

Vitenskap og politikk i miljø- og ressursforvaltningen: konkurransen, usikkerhet og gjennomslag

Olav Schram Stokke

olav.s.stokke@fni.no

Fridtjof Nansens Institutt

*Denne korte artikkelen er publisert i **Forskning for en bedre miljøforvaltning** (Oslo: Forskningsrådet, 2008)*

Det tradisjonelle bildet av forholdet mellom kunnskap og miljøforvaltning er det instrumentelle: Et vitenskapelig rådgivningsorgan tjener som redskap for politiske beslutningstakere ved å avklare graden av miljørisiko og antatt effekt av alternative tiltak. Politiske myndigheter legger slike kunnskapsinnspill til grunn når de veier kortsiktige mot langsiktige hensyn og miljømessige konsekvenser mot økonomiske, sosiale eller politiske. Begrepet kunnskapspolitikk problematiserer dette bildet og setter lys på hvilke interesser som organiseres inn i prosessene som fører fram til kunnskapsbaserte miljøbeslutninger og hvilke faktorer som former konkurrerende gruppers gjennomslag. Et tredje blikk på forholdet mellom kunnskap og miljøforvaltning fokuserer læring og framhever det forhold at oppfatninger av egeninteresser kan endres med ny kunnskap om hvordan ulike grupper blir berørt av miljøtrusler og handlingsalternativer. Mens Norge på 1980-tallet presset på for at torskekvotene skulle settes høyere enn forskerne og russerne ville, har rolledelingen mellom kyststatene det seneste tiåret vært motsatt.

Dette prosjektet belyser kunnskapsbasert miljøforvaltning fra alle disse tre vinklene og spør hvilken betydning nye internasjonalt bindende normer (føre-var, gjennomsiktighet) og nye markedsbaserte styringsinstrumenter (privat sertifisering, kvotehandel) har for kunnskapspolitikken innenfor fire viktige saksfelt: skogforvaltning, genetisk modifiserte organismer (GMO), EUs klimapolitikk og forvaltning av levende ressurser. Disse nye prinsippene og virkemidlene innebærer bredere involvering enn før og er vokst fram parallelt med at både miljø- og næringsorganisasjoner har styrket sine fagstaber for å delta mer kraftfullt i offentlige beslutninger. Samlet sett gjorde disse endringen at vi forventet å finne beslutningsarenaer som mer enn før er preget av uensartet ekspertise (flere disipliner, konkurrerende perspektiver), uenighet om hvilken kunnskap som er relevant, og ulike vurderinger av kunnskapsstatus om risiko og tiltakseffekter. Det bildet som framtrer av våre undersøkelser, kan sammenfattes i fire punkter:

Nye kunnskapsprodusenter har gjort seg gjeldende innenfor alle de saksfeltene vi har gått inn i: miljøorganisasjoner i fiskeri- og skogforvaltningen, filosofer og samfunnsvitere i GMO-forvaltningen, og bred involvering av nærings- og miljøbevegelse i utviklingen og iverksettingen av EUs system for kvotehandel. Men forklaringen har like ofte vært interne forhold som internasjonale normer: omkastningen av den russiske fiskerisektoren, strukturen i svensk skogdrift som skaper sårbarhet mot miljøorienterte europeiske oppkjøpere, særtrekk ved norsk GMO-lovgivning, og EU-Kommisjonens behov for å legitimere en kuvending i holdningen til markedsmekanismer i klimapolitikken. Kommisjonen hadde en helt sentral rolle i utvelgelsen av hvilke aktører som fikk delta i forberedelsen av kvotehandelssystemet. Fordi dette systemet ga for mange kvoter og fungerte dårlig i første tildelingsperiode, har Kommisjonen dertil strammet kraftig inn på kriteriene statene skal legge til grunn og vil sannsynligvis overta selve kvotetildelingen.

Effekten av føre-var prinsippet på konfliktnivå og vitenskapens gjennomslag ser ut til å variere med graden av usikkerhet og hvor politisk ondartede de anbefalte tiltakene er – altså hvorvidt de er kostbare, frister til

regelbrudd eller berører aktørene ulikt. Internasjonalt står prinsippet særlig sterkt på saksfelter der de økonomiske følgene rammer politiske lettvektene, som innen hvalfangst, og tilsvarende svakt på områder der sterke stater som USA krever dokumentasjon av eventuelle skadevirkninger, som innen biodiversitet og genteknologi. I norsk GMO-forvaltning er prinsippet ganske kostnadsfritt fordi søknadene Bioteknologinemda gir anbefaling om, fortrinnsvis er utenlandske og gjelder planter av liten interesse for norsk jordbruk. På fiskerisiden har derimot føre-var tilnærmingen satt det sterkt institusjonaliserte rådgivningssystemet under press. Foreløpig er konflikten tatt ut på politisk nivå snarere enn i rådgivningen, men det er voksende skepsis på russisk side til Det internasjonale havforskningsrådet ICES. Rådene om drastiske kvotekutt rundt 2000 ble i liten grad fulgt, også fordi bestandsprognosene hadde vært uvanlig lite treffsikre i femårs-perioden forut: Kombinasjonen av politisk ondartede råd og stor vitenskapelig usikkerhet er den minst gunstige for kunnskapsprodusenters gjennomslag.

Ordningene for miljømerking og sertifisering i fiskeri- og skogsektoren har ikke vokst fram som et resultat av forbrukermakt men snarere som følge av markedspress fra allianser av miljøbevegelse og store innkjøpere. Mekanismen for slike ordninger er at sertifiseringspress kanaliseres gjennom markedets verdikjede, men dette trenger ikke å involvere sluttforbrukerne. Produsentbedriftenes størrelse, eierskap og eksportavhengighet påvirker deres sårbarhet. Her er svenske skogeiere mer eksponert enn norske, dette forklarer hvorfor Forest Stewardship Council, hvor miljøbevegelsen står sentralt, dominerer i Sverige mens norske skogeiere bruker den skogeierdrevne PEFC-ordningen. Til forskjell fra det dominerende synspunktet i mye av litteraturen om privat styring, viser vårt prosjekt at det er en gjensidig påvirkning mellom statlige og ikke-statlige standarder og at ikke-statlig sertifisering utfyller offentlig styring. Private sertifiseringsordninger ser ut til å påvirke hverandre og konkurranse mellom dem kan skjerpe miljøkravene i næringen. Mange hevder at konkurrerende merkeordninger er uheldig ved å skape forvirring blant forbrukere om hvilket merke som er mest miljøvennlig. Vårt arbeid viser imidlertid at konkurranse blant merkeordninger kan være av det gode, ettersom ulike ordninger kan passe ulike produsenter og konkurransen ordningene imellom kan bidra til en generell heving av miljøstandardene i en næring.

Våre studier gir ikke grunnlag for å hevde allment at lavere adgangsterskler og større faglig heterogenitet gir mer uenighet mellom deltakende kunnskapsprodusenter. I Norge har konflikten gått høyt mellom fagfolk tilknyttet henholdsvis miljøbevegelsen og Skogforsk om metoder for bestemmelse av miljøverdier i skog, og internasjonalt har debatten mellom miljøvernere og skogeiere dreid seg om hvilke prinsipper og kriterier som er best egnet for miljøsertifisering i skogbruket. I EUs klimapolitikk strammes adgangsstrukturen inn som følge av lav effektivitet og innen fiskeri- og GMO-forvaltning gir problemets ondartethet vel så god forklaring på de forskjellene vi finner i faglig strid og kunnskapsprodusentenes gjennomslag. Lave kvoter ved høy tilgjengelighet av torsk setter press både på rådgivningen og forvalterne, mens norske GMO-beslutninger altså er forholdsvis marginale både for utenlandske og norske selskaper.