

ACAP – utfordringer og forbedringspotensial

Svein Vigeland Rottem



ACAP – utfordringer og forbedringspotensial

Svein Vigeland Rottem

svrottem@fni.no

June 2019



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2019

Title

ACAP – utfordringer og forbedringspotensial

Publication Type and Number

FNI Report 2/2019

Pages

21

Author(s)

Svein Vigeland Rottem

ISBN 978-82-7613-717-0

ISSN 1893-5486

Abstract

ACAP was originally a programme intended to follow up AMAP's work to identify sources of pollution. It didn't become an official working group under the Arctic Council until 2006. ACAP has mostly concentrated on pollution from Russian sources, the main objective being to accelerate the reduction of national emissions of various environmental pollutants and climate drivers. There are four expert groups under ACAP, all working on practical projects. ACAP can thus be described as an initiator of projects whose scientific basis lies in AMAP's assessments of the health of the Arctic. The idea behind the creation of ACAP was to channel the work of the Arctic Council in a more practical direction and to improve the use of the knowledge produced by AMAP. As with some of the other Arctic Council working groups, it is sometimes unclear how different projects have been evaluated, how well they are coordinated with the other working groups and what they have achieved. All other working groups have nevertheless been evaluated and analysed by external bodies. As for ACAP, we know less; it is in fact the working group we know least about. In this report the work of ACAP will be analysed.

Key Words: Arctic Council, ACAP, expert groups, pollutants, climate

Innholdsfortegnelse

Innledning	1
Historie og mandat	2
Organisering og prosjektportefølje	9
POPs & Mercury	10
Hazardous Waste	11
Indigenous Peoples Contaminant Action Program (IPCAP)	12
Short Lived Climate Pollutants (SLCP EG)	13
Mandat, koordinering og kommunikasjon	14
Mandat	14
Organisering	16
Kommunikasjon	17
Oppsummerende betraktninger	19
Intervjulist	20

Innledning¹

Arctic Contaminants Actions Programme (ACAP) ble formelt etablert i 2006 og er den nyeste arbeidsgruppen under Arktisk råd. ACAP følger de samme retningslinjene som de fem andre arbeidsgruppene i Arktisk råd, med et roterende formannskap og deltakere fra alle de arktiske statene. Utgangspunktet var at ACAP skulle følge opp forurensningsspørsmål identifisert av Arctic Monitoring Assessment Programme (AMAP). Hovedmålet er å styrke reduksjon av nasjonale utslipp av ulike miljøgifter og klimadrivere. Det er nedsatt fire ekspertgrupper under ACAP som alle arbeider eller har uttalte ambisjoner om å arbeide med praktiske prosjekter. ACAP kan dermed beskrives som en iverksetter av prosjekter som har sin vitenskapelige forankring i AMAPs tilstandsvurderinger av Arktis. Tanken bak opprettelsen av ACAP var å gjøre arbeidet i Arktisk råd mer konkret og styrke anvendelsen av den kunnskapen som ble sammenstilt i Arktisk råd, gjennom å iverksette prosjekter som skulle begrense miljø- og klimautslipp. Erfaringer og kunnskap fra disse prosjektene skulle igjen overføres til nye prosjekter.

Spørsmålet jeg stiller i dette prosjektet er hvilke utfordringer ACAP står overfor når det gjelder å nå dette målet og hvilket forbedringspotensial ACAP har i så henseende. Jeg vil i liten grad gå direkte inn i enkeltprosjekter (hvem tar initiativ, hvordan blir de finansiert osv.), men se på de mer generelle utfordringene og mulighetene som ligger i det arbeidet ACAP gjør. Enkeltstående case, blant annet fra Russland hvor brorparten av prosjektene er iverksatt, vil likevel belyse problemstillingen. Hovedmålet med rapporten er å gi innspill til hvordan Norge i sin formannskapsperiode for ACAP som startet i mai 2019, kan styrke arbeidet i arbeidsgruppen.

Som i enkelte andre arbeidsgrupper i Arktisk råd, er det tidvis uklart hvordan ulike prosjekter har blitt evaluert, hvor godt de er koordinert opp mot de andre arbeidsgruppene og hvilke resultater de kan vise til. Alle arbeidsgruppene under Arktisk råd har ved tidligere anledninger vært gjenstand for eksterne evalueringer og analyser.² ACAP er den arbeidsgruppen som har fått minst oppmerksomhet i disse studiene. Analysene har oftest vært nokså overfladiske. Kunnskap om ACAP er dermed mangelfull.³ Det er derfor betimelig med en gjennomgang av det arbeidet som er gjort i denne arbeidsgruppen. Hvilke utfordringer står man overfor og hvilket forbedringspotensial er det? Sentrale

¹ Arbeidet med denne rapporten er finansiert gjennom UD's tilskuddsordning Arktis 2030.

² Se for eksempel: "Riksrevisjonens Undersøkelse Av Myndighetenes Arbeid Med Arktisk Råd." (2014)

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2014-2015/myndighetenes-arbeid-med-arktisk-rad/> og Haavisto, Pekka (2001) "REVIEW OF THE ARCTIC COUNCIL STRUCTURES. Consultant's Study."

³ I 2018 ble det på den andre siden gjennomført en ekstern evaluering av Project Support Instrument (PSI), hvor flere av ACAPs prosjekter blir finansiert. Denne evalueringen er ikke gjort offentlig, og vil derfor ikke bli referert til her.

underproblemstillinger jeg stiller meg i dette prosjektet er: i) er ACAPs mandat tydelig og avgrenset, ii) hvor godt koordinert er arbeidet i arbeidsgruppen, og iii) kommuniseres arbeidet som gjøres godt nok (både internt og eksternt)?

For å analysere problemstillingene har jeg gjennomført en rekke intervjuer med aktører som har erfaring fra ACAPs arbeid.⁴ Jeg har også innhentet primærdata fra Arktisk råds arkiver som er tilgjengelige på nett samt kartlagt tidligere forskningsbidrag og analyser av arbeidsgruppen. Med utgangspunkt i innsamlede data vil jeg i siste del av rapporten oppsummere funnene langs følgende tre dimensjoner: mandat, koordinering og kommunikasjon. De følger dermed problemstillingene over. I den forbindelse vil vi også drøfte ulike tiltak for å styrke ACAPs arbeid. Først er det likevel nødvendig med en gjennomgang av arbeidsgruppenes historie, mandat og posisjon i Arktisk råd-strukturen, og se nærmere på hvordan arbeidsgruppen og de underliggende ekspertgruppene er organisert og deres prosjektportefølje. Dette for å gi en som ikke er godt kjent med Arktisk råd, en forståelse av hvorfor og hvordan det pan-arktiske samarbeidet gjennom Arktisk råd generelt og ACAP spesielt har utviklet seg og hvordan det legitimeres.

Historie og mandat

Arktisk råds forløper Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) ble formelt etablert i 1991. Den kalde krigen hadde lagt et lokk på pan-arktisk samarbeid. På slutten av 1980-tallet åpnet nye muligheter seg. Både USA og Russland var positive til å etablere nye møteplasser. Parallelt hadde miljøpolitikken blitt internasjonal gjennom en rekke internasjonale konvensjoner og andre samarbeidsarenaer som satte miljø høyt oppe på den politiske dagsorden. Det var dermed ikke unaturlig at det var innenfor dette feltet man fant muligheter til å utvikle samarbeidet. Arktiske miljøutfordringer var ikke kun et nasjonalt anliggende og det var nødvendig å skape nye arenaer hvor dette kunne diskuteres.

I 1996, gjennom Ottawa-erklæringen, ble Arktisk råd formelt etablert. Erklæringens første punkt innledes slik: «The Arctic Council is established as a high level forum to: (a) provide means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues (...)».⁵ Ved opprettelsen av Arktisk råd ble AEPS absorbert i dette nye forumet, og urbefolkningsgrupper, observatører, medlemsstater og arbeidsgrupper fulgte med. På de første møtene ble prosedyrer og regler knesatt, blant annet ble det bestemt at formannskapet

⁴ Intervjuene er begrenset til norske aktører. Respondentene er listet avslutningsvis i rapporten.

⁵Declaration on the Establishment of the Arctic Council (1996) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y

skulle rullere hvert andre år mellom de åtte medlemsstatene og at alle avgjørelser skulle tas ved konsensus. Denne organiseringen med åtte faste medlemmer, et rullerende formannskap, konsensus, permanente deltakere og en lang rekke observatører kjennetegner også dagens Arktisk råd.

I den første perioden fra 1996 og fram til midten av 2000-tallet var hoveddelen av arbeidet i Arktisk råd rettet mot forurensning i Arktis. Det finnes høye nivåer av miljøgifter og tungmetaller i nord, som kan være til stor skade for både dyreliv og mennesker i Arktis. Store deler av denne forurensningen føres fra sør til nord med hav- og luftstrømmer. Dette var i all hovedsak et lite sensitivt politisk spørsmål og traff altså også tiden, hvor en rekke miljøutfordringer var gjenstand for internasjonale forhandlinger. Miljøspørsmål hadde høy politisk aktualitet. Dette kom blant annet til syne gjennom arbeidet med å kartlegge miljøgifter i Arktis. Et eksempel er at AMAP i 1998 i sin første store rapport kartla forurensning i Arktis. Arbeidsgruppene utarbeidet i denne perioden en rekke rapporter som beskrev denne utfordringen. Dette arbeidet har blant annet gitt innspill til internasjonale konvensjoner om forurensning, for eksempel den internasjonale kvikksølvkonvensjonen (Minimatakonvensjonen) og konvensjonen om persistente organiske miljøgifter (Stockholmkonvensjonen). AMAPs (og for så vidt også arbeidsgruppen The Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFFs)) arbeid var og er i stor grad rettet mot overvåking og sammenstilling av informasjon om miljøutfordringer i Arktis. Dette er et nødvendig arbeid for å kunne rettfærdiggjøre politisk handling. Tydelige og presise vitenskapelige anbefalinger er ofte første steg for nasjonale og internasjonale reguleringer.

Tidlig på 2000-tallet fikk klimaendringene i Arktis større oppmerksomhet. Dette kom blant annet til syne i det mest omtalte vitenskapelige arbeidet gjort under Arktisk råd, the Arctic Climate Impact Assessment (ACIA-rapporten). Ideen til ACIA ble lansert på midten av 1990-tallet med oppstart rundt 2000. Rapporten viste at Arktis står i en særstilling når det gjelder klimaendringene og det konkluderes blant annet med at temperaturøkningen i Arktis har vært dobbelt så høy som det globale gjennomsnittet, noe som fører til nedsmelting av hav- og landis. Poenget er at det er i Arktis vi vil se de første og største tegnene på at klimaet endrer seg. Endrede isforhold, erosjon og mindre permafrost gir nye rammebetingelser for lokal- og urbefolkningen. Livsbetingelsene for folk i nord vil dermed endre fullstendig karakter.

Rådet har i den forbindelse hatt blikket rettet både mot utslippsbegrensninger og tilpasning til et klima i endring. Når det gjelder utslippsbegrensninger har særlig utfordringer vedrørende såkalte kortlevede klimagasser, som for eksempel sot og gasser som metan og bakkenær-ozon, vært på dagsordenen. I 2009 ble det også etablert en tidsavgrenset arbeidsgruppe (en såkalt task force) som jobbet spesifikt med denne tematikken.⁶ Et arbeid som har vært sentralt siden. Gjennom ACIA og senere arbeider med både tilpasning og utslippsbegrensninger har arbeidsgruppene gitt innspill til internasjonale klimaforhandlinger og da

⁶ Task Force on Short-Lived Climate Forcers (SLCF), <https://arctic-council.org/index.php/en/task-forces/76-slcfc>

særlig gjennom Klimapanelet (IPCC). I rådets ti første år ble altså arbeidet med miljø- og klimautfordringen konkretisert og det er i denne sammenheng også ACAP må forstås. ACAPs arbeid hviler som i Arktisk råd generelt på de to hovedpilarene klima og miljø.⁷ Det ble tidlig i Arktisk råds arbeid tydelig at kartleggingen av utfordringene innenfor klima- og miljøfeltet måtte materialisere seg gjennom konkrete prosjekter som kunne iverksettes for å redusere utslipp av stoffer som er skadelig for miljø og klima.

I 1997/1998 ble altså AMAPs bredt anlagte rapport om forurensning i Arktis publisert i rammen av AEPS. Allerede i dette arbeidet ser vi spiren til det som skulle bli ACAP. I erklæringen fra ministermøte i Alta juni 1997 kommer det en fellesuttalelse om hvordan man bør respondere på funnene fra AMAPs rapport.⁸ Her ligger det også en ambisjon om å iverksette tiltak for å redusere utslipp av miljøgifter. I september 1998 får SAOene (Senior Arctic Officials) i oppdrag å komme opp med mer konkrete tiltak. Det er i denne forbindelse Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic (ACAP) blir framsatt. Målet var å:

- utfylle allerede eksisterende mekanismer, inkludert juridiske avtaler og eksisterende strukturer og mekanismer under Arktisk råd, slik som the Regional Plan of Action for the Protection of the Arctic Marine Environment from Land-based Activities;
- åpne opp for handling under et bredt spekter av forurensningsbegrensende temaer og tiltak for å møte disse;
- identifisere samarbeidsaktiviteter som er nødvendig for implementering. ACAP skal legge til rette for å styrke og støtte opp under mekanismer som oppmuntret til nasjonale tiltak for å redusere utslipp av miljøgifter. Strategien er designet for å dekke alle forurensningsspørsmål som blir behandlet av Arktisk råd. Tiltaksplanen vil prioritere tiltak som komplementerer allerede pågående planer og prosjekter både under Arktisk råd og andre fora.⁹

Arbeidet med å utvikle ACAP videre ble ledet av Norge. Konkretiseringen av strategi, den operative delen og organisering, ble diskutert på en rekke møter fra høsten 1999 til høsten 2000. I disse prosessene ble det understreket at: «The success of ACAP will to a large degree hinge on the ability of the individual Council member to identify and propose appropriate actions, and on their commitment to bring the proposals

⁷ Den siste pilaren er «bærekraft», men denne er ikke direkte relevant her.

⁸ Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic (ACAP) (2000) https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/429/ACSAO-US03_6_ACAP.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁹ Min oversettelse, Ibid.

forward (..)».¹⁰ Den erkjennelsen er selvfølgelig også viktig i dag.¹¹ Parallelt med denne utviklingen ble det på ministermøtet i Barrow i 2000 opprettet en ad hoc styringskomité som skulle fungere over to år under det norske formannskapet.¹² I denne perioden var også organiseringen av ACAP gjenstand for kritisk analyse. Her så man også på ACAPs rolle. Evalueringen ble ført i pennen av Pekka Haavisto og en nokså radikal omlegging av Arktisk råds struktur ble foreslått. Mer spesifikt foreslås det at ACAP legges direkte under AMAP, som en slags implementerende arm av denne.¹³ Ikke ulikt ACAPs rolle både da og nå, men med en tydeligere og mer formalisert kobling mellom de to arbeidsgruppene.

En sentral erkjennelse i denne perioden var samtidig at brorparten av de største miljøutfordringene var på russisk side. Dette er også eksplisitt uttalt i dokumenter fra denne perioden. Norge som nabo til Russland hadde dermed også egeninteresse av å iverksette prosjekter/tiltak som kunne sette disse problemstillingene på dagsorden og legge til rette for å redusere utslipp på den russiske siden. Poenget er at mye av beveggrunnen bak det norske engasjementet for ACAP nettopp var utfordringer i Russland. Arbeidsgruppen har da også hovedsakelig hatt prosjekter i Russland.

Til tross for Haavistos kritiske evaluering av Arktisk råds struktur kan vi si at ACAP startet sitt arbeid mot å bli en selvstendig arbeidsgruppe ved et møte i Oslo i april 2001. I denne perioden utformer ACAP sitt mandat, hvor fokus på nasjonale pilotprosjekter som skal redusere utslipp som er skadelig for miljøet er det bærende prinsippet. Koblingen til internasjonalt konvensjonsarbeid, pan-arktisk relevans og overføringsverdi er andre viktige stikkord. I 2001 ble det i forlengelsen av dette bestemt at en rekke prosjekter skulle bli implementert. Disse prosjektene var igjen basert på AMAPs kartleggingsarbeid, eksempler på prosjekter er «Reduction of Atmospheric Mercury Emissions from Arctic States»¹⁴ og «Evaluation of a few Major Dioxins/Furans Sources (in Arkangelsk and Murmansk Regions, and in the Republic of Komi)».¹⁵ I denne perioden ble det samtidig diskutert hvordan man kunne etablere en bedre finansieringsordning for Arktisk råd prosjekter generelt og for ACAP

¹⁰ Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic (ACAP) (1999), https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2061/WASHINGTON_1999_5_ACAP-Combined_file_A-B-C.PDF?sequence=1&isAllowed=y

¹¹ En utvikling de seneste år er at NEFCO initierer en rekke prosjekter.

¹² Arctic Council Notes from the Second Ministerial Meeting Barrow, Alaska, U.S.A. October 12-13, 2000 https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1579/MM02_Notes_Barrow.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹³ Haavisto, Pekka (2001) "REVIEW OF THE ARCTIC COUNCIL STRUCTURES. Consultant's Study."

¹⁴ Arctic Mercury Releases Inventory (2005) <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/13/ACAP%20Arctic%20Mercury%20Releases%20Inventory.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁵ Phase I - Evaluation of a few Major Dioxins/Furans Sources (in Arkangelsk and Murmansk Regions, and in the Republic of Komi) (2005), <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/12>

prosjekter spesielt. På SAO-møtet i Inari i oktober 2002 ble representanter fra Verdensbanken, NEFCO og the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) invitert for å bidra med perspektiver rundt et framtidig samarbeid med Arktisk råd. Et sentralt moment i denne diskusjonen er erkjennelsen av at finansielle institusjoner i stor grad har fokus på prosjekter. Det ble dermed viktig for Arktisk råd og forberede en liste med anbefalte prosjektforslag. En slik liste må også si noe om vertsnaasjonens forpliktelser innenfor de gitte prosjektene og fordelene ved å iverksette prosjektet. Prosjektene er likevel Arktisk råd-prosjekter til tross for at den finansielle institusjonen er behjelpelig med det praktiske. Dette var innledningen til Project Support Instrument (PSI) som ble operasjonelt i 2014, ved innskudd av bidrag fra Russland. Russland er også den klart største finansielle bidragsyteren inn i denne finansieringsmekanismen. I denne rapporten er det ikke rom for en lengre redegjørelse for denne finansieringsmekanismen, men tiden det tok før PSI ble operasjonelt forteller oss også noe om utfordringer i tilknytning til etablering og finansiering av konkrete ACAP-prosjekter.¹⁶ PSI er i skrivende stund i en pilotfase.

Først i 2006 ble ACAP formelt en arbeidsgruppe og skiftet navn fra Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic til Arctic Contaminants Actions Programme.¹⁷ ACAP skulle dermed følge de samme retningslinjene som de andre arbeidsgruppene ved å være underlagt styringsdokumenter som the Arctic Council Rules of Procedure og the Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies. I Working Group Common Operating Guidelines oppsummeres arbeidsgruppens rolle. Den siste oppdateringen av disse retningslinjene finner vi fra 2016.¹⁸ Her finner vi beskrivelser av blant annet sekretariatets rolle og prosedyrer for rapportering. Det er likevel verdt å merke seg at fire av seks arbeidsgrupper har lagt ved en mer spesifikk beskrivelse av deres rolle. Unntakene er arbeidsgruppen Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR) og ACAP. I denne perioden utarbeides også retningslinjer for initiering og iverksettelse av nye prosjekter. Formelt sett er gangen at et land (direkte eller indirekte) tar initiativ til et prosjekt som så blir diskutert i den relevante ekspertgruppen som kan komme med innspill, før det eventuelt godkjennes og sendes over til arbeidsgruppenivå. Etter dette kan prosjektsøkere eventuelt gå videre å søke midler gjennom PSI.

¹⁶ Det må likevel presiseres at midler fra PSI i praksis er tilgjengelig for alle arbeidsgruppene i Arktisk råd, så lenge de er godkjent her og møter PSI-kriteriene.

¹⁷ REPORT OF SENIOR ARCTIC OFFICIALS TO MINISTERS AT THE FIFTH ARCTIC COUNCIL MINISTERIAL MEETING (2006) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1554/ACMM05_Salekhard_2006_SAO_Report_to_Ministers_En.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁸ I 2018 blir også et tillegg som beskriver SDWGs mer spesifikke retningslinjer lagt ved. Working Group Common Operating Guidelines (2018) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1853/13184-v1_Procedural-Documents_WG-Common-Operating-Guidelines.pdf?sequence=8&isAllowed=y

I perioden fra ministermøtet i 2002 til ministermøtet i 2006 opererer likevel ACAP på lik linje som de andre arbeidsgruppene.¹⁹ Dette kommer til syne ved hvordan ACAPs funn blir rapportert inn til ministermøtene i 2004 og 2006 av Senior Arctic Officials (SAO). Ved ministermøtene i 2004 og 2006 er det særlig arbeid med destruksjon av PCB på russisk side som får oppmerksomhet,²⁰ men det ble også iverksatt konkrete prosjekter på blant annet brommerte flammehemmere og kvikksølv.²¹ I denne sammenheng vises det også til ACAPs rolle som mekanisme for å støtte opp under implementeringen av internasjonale konvensjoner, som for eksempel Stockholmkonvensjonen.²² Dette arbeidet er også framtrødende i perioden fra 2006 til 2013, men nå får også arbeidet med farlig avfall og kortlevde klimadrivere økt oppmerksomhet. Vi ser også at det er i perioden rundt 2010 at de fleste ekspertgruppene under ACAP formulerer sine mandat og Terms of Reference (ToR) (se under).²³

I 2013/2014 ble Arktisk råds arbeid gjenstand for revisjon av Riksrevisjonen.²⁴ Her påpekes det at aktiviteten og antallet prosjekter i de ulike ekspertgruppene varierer, blant annet ut fra interessen for arbeidet blant de ulike landene. Her hevdes det også at det per september 2013 ikke var noen aktivitet i flere av ekspertgruppene, og at ACAP med sitt fokus på Russland, i stor grad eksisterte på siden av de øvrige arbeidsgruppene. I Riksrevisjonens rapport henvises det også til et ønske fra den gang Miljødepartementet om at ACAP i framtiden bør ha prosjekter i alle de arktiske statene, og dermed begrense antallet rent russiske prosjekter. I rapporten refereres det også til at Utenriksdepartementet mener at arbeidsgruppen har hatt manglende gjennomføringsevne og svak måloppnåelse.

Riksrevisjonen viser til at det de siste årene (altså før 2013) bare har vært ett nytt konkret prosjekt som har blitt lagt fram for godkjenning i ACAP. Prosjektet gjaldt arbeid med reduksjon av utslipp av sot som følge av vedfyring, og det ble lagt fram og ledet av Norge. Prosjektet er likevel et uttrykk for at ACAP kan få en mer pan-arktisk innretning. Andre eksempler som trekkes fram av Riksrevisjonen er innsamlingen av PCB og

¹⁹ Se for eksempel REPORT OF SENIOR ARCTIC OFFICIALS TO MINISTERS AT THE FOURTH ARCTIC COUNCIL MINISTERIAL MEETING (2004) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1553/ACMM04_Reykjavik_SAO_Report_to_Ministers_En.pdf?sequence=1&isAllowed=y og REPORT OF SENIOR ARCTIC OFFICIALS TO MINISTERS AT THE FIFTH ARCTIC COUNCIL MINISTERIAL MEETING (2006) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1554/ACMM05_Salekhard_2006_SAO_Report_to_Ministers_En.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁰ Ibid.

²¹ For en oversikt over innrapporterte prosjekter, ibid.

²² Ibid.

²³ I denne rapporten har jeg valgt å ikke skille mellom ToR og mandat. ToR vil gjerne være mer spesifikk på for eksempel rutiner for rapportering og organisering, men også her beskrives gjerne formålet med arbeidet.

²⁴ En slik revisjon ble gjennomført blant flere av medlemsstatene. I denne rapporten refererer jeg kun til den norske revisjonen.

plantevernmidler i Russland, som delvis er gjennomført. Slike som flere respondenter i dette arbeidet også har vist til har det vært en utfordring å få på plass et anlegg for destruksjon av PCB. USA har tilbudt seg å bidra med teknologi for å sette opp et slikt anlegg men dette har stoppet opp, blant annet fordi landene ikke klarte å bli enige om hvor et slikt anlegg skulle plasseres.

Riksrevisjonens gjennomgang fra 2013 viser til vedvarende utfordringer i ACAPs arbeid, blant annet hevdes det at man i ACAPs rapportering til SAO-ene og ministrene de siste årene ikke har vært gitt noen anbefaling til medlemslandene. Dette skyldes få aktive prosjekter. Dette kommer til syne blant annet ved at man kun finner en generell anbefaling (om avfall) som delvis er knyttet til funn i ACAP-utredninger. Oppsummert hevdes det i Riksrevisjonens rapport at det i perioden fra 2006 til 2013 var få aktive prosjekter under ACAP, og det ble ikke levert projektrapporter med anbefalinger fra denne arbeidsgruppen på samme måte som fra de andre arbeidsgruppene.

Hvis vi ser nærmere på gjeldende strategiske plan for ACAP fra september 2016²⁵ og den siste arbeidsplanen for perioden 2017–2019,²⁶ bekreftes det brede mandatet til ACAP og igjen understrekes betydning av pan-arktisk relevans i tilknytning til internasjonalt konvensjonsarbeid og pilotprosjektenes overføringsverdi. Det som er verdt å notere seg er et stadig økende fokus på kortlevde klimadrivere. Se under for en introduksjon til ekspertgruppenes arbeid i dag.

Gjennomgangen av ACAPs historie og mandat forteller oss at ACAP i stor utstrekning har fulgt i samme spor som Arktisk råd som sådan med et tydelig miljøfokus i begynnelsen. Tiltak mot utslipp av klimagasser, den andre pilaren i ACAPs arbeid, blir tydeligere når dette blir mer og mer framtrædende på Arktisk råds dagsorden. Dette arbeidet har vært særlig synlig i ekspertgruppen Short Lived Climate Pollutants Expert Group (SLCP EG) (se under), med prosjekter hvor målet er å redusere utslipp av kortlevde klimagasser. Prosjektet om reduksjon av svart karbon fra vedfyring som ble ledet av Norge²⁷ og et amerikanskledet om reduksjon av utslipp fra busser i Murmansk er relevante eksempler her.²⁸

²⁵ ACAP Strategy to Address Contamination of the Arctic Environment and its People (2016)m https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2111/ACAP_2016_10_04_Strategic_Plan_APPROVED-by-SAOs.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁶ Arctic Contaminants Action Program (ACAP) Work Plan (2017) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1977/EDOCS-4130-v1B-ACSAOUS204_JUNEAU_2017_3-6-4_ACAP_Draft_Work_Plan_2017-19.PDF?sequence=1&isAllowed=y

²⁷ Reduction of Black Carbon Emissions from Residential Wood Combustion in the Arctic (2014) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/388/ACMMCA09_Iqaluit_2015_ACAP_ACAPWOOD_report_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁸ Black Carbon Diesel Initiative in the Russian Arctic <https://www.epa.gov/international-cooperation/black-carbon-diesel-initiative-russian-arctic>

Det denne korte historiske framstillingen forteller oss, er at ACAP har brukt lang tid på å finne sin form og mye tyder på at man ennå ikke er i mål. Til tross for et klart fokus på Russland både i oppstarten og nå, har det ved en rekke anledninger vært et uttalt ønske om at prosjektene bør være pan-arktiske og i det minste ha overføringsverdi på tvers av de arktiske statene. Det vi ser er at ACAP har et bredt mandat, noe som krever en strømlinjeformet organisering og en tydelig prioritering for å finne en tydelig retning på sitt daglige virke. Informasjonen om både den historiske tilblivelsen til ACAP og arbeidet som er gjennomført er ofte også lite gjennomskiktig. Det er rett og slett vanskelig å få en god oversikt over hva ACAP har gjort og gjør. Dette er noe jeg vil komme tilbake til i den avsluttende delen.

Hovedpoenget er at arbeidet med å kartlegge klima- og miljøutfordringene i Arktis er ressurskrevende og krever kontinuitet og møysommelig vitenskapelig arbeid. Arbeidet med å iverksette tiltak og implementere dem basert på funnene fra de vitenskapelige rapportene, er likevel ofte enda mer krevende. Tiltaksprosjekt inkluderer gjerne ofte flere ledd en for eksempel AMAP-prosjekter, eksempelvis lokale myndigheter og industri. En ting er å avdekke utfordringene, noe annet er å gjøre noe med dem.

Organisering og prosjektportefølje

Per dags dato er det fire ekspertgrupper i ACAP; POPs & Mercury, Hazardous Wastes, Indigenous Peoples Contaminant Action Program (IPCAP) og Short Lived Climate Pollutants (SLCP EG). De fire ekspertgruppene har ulikt aktivitetsnivå og blir prioritert ulikt fra stat til stat. Hovedarbeidet til ekspertgruppene er å godkjenne og følge flere mindre prosjekter. ACAP har og har hatt prosjekter innen følgende fagområder: pesticider, kvikksølv, PCB, farlig avfall, dioksiner, handlingsprogram mot forurensning som påvirker urfolk i Arktis, brommerte flammehemmere og kortlevde klimadrivere. Hovedpoenget her er at ACAP skal fungere som en implementerer av prosjekter som har sin forankring i Arktisk råds vitenskapelige arbeid. Det er altså ikke mangel på temaer som er relevante for arbeidsgruppen.

En utfordring under innsamling av data om de fire ekspertgruppene er at hjemmesiden til ACAP ikke er oppdatert. Det er ikke lagt ut informasjon om de spesifikke ekspertgruppene siden 2016 (utenom SLCP, som sist ble oppdatert i 2017). Dette betyr ikke at det ikke har vært aktivitet i perioden etter det, men det sier noe om at tilgjengelighet til informasjon. Den er mangelfull, fragmentert og vanskelig tilgjengelig og i verste fall ikke tilgjengelig. Et søk i den elektroniske postjournaltjenesten eInnsyn forsterker inntrykket av dette. Her har det tidvis vært et etterslep i arkivering, noe som likevel synes å ha bedret seg etter at Norge tok over formannskapet. Vi kan likevel konkludere med at arbeidet i ACAP ikke er lett tilgjengelig for offentligheten.

POPs & Mercury

Ekspertgruppen på POPs og kvikksølv er et produkt av sammenslåingen av ekspertgruppen på kvikksølv og ekspertgruppen på dioksiner og furaner som ble gjennomført i september 2015. Målet med ekspertgruppen er å koordinere og legge til rette for demonstrasjonsprosjekter i regi av Arktisk råd som skal redusere utslippet av POPs og kvikksølv i naturen. Videre skal ekspertgruppen koordinere (samt se på synergieffekter) mellom prosjektene samt kommunisere resultatene. Ekspertgruppen ligger dermed tett opp til ACAPs opprinnelige mandat gjennom oppfølging av tilstandsvurderinger gjennomført av AMAP.

Informasjon om arbeidsgruppens aktivitet er mangelfull og fragmentert. To dokumenter gir oss likevel en viss innsikt i arbeidsgruppens mandat. I terms of reference (ToR) til den tidligere arbeidsgruppen om kvikksølv fra 2012, som også er gjeldende for den sammenslåtte gruppen, heter det at det overordnede formålet til ekspertgruppen er: “to contribute to a reduction of mercury releases from the Arctic countries, partly by contributing to the development of a common regional framework for an action plan or strategy for the reduction of mercury emissions, and partly by evaluating and selecting one or a few specific point sources for implementation of release reduction measures.”²⁹ Ekspertgruppens nære forbindelse til overvåkningsarbeidet i AMAP og arbeidet på internasjonalt nivå, og da særlig UNEP, blir trukket fram. I dokumentet listes også ulike oppgaver, for eksempel å organisere jevnlig møter, koordinering opp mot Arktisk råd og internasjonale prosesser og informasjonsdeling. Det understrekes likevel at aktivitetene beskrevet i ToR er avhengig av finansiering og er ikke juridisk bindende.

Arbeidsprogrammet til ekspertgruppen på dioksiner og furaner fra januar 2015 som gjelder perioden 2015–2017 er noe mer utfyllende og presis. Her finner vi et mer avgrenset mandat: «Develop and implement actions aiming at Reduction/Elimination of Dioxin and Furan Pollution in the Russian Federation with focus on the Arctic and regions impacting the Arctic».³⁰ Arbeidet i Russland er dermed prioritert med et særlig fokus på persistent organiske miljøgifter (POPs). Igjen ser vi likevel en kobling til arbeidet på internasjonalt nivå med en uttalt ambisjon om å støtte opp under Russlands arbeid med å implementere Stockholmkonvensjonen (som altså omhandler reguleringen av POPs).

I perioden fra 2013 til 2016 var det nokså høy aktivitet innenfor temaområde som denne ekspertgruppen arbeider med. På Arktisk råds hjemmesider finner vi likevel kun referat fra et møte i den nyetablerte

²⁹ ACAP Mercury Project Steering Group. Terms of Reference(2012). https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1148/Doc4-10_ACAP_Mercury_Project_Steering_Group_Terms_of_Reference.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁰ Project Steering Group on Dioxins and Furans Work Programme 2015-2017 (2015), https://arctic-council.org/images/PDF_attachments/ACAP_EG_Reports/EG_POPs_Mercury/2015_01_14_Work_Plan_EG_Dioxins_Furans.pdf

gruppen. De to siste årene har det vært mindre aktivitet. Dette blir også bekreftet i intervjuer. Som tidligere nevnt er arbeidet i denne prosjektgruppen noe uoversiktlig og det er dermed vanskelig å få en fullstendig oversikt over gjennomførte og pågående prosjekter. Innrapporteringen til AMAROK (systemet for innrapportering av Arktisk råd-prosjekter) forteller oss likevel hvilke prosjekter som var iverksatt og aktive per mars 2018.³¹ I den foreløpige siste oppdateringen (AMAROK «Maxi-report» 2018) finner vi fire prosjekter som går under denne ekspertgruppen. To av de rapporteres som i rute, men med lite aktivitet. De to andre er satt på vent.³²

Hazardous Waste

Formålet med ekspertgruppen om farlig avfall (hazardous waste) er å utvikle og legge til rette for demonstrasjonsprosjekter i regi av Arktisk råd. Prosjekter som skal styrke håndteringen av farlig avfall og dermed redusere utslippet av miljøgifter (herunder POPs). Videre er formålet å se ulike prosjekter i sammenheng og bidra til synergieffekter. I denne sammenheng er det også viktig å kommunisere resultatene fra ulike prosjekter. Det er igjen verdt å merke seg at informasjonen på ekspertgruppens hjemmeside er mangelfull. Den eneste informasjon man finner linker til er tre møtereferater (ekspertgruppens møte nr 20, 22 og 23).³³ Hvorfor man har valgt å legge ut, det som framstår som et tilfeldig utvalg av informasjon er uklart. Spørsmålet man bør stille seg er om ekspertgruppen har lyktes med en av sine hovedoppgaver, nemlig kommunikasjon av resultater fra arbeidet.

I april 2015 ble det foreslått at ekspertgruppen på PCB og ekspertgruppen om Obsolete Pesticides skulle slås sammen. PCB-gruppen hadde vært lite aktiv og var uten ledelse på det tidspunktet. Videre ble i september 2015 disse to ekspertgruppene slått sammen med Integrated Hazardous Waste Management Strategy. På et år hadde man dermed gått fra tre ekspertgrupper til en. Det ble ikke formulert et nytt mandat eller Terms of Reference (ToR) for denne nyetableringen. Denne følger dermed mandatet til de tre tidligere ekspertgruppene.

Mandatet for arbeidet med obsolete pesticides og PCB ble gitt i den opprinnelige Arctic Council Action plan fra 2001. Term of Reference for Integrated Hazardous Waste Management Strategy for the Russian Federation fra 2010 synes å være det siste dokumentet som eksplisitt definerer mandatet, rollen og arbeidet til den sammenslåtte gruppen. Her

³¹ Det må likevel påpekes at den siste AMAROK-innrapporteringen finner vi i mars 2018. Det kan bety at nye prosjekter har blitt iverksatt og at innrapporterte prosjekter har endret status. Som tidligere nevnt er likevel ikke hovedambisjonen i denne rapporten å inn i enkelte prosjekter, men heller vise til generelle utfordringer som Norge bør diskutere i sin formannskapsperiode.

³² Amarok "Maxi-report" (2018), https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2131/SAOFI202_2018_LEVI_InfoDoc01-2_Amarok-Maxi-Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³³ ACAP hjemmeside, EG Hazardous Waste: <https://arctic-council.org/index.php/en/acap-home/hazardous-wastes>

ser vi som navnet tilsier et ensidig fokus på utfordringer på russisk side.³⁴ Hvis vi ser på prosjektene som er innrapportert til AMAROK i 2018 er bildet likt som i ekspertgruppen på POPs og kvikksølv. Fire prosjekter er listet opp og alle er forsinket. Det som har fått mest oppmerksomhet er PCB-prosjektet, som startet opp i 2001 og skulle kartlegge PCB i Russland. Prosjektet ble ansett som særlig relevant for russisk implementering av Stockholmkonvensjonen. Dette har stoppet opp på grunn av manglende muligheter for destruksjon av farlig avfall i Russland. Hovedobservasjonen når det gjelder denne ekspertgruppen er det entydige fokuset på Russland og at implementering har vært utfordrende.

Indigenous Peoples Contaminant Action Program (IPCAP)

Initiativet til IPCAP ble tatt i forbindelse med ministermøtene i Salekhard i 2006 og Tromsø i 2009. Bakgrunnen var at industriell utvikling i Arktis hadde ført med seg avfallsutfordringer i nærheten av urbefolkningsbebyggelse. Dette førte med seg trusler mot den arktiske urbefolkningen. Mennesker er gjennom en tradisjonell livsstil i større grad eksponert for miljøgifter og formålet med arbeidsgruppen er dermed å redusere eksponeringen for disse miljøgiftene. I dette arbeidet skal også urbefolkningsgruppene bli involvert. Terms of reference (ToR) til arbeidsgruppen ble godkjent på et arbeidsgruppemøte i Oslo i 2010. Som i de andre ekspertgruppene ToR og mandat finner vi en beskrivelse av rolle og type aktiviteter som er relevante for denne ekspertgruppen. På et punkt ser vi likevel et skille. Ekspertgruppen skal ha en co-chair fra de permanente deltakerne.

Dette kommer også til syne i IPCAP-oppdateringen til ACAP-arbeidsgruppemøte i Alaska november 2017, hvor ser vi stor grad av involvering fra de permanente deltakerne (altså urbefolkningsgruppene). Et prosjekt som særlig trekkes fram er Circumpolar Local Environmental Observer Network (CLEO).³⁵ På ministermøte i Fairbanks mai 2017 presenteres dette nettverket som vellykket og med stor grad av aktivitet.³⁶

I den siste oppdateringen av prosjekter til Arktisk råd finner vi to. Det tidligere nevnte CLEO og Community-based black carbon and public health assessment. Begge disse to rapporteres inn som i rute. Informasjonsflyten fra disse prosjektene er også bedre enn prosjektene fra de tidligere presenterte ekspertgruppene. Prosjektene har også en

³⁴ Terms of Reference / Project description of the Project Steering Group. Integrated Hazardous Waste Management Strategy (IHWMS) in Northern Regions of the Russian Federation (2010) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1031/ACSAO-DK03_7_2_IHWMS_ToR.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁵ IPCAP UPDATE FOR ACAP Working Group Meeting Anchorage, Alaska, November 7-9 2017 https://arctic-council.org/images/PDF_attachments/ACAP_EG_Reports/EG_IPCAP/ACAP_2_017_Anchorage_IPCAP_Status_Report.pdf

³⁶ Senior Arctic Officials' Report to Ministers 2017 https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1909/MMUS10_2017_FAIRBANKS_SAO-Report-to-Ministers_13138_v1.pdf?sequence=9&isAllowed=y

tydeligere pan-arktisk ambisjon, noe som også gir flere aktører eierskap. I intervjuer blir det likevel understreket at det har vært krevende å iverksette prosjekter og da særlig på russisk side.

Short Lived Climate Pollutants (SLCP EG)

Det overordnede mandatet til SLCP EG er å legge til rette for aktiviteter som skal lede til reduksjon av utslipp av svart karbon som blir transportert inn i arktiske områder. Dette er et arbeid som har stått høyt på Arktisk råds dagsorden de seneste år, gjennom for eksempel The Short Lived Climate Forcers Task Force fra 2009.³⁷ I terms of reference (ToR) fra september 2010 er også henvisning til dette arbeidet eksplisitt, samt til AMAPs arbeid innenfor feltet. ToR til SLCP EG ble utarbeidet før ekspertgruppen ble formelt godkjent.³⁸ Ekspertgruppen er ledet av USA (med Norge og Russland som co-chair). I ToR finner vi en oversikt over hvordan SLCP EG skal fungere. Her heter det at i utgangspunktet skal ekspertgruppen se på svart karbon. Det åpnes likevel opp for andre aktiviteter på andre kortlevde klimadrivere. Til tross for fokuset på Russland i den innledende fasen, var målet å være relevant for hele Arktis. Samtidig uttrykkes nødvendigheten av å trekke inn lokalbefolkning og urbefolkning i designet av prosjekter. Målet er identifisere de beste praksiser, teknologier og erfaringer som også kan anvendes utover de enkeltstående prosjektene ekspertgruppen leder.

Det som er interessant å legge merke til er at denne ekspertgruppen er et produkt av et pågående arbeid som fikk stor politisk oppmerksomhet i den gitte perioden. Alt lå til rette for at denne ekspertgruppen hadde den økonomiske og politiske støtten som var nødvendig for å lykkes. I intervjuer i forbindelse med arbeidet med denne rapporten trekkes også dette arbeidet fram som positivt. Det var også et felt hvor USA, Russland og Norge kunne finne en felles plattform. I denne sammenheng blir også skillet mellom en ekspertgruppe og task force noe utydelig. Forskjellen ligger i ekspertgruppens klare fokus på enkeltstående prosjekter.

At denne ekspertgruppen er preget av nokså stor aktivitet kommer også til syne i innrapporteringen til AMAROK fra 2018. Syv prosjekter er rapportert inn (hvor et av dem er avsluttet) og de seks andre har status som «on track». Til tross for pan-arktiske ambisjoner ser vi likevel at brorparten av prosjektene er forankret i Russland. Spørsmålet blir dermed om disse prosjektene har overføringsverdi til andre arktiske stater.

En overordnet og generell observasjon når vi ser på ekspertgruppene, er at de har brukt lang tid på finne sin form. Antallet har blitt redusert til de fire som nå formelt er opprettet. Hvis vi ser på aktivitetsnivå ser vi også store variasjoner. Dette gjelder både mellom ekspertgruppene og internt i den

³⁷ Task Force on Short-Lived Climate Forcers (SLCF), <https://arctic-council.org/index.php/en/task-forces/76-slcfc>

³⁸ Short Lived Climate Forcers and Contaminants (SLCFC) Project Steering Group Terms of Reference (2010), https://arctic-council.org/images/PDF_attachments/ACAP_EG_Reports/EG_SLCP/2010_09_23_SLCFC_ToR.pdf

enkelte ekspertgruppe over tid. Vi ser eksempler på at ekspertgruppene har høyt aktivitetsnivå en periode for så å ligge i «dvale» i perioder, eller eventuelt bli lagt ned eller slått sammen med andre ekspertgrupper. Det er lite kontinuitet i arbeidet. Dette er en utfordring, noe jeg vil komme tilbake til senere. Et annet funn er at alle ekspertgruppene har forbedringspotensiale når det gjelder kommunikasjon. Dette kommer særlig tydelig fram på ACAPs hjemmesider der man skal finne informasjon om de enkelte ekspertgruppene. Denne er ikke oppdatert og kommunikasjon av resultater er mangelfull. Denne mangelen bøtes det noe på gjennom publisering av fact sheets,³⁹ rapportering inn i AMAROK, rapporteringen til ministermøter og SAOer, men informasjonen er vanskelig tilgjengelig for en som ikke er kjent med hvordan Arktisk råd fungerer.

Mandat, koordinering og kommunikasjon

Det opprinnelige mandatet til ACAP var å bidra til å støtte nasjonale tiltak for å redusere utslipp av miljøgifter og klimadrivere i Arktis, noe som også bekreftes i ACAPs strategi fra 2016.⁴⁰ Spørsmålet vi stiller oss er hvorvidt man har lyktes med denne ambisjonen og eventuelt hvilket forbedringspotensial som finnes. I denne delen av rapporten er tre problemfelt gruppert etter tre overskrifter: mandat, koordinering og kommunikasjon. Videre diskuteres tre ulike tiltak under hver overskrift. Ambisjonen med å formulere dette settet av tiltak er ikke å komme med en oppskrift på hva ACAP bør gjøre, men heller gjøre det tydelig hvilke utfordringer arbeidsgruppen står overfor. Tiltakene springer i stor grad ut fra innspill fra intervjuobjektene. Enkelte av tiltakene kan dermed delvis også sies å være gjensidig utelukkende, for eksempel legge ACAP inn under AMAP og styrke sekretariatet. Poenget er at en slik konkretisering av tiltak vil legge grunnlaget for diskusjoner vedrørende hvilke veivalg man bør gjøre for ACAP, altså hva som bør være Norges fokus i den kommende formannsskapsperioden.

Mandat

Den opprinnelige ideen til ACAP var å være AMAPs forlengede arm. Tilstandsvurderinger av situasjonene skulle legge grunnlaget for konkret handling gjennom prosjekter som skulle redusere utslipp til det arktiske miljøet. Idet AMAPs arbeid er bredt og har utvidet seg, har ACAP fulgt denne samme trenden. Dette gjelder for øvrig hele Arktisk råd. Rådet har gått fra å ha 30 prosjekter til over 100 i skrivende stund. Det er ikke nødvendigvis slik at dette kun skyldes at arktiske utfordringer har blitt flere, men skyldes nok i like stor grad den økte politiske og offentlige oppmerksomheten rundt regionen. Dette må også ACAP forholde seg til.

³⁹ For en samling av slike se: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1>

⁴⁰ ACAP Strategy to Address Contamination of the Arctic Environment and its People (2016) https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2111/ACAP_2016_10_04_Strategic_Plan_A_PPROVED-by-SAOs.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Utfordringen er dermed at ACAPs opprinnelige brede mandat møter et mye bredere sett av problemstillinger som det skal adressere. Det fører til at man kan risikere å bli for lite fokusert. Tre tiltak kan gjennomføres for å møte denne.

1. ACAP må i sine arbeidsplaner *tydeliggjøre hvilken del av porteføljen som skal prioriteres i gitte perioder*. Slik situasjonen er per i dag er initiativene for spredt over for mange ulike prosjekter. Dette har ført til at det er uklart hva som er politisk prioritert i arbeidsgruppen. I gjeldende arbeidsplan for perioden 2017–2019 ser vi likevel at arbeidet som gjøres i SLCP EG løftes fram.⁴¹ Det er et uttrykk for en politisk prioritering. Den synes likevel å være mer et produkt av en organisk utvikling enn et direkte strategisk valg. Hva som har hovedprioritet i løpende arbeidsplaner bør dermed gjøres mer eksplisitt. Enkelte av mine respondenter mente at man bør koble ACAP-arbeidet mer mot internasjonalt konvensjonsarbeid (for eksempel Stockholmkonvensjonen og Minimatakonvensjonen). Hva som synes som et paradoks her, er at Russland har motsatt seg dette men samtidig er nokså aktive på konvensjonsområde. Koblingen mellom det regionale og det multilateral har vært gjennomgående i arbeidsgruppens historie, og er dermed forankret i ACAPs mandat. En slik prioritering bør også komme til syne i norsk forvaltning. Et slikt tiltak er selvfølgelig meget krevende, da alle de arktiske statene har ulike prioriteringer. Det må derfor være tydelig forankret på SAO-nivå.
2. I den korte presentasjonen av ekspertgruppene så vi at styringsdokumentene for de enkelte ekspertgruppene, altså ToR og mandat, framstod som lite enhetlig og ikke oppdatert. Ekspertgruppen på hazardous waste hvilte for eksempel på tre ulike dokumenter, noe som synes lite formålstjenlig og som kan skape usikkerhet både i forhold til hvilke prosjekter som skal prioriteres og deres innretning. Et tiltak for å møte denne utfordringen er at hver ekspertgruppe innleder et arbeid med å formulere et tydeligere mandat for sitt arbeid. En slik prosess vil også gjøre deltakerne bevisst på hvorvidt det opprinnelige målet for den gitte ekspertgruppen har blitt nådd og eventuelt hvilke utfordringer man har stått overfor. *Hver ekspertgruppe bør formulere nye selvstendige mandat*. Norge bør starte opp en slik prosess i innledningen av sitt formannskap.
3. *Alle prosjekter må være pan-arktiske*. Det gir eierskap til flere og man blir ikke så sårbar for utfordringer ved implementering av enkeltstående prosjekter i Russland. Dette tiltaket kan sies å bryte noe med hva ACAP har gjort til nå. Utfordringene er og var størst

⁴¹ Arctic Contaminants Action Program (ACAP) Work Plan (2017) https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1977/EDOCS-4130-v1B-ACSAOUS204_JUNEAU_2017_3-6-4_ACAP_Draft_Work_Plan_2017-19.PDF?sequence=1&isAllowed=y

på russiske side og pilotprosjektene har derfor i all hovedsak blitt iverksatt der. Det har også vært viktig for Norge at man har konkrete prosjekter på russisk side. Hvis vi ser på midlene som er satt av til PSI, så er også Russland den største bidragsyteren. Årsakene til at Russland bidrar med flest ressurser har ikke blitt undersøkt i arbeidet med denne rapporten, men gir selvfølgelig også føringer på hvilke prosjekter som prioriteres. Flere av mine respondenter hevdet likevel at prosjekter med pan-arktisk relevans bør prioriteres. Grunntanken med ACAP var nettopp å iverksette lokale prosjekter med overføringsverdi både i staten som prosjektet gjennomføres i og til andre stater gjennom å vise til beste praksis og teknologi. I denne sammenheng bør det også diskuteres hvorvidt ACAP i for stor grad har hatt fokus på konkrete reduksjonstiltak og teknologiinvestering og i mindre grad kapasitetsbygging, erfaringsutveksling og kursing/trening. Dette bør løftes høyere på dagsorden i den norske formannskapsperioden.

Organisering

I forlengelsen og i sammenheng med diskusjonen om ACAPs mandat må også spørsmålet om hvordan arbeidsgruppen er organisert, både innad og som del av Arktisk råd-strukturen drøftes. Som denne rapporten har vist er ACAP fortsatt «in the making». Ekspertgrupper har kommet og gått, det er stor forskjell i aktivitetsnivå og kontinuitet synes å være en utfordring. ACAP har dermed et forbedringspotensiale når det gjelder hvordan gruppen er organisert og det må iverksettes tiltak for at effektiviteten styrkes. Følgende tiltak bør diskuteres:

1. *Arbeidsgruppen legges under AMAP.* Dette forslaget er ikke nytt og ble allerede lansert før ACAP formelt ble en arbeidsgruppe. AMAP har lang tradisjon for å innhente den mest faglige gjennomarbeidede og aktuelle informasjonen om miljø- og klimatilstanden i Arktis. En nærmere kobling mellom disse to arbeidsgruppene vil gjøre ACAP mer «oppdatert» og inngå i en organisering som i stor grad har lyktes med de målene man har satt seg. Det bør vurderes om AMAP i sine anbefalinger i større utstrekning bør legge føringer på hvilke prosjekter/problemfelt som kan være relevante for ACAP. Det er likevel også flere ting som taler for at et slikt forslag ikke er en god ide. AMAP har og særlig i de seneste år brukt mye tid og ressurser på å bidra inn i internasjonale prosesser og forhandlinger. To gode eksempler er arbeidet rettet mot POPs og Stockholmkonvensjonen og kvikksølv og Minimatakonvensjonen. Dette er et arbeid som ikke bør forstyrres. Det å inkludere en ny operativ arm i AMAP vil kunne lede til at ressursene kanaliseres til å møte en utfordring som kan bli vanskelig å løse. Det betyr ikke at man ikke bør diskutere en nærmere kobling mellom AMAP og ACAP, men et forslag om sammenslåing vil kreve en nøye analyse og stor grad av involvering fra relevante aktører i AMAP, koblingen til de

internasjonale prosessene må også tydeliggjøres. ACAP må rett og slett være relevant for AMAP.

2. I de seneste år har man i Arktisk råd i større og større grad gått til det steget å opprette såkalte task forcer, altså tidsavgrensede arbeidsgrupper som har et konkret mål. De tre mest kjente (søk og redning, oljesøl og forskningssamarbeid) ledet til bindende avtaler mellom de åtte arktiske statene. Et mulig tiltak for å øke den politiske oppmerksomheten og trykket på arbeidet i arbeidsgruppen er å *bruke ACAP som en arena for etablering av task forcer*. ACAP kan ta lederskap for å iverksette større prosjekter eller et sett av prosjekter som har pan-arktisk relevans, der man i den innledende fasen må være tydelige på hva som skal være målet og man må ha en tidsavgrenset arbeidsplan. Et slikt forslag vil også legge til rette for at ACAP tar «oppdrag» fra alle arbeidsgruppene, så lenge det ligger innenfor det opprinnelige mandatet med begrensning av klima- og miljøutslipp. Den implementerende funksjonen blir tydeligere, men fortsatt med ACAP som det formaliserte utgangspunktet. Det bør altså vurderes å legge ned ekspertgruppestrukturen og heller satse på tidsavgrensede prosjektstyrte arbeidsgrupper, altså task force. Dette vil kunne gi økt synlighet og politisk legitimitet. Et felt som kan være aktuell for dette er marin forsøpling, hvor AMAP vil stå for overvåkingen, PAME (Protection of the Arctic Marine Environment) arbeider med en regional handlingsplan og ACAP oppretter en task force med ambisjon om å iverksette pilotprosjekter.
3. Et tredje tiltak er å *styrke sekretariatet i ACAP*. Slik situasjonen er i skrivende stund har sekretariatslederen for ACAP også ansvar for arbeidsgruppen EPPR. Prosjektporteføljen mellom de to arbeidsgruppene er meget ulik og det er derfor ikke formålstjenlig at kun en person har ansvar for begge arbeidsgruppene. Dette får to konsekvenser. For det første blir arbeidsmengden stor og lite fokusert og for det andre er sekretariatene meget sårbart for omskiftninger. Hvorvidt dette har medført fragmentert og tidvis mangelfull kommunikasjon fra arbeidsgruppen kan vi ikke konkludere med. Dette kan like gjerne være et uttrykk for kommunikasjonsutfordringer på Arktisk råd-sekretariatsnivå. Det er ikke en debatt jeg går inn i her, men at det er utfordringer i hvordan ACAP er organisert som igjen fører til mangelfull kommunikasjon er åpenbart. Et slikt tiltak er ikke en kritikk av det arbeidet som gjøres av enkeltpersoner i dag, men av hvordan arbeidet med kommunikasjon og koordinering av ACAPs arbeid er organisert og prioritert i dag. Dette bringer oss over i spørsmålet om kommunikasjon.

Kommunikasjon

Et siste funn i denne rapporten er at ACAP har hatt vedvarende utfordringer når det gjelder hvordan arbeidet i ACAP kommuniseres internt og i

offentligheten (både når det gjelder prosess og resultat). En forklaring kan være at ACAPs arbeid ikke har blitt prioritert nasjonalt. En annen forklaring er at arbeidet ikke har blitt prioritert i tilstrekkelig grad i Arktisk råd og blant flere av medlemsstatene. Dette har kommet til syne ved at en rekke av arbeidsgruppens prosjekter har stoppet opp og man har ikke lyktes med å oppnå de opprinnelige målene. Det kan være flere grunner til at det har skjedd. Det er likevel ikke til å stikke under en stol at interne forhold i Russland har gjort implementeringen av prosjekter vanskelig. Det å synliggjøre arbeidet i ACAP gjennom å iverksette tiltak for å bedre den interne og eksterne kommunikasjonen er likevel viktig for å gjøre ACAP mer relevant.

1. I norsk forvaltning bør man *styrke kommunikasjonen mellom de norske deltakerne i ekspertgruppene, og da særlig mellom KLD og Miljødirektoratet*. Møter mellom KLD og Miljødirektoratet blir gjennomført, men det har ikke blitt lagt eksplisitte føringer på slik aktivitet. Slike møter bør finne sted i forkant av møter på arbeidsgruppenivå i ACAP, SAO-møter og ministermøter. Et slikt tiltak vil kunne styrke kvalitetssikringen av arbeidet gjort i ekspertgruppene. Enkelte av respondentene i Miljødirektoratet mente også at arbeidet i ACAP ikke ble prioritert. Et mål her må være å bli samstemt om prioriteringer på norsk side. Et annet tilbakevendende punkt i intervjuene som har blitt gjennomført i forbindelse med denne rapporten, er utfordringer med å etablere gode kontakter på russisk side og forstå hvordan russisk miljøforvaltning er organisert. Jevnlige møter mellom representantene vil kunne fungere som en arena for erfaringsutveksling og som igjen vil kunne styrke forvaltningens forståelse av hvilke prosjekter som er gjennomførbare. Et slikt tiltak er selvfølgelig ressurskrevende og vil kreve at arbeidet i ACAP prioriteres, for eksempel gjennom tildelingsbrevet til Miljødirektoratet. Møtene bør foregå per telefon/videokonferanse, hvis det ikke er åpenbare grunner til noe annet. Det vil senke terskelen for mer kontinuerlig dialog. Flere av mine respondenter er av den oppfatning at i skrivende stund har ikke arbeidet i ACAP høy prioritet.
2. Et konkret tiltak for å styrke kommunikasjon er å *opprette en egen hjemmeside* som presenterer arbeidet i ekspertgruppene. En tydeligere oversikt over arbeidet som gjøres vil være med på å sikre transparens og synliggjøre aktivitetene i ACAP. Her bør man vise hvordan og hvorfor prosjekter i regi av ACAP har betydning for bedrifter og lokal forvaltning. Dette vil være et tiltak for å legitimere egen virksomhet, samt gjøre informasjon tilgjengelig for aktører som ikke er godt kjent med hvordan Arktisk råd generelt og ACAP spesielt fungerer.
3. *Det norske formannskapet bør ta initiativ for å følge opp evalueringen av PSI*. Dette vil selvfølgelig kreve at evalueringen gjøres offentlig. Innledningsvis bør dette gjøres internt i norsk

forvaltning. Et tiltak vil være å arrangere et seminar hvor funnene fra denne diskuteres og bringes videre inn i det norske arbeidet i ACAP. Flere av mine respondenter var ikke kjent med denne evalueringen, noe som er uheldig. I arbeidet med denne rapporten har det ikke vært mulig å vise til det sannsynligvis mest gjennomarbeidet arbeidet av relevans for prosjektene som går under ACAP. Det betyr ikke at alle eventuelle tiltak og anbefalinger fra evalueringen er relevant for norske deltakere i ACAP, men dette kan legge grunnlaget for en økt bevisstgjøring når det gjelder hva som har vært sentrale utfordringer i ekspertgruppene arbeid og da særlig prosjektene på russisk side.

Oppsummerende betraktninger

Hva er formålet med ACAP? I utgangspunktet framstår dette spørsmålet som trivielt. Formålet er definert i arbeidsplaner, terms of reference og mandatet til ACAP og til de ulike ekspertgruppene. Her defineres det daglige og praktiske arbeidet. Overordnet skal ACAP legge til rette for nasjonale pilotprosjekter som skal redusere utslipp som er skadelig for miljøet. Dette arbeidet bør være koblet til internasjonalt konvensjonsarbeid og ha pan-arktisk relevans og overføringsverdi. Vi bør likevel løfte blikket. ACAP er en av få arenaer for å sikre at arbeidet med miljøgifter og klimadrivere på russisk side fortsetter. Det er dermed en arena hvor de arktiske statene kan jobbe med Russland i en geopolitisk anstrengt tid. Det kan bety at det man må innta en mer pragmatisk tilnærming. I gitte perioder kan dermed samarbeid være viktigere enn dets innhold. Det vil dermed kanskje ikke være formålstjenlig å stille like strenge krav i evalueringen av enkeltprosjekter i regi av ACAP som i annet internasjonalt samarbeid. Det å opprettholde og vedlikeholde en arena hvor Norge (og for så vidt de andre arktiske statene) kan samarbeide med Russland om miljøutfordringer på russisk side, er viktig men krevende og man bør dermed ha et lengre perspektiv på samarbeidet. Kritiske evalueringer av små enkeltstående pilotprosjekter, kan medføre at man glemmer det store bildet.

For å forstå Norges arbeid i arbeidsgruppen må vi dermed også stille oss det overordnede spørsmålet: hva vil Norge med Arktisk råd? Norges arbeid i Arktisk råd kan sies å finne sin motivasjon på tre nivåer: internasjonalt, regionalt og nasjonalt. På det internasjonale nivå er en bærebjelke i norsk utenrikspolitikk å etablere internasjonale og stabile samarbeidsmekanismer. Internasjonalt samarbeid skaper trygghet for en småstat. Det er dermed ikke overraskende at Norge framstår som en av de viktigste støttespillerne i det pan-arktiske samarbeid. På regionalt nivå er selvfølgelig forholdet til Russland avgjørende for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Ved oppstarten til Arktisk råd var nettopp Barentssamarbeidet viktigere enn det pan-arktiske samarbeidet. Norge var dermed ikke av de mest aktive ved oppstarten til Arktisk råd. Man hadde allerede etablert en arena for samarbeid med Russland og den var det viktig å pleie. Holdningen til det pan-arktiske samarbeidet har endret seg, men betydningen av å etablere stabile samarbeidsarenaer med Russland er fortsatt den røde tråden.

Det finnes en rekke eksempler på at Norge har «brukt» Arktisk råd for å styrke samarbeidet med Russland på ukontroversielle områder. Et godt eksempel er arbeidet med oljevern, hvor Norge og Russland sammen ledet arbeidet innenfor oljesøl (som ledet til en bindende avtale). Samarbeidet innenfor søk og redning er et annet eksempel. Det erkjennes både fra norsk og russisk side at man har fellesinteresser innenfor disse feltene. Som småstat kan det likevel argumenteres for at det er viktigere for Norge enn Russland og etablere og vedlikeholde disse samarbeidsarenaene. Arbeidet i ACAP bør også ses i lys av dette «samarbeidet i samarbeidet». Det å opprettholde gode relasjoner innenfor ikke-sensitive felt er viktig, ifølge norske myndigheter.

En tredje og nyere motivasjon for det pan-arktiske samarbeidet finner vi Norges arbeid med å samle store deler av arktisk kompetansen i Tromsø. Det å styrke Tromsø gjennom å samle store deler av Arktisk råds arbeid her har et innenrikspolitisk formål. Man kan selvfølgelig også argumentere for at en slik samling er bra for Arktisk råd som sådan, men det er også forankret i et politisk ønske om å bygge opp kompetansesentre i Nord-Norge. I de seneste år har det permanente Arktisk råd-sekretariat blitt lagt til Tromsø sammen med sekretariatet til tre av arbeidsgruppene. Videre så ligger Arctic Economic Council (AEC) og The Indigenous Peoples Secretariat i Tromsø. Norge finansierer også i stor grad disse sekretariatsfunksjonene. Til tross for at arbeidet i ACAP ikke framstår som det mest sentrale her, vil det være viktig for Norge at også denne delen av arktisk samarbeid er velfungerende. Norge tok da også en ledende rolle i etableringen av ACAP. Dette bør vi også ha i mente når vi diskuterer Norges ambisjoner i sin formannskapsperiode. Som det er lagt opp til i denne rapporten er likevel en overordnet gjennomgang av utfordringer og forbedringspotensialet til ACAP en nødvendighet. I denne rapporten har ulike tiltak blitt drøftet langs dimensjonene mandat, organisering og kommunikasjon. Respondentene som har blitt intervjuet i forbindelse med denne rapporten gir et bilde av en arbeidsgruppe med tidvis uklart mandat, stort arbeidspress og manglende prioritering innenfor en bred portefølje. I arbeidet med rapporten har det også blitt tydelig at ACAP har et forbedringspotensial når det gjelder hvordan arbeidet blir kommunisert både internt og eksternt. På den andre siden har man gjennom ACAP etablert et fora hvor man har kunnet legge til rette for pilotprosjekter med en ambisjon om å begrense utslipp. Dette arbeidet har tidvis satt dagsorden, gitt ulike aktører legitimitet til å arbeide med tematikken samt etablert en arena for samarbeid med Russland.

Intervjulistte

Eirik Hovland Steindal, forsker, NIVA

Hanne Aronsen, seniorrådgiver, Miljødirektoratet

Inger Johanne Wiese, seniorrådgiver, Klima- og Miljødepartementet

Inger Karin Hansen, sjefingeniør, Miljødirektoratet

Kari Aa, sjefingeniør, Miljødirektoratet

Marianne Kroglund, sjefingeniør, Miljødirektoratet

Marit Nyborg, seniorrådgiver Klima- og Miljødepartementet

Per Døvre, pensjonert, Miljødirektoratet

Sandrine Benard, seniorrådgiver, Miljødirektoratet

Silje Fagernes Anonsen, seniorrådgiver, Miljødirektoratet

Vigdis Johnsen, senioringeniør, Fylkesmannen i Troms og Finnmark

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 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**