhold av Bergverksordningen og er nærmere regulert i denne. Gjennom utmål tildeles rett til å utvinne mineral- og bergarter som finnes innenfor grensene av utmålet med nærmere angitte rettigheter og plikter for utmålshaver.

Store områder på Svalbard er belagt med utmål. Dette gjelder også områdene rundt Longyearbyen. Dette framgår av kart utarbeidet av Bergmesteren:

<https://dirmin.no/sites/default/files/utmalsvalbardjan2017.pdf>
(<https://dirmin.no/sites/default/files/utmalsvalbardjan2017.pdf>)

På midten av 1970-tallet kjøpte staten ut de tre store bergensrederiene fra Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS «SNSK» og bygde samtidig ut dagens internasjonale lufthavn. Man forsto den gangen at grunneiendommer måtte være belagt med utmål og at Norge måtte holde seg med et gruveselskap i drift. I tillegg leide det etter hvert statseide gruveselskapet, Austre Adventfjord-eiendommen fullstendig belagt med utmål, som ble holdt i hevd som reserver for Gruve 7. Gjennom en slik kontroll med grunnen og aktiviteter i regi av aksjeselskapet, slapp den norske staten som sådan å likebehandle selskaper og borgere fra andre land som har tiltrådt Svalbardtraktaten. Gruveselskapet kunne altså bestemme hvilken aktivitet og tilstedeværelse som skulle tillates der de rådde grunnen og i deres by, uten at noen "traktat-borger" kunne påberope seg å være diskriminert av den norske staten

En stor andel av de svært mange utmålene SNSK besitter, kan nok slippes uten at det utløser utfordringer for norske myndigheters styring av Svalbard, jfr. utmålskartet nevnt over. Men både SNSKs utmål i og ved Longyearbyen og Adventdalen, og AA sine utmål, har til felles at de ligger nært Longyearbyen og har tilgang til kystlinje. Disse utmålene er dermed i en særstilling. Det skulle være unødvendig å nevne at Longyearbyen med blant annet havn, energiforsyning og flyplass er utviklet med utgangspunkt i eierskap til grunneiendom og ikke minst utmålhavers rettigheter.

3. Miljølovgivning og utmål

Svalbardtraktaten innebærer en rekke forpliktelser for Norge. I suverenitetshevdelsen inngår også ansvaret for å regulere ivaretagelse av naturmiljøet. Det er også klart at det kreves tillatelse i henhold til Svalbardmiljøloven for å drive gruvedrift. Men det er en altfor enkel tilnærming å legge til grunn at tilegnelse av utmål og eventuell gruvedrift ikke kan tillates på Svalbard begrunnet i miljøvern. Særlig når dette kan bli utfordret av andre stater.

Vekslende norske regjeringer og Storting har definert opprettholdelsen av et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard som en av flere overordnede målsettinger for den norske Svalbardpolitikken. Det hevdes videre at ved konflikt mellom miljømålene og andre interesser, har det også vært slått fast at miljøhensyn vil veie tyngst. Hvilket kolliderer fullstendig med tanken bak og grunnlaget for Svalbardtraktaten sin tilblivelse, som bare er av industriell og næringsmessig art for de forskjellige okkupanter fra ulike nasjoner som gikk med på norsk jurisdiksjon, men i motytelse har alle sine økonomiske rettigheter i behold.

Det er verdt å merke seg at det er gitt tillatelse til gruvedrift i Lunckefjell med tilhørende miljøkonsekvenser etter at Svalbardmiljøloven ble til, og den presedens dette utgjør. En absolutt likebehandling i samsvar med traktatens bestemmelser tilsier at det kan være utfordrende å anvende miljøbestemmelser for å hindre en aktør i og starte ny gruvedrift med utgangspunkt i Adventdalen hvor det for øvrig har vært drevet industriell aktivitet i mer enn 100 år. Det er tvilsomt om en traktatpart vil godta en slik bruk av Svalbardmiljøloven. Et vesentlig moment i dette er forskjellen i trinnhøyde mellom Svalbardtraktaten med

Bergverksordningen og Svalbardmiljøloven, som innebærer at traktatens rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang (miljøloven) dersom det er motstrid mellom reglene. Generelt er det klart at miljøhensyn vil stå klart svakere for utmålene rundt Longyearbyen. Her er det allerede utviklet infrastruktur og gjort betydelige inngrep i naturmiljøet.

4. Forholdet til grunneiendommene

Norske myndigheter har gjort framtidig forvaltning av Svalbard og Longyearbyen ekstra vanskelig for seg selv fordi departementet står som hjemmelshaver på grunneiendommene som SNSK tidligere eide. En slik kombinasjon av grunneier og utmålshaver har vært et viktig verktøy i styringen av Svalbard i nærmere 100 år og har nok ikke vært tilfeldig.

Dagens eierskap innebærer at dersom staten som grunneier ønsker å avvise en aktivitet eller etablering i Longyearbyen, vil det fort rammes av det forhold at Norge gjennom Svalbardtraktaten er pålagt å likebehandle aktører fra alle land som har tiltrådt traktaten. Slike saker får dermed en utenrikspolitisk sprengkraft som kan virke svært ugunstig for Norge når den parten som opptrer som grunneier (uten bergverksrettigheter) er selve den norske staten. Tidligere har det vært SNSK som rådde grunnen og som med bergverksrettighetene som grunnlag kunne avvise eller tilrettelegge for andre aktører i Longyearbyen. En aktiv bergverksoperasjon i regi av et statlig eiet aksjeselskap tjente som effektiv buffer mellom den norske og andre stater. Om vi legger til at Bergmesterfunksjonen som forvalter Bergverksordningen ligger i Direktoratet for mineralforvaltning, som igjen er en etat underlagt NFD, kan staten bli sin egen fiende dersom vedtak påklages.

5. Lokal styring på Svalbard

I 1996 utarbeidet Carl August Fleischer en juridisk betenkning om innføring av lokaldemokrati, herunder innføring av plan- og bygningslov for det som den gang var SNSK sin eiendom (Longyeardal, gnr. 22, bnr. 1) og det som norske myndigheter har kalt Longyearbyen planområde. Planområdet innbefatter også deler av eiendommen Austre Adventfjord (gnr. 24, bnr. 1). Til tross for at Longyearbyen lokalstyre (lokalstyret) ikke har inngått noen avtale med eier av bergverksrettigheter (utmålshaver), opptrer likevel lokalstyret som planmyndighet også for aktuelle deler av denne eiendommen. Etter vårt syn illustrerer dette at det rettslige grunnlaget ikke alltid er under kontroll i en fragmentert myndighetshåndtering på sentralt og lokalt nivå når det gjelder Svalbard.

Fleischer tok aldri opp i sin drøfting verken artikkel 6 eller artikkel 7 i Svalbardtraktaten om henholdsvis berg- og grunnrettigheter, og heller ikke at Bergverksordningen må gå foran plan- og bygningslov, jfr. trinnhøydeprinsippet. Disse forholdene var det heller ikke aktuelt å belyse den gangen ettersom eiendommene da var båndlagt med utmål tilhørende daværende grunneier SNSK. Dermed var landskapet rettslig sett uangripelig for den som ønsket å skaffe seg rettigheter i Adventdalen og omegn. Denne situasjonen er nå endret ved at eiendommen er overtatt av staten som plikter å likebehandle etter Svalbardtraktaten, samtidig som også Bergmesteren som del av Direktoratet for mineralforvaltning er underlagt staten og departementet som nå er grunneier. Som påpekt over vil hele området «falle i det fri» nå som SNSK må slippe utmålene ved avslutning av driften.

Vi viser også til følgende utsnitt fra boken Fast Grunn skrevet av Alv Orheim utgitt på Store Norske sitt forlag i 2007 s. 162 andre avsnitt

“Ved Longyearbyen har Store Norske utmål fra Bjørndalen i vest til øst for Hallwylfjellet, og samtidig er Store Norske grunneier til omtrent hele dette arealet. Som grunneier og utmålshaver har Stotre Norske dermed formelt full kontroll over hele området, ingen etablering av utenforstående er mulig uten godkjennelse av Store Norske. Samtidig er det SNU/SSD som har ansvaret for å trekke nye virksomheter til Svalbard, og det blir tidvis en liten strid mellom Store Norske og de to andre selskapene om hvem skal disponere tomtegrunn utenfor det som direkte inngår i gruvedriften. Med et tilbakeblikk i 2001 har Åge Danielsen, styreformann i SSD, karakteriserte dette som det siste kontroversielle spørsmålet mellom selskapene. Spørsmålet har nå funnet sin pragmatiske og gode løsning: Store Norske har overført rollen som reguleringsmyndighet til Longyearbyen lokalstyre, som samtidig har ansvar for å utvikle all infrastruktur. Innenfor godkjente reguleringsplaner fra lokalstyre tildeler Store Norske tomer og krever inn festeavgift, mens alle tilknytningsavgifter osv. kreves inn av lokalstyret. Dermed er Store Norske fortsatt den reelle grunneier og utmålshaver i Longyearbyen, og dagsverk utført både i Gruve 7 og i Svea Nord er med og underbygger alle selskapets utmål.

Tilsynelatende fungerer denne rollefordelingen meget godt, men den forutsetter først og fremst at Store Norske opprettholder alle utmål i området. I en fremtidig situasjon, hvor all virksomhet knyttet til gruvedrift eller annen utnyttelse av geologiske ressurser, for eksempel oljeboring, opphører, kan det kanskje stilles spørsmål om arbeidsplikten for å opprettholde utmålene. Faller utmålsområder i det fri, kan andre begjære utmål i samme område, og med henvisning til traktatens artikkel 3 og bergverksordningen § 20 kan nye utmålshavere kreve avsatt areal til sin virksomhet. Kan en slik utvikling også påvirke andre ideer om Longyearbyens fremtid?

Med drift i Svea Nord og regningssvarende drift i Gruve 7 er denne problemstillingen nå helt uaktuell. Store Norske har en lang historie på Svalbard, og selv etter en mulig nedleggelse av gruvedriften vil det ta lang tid før et slikt spørsmål kan bli aktuelt. Tenker vi imidlertid bare ti år tilbake, før driftsopplegget for Svea Nord ble besluttet, hadde selskapet klare utsikter til raskt avtakende kullproduksjon. Da var kanskje ikke alle utsikter like enkle?

At problemstillingen foreløpig kan skyves vekk, uttrykker Robert Hermansen i boken “Fra Company town til folkestyre” slik: I dag er det ingen tvil om at de siste års utvikling har vært en riktig prosess og en vellykket prosess. Tida har fått lov å jobbe med de vanskelige spørsmålene.”

6. Oppsummering

Vi står overfor et bilde som er komplekst, og hvor konsekvenser for Norges styring av Svalbard ikke framstår som lett identifiserbare når det håndteres fragmentert. Svalbardtraktaten, Bergverksordningen, avvikling av gruvedrift og utmål som faller i det fri, sammenholdt med en dramatisk endret situasjon med sikkerhetspolitiske og

energiforsyningsutfordringer verden ikke har sett maken til, gjør at situasjonen er uforutsigbar og potensielt svært alvorlig.

Etter vår oppfatning er det avgjørende at norske myndigheter ser forholdene i sammenheng og inkluderer Bergverksordningen i sitt perspektiv. Andre stater kan ha interesser og målsettinger i Arktis som ikke er sammenfallende med Norges ønsker og behov. I tillegg kan de operere med et mye lengre perspektiv enn det det nordmenn er innstilt på. Det er uforsvarlig å legge til grunn at styring av Svalbard kan løses gjennom bruk av miljølovgivning. Det finnes det pr i dag ikke folkerettslig grunnlag for. Det er vårt inntrykk at norske myndigheter så langt ikke har sett implikasjonene av senere års og nært forestående endringer.

Med vennlig hilsen
ELDEN ADVOKATFIRMA AS

Arnt Angell
advokat