

Arktisk råd i nasjonal forvaltning

Svein Vigeland Rottem, Christian Prip og Ida Folkestad Soltvedt



Arktisk råd i nasjonal forvaltning

Svein Vigeland Rottem, Christian Prip, Ida Folkestad Soltvedt

svr@fni.no, cp@fni.no, ifs@fni.no

Januar 2018



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2018

Title

The Arctic Council in Norwegian environmental management

Publication Type and Number

FNI Report 2/2018

Pages

56

Authors

Svein Vigeland Rottem, Christian Prip,
Ida Folkestad Soltvedt

ISBN 978-82-7613-714-9

ISSN 1893-5486

Abstract

The purpose of this report is to analyse the relationship between the production and systematisation of knowledge on the Arctic (including policy recommendations arising from this work) and the Norwegian management system (overseen by, among other bodies, the Norwegian Environment Agency and Ministry of Climate and Environment). The report focuses on three of the Arctic Council's working groups. 1) Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP); 2) Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF); and 3) Protection of Arctic Marine Environment (PAME). In conclusion, the report presents two central objectives and six concrete steps to strengthen the relationship between the working groups and Norwegian government.

Key Words

Arctic Council, AMAP, CAFF, PAME, Knowledge, National Administration

Innhold

Introduksjon	1
Analytisk ramme	2
Fremgangsmåte og struktur	4
Arktisk råd – en introduksjon	4
Historisk utvikling	5
Organisering og handlingsrom	8
Arbeidsgruppene og nasjonal forvaltning	11
AMAP – en introduksjon	12
AMAP og nasjonal forvaltning	14
CAFF – en introduksjon	21
CAFF og nasjonal forvaltning	27
PAME – en introduksjon	30
PAME og nasjonal forvaltning	33
Oppsummering, mål og tiltak	40
Presisjon	42
Koordinering	45
Avslutning	48
Intervjuer	51
Referanser	52

Introduksjon

Klima- og miljøutfordringer i Arktis har vært høyt på den internasjonale forskningsagendaen de seneste år. Bredt anlagte studier i regi av Arktisk råd har spilt inn i internasjonal og nasjonal politikkutforming. Det finnes også analyser som sier noe om hvorvidt og eventuelt hvordan denne kunnskapen har hatt betydning i internasjonal og nasjonal miljø- og klimapolitikk.¹ Mye tyder på at «arktisk kunnskap» har gjort en forskjell. Det som ofte har manglet i forskningslitteraturen, er nærmere eller mer presise forklaringer på hvorfor (eventuelt hvorfor ikke) kunnskap om Arktis blir brukt i og av nasjonal forvaltning. Vi vet altså lite om barrierer for kunnskapsoverføring i spennet mellom politikk og vitenskap i Arktis. Det finnes likevel unntak. Riksrevisjonens rapport fra 2014 er et eksempel. Her heter det blant annet om Arktisk råd at det eksisterer «ingen fast praksis for å få oversikt over hvordan anbefalinger følges opp eller om de allerede er innarbeidet i norsk forvaltning».² Riksrevisjonen påpeker også at selv om Rådets anbefalinger ikke er folkerettslig bindende, er det fortsatt viktig at de arktiske statene tar ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling i Arktis. Videre hevdes det at berørte departementer i større grad bør «nyttiggjøre seg arbeidet i Arktisk råd og å bidra med kompetanse på aktuelle områder».³ Riksrevisjonen anbefaler at arbeidet i Arktisk råd blir mer effektivt og målrettet og oppfordrer Utenriksdepartementet til at forsterke innsatsen slik at det skjer. I dette prosjektet er målet å analysere forholdet mellom arktisk kunnskapsproduksjon/sammenstilling (og policy

¹ Se for eksempel Duyck, S., 'Which canary in the coalmine? The Arctic in the international climate change regime', i T. Koivurova, G. Alfredsson and W. Hasanat (red), *The Yearbook of Polar Law* 4 (2012) (Brill: Leiden, 2012); Kankaanpää, P. and Young, O., 'The effectiveness of the Arctic Council', *Polar Research* 31 (2012); Soltvedt, I. og Rottem, S., *The Arctic Council: Policy Recommendations and National Implementation*, FNI Report 7/2016 (Lysaker: FNI, 2016); Prip, C., 'The Arctic Council and Biodiversity – need for stronger management framework?', *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2 (2016); Rottem, S., 'The Use of Arctic Science: POPs, Norway and the Stockholm Convention', *Arctic Review on Law and Politics* 8 (2017); and Soltvedt, I., 'Soft Law, Solid Implementation? The Influence of Precision, Monitoring and Stakeholder Involvement on Norwegian Implementation of Arctic Council Recommendations', *Arctic Review on Law and Politics* 8 (2017).

² *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd*, Dokument 3:3(2014-2015).

³ Ibid.

anbefalinger som springer ut av dette arbeidet) og nasjonal forvaltning. Nærmere bestemt er fokus på tre av arbeidsgruppene i Arktisk råd: Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) og Protection of the Arctic Marine Environment (PAME). Disse er valgt da det er her den viktigste kunnskapsproduksjonen i Arktisk råd finner sted.

Prosjektet har tre nært koblede mål. For det første ønsker vi å se nærmere på hvilke muligheter og utfordringer det er i forholdet mellom den kunnskapen som sammenstilles i tre av Arktisk råds arbeidsgrupper og nasjonal forvaltning, med hovedfokus på miljø og klima. For det andre ønsker vi å se nærmere på hvorvidt og hvordan kunnskap og anbefalinger fra Arktisk råd har blitt implementert nasjonalt i lyset av disse muligheter og utfordringer. Avslutningsvis, som følge av denne analysen, vil vi fremme to overordnede mål og seks konkrete tiltak for hvordan forholdet mellom arbeidsgruppene og nasjonal forvaltning kan styrkes. Den overordnede tematikken vil gjennom rapporten belyses av konkrete case, hvor vi for eksempel i tre ulike bokser tar opp forskjellige sider ved arbeidsgruppenes prosjekter og rapporter. Disse boksene beskriver blant annet hvordan AMAPs arbeid med miljøgifter er brukt i internasjonale forhandlinger, statusen til CAFFs arbeid med biologisk mangfold internasjonalt og hvordan norsk forvaltning og PAME har jobbet sammen inn mot AMSA-rapporten. Som det fremgår av problemstillingene skissert ovenfor, favner rapportens tematikk bredt. For å lykkes med analysen er det derfor nødvendig å anvende et sett av analytiske verktøy. Dette både for å strukturere diskusjonene om forholdet mellom vitenskap og politikk, og samtidig gjøre det mulig å sammenligne funnene fra de tre arbeidsgruppene. I påfølgende avsnitt presenterer vi kort disse verktøyene og vår fremgangsmåte i arbeidet med rapporten.

Analytisk ramme

Det finnes en nokså bred vitenskapelig litteratur om forholdet mellom kunnskap og politikk. Et utgangspunkt er at for at kunnskap skal «vinne fram» på internasjonale beslutningsarenaer og i nasjonal forvaltning må det være bred vitenskapelig enighet om problemets karakter og til en viss grad hvordan det kan løses. Et tilbakevendende eksempel er ozon-

forhandlingene, hvor forskerne var enig om årsak og effekt.⁴ Det finnes likevel også eksempler hvor bred vitenskapelig enighet har større utfordringer. Klimaendringene er kroneksempelen her.⁵ For å kunne forklare suksess eller ikke må dermed andre variabler trekkes inn. I litteraturen hevdes det gjerne at graden av økonomisk og politisk kontrovers rundt et gitt tema er avgjørende. Dette er selvfølgelig ikke overraskende, men er likevel viktig å bringe inn i enhver analyse av forholdet mellom kunnskap og politikk.⁶ En tredje forklaring man ofte finner er koblet til hvor høyt en gitt utfordring er på den offentlige og politiske agendaen. Graden av offentlig og politisk oppmerksomhet påvirker hvorvidt kunnskap blir anvendt. En fjerde dimensjon som empirisk sett har vist seg å være vesentlig, er hvor presis kunnskapen (eller eventuelle anbefalinger) er. Et avgrenset felt hvor forholdet mellom mål og middel er tydelig, vil lettere fanges opp i forvaltningen og dermed kunne bli implementert. En siste faktor og som er av særlig betydning her, er hvordan forholdet mellom forvaltning og forskningsmiljøene er organisert og hvilke aktører som er involvert. Er dette forholdet mer eller mindre tilfeldig organisert, har man klare formaliserte rutiner når det gjelder forskernes tilgang til relevante forvaltningsorganer og er disse preget av en hierarkisk struktur eller mer eller mindre likestilte kommunikasjonslinjer?⁷ Hvorvidt aktører som blir berørt av politiske tiltak, er involvert i prosessen og om man har systemer for oppfølging av gitte prosjekter og tiltak er også relevant. Det er altså disse fem faktorene – vitenskapelig enighet, økonomisk/politisk kontrovers, offentlig/politisk oppmerksomhet, presisjon og organisering – som vil legge grunnlaget for diskusjonene i dette prosjektet.

⁴ Andresen, S., Rosendal K. og Skjærseth J.B., 'Designing Knowledge-Based, Integrated Management Systems for Environmental Governance', i Ariel Dinar (red), *Natural resources and environmental policy in the era of global change* (Singapore: *World Scientific*, 2017), pp. 439-456.

⁵ Ibid.

⁶ Andresen, S., Skodvin, S.T., Underdal A. og Wettestad, J.B., *Science and politics in international environmental regimes* (Manchester: Manchester University Press, 2000).

⁷ Ibid.

Fremgangsmåte og struktur

For å belyse prosjektets problemstillinger har vi gjennomført en rekke intervjuer med sentrale aktører (forskere, sekretariat og embetsverk) både i arbeidsgruppene (AMAP, CAFF og PAME) og i forvaltningen (Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet) (se vedlegg 1). Brorparten av dem vi har intervjuet har både en fot i forvaltningen og en rolle i de respektive arbeidsgruppene. I studien har vi også samlet inn og analysert tidligere forskningsbidrag og evalueringer med relevans for problemstillingen. Formålet med prosjektet er både å informere aktører i spennet mellom forskning, forvaltning og politikk, men også legge grunnlaget for videre forskning om Arktisk råds rolle i internasjonale reguleringer og nasjonal forvaltning. Dette er og har vært mangelvare; fokus har i stor grad vært på utvikling av naturvitenskapelig kunnskap og mindre på hvordan og hvorfor noen typer kunnskap blir anvendt.

Rapporten er strukturert på følgende måte: Innledningsvis gir vi en generell introduksjon til Arktisk råd. I denne delen vil vi diskutere hvilken rolle Arktisk råd har i «Arctic governance». Hva slags type forum er Rådet? Dette er nødvendig for å få en forståelse for Rådets handlingsrom. Vi vil så gå til hovedfokus for rapporten: Norges anvendelse og implementering av kunnskap og retningslinjer utarbeidet under Arktisk råd-paraplyen. I denne delen vil vi presentere de tre nevnte arbeidsgruppene og diskutere forholdet mellom dem og forvaltningen i lys av de fem overnevnte faktorene. Avslutningsvis oppsummeres relevante funn og vi formulerer to overordnede mål og seks konkrete tiltak, som kan styrke relasjonen mellom det arbeidet som gjøres i Arktisk råds arbeidsgrupper og i nasjonal forvaltning.

Arktisk råd – en introduksjon

I kjølvannet av et klima i endring har Arktis igjen fått en plass på den internasjonale dagsorden. Det er i Arktis de globale klimaendringene er mest merkbare. Høyere temperaturer og mindre is endrer rammebetingelsene for aktører med interesser i regionen. Teknologisk utvikling har samtidig gjort det mulig å utvinne ressurser i områder som

tidligere var utilgjengelige. Den kommersielle aktiviteten øker og de arktiske statene har alle ambisjoner om å være med på å forme det «nye» Arktis. Parallelt har flere og flere ikke-arktiske stater aspirasjoner i regionen. Agendaene varierer fra forskning til geopolitikk, men alle er enige om at det skjer noe i Arktis man bør følge med på.

Regionen er i all hovedsak preget av politisk stabilitet og velfungerende forvaltningsregimer. Blant de arktiske statene er man enige om de grunnleggende spillereglene. Det er ikke dermed sagt at det ikke finnes ulike tilnærminger til hvordan et framtidig Arktis bør se ut, alt fra tanker om totalt vern til ekspansiv olje- og gassutvinning. Hvor høyt Arktis er på den politiske agendaen varierer også blant de arktiske kyststatene, fra den norske nordområdehypen til en mer perifer plass på den amerikanske utenrikspolitiske dagsorden.

Det er i dette politiske og geografiske landskapet Arktisk råd beveger seg. Alle de arktiske statene beskriver Rådet som det viktigste internasjonale forumet for dialog og samarbeid om arktiske utfordringer og muligheter, og som en avgjørende arena for kunnskapsutvikling i og om en region i endring. Den økte arktiske interessen har også gitt seg utslag i Rådets portefølje. I 1996 hadde man iverksatt 30 prosjekter og den internasjonale interessen for hva som foregikk i Arktis var begrenset. Per 2017 er antallet over 80 og flere og flere aktører har ambisjoner i regionen. Hvordan havnet man så der og hvilken rolle spilte Rådet?

Historisk utvikling

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. 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 også tiden, hvor en rekke miljøutfordringer var gjenstand for internasjonale forhandlinger. Temaet ble adressert i AMAPs første store rapport fra 1998,

hvor arbeidsgruppen kartla miljøgifter i Arktis.⁸ Siden den gang har arbeidsgruppene fortsatt å utarbeide en rekke rapporter som beskriver miljøutfordringer i nord. Dette arbeidet har blant annet gitt innspill til internasjonale konvensjoner om miljøskadelige stoffer, for eksempel Minamata-konvensjonen om kvikksølv og Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter (POPs).⁹

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, Arctic Climate Impact Assessment (ACIA-rapporten).¹⁰ Lars Otto Reiersen, tidligere sekretariatsleder i AMAP og en som har fulgt Arktisk råd fra oppstarten, har sagt det slik: «ACIA løftet Arktisk råd opp i førstedivisjon». ACIA, publisert i 2004/05, viste hvordan Arktis står i en særstilling når det gjelder klimaendringene. I rapporten konkluderes det med at temperaturøkningen i Arktis har vært dobbelt så høy som det globale gjennomsnittet, noe som blant annet fører til nedsmelting av hav- og landis. Dette påvirker i stor grad lokalbefolkningen, og det har i etterkant av ACIA vært et fokus både på utslippsbegrensninger og tilpasning til et klima i endring. Særlig har utfordringer vedrørende såkalte kortlivede klimagasser, som for eksempel sot og gasser som metan og bakkenær-ozon, vært på agendaen. I 2009 ble det eksempelvis etablert en ekspertgruppe som jobbet spesifikt med denne tematikken.¹¹ Gjennom ACIA og senere arbeider med både tilpasning og utslippsbegrensninger har arbeidsgruppene gitt innspill til internasjonale klimaforhandlinger og da særlig gjennom Intergovernmental Panel on

⁸ AMAP, *AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues* (1998). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-report-arctic-pollution-issues/68> (31. 01.18).

⁹ Rottem, 'The Use of Arctic Science: POPs, Norway and the Stockholm Convention'.

¹⁰ AMAP, CAFF og IASC, *Arctic Climate Impact Assessment* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/arctic-arctic-climate-impact-assessment/796> (30.01.18).

¹¹ Arctic Council, Task Force on Short-Lived Climate Forcers (SLCF) (nettside, 2015). Tilgjengelig fra <http://www.arctic-council.org/index.php/en/task-forces/76-slcf> (30.01.2018).

Climate Change (IPCC). Generelt sett har Arktis stått som et sterkt symbol på de globale klimaendringene

I senere tid har klimatilpasning fått ytterligere oppmerksomhet. Spesielt grunnet den økende aktivitet i nord og mulighetene for kommersiell utvikling, og utfordringene dette byr på. To avtaler framforhandlet mellom de åtte faste medlemsstatene om henholdsvis søk og redning (2011)¹² og oljevernberedskap (2013)¹³ er uttrykk for denne utviklingen. Det er likevel nødvendig å understreke at det ikke er Arktisk råd som har arbeidet fram avtalene. Avtalene er framforhandlet mellom de åtte faste medlemmene. På den andre siden; at Rådet har fungert som en arena for utarbeidelse av to folkerettslig bindende avtaler vitner også om en mer proaktiv rolle. De kan dermed være tegn på et mere forpliktende arktisk samarbeid. Avtalen om forskningssamarbeid fra 2017¹⁴ bekrefter denne tendensen.

Parallelt har flere aktører vist interesse for det arbeidet som gjøres i Arktisk råd. Utover seks organisasjoner fra arktiske urbefolkninger, som har status som faste deltagere, er det i skrivende stund 13 ikke-arktiske stater, 13 mellomstatlige og interparlamentariske organisasjoner og 13 interesseorganisasjoner med obseravtørstatus i Arktisk råd. Dette indikerer en ny fase i Rådets historie, hvor kjernedebatten i større grad kretser rundt spørsmål vedrørende dybden og bredden i samarbeidet. Hvor mange observatører kan og bør Rådet åpne opp for og hvilken rolle kan de spille? Vil Rådet fortsette å utvikle seg som en arena for utforming av folkerettslig bindende avtaler? Og ikke minst hovedfokuset i denne rapporten: blir kunnskapen som sammenstilles/produseres i Arktisk råd brukt? Før vi

¹² *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic* (2011). Tilgjengelig fra <http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2016/06/SAR-Agreement-signed-text-EN-FR-RU.pdf> (30.01.18).

¹³ *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic* (2013). Tilgjengelig fra <https://arctic-council.org/eppr/agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic/> (30.01.18).

¹⁴ *Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation* (2017). Tilgjengelig fra: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> (30.01.18).

kommer tilbake til dette er en kort presentasjon av Rådets organisering og handlingsrom nødvendig.

Organisering og handlingsrom

Et sentralt moment for avgjørelser truffet i Rådet og i underliggende arbeidsgrupper er at alle avgjørelser skal fattes ved konsensus blant de åtte faste medlemsstatene, og at det kun er medlemsstater og faste deltakere (urbefolkningsgruppene) som kan komme med forslag til nye prosjekter. Formannskapet roterer mellom de åtte faste medlemmene. Vanlig prosedyre er at en formannskapsperiode går over to år. Hovedarbeidet i selve Rådet foregår på tre nivåer: ministernivå, embetsmannsnivå (Senior Arctic Official (SAO)-nivå) og arbeidsgruppenivå. Disse får igjen støtte fra sekretariatet som ble opprettet i 2013 og ligger i Tromsø. Arbeidet her hviler på to hovedpilarer: administrasjon og kommunikasjon. Sekretariatet er altså mer en tilrettelegger enn en aktiv bidragsyter når det for eksempel gjelder å sette en politisk agenda.

På ministermøtene i Arktisk råd fattes en erklæring og vedtak, som signaliserer hvilken retning Rådet skal gå i. Deltakelsen til de arktiske statenes utenriksministre gir disse erklæringene mere politisk tyngde. I forbindelse med ministermøtene bytter også statene formannskap. På ministermøtet lanserer det nye formannskapslandet sine ambisjoner, og her har altså statene muligheten til å sette et personlig avtrykk. Det daglige arbeidet foregår likevel lenger nede i strukturen.

På embetsmannsnivå møtes SAOene (Senior Arctic Officials) minst to ganger i året. Hver stat utnevner en SAO som skal fremme deres interesser i Arktisk råd. SAOen er dermed regjeringens representant, vanligvis fra en medlemstats utenriksdepartementet. Formelt skal de veilede og overvåke Arktisk råds aktiviteter i tråd med vedtak og instruksjoner fra ministermøtene. De fungerer dermed som bindeleddet mellom ministernivået og arbeidsgruppenivået. Det er de som på vegne av sine lands regjeringer, har det daglige ansvaret for å følge opp Rådets arbeid. En utfordring er at SAOene tradisjonelt er fra statenes utenriksdepartement med ekspertise i diplomati, prosess og relasjonsbygging. De har ikke nødvendigvis spisskompetanse på Arktis. En annen utfordring er manglende kontinuitet,

ettersom at SAOene til stadighet skiftes ut. Forholdet mellom politikk, forvaltning og vitenskap er dermed et tilbakevendende diskusjonstema. Tradisjonelt var SAO-møtene et sted hvor arbeidsgruppene søkte aksept for deres prioriteringer. Nå ser vi en tendens til at de politiske føringene blir sterkere, og at forskningen i større grad blir styrt for å nå gitte politiske mål (se også under). Satt på spissen kan man si at det vi kan kalle grunnforskning blir svekket, og rene «forskningsoppdrag» blir den nye normen.

Som nevnt fatter Arktisk råd beslutninger gjennom konsensus. Alle stater må være enige før tiltak og prosjekter iverksettes. Det er dermed *ikke* en internasjonal traktatfestet organisasjon som kan ta bindende avgjørelser. Rådet kan ikke operere uavhengig av statene som etablerte det, og det kan ikke sanksjonere stater som ikke følger retningslinjer som er formulert av Rådet. Man har heller ikke et eget organ som kan følge opp stater som ikke iverksetter tiltak som man har blitt enige om.

I forlengelsen av dette sier man gjerne at Arktisk råd er et forum for «soft law» (myk lovgivning). Tradisjonelt omhandler «hard law» det som er juridisk bindende, mens soft law blir oppfattet som mer eller mindre løse ikke-bindende normer. Med soft law siktes det i denne sammenheng til beslutninger fra Arktisk råd, som på tross av at de ikke er juridisk bindende har en viss normativ funksjon i forhold til hver enkelt stat. Eksempler er anbefalingene fra Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA) og Arctic Biodiversity Assessment (ABA). Selv om det ofte opereres med et bastant skille mellom hard og soft law, har flere hevdet et mer nyansert syn på internasjonal lover og regler. Statsviterne Abbot og Snidal viser for eksempel at forholdet mellom hard og soft law er gradsbasert, og at karaktertrekkene ved en lov/norm – ikke nødvendigvis hvorvidt den er juridisk bindende – har betydning for effekt nasjonalt.¹⁵ Denne innsikten er nært koblet til den analytiske inngangen i denne rapporten, og som diskutert nedenfor, er Arktisk råds anbefalinger (eller soft law-

¹⁵ Abbott, K.W. og Snidal, D., 'Hard and Soft Law in International Governance', *International Organization* 54 (2000).

instrumenter om man vil) i varierende grad egnet til å fungere som instrumenter for nasjonal handling.

Selv har Arktisk råd et uttalt ønske om å bevege seg fra «decision shaping» til «decision making», altså fra mer eller mindre uklare politiske forslag og luftige ambisjoner til mere konkrete anbefalinger.¹⁶ Dette kan være i form av juridisk bindende vedtak, men ikke nødvendigvis. Det kan også være i form av spissere retningslinjer og veiledninger for handling i de enkelte statene. De konkrete anbefalingene til statene i Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA)¹⁷ er et eksempel. Et annet eksempel er Arktisk Råds vedtak i 2017 om å utarbeide en rapport med kvantitative mål for reduksjon av sot, samt en rekke anbefalinger til statene om hvordan målene kan nås.¹⁸ Et ytterligere tegn på at Arktis råd beveger seg i retning av «decision-making» er den økte bruk av såkalte task forces (TF) eller spesialiserte arbeidsgrupper som blir opprettet av Rådet. Dette for å rette oppmerksomheten mot mere spesifikke problemstillinger, og samtidig styrke grad av politisk kontroll. De mest framtrædende er TF'ene som ledet fram til de tre folkerettslig bindende avtalene. Andre TF'er har ledet ut i andre soft law-instrumenter. I skrivende stund er det nedsatt en TF om arktisk marint samarbeid og en TF om styrking av kommunikasjonslinjer i Arktis. Det som altså kjennetegner disse gruppene er at de fortløpende har blitt nedsatt på ministermøtene, og at de har begrenset levetid. En slik gruppe består gjerne av eksperter fra en eller flere av de seks arbeidsgruppene og representanter fra medlemsstatene og eventuelle andre relevante aktører. Den relativt nye konstruksjonen med Tfer har blitt

¹⁶ Arctic Council, *Vision for the Arctic* (2013). Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/287/MM08_Kiruna_Vision_for_the_Arctic_Final_formatted%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (30.01.18).

¹⁷ PAME, *Arctic Marine Shipping Assessment* (2009). Tilgjengelig fra <https://pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/amsa> (30.01.18).

¹⁸ Expert Group on Black Carbon and Methane, *Summary of progress and recommendations* (2017). Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1936/EDOCS-4319-v1-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_EGBCM-report-complete-with-covers-and-colophon-letter-size.pdf?sequence=5&isAllowed=y (30.01.18); Arctic Council, *Fairbanks Declaration* (2017). Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4339-v1-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration_Brochure_Version_w_Layout.PDF?sequence=8&isAllowed=y (30.01.18).

kritisert for å skape ytterligere forvirring om hva Arktisk råd kan og bør gjøre, og særlig fra arbeidsgruppene har man tildels vært skeptiske til å etablere ad-hoc grupper som man risikerer overlapper med de opprinnelige arbeidsgruppens mandat. Omvendt kan man hevde at etableringen av TF'ene er uttrykk for at arbeidsgruppene ikke blir tiltrodd evner til å levere mer 'politiske' tiltak, når Arktisk råd etterspør det. Med dette som bakteppe vil de respektive arbeidsgruppens rolle i Arktisk råd og forhold til nasjonal forvaltning nå bli diskutert.

Arbeidsgruppene og nasjonal forvaltning

Selve kjernen i Rådet er de seks arbeidsgruppene. De tre arbeidsgruppene vi ser på kan beskrives som vitenskapelige kunnskapsprodusenter, hvor målet er å kartlegge og analysere arktiske utfordringer. Det er her hoveddelen av Arktisk råds arbeid foregår. Hver arbeidsgruppe har sin egen historie og ulike porteføljer. De har likevel noen fellestrekk. I alle arbeidsgruppene sitter det representanter fra nasjonal forvaltning. De har et mer eller mindre spesifikt mandat som de opererer etter, et formannskap (som også roterer mellom statene) og et styre eller en styringskomité som støttes av et sekretariat. Alle vedtak krever konsensus, slik som i resten av Rådets arbeid. Det er også viktig å understreke at arbeidsgruppene får sitt mandat fra ministermøtene og fra SAO-ene. Graden av fristillelse varierer likevel, og enkelte har også kritisert arbeidsgruppene for å kjøre solo. AMAP har for eksempel fått kritikk for å gå egne veier og i mindre grad vært underlagt politiske føringer. At man tidligere ikke fant Arktisk råd sin logo på arbeidsgruppenes hjemmeside er i så måte illustrerende. Vi ser også tidvis en tendens til at anbefalingene fra arbeidsgruppenivå kun får begrenset politisk støtte på ministernivå. Dette til tross for at arbeidsgruppen også styres etter konsensus. Det er altså et skille mellom konsensus på de to nivåene (se også under).

De tre arbeidsgruppene vi undersøker her – AMAP, CAFF og PAME – kan sammenlignes fordi de har gjennomført store ambisiøse tilstandsvurderinger (assessments) innenfor deres ansvarsområder. Disse har fått betydelig oppmerksomhet og gjennomslagskraft både i og utenfor Arktis. Alle tre arbeidsgruppene ble i tillegg opprettet under forløperen til

Arktisk råd, Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), og ble en del av Arktisk råd-strukturen i 1996, da Rådet formelt ble etablert. Deres rapporter inneholder typisk anbefalinger til oppfølgingsaktiviteter, og det er overlapp mellom deres ansvarsområder som gjør at de ofte arbeider sammen.

Arbeidsgruppene vil først bli behandlet separat med en kort presentasjon av historikk og fokusområder. Videre ser vi nærmere på barrierene og mulighetene for kunnskapsoverføring og implementering av anbefalinger, med et spesifikt fokus på forholdet til nasjonal forvaltning. Avslutningsvis vil vi sammenligne funnene og presentere to overordnede mål og seks tiltak både for hvordan forvaltningen i større grad kan nyttiggjøre seg av arbeidet i Arktisk råd, og omvendt, hvordan Arktisk råd og arbeidsgruppene kan gjøre sitt arbeid mere relevant for forvaltningen.

AMAP – en introduksjon

AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme) som har sitt sekretariat i Oslo,¹⁹ blir ofte trukket fram som den viktigste arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen har det største budsjettet av alle arbeidsgruppene og har i Arktisk råd sammenheng et nokså omfattende sekretariat med syv ansatte. Finansieringen av ulike prosjekter har samtidig vært nokså stabil. AMAP er rent formelt et program som ble implementert gjennom en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppens hovedmandat er å overvåke det arktiske miljøet, økosystemer og befolkningsgrupper, og gi vitenskapelige råd til beslutningstaker om hvordan forurensning og skadelige virkninger av klimaendringer bør takles. AMAP utvikler også egne strategiplaner, som må godkjennes av Arktisk råd. AMAP Strategic Framework 2010+ er den som gjelder nå.²⁰ Her understrekes også rollen som overvåker og vurderer av status for forurensning og klimaendringer. En sentral oppgave i denne sammenheng er å sammenstille relevante

¹⁹ Dette gjelder per 2017. AMAPs sekretariat vil flyttes til Tromsø i løpet av 2018, og dermed samlokaliseres med Arktisk råd sekretariatet og sekretariatet til ACAP og EPPR.

²⁰ AMAP, AMAP Strategic Framework 2010+ (2010). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-strategic-framework-2010/126> (30.01.18).

nasjonale og internasjonale programmer som kan støtte opp under AMAPs arbeid. Statene i Arktisk råd får jevnlig rapporter og sammendrag av disse som oppsummerer resultatene fra AMAP, og hvor arbeidsgruppene kommer med anbefalinger med varierende politisk tyngde. I Ottawa-deklarasjonen fra 1996 heter det likevel at statene er forpliktet til å vurdere med utgangspunkt i arbeidet gjort i arbeidsgruppene «... further measures to control pollutants and reduce their adverse effects on the Arctic environment». Videre heter det at statene i felleskap skal følge opp disse problemstillingene «in other international fora those issues affecting the Arctic environment which require broad international cooperation».

Da AMAP ble opprettet var hovedfokus på ulike kilder til forurensning i Arktis, for eksempel langtransporterte organiske miljøgifter (POPs), tungmetaller og radioaktivitet.²¹ Lokale kilder til forurensning som olje og gass var også på agendaen. Allerede i den bredt anlagte rapporten om forurensning i Arktis fra 1998²² er klimaendringer i Arktis adressert. Allerede her ser vi altså at AMAP bygger opp sine to hovedpillarer: klima og forurensning.²³ Det viktigste arbeidet på klimasiden ble gjort under Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) fra 2004/2005 som ble ledet av AMAP.²⁴ Arbeidet med ACIA ble fulgt opp gjennom Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA).²⁵ Den siste SWIPA-rapporten ble

²¹ For en kort gjennomgang av AMAPs produksjon innen dette feltet, se <https://www.amap.no/about/strategy-and-workplan>. For en oversikt over rapporter, se <https://www.amap.no/documents>

²² AMAP, *AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues* (1998). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-report-arctic-pollution-issues/68> (30.01.18).

²³ Vi finner likevel ofte et samspill mellom klimatiske endringer og miljøgifter, og det blir også behandlet sammen i flere AMAP-rapporter. Se for eksempel AMAP, *AMAP Assessment: Human Health in the Arctic* (2003). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2002-human-health-in-the-arctic/95> (30.01.18) og AMAP, *AMAP Assessment: Human Health in the Arctic* (2009). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2009-human-health-in-the-arctic/98> (30.01.18).

²⁴ AMAP, CAFF og IASC, *Arctic Climate Impact Assessment* (2005).

²⁵ AMAP, *Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic* (2011). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost-in-the-arctic-swipa-climate-change-and-the-cryosphere/743> (30.01.18); *Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost-in-the-arctic-swipa-2017/1610> (30.01.18).

publisert i 2017 med bidrag fra over 90 forskere og har hovedfokus på endringer i isforhold (land og vann) og konsekvensene av disse endringene. I de seneste år har også arbeidet med kort-levde klimadrivere stått sentralt²⁶ samt tilstandsvurderinger av regional tilpasning i Arktis. Tilpasningsfokuset er særlig tydelig i prosjektet *Adaptation Actions for a Changing Arctic (AACAA)*, som leverte sine siste rapporter i 2017.²⁷

Det vi har sett er en stadig utvidelse av AMAPs mandat. Fra et nokså avgrenset fokus på forurensning av det arktiske miljøet til klimaendringer (både utslippsreduksjon og tilpasning), og i større og større grad sosioøkonomiske konsekvenser av denne utviklingen. Arbeidsgruppen har gitt innspill til ulike internasjonale konvensjoner. Særlig arbeidet med FNs miljøprogram (United Nations Environmental Programme (UNEP)) i forhold til langtransporterte miljøgifter (POPs) og kvikksølv samt innspill til det globale klimaregime generelt og spesielt det internasjonale klimapanelet (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)) har vært viktig.

AMAP og nasjonal forvaltning

I enhver analyse av forholdet mellom vitenskap og politikk er statusen på foreliggende kunnskap avgjørende. Det overordnede bildet viser at AMAP gjennom over to tiår har lagt et meget tungt vitenskapelig grunnlag for sin virksomhet. De jevnliggjorte tilstandsvurderingene av for eksempel POPs, kvikksølv, radioaktivitet osv. har høy vitenskapelig status. Alt vitenskapelig arbeid i AMAP går også igjennom fagfelleevaluering før publisering. Vi kan likevel gjøre et skille mellom modne felt og mindre modne felt. Radioaktivitet og POPs har en lang historie og tilstandsvurderingene og forskningsgrunnlaget er entydig nok til å komme med velbegrunnede anbefalinger. Hvis vi ser hen mot en nytt felt, maritim

²⁶ Se for eksempel AMAP, *AMAP Assessment 2015: Black carbon and ozone as Arctic climate forcers* (2015). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2015-black-carbon-and-ozone-as-arctic-climate-forcers/1299> (30.01.18).

²⁷ Se for eksempel AMAP, *Adaptation Actions for a Changing Arctic: Perspectives from the Barents Area* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/adaptation-actions-for-a-changing-arctic-perspectives-from-the-barents-area/1604> (31.01.18).

forsøpling, hvor det ikke vil være unaturlig at AMAP får en sentral posisjon med tiden, og hvor forskningen er i en nokså tidlig fase, er det vitenskapelige grunnlaget mer fragmentert og usikkert. Det har selvfølgelig stor betydning for mulighetene for kunnskapsoverføring og oppfølging. Når det gjelder klima, den andre hovedpilaren til AMAP, er bildet mer sammensatt. Til tross for bred vitenskapelig enighet om at klimaendringer er menneskeskapte, er det vitenskapelige grunnlaget adskillig mer fragmentert. De ulike framskrivningene til IPCC er et kjerneeksempel her. Kildene til problemene er også i mye større grad differensiert, noe som gjør det vitenskapelige arbeidet mer komplekst og delvis preget av større usikkerhet. Dette har selvfølgelig betydning for hvor spissede anbefalinger arbeidsgruppene kan komme med (se også under). Feltet er samtidig preget av en mye større grad av politisk og økonomisk kontrovers. Sagt enkelt: det å takle og regulere miljøgifter i Arktis er mindre krevende enn en storstilt omlegging av verdens energistruktur. Et annet poeng er at vitenskapelig enighet ikke nødvendigvis er en statisk størrelse. Vi ser for eksempel at industrien er tyngre inne i det vitenskapelige arbeidet med reguleringen av POPs og eventuelt nye POPs som kan nomineres.²⁸ Den russiske skepsisen til at klimaendringene er menneskeskapte er et annet eksempel.

Arbeidet med miljøgifter (herunder kvikksølv og POPs) og klima har likevel en rekke fellestrekk. AMAPs bidrag innenfor disse to feltene er i stor utstrekning internasjonale. Norsk forvaltning bruker kunnskapen og anbefalingene inn i internasjonale prosesser. Et arbeid som har en større grad av nasjonalt og regionalt nedslagsfelt er klimatilpasning. Rapporten «Adaptation Actions for a Changing Arctic» (AACA) fra 2017 er et aktuelt eksempel i så måte. Den er i større grad en kartlegging av tilpasningsutfordringer og motstandsdyktighet i arktiske lokalsamfunn og har mindre fokus på konkrete tiltak. Norsk forvaltning har dermed som ambisjon å bruke denne kunnskapen som beslutningsgrunnlag og mindre som en oppskrift for å løse et problem. Tilpasningsfeltet som klimafeltet

²⁸ Rottem, 'The Use of Arctic Science: POPs, Norway and the Stockholm Convention'.

generelt er tverrsektorielt og det kan også argumenteres for at kunnskapsgrunnlaget er mer fragmentert og tidvis mer uklart.

Et poeng i forlengelsen av dette er graden av offentlig og politisk oppmerksomhet rundt de feltene AMAP jobber med. En forventning vil ofte være at jo større politisk oppmerksomhet, jo større sjans for at kunnskap blir spilt inn i nasjonale forvaltningsprosesser. Det er ikke gitt at det er sånn. Vi kan igjen se på AMAPs arbeid med klima. Både på nasjonalt og internasjonalt nivå er klima høyt på den politiske og offentlige dagsorden. Det betyr at forvaltningen stadig utsettes for ny innsikt og komplekse politiske problemstillinger som gir et økt press på ressursene. Samtidig ser vi en Arktisk råd kontekst hvor det å komme til enighet om hvordan kunnskapsgrunnlaget fra arbeidsgruppene skal presenteres er politisk sensitivt. Et eksempel er de seneste klimaforhandlingene i Bonn (2017), hvor ulike oppfatninger om Arktisk råds rolle i disse ble debattert. Utfallet var at Arktisk råd (og AMAP-kunnskap) ble presentert på en side event under forhandlingene.

Tilbakevendende i diskusjonen om bruk av AMAP-kunnskap i nasjonal forvaltning er grad av presisjon i den kunnskapen og de anbefalingene som ofte springer ut av denne. De dokumentene som tydeligst viser denne dimensjonen er de såkalte «summary for policymakers». I den avsluttende delen av disse korte vitenskapelige sammendragene finner vi ofte mer eller mindre spissede konklusjoner og anbefalinger. Igjen er mønstret det samme. Når det gjelder miljøgifter er anbefalingene tydelige. Det er nokså klart hvilke tiltak som må/bør gjøres. Et eksempel er rapporten «Arctic Pollution Issues 2015» hvor en meget tydelig anbefaling er at alle de arktiske statene må ratifisere Stockholm-konvensjonen og Minimata-konvensjonen.²⁹ Vi ser også at man tidvis gir eksplisitte anbefalinger om enkeltstoffer.³⁰ SWIPA-rapporten viser et annet bilde. Her er

²⁹ AMAP, *Arctic Pollution Issues 2015. Summary for policy-makers* (2015). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/summary-for-policy-makers-arctic-pollution-issues-2015/1195> (31.01.18).

³⁰ Se for eksempel AMAP, *Chemicals of Emerging Arctic Concerns. Summary for Policy-makers* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/chemicals-of-emerging-arctic-concern-summary-for-policy-makers/1533> (31.01.18).

anbefalingene bredt formulert, slik som for eksempel: «The Arctic states, permanent participants, and observers to the Arctic Council should individually and collectively lead global efforts for an early, ambitious and full implementation of the Paris COP21 Agreement, including efforts to reduce emissions of short-lived climate forcers.»³¹ Arbeidet med kortlevde klimastoffer er likevel mer avgrenset. Her har Arktisk råd i 2017 godkjent en rapport om sot og metan med tolv konkrete anbefalinger til reduksjon av utslipp.³² Et eksempel er anbefaling 1c: ‘Reduce black carbon by stimulating the shift to alternative vehicle technologies and modes of transportation, and through transportation efficiency measures.’ Et annet er anbefaling 4a: ‘Avoid methane emissions by preventing the landfilling of organic waste.’ Det er likevel verdt å merke seg at disse anbefalingene ikke er formulert av AMAP, men av en ekspertgruppe. Det er enda et eksempel på de senere års tendens i Arktisk råd til å nedsette ad hoc-grupper, når det ønskes mere policy relevante anbefalinger. Spørsmålet vi selvfølgelig bør stille oss er hvorvidt arbeidsgruppenes arbeid i større grad bør gå i retning av slike mere presise anbefalinger. Innenfor klimafeltet er likevel dette mer sammensatt. AMAP sin rolle er jo i stor grad å gi tilstandsvurderinger eller kartlegge nye arktiske utfordringer. Innspillene til for eksempel IPCC er i stor grad rent vitenskapelig, hvor formålet er å øke kunnskapsgrunnlaget og dermed beslutningsgrunnlaget for politiske aktører, og ikke komme med endelige anbefalinger. Hovedpoenget er at graden av presisjon i de anbefalingene vi finner i AMAPs rapporter varierer. Dette er ikke overraskende. Rene naturvitenskapelig målinger og tilstandsvurderinger av enkeltstående miljøgifter vil automatisk kunne utledes til konkrete tiltak. Vi kan også gjøre et skille mellom ulike typer anbefalinger, for eksempel om direkte regulerende tiltak og behov for mer forskning på gitt felt. Denne diskusjonen kommer vi tilbake til i den avsluttende og oppsummerende delen.

³¹ AMAP, SWIPA. *Summary for Policy-makers* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost.-summary-for-policy-makers/1532> (31.01.18).

³² Expert Group on Black Carbon and Methane, *Expert Group on Black Carbon and Methane: Summary of progress and recommendations 2017*.

Boks 1: AMAP, norsk forvaltning og nominering av POPs til Stockholm-konvensjonen

Arbeidet med å kartlegge persistente organiske miljøgifter (POPs) har vært et av de mest framtrepende i AMAPs sitt arbeide. I den forbindelse har også arbeidsgruppen kommet med anbefalinger om hvilke POPer som bør reguleres. Norske myndigheter har nominert tre stoffer til Stockholm-konvensjonen de siste ti årene, og har vært helt avhengig av kunnskap fra blant annet AMAP. AMAP har også kommet med konkrete anbefalinger om hvilke stoff som bør reguleres.³³ De tre stoffene Norge har nominert (PentaBDE, 2005; HBCD, 2008; DecaBDE, 2013) har vært gjenstand for overvåkning av AMAP.³⁴

I arbeidet med nomineringen av nye POPs er det særlig tre nasjonale aktører som står sentralt. For det første Klima- og miljødepartementet (KLD) som formelt har det siste ordet og som legger de overordnede politiske føringene for arbeid om miljøgifter (herunder POPs). Den viktigste aktøren innenfor saksfeltet er likevel Miljødirektoratet. Miljødirektoratet har i de seneste år ansatt medarbeidere med god fagkompetanse innenfor sine respektive fagfelt, herunder POPs. Miljødirektoratet har likevel ikke egne forskere ansatt i sin stab. De er dermed helt avhengig av formell og uformell kontakt med nasjonale og internasjonale forskningsmiljø for å skaffe seg den mest oppdaterte informasjon.³⁵ Listen av relevante forskningsmiljøer kan gjøres lang. To av de mest sentrale er Norsk institutt for luftforskning (NILU) og Norsk Polarinstitut (NP). Avgjørende når det gjelder norske nomineringer har vært data om luftforurensning. NILU blir dermed trukket fram som det viktigste vitenskapelige miljøet innenfor saksfeltet i fokus her. De klare arktiske dimensjonene i dette arbeidet har samtidig gitt NP en viktig

³³ AMAP, *Arctic Pollution* (2002) Tilgjengelig fra: <http://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2002/69> (30.01.18)

³⁴ AMAP, *Arctic Pollution* (2009) Tilgjengelig fra: <http://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2009/88> (30.01.18)

³⁵ Rottem, 'The Use of Arctic Science: POPs, Norway and the Stockholm Convention'.

rolle. Det er i denne sammenheng AMAP har spilt en sentral rolle som kunnskapsprodusent og kunnskapssammenstillere. Norges nominering av nye POPs under Stockholmkonvensjonen har vært helt avhengig av bidrag fra arbeidsgruppen.

Utgangspunktet for å iverksette en nominasjonsprosess er at KLD har en høy profil på miljøgifter, noe som også viser seg i tildelingsbrevet til Miljødirektoratet fra KLD.³⁶ Etter en slik «bestilling» vil Miljødirektoratet iverksette et arbeid med å kartlegge hvilke stoffer som kan være aktuelle for en nominasjon. Bærende i dette arbeidet har vært å finne stoffer hvor kunnskapsstatusen har vært entydig og presis. Det har vært bred enighet om at de stoffene som har blitt nominert har egenskaper som gjør dem til POPs og at de er en fare for miljø og helse. Vi finner også en bred vitenskapelig enighet om at disse bør reguleres. Det at det eksisterer en bred vitenskapelig enighet om at stoffene Norge har nominert har POPs-egenskaper og bør reguleres betyr ikke at stater nødvendigvis vil ta initiativ for regulering. Hvis vi ser på den nasjonale politiske debatt har regulering av miljøgifter vært lite kontroversielt. Det har altså ikke vært politisk kontroversielt å arbeide for en styrking av Stockholmkonvensjonen. Det har heller forholdt seg slik at den politiske innblandingen har vært liten: «Politikerne har bare vært veldig fornøyde med store, gode saker som ikke er kontroversielle.»³⁷ Den økonomiske dimensjon er selvsagt nært koblet til det politiske. Igjen finner vi et nokså entydig bilde: ingen av stoffene Norge har nominert blir produsert nasjonalt. Norske kommersielle aktører har dermed i liten utstrekning motsatt seg regulering av de stoffene Norge har nominert. Mye tyder dermed på at vitenskapen vinner igjennom når sakskomplekset ikke er preget av økonomisk og politisk kontrovers. Arbeidet med en nominering er på den andre siden ressurskrevende, og man er dermed avhengig av en direkte eller indirekte politisk aksept for å innta en slik

³⁶ Se for eksempel Klima- og miljødepartementet, Tildelingsbrev Miljødirektoratet (2016). Tilgjengelig fra [://www.regjeringen.no/contentassets/ab73dcc339ba4a498f8e17df76305bed/miljo_direktoratet_tildelingsbrev_2016.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/ab73dcc339ba4a498f8e17df76305bed/miljo_direktoratet_tildelingsbrev_2016.pdf) (30.01.18)

³⁷ Sitatet er hentet fra Rottem, 'The Use of Arctic Science: POPs, Norway and the Stocholm Convention'.

lederrolle i nomineringen av nye stoffer. Bildet bør dermed fylles noe mere ut.

Diskusjonene om de enkelte stoffene har ikke blitt løftet høyt hverken på den offentlige eller politiske agendaen. Nomineringen av nye POPs er likevel uløselig knyttet til forestillingen om Norge som en miljønasjon,³⁸ men enkeltstoffene går altså under radaren. Det kan gjøre det lettere å være miljøvennlig idet man slipper unødige «støy» i det faglige arbeidet. En annen meget sentral dimensjon i denne sammenheng er den høye aktualiteten Arktis har i norsk offentlighet. Forskning på arktiske problemstillinger (herunder miljøgifter) er høyt på den offentlige agendaen. Norske myndigheter har i de seneste ti år publisert en rekke offentlige dokumenter som understreker dette.³⁹ Denne oppmerksomheten har funnet sted uavhengig av regjeringens partipolitiske sammensetning. Forskning på miljø og klimaendringer i regionen er en del av dette bildet. Mye tyder på at norsk miljøforvaltning på dette feltet i stor grad er basert på tillit. AMAPs arbeid med POPs har dermed fått gjennomslag. Det skyldes bred vitenskapelig enighet, det har hverken vært politisk eller økonomisk kontroversielt å være miljøvennlig og feltet er samtidig innlemmet i en positiv politisk og offentlig diskurs om et giftfritt nord.

En foreløpig konklusjon er at AMAP har hatt stor suksess med sitt arbeid på miljøgifter og tungmetaller. Når det gjelder POPs, har denne aktiviteten også ført til nomineringen av ytterligere stoffer under Stockholmkonvensjonen. Denne suksessen er likevel ikke et produkt av strengt formaliserte rutiner mellom forvaltningen og arbeidsgruppen. Når det gjelder POPs og for så vidt miljøgifter generelt, så viser den korte

³⁸ Berntsen, B. (2011) *Grønne linjer. Natur- og miljøvernets historie i Norge*. Otta: Unipub

³⁹ Se for eksempel Regjeringen, *Nordkloden. Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle* (2014). Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/23843eabac77454283b0769876148950/nordkloden_rapport-red.pdf (30.01.18)

casebeskrivelsen i boks 1 at forholdene har ligget til rette for bruk av arktisk kunnskap og at man kan forvente at dette vil fortsette. Vi kan tegne et lignende bilde når det gjelder kvikksølv. Utover de faktorene som har blitt diskutert ovenfor har også enkeltpersoners engasjement (og da særlig sekretariatsleder Lars-Otto Reiersen), kontinuitet i ledelsen, samt en nokså stabil finansiering nok vært av betydning. På den andre siden har arbeidet med klima (herunder utslippsbegrensninger og tilpasning) vært mer krevende. Det er ulike forklaringer bak dette. For det første er klimafeltet i seg selv mer bredt og krever en bredere tiltaksportefølje på tvers av ulike sektorer. Det er altså mer krevende å formulere presise og konkrete anbefalinger. Diskusjonen over kan tolkes som om det er utenfor Rådets og forvaltningens makt å lykkes i kunnskapsoverføringen. Det er en sannhet med modifikasjoner. Til tross for at grad av suksess er kontekststøttet, kan man gjøre tiltak som vil styrke forholdet mellom Arktisk råd og nasjonal forvaltning, noe vi vil komme tilbake til i den avsluttende delen av rapporten.

CAFF – en introduksjon

Hovedarbeidet med biologisk mangfold finner sted i CAFF, som betjenes av et selvstendig sekretariat med fem medarbeidere med hjemsted i Akureyri, Island. Biologisk mangfold er likevel et tverrgående hensyn for Arktisk råds aktiviteter, og CAFF har derfor samarbeidet med de fleste av de andre arbeidsgruppene under Arktisk råd. CAFF var tenkt som et forum for forskere, urfolk og naturforvaltere som skulle ha hovedfokus på arktisk biologisk mangfold. Utover samarbeidet om mere effektiv forskning, var formålet med samarbeidet også å beskytte det arktiske økosystemet mot menneskelige trusler bl.a. gjennom å utvikle effektiv lovgivning og praksis for forvaltning av planter, dyr og levesteder og å bidra til miljøkonsekvensvurderinger.⁴⁰ CAFF gikk dermed utover ren kunnskapsoppbygning og la også opp til forvaltnings- og lovgivningsmessig samarbeid. En tidlig prioritet for CAFF var for eksempel å skape et pan-arktisk nettverk av beskyttede områder

⁴⁰ CAFF, *Programme for the Conservation of Arctic Flora and Fauna Framework Document* (1993).

(Circumpolar Protected Areas Network, CPAN).⁴¹ Dette arbeidet stoppet dog reelt i 2004 (se også under).

Kort tid etter etableringen begynte CAFF å arbeide med konkrete temaer støttet av ekspertgrupper, som var ledet av 'lead countries'. Dette er videreført oppgjennom CAFFs historie, og ekspertgruppene er i vidt omfang stadig i funksjon. Temaene omfatter bl.a. flora, sjøfugler, beskyttede områder, stressfaktorer for biologisk mangfold og integrasjon av urfolk og deres kunnskap i arbeidet.

Hvis vi ser på den internasjonale konteksten, var ikke begrepet 'biologisk mangfold' utbredt da CAFF ble etablert, men kort tid etter fant FNs konferanse om miljø og utvikling sted i 1992 med bl.a. Konvensjonen om biologisk mangfold (Biodiversitetskonvensjonen, CBD) som det viktigste produktet. CAFF var raskt ute med å knytte sin regionale innsats til oppfølging av denne konvensjonen og andre globale instrumenter for naturbeskyttelse, og omtalte seg som en arbeidsgruppe for arktisk biologisk mangfold. I CAFFs første leveår ble det utgitt flere strategiske dokumenter med internasjonalt fokus og henvisninger til CBD.

CAFF var sammen med AMAP og International Arctic Science Committee (IASC) medutgiver av ACIA i 2005. Den ble et viktig grunnlag for CAFFs arbeid fram til i dag.⁴² Utover at ACIA for første gang satte fokus på klimaendringer som den alvorligste trussel mot arktisk biologisk mangfold, gjorde ACIA også oppmerksom på den manglende kunnskap om de arktiske økosystemer og deres funksjon. Dette medvirket til at CAFF endret tilnærming fra å være mest opptatt av arter og deres levesteder til å fokusere på hele økosystemer, noe som samtidig var i fin harmoni med FN's Millenium Ecosystem Assessment, som kom samme år.⁴³

⁴¹ CAFF, *CPAN Strategy and Action Plan, CAFF Habitat Conservation Report no. 6* (1996). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/strategies-series/95-cpan-strategy-and-action-plan> (31.01.18).

⁴² AMAP, CAFF og IASC, *Arctic Climate Impact Assessment*.

⁴³ *Millenium Ecosystem Assessment* (2005). Tilgjengelig fra <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html> (31.01.18).

ACIAs anbefalinger medvirket også til at CAFF utviklet Circumpolar Biodiversity Monitoring Program (CBMP), et internasjonalt nettverk av forskere, regjeringer, urbefolkningsorganisasjoner og naturverngrupper, som arbeidet sammen for å harmonisere og integrere overvåkingen av Arktis' levende ressurser.⁴⁴ En tilstandsrapport for marin biodiversitet ble publisert i 2017,⁴⁵ og tilsvarende tilstandsrapporter for biodiversitet i ferskvann og på land forventes i 2018 og 2019.

CAFF som et arktisk forum for vitenskapelig samarbeid og kunnskapsoppbygning nådde sitt foreløpige høydepunkt med utgivelsen av den arktiske evalueringen av det biologiske mangfoldets tilstand i Arktis, Arctic Biodiversity Assessment (ABA) i 2013, som er omtalt nærmere i Boks 2.⁴⁶ Som oppfølging av ABA og som en understrekning av den brede, økosystembaserte tilnærming, har CAFF i 2015 også gjennomført en innledende 'scoping study' om kartlegging og verdisetting av Arktis' økosystemtjenester i samarbeid med WWF og UNEP. Studien er en regional oppfølging av det globale initiativ 'The Economics of Ecosystems and Biodiversity' (TEEB) koordinert av UNEP.

Det mere konkrete og håndgripelige arbeidet som kjennetegnet CAFF i starten med fokus på arter og bestander, har fortsatt også etter at CAFF fikk en mer økosystembasert tilnærming. Arctic Species Trend Index (ASTI) for eksempel sporer trender hos over 300 arktiske dyrearter,⁴⁷ og CAFFs floraekspertgruppe har internasjonal status.⁴⁸ CAFF-ekspertgruppen for sjøfugler (CBird) har utarbeidet internasjonale strategier og handlingsplaner for truede arter som ærfugl, lomvie og ismåke.⁴⁹ Disse legger bl.a. opp til nasjonale implementeringsplaner. Et nyere fugleinitiativ er Arctic Migratory Birds Initiative (AMBI) fra 2013, skapt med et mål om

⁴⁴ CAFF, CBMP (nettside, 2018). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/monitoring> (31.01.18).

⁴⁵ CAFF, *State of the Arctic Marine Biodiversity Report* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.arcticbiodiversity.is/marine> (31.01.18).

⁴⁶ CAFF, *Arctic Biodiversity Assessment* (2013). Tilgjengelig fra <https://www.arcticbiodiversity.is/> (31.01.18).

⁴⁷ CAFF, Arctic Species Trend Index (2010). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/asti/about> (31.01.18).

⁴⁸ For mer info, se <https://www.caff.is/flora-cfg>.

⁴⁹ For mer infor, se <https://www.caff.is/seabirds-cbird>.

å forbedre statusen for de synkende bestandene av arktiske trekkfugler. AMBI forutsetter samarbeid både mellom de arktiske statene og med stater utenfor Arktis, som er verter for fuglene. Under AMBI er det utarbeidet handlingsplaner for de fire hovedtrekkrutene for arktiske trekkfuglene.⁵⁰

CAFFs siste større initiativ (i samarbeid med PAME) er en strategi og handlingsplan for bekjempelse av fremmede arter i Arktis (Arctic Invasive Alien Species Strategy and Action Plan, ARIAS).⁵¹ Disse har Arktis hittil vært forsånet for, men de forventes å komme i takt med varmere temperaturer og økt menneskelig aktivitet. Handlingsplanen beskriver tiltak, som først og fremst Arktisk råd skal iverksette for å beskytte Arktis mot de negative virkningene av fremmede arter. I mindre grad inneholder den tiltak rettet mot de enkelte landene innenfor og utenfor Arktis.

Boks 2: CAFFs Arctic Biodiversity Assessment - en regional tilstandsvurdering med stor betydning for vurdering av globalt biomangfold.

ABA er en oversikt over alt levende i Arktis, og utvalget er stort - fra mikroorganismer, planter og insekter til fugler og pattedyr, både på sjø og land. ABA kartlegger nåværende status og historiske trender for størrelsen og spredningen av arktiske arter og, når det er mulig, prognoser for fremtidige endringer. I tillegg til den fagfelleverderte vitenskapelige rapporten omfatter ABA en indikatorrapport, en vitenskapelig sammendragsrapport, en rapport om biologisk mangfold i forbindelse med is og et sammendrag for beslutningstakere med anbefalinger til oppfølging.

⁵⁰ CAFF, *Arctic Migratory Birds Initiative (AMBI) Work Plan 2015 – 2019* (2015). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/strategies-series/295-arctic-migratory-birds-initiative-ambi-work-plan-2015-2019> (31.01.18). De 4 hovedtrekkrutene er: East Asian-Australasian Flyway; African-Eurasian Flyway; Americas Flyway; Circumpolar Flyway.

⁵¹ CAFF, *Arctic Invasive Alien Species* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/invasive-species> (31.01.18).

ABA konkluderer med at det arktiske biomangfoldet svekkes, men at målrettet innsats kan bidra til bevaring av store, relativt urørte økosystemer og verdifulle tjenester disse økosystemene leverer. Den viktigste årsaken til forverringen er klimaendringer, som også styrkes av andre trusler. Forstyrrelse og forringelse av habitat og forurensning fra både langdistanse og fra lokale kilder er andre trusler, mens den tidligere største trusselen, menneskelige overbeskatning av de levende ressursene, er redusert. Utfordringene knyttet til det arktiske biologiske mangfold henger nært sammen og krever helhetlige løsninger og internasjonalt samarbeid.

ABA presenterer 17 anbefalinger for oppfølging under overskriftene: Klimaendringer, økosystembasert forvaltning, sektorintegrasjon, identifisering og beskyttelse av viktige områder, håndtering av individuelle stressfaktorer og økt kunnskap og offentlig oppmerksomhet. ABA spesifiserer ikke hvem de enkelte anbefalinger er adressert til, men sier generelt at de er adressert til Arktisk råd, dets medlemsstater og de faste representantene. De har også relevans for aktører utenfor Arktis.

Anbefalingene er svært forskjellige med hensyn til graden av hvor konkrete og presise de er. Noen er brede og generelle som for eksempel å fremme økosystembasert styring som et rammeverk for samarbeid, planlegging og utvikling. Andre er mer konkrete og presise og dermed bedre egnet til oppfølging av nasjonale forvaltninger. Et eksempel er en anbefaling for å støtte utviklingen av fisketeknikker og praksis som reduserer bifangst av marine pattedyr, sjøfugl og andre arter av fisk samt unngår skade på havbunnen.

ABA er et svært ambisiøst og anerkjent prosjekt med stor vitenskapelig tyngde. Det har vært mulig for ABA å omslutte hele det store problemkomplekset som inngår i begrepet biologisk mangfold. I tillegg til å kartlegge status og trender for økosystemer og arter, analyserer ABA både de underliggende og direkte årsakene til forverringen. Tilstandsvurderingen analyserer hva dette betyr for både økosystemets

funksjon i seg selv og for de tjenestene økosystemene gir til Arktis befolkning. Det diskuteres også hvilke tiltak som er nødvendige for å reversere utviklingen.

ABA er på mange måter et speilbilde av den internasjonale diskursen om biologisk mangfold – ikke minst i forhold til spørsmålet om global oppvarming som både en direkte trussel og som en faktor som forsterker de andre truslene. Disse forholdene har en spesiell betydning i Arktis fordi global oppvarming skjer raskere her og fordi den arktiske naturen er så uberørt, og fordi den arktiske urbefolkningens levevis er sterkt avhengig av dette biologiske mangfoldet. Derfor har ABA, som ACIA, fått stor internasjonal oppmerksomhet.

ABAs resultater ble inkludert i rapporten ‘Global Biodiversity Outlook 4’, som er den siste vurderingen av status og trender for verdens biologiske mangfold lansert på CBDs 12. partsmøtet i 2014.⁵² Denne oppmerksomheten viste seg også ved den internasjonale konferansen ‘Arctic Biodiversity Congress’ i Trondheim 2014. Den ble arrangert i kjølvannet av ABA og er det største arrangement i Arktisk råds historie med mer enn 450 deltakere. Det vil bli avholdt en ‘Arctic Biodiversity Congress II’ i oktober 2018 i Rovaniemi, Finland.

CAFF har fulgt opp ABAs 17 anbefalinger med handlingsplanen ‘Actions for Arctic Biodiversity 2013–2021. Implementing the recommendations of Arctic Biodiversity Assessment’.⁵³ Planen er presentert som et levende dokument delt inn i to-års implementeringsperioder som skal revideres og oppdateres hvert annet år. Den er utviklet i samarbeid med andre arbeidsgrupper under Arktisk råd og eksterne interessenter. CAFF utarbeider også årlige framdriftsrapporter. Nøkkeltiltak for 2015–2017 inkluderer sektorintegrasjon, redusere stressfaktorer på trekkfugler, evaluering av

⁵² CBD, *Global Biodiversity Outlook 4* (2014). Tilgjengelig fra <https://www.cbd.int/gbo4/> (31.01.18).

⁵³ CAFF, *Actions for Arctic Biodiversity 2013-2021. Implementing the recommendations of the Arctic Biodiversity Assessment* (2015). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/administrative-series/293-actions-for-arctic-biodiversity-2013-2021-implementing-the-recommendations-of-th> (31.01.18).

økosystemtjenester, kommunikasjon og oppsøkende arbeid, tilpasning til klimaendringer, fremmed arter, forurensning, sikring av sårbare områder og utvikling av indikatorer.

CAFF og nasjonal forvaltning

CAFF lever i høy grad opp til det klassiske formålet med Arktisk Råd om å levere førsteklasses vitenskapelig kunnskap om det arktiske miljø – i dette tilfellet om tilstanden til det arktiske biologiske mangfoldet og de faktorer som påvirker det. Gjennomslagskraften utenfor Arktis av CAFFs hovedprodukter, programmet for overvåkning av de arktiske økosystemene, CBMP og ABA, er velkjent, og for ABA omtalt ovenfor i boks 2. CBMP fokuserer på Arktis' store økosystemer, ferskvann, kyst, hav og land og har fått status som den arktiske arm av det globale overvåkningsnettverket GEOBON.⁵⁴ CBMPs marine tilstandsrapport inneholder en rekke anbefalinger til oppfølgende overvåkningsoppgaver og til koordinering av disse, som i høy grad er relevante for naturovervåkingen i de enkelte arktiske statene. Dessuten har CAFF bygd opp datahåndteringssystemet Arctic Biodiversity Data Service (ABDS) for å lette tilgangen til informasjon for forskere, beslutningstakere, lokale samfunn, internasjonale partnere osv.

CAFFs arbeid har vitenskapelig tyngde, og det anvendes og siteres i internasjonal sammenheng. Det inngår som regionale bidrag til globale rapporter om tilstanden av biologisk mangfold. Det er bred vitenskapelig enighet om utfordringenes karakter og omfang, men også om at løsningene av dem er uhyre komplekse og avhengige av en rekke faktorer, som i stor utstrekning ligger utenfor de enkelte arktiske staters kontroll. Det krever altså handling utenfor Arktis, men i andre tilfeller mellomstatlige handlinger innenfor Arktis, som f.eks. etableringen av verneområder på tvers av grenser. Det siste krever bindende avtaler mellom en eller flere arktiske stater om begrensninger i bruken av arealer under statenes nasjonale jurisdiksjon. Som beskrevet ovenfor, har det ikke hittil vært

⁵⁴ For mer info, se <http://geobon.org/>.

politisk vilje i CAFF og Arktisk råd til å føre samarbeidet i en så forpliktende retning at det berører statenes suverene rettigheter.

Biologisk mangfold i Arktis har offentlig og politisk oppmerksomhet i Norge. Det inngår dermed med stor vekt i regjeringens handlingsplan for biologisk mangfold fra 2016, og det er nærliggende at en del av de statusopplysninger som inngår i handlingsplanen om Arktis, stammer fra CAFF-utredninger. Det henvises likevel ikke til det.⁵⁵ CAFFs utredninger identifiserer mangler i naturovervåkning og forskning og kan dermed fungere som løftestang for forskning og bevilgninger til forskning i Norge. Utover det, er effekten av CAFFs vitenskapelige utredninger vanskelige å måle på nasjonalt plan og må til en vis grad betegnes som indirekte i form av at CAFF og dens tekniske ekspertgrupper er møtesteder for fagfolk, som tar deres erfaringer fra møtet med utenlandske kollegaer hjem og lar dem inngå i deres nasjonale arbeid. Dessuten gir arbeidet under CAFF «stordriftsfordeler» med muligheter for f.eks. vitenskapelige ekspedisjoner med deltagelse fra flere arktiske stater, muligheter som ville vært vanskeligere å gjennomføre alene i norsk regi.

Som påpekt av norske CAFF-aktører, skjer CAFFs kunnskapsoppbygging om arktisk biologisk mangfold av hensyn til hele Arktis – ikke bare av hensyn til det enkelte arktiske land. I den forbindelse er Norge som et ressurssterkt arktisk land, i mange tilfeller en stor bidragsyter til CAFF med kunnskap, som altså ikke er ny for Norge, når det presenteres i CAFF-regi.

Norge arbeider i CAFF for at arbeidsgruppens kunnskapsoppbygging blir så relevant som mulig for norsk forvaltning, og det finnes da også eksempler på mer direkte relevans. CBMP-monitoringsarbeid om ferskvannøkosystemer viste f.eks., at det er behov for bedre overvåkning av nordnorske ferskvannsområder. CAFFs overvåkningsprogrammer for

⁵⁵ Regjeringen, Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold. Tilgjengelig fra www.regjeringen.no/contentassets/902deab2906342dd823906d06ed05db2/no/pdfs/stm201520160014000dddpdfs.pdf (31.01.18).

arktiske sjøfugler har også hatt direkte betydning for norske forvaltningstiltak.

Som tilfellet generelt for Arktisk råds vitenskapelige utredninger, inneholder CAFFs utredninger ofte anbefalinger til oppfølgende tiltak. Det gjelder dog nok i mindre omfang for CAFF, og typisk er CAFF-anbefalingene mere generelle og mindre presise enn i andre arbeidsgrupper. Sjelden blir det presist angitt om det er Arktisk råd, CAFF, nasjonale forvaltninger eller andre som er ansvarlige for å utføre tiltakene som blir anbefalt. Ifølge CAFFs handlingsplan for implementering av ABA, er ABA-anbefalingene som hovedregel rettet til Arktisk råd som helhet og skal implementeres både av CAFF og andre arbeidsgrupper under Arktisk råd, mens noen av anbefalingene vil kreve handlinger fra nasjonale myndigheter, internasjonale organisasjoner og andre aktører.⁵⁶

De overordnede temaene for CAFF, biologisk mangfold, økosystemer og økosystemtjenester, egner seg mindre til konkrete, presise retningslinjer for nasjonal handling enn temaer under andre arbeidsgrupper med mere spesifikke problemstillinger som kort-levde klimastoffer, forurensningsbekjempelse, oljesøl m.m. Det skyldes CAFFs valg av en bred, sektorovergripende og økosystembasert forståelse av sin rolle. I følge aktører i CAFF er det også en viss grad av motvilje i CAFF mot å opptre for 'normativt' i forhold til nasjonal oppfølging.

Som omtalt over er graden av presisjon en viktig parameter for om retningslinjer og anbefalinger har virkning som 'soft law'. De ofte brede CAFF-anbefalingene er derfor mindre virkningsfulle som 'soft law'. Den generelle form kan føre til at det er begrenset politisk og offentlig oppmerksomhet om anbefalingene, og at det blir vanskelig å iverksette mekanismer for overvåkning av den nasjonale oppfølging. Fordi CAFFs anbefalinger hverken er formulert eller oppfattes som forpliktende for statene, er det vanskelig å påvise en effekt av dem på norsk forvaltning. En annen grunn til at effekten er vanskelig å få øye på er at Norge som et

⁵⁶ CAFF, *Actions for Arctic Biodiversity, 2013-2021. Implementing the recommendations of the Arctic Biodiversity Assessment.*

ressurssterkt og miljøbevisst land ofte er 'foran' CAFF i forhold til nasjonale tiltak. Et sentralt poeng er også at de som i forvaltningen jobber med internasjonal (herunder arktisk) samarbeid sjeldent er de samme som de som arbeider med nasjonal oppfølging. I enkelte tilfeller arbeider personer i forvaltningen med begge deler og bygger dermed en bro mellom CAFF-arbeidet og nasjonal forvaltning. I den forlengelsen ser vi også at effekten av CAFFs arbeid nasjonalt er avhengig av enkeltpersoner.

På de områdene hvor CAFF fortsatt jobber med spesifikke og mer 'håndgripelige' emner som å utarbeide handlingsplaner for truede sjøfuglarter, er det lettere å oppnå en direkte relevans for det enkelte land, og nettopp i forhold til CAFFs arbeid med sjøfugl ses nok den mest direkte effekt av CAFF på norsk forvaltning. Norske CAFF-aktører peker forøvrig på anbefalingene i den nylig utsendte strategien og handlingsplanen om fremmede arter som et nyttig verktøy for norsk politikk på området, og ser dette vedtaket som et tegn på at CAFF beveger seg i mer handlingsorientert retning.

Vi kan dermed konkludere med at CAFFs anbefalinger for det meste ikke retter seg til nasjonale forvaltninger, og der det skjer, er de nokså generelle og har ikke knyttet overvåknings- og rapporteringsforpliktelser til seg. Hvis CAFFs betydning for nasjonal forvaltning skal styrkes, er det bruk for en avklaring av hva CAFFs (og Arktisk råds) overordnede funksjon bør være. Skal CAFF kun være et forum for kunnskapsoppbygging og overvåkning, eller skal CAFF også kunne legge opp til konkrete politiske beslutninger i Arktisk Råd om hvordan landene bør agere i lys av denne kunnskapen? Andre av Arktisk råds arbeidsgrupper synes å bevege seg lengre i den retning enn CAFF. Dette temaet vil vi komme tilbake til i den avsluttende analysen.

PAME – en introduksjon

Siden 1993 har PAME formelt fungert som en arbeidsgruppe, hvis mandat er å fremme bærekraftig bruk av det arktiske hav, og beskytte det marine miljøet fra land- og havbaserte forurensningskilder. Blant disse kan nevnes turisme, olje- og gassutvikling, kommersielt fiske og skipsfart.

PAMEs aktiviteter utføres i henhold til toårige arbeidsplaner. Siden 2004 har i tillegg PAMEs marine strategiplaner sørget for en mer langsiktig og helhetlig ramme, ved å sette strategiske mål over tiårsperioder som gjelder hele Rådet. Nåværende strategiplan er satt for perioden 2015–2025, med mål om å bedre kunnskapen om det marine miljøet i Arktis, overvåke marine økosystemer, beskytte marin biodiversitet, og styrke økonomisk, sosial og kulturell velferd for lokalbefolkningen.

PAME arrangerer arbeidsgruppemøter to ganger i året, og dens sekretariat er lokalisert på Island. Underlagt PAME er ekspertgruppene Shipping Expert Group, Marine Protected Areas Expert Group, Arctic Shipping Traffic Data Expert Group, Resource Exploration and Development Expert Group og Ecosystem Approach Expert Group. I 2011 ble sistnevnte utvidet med representanter fra AMAP, CAFF og SDWG, noe som ytterligere illustrerer samarbeidet på tvers av arbeidsgrupper beskrevet tidligere i denne rapporten.

Blant Arktisk råds arbeidsgrupper er PAME den mest policyrettede. En særlig viktig oppgave for PAME er å utarbeide forslag til konkrete forebyggende tiltak.⁵⁷ Dette kommer til uttrykk gjennom arbeidsgruppens policyanbefalinger, retningslinjer og handlingsprogram, som både er rettet mot Arktisk råd og de åtte medlemslandene. Disse produktene er ment å komplementere eksisterende rettslige reguleringer,⁵⁸ og felles posisjoner og policys spilles gjerne inn til den Internasjonale Sjøfartsorganisasjonen (IMO), som i motsetning til Arktisk råds «myke» anbefalinger, utarbeider juridisk bindende regelverk og standarder.

I henhold til PAMEs mandat har arbeidet med landbaserte forurensningskilder stått sentralt i flere av arbeidsgruppens første prosjekter. I tillegg til utviklingen av et regionalt handlingsprogram for landbaserte aktiviteter (dog med Russland i hovedfokus), ferdigstilt i 1998

⁵⁷ PAME, PAME's contribution to the Arctic Council (2001). Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/472/ACSAO-FI02_5_3_3_pame_wssd.pdf?sequence=1&isAllowed=y (17.01.18).

⁵⁸ Chater, A., 'Arctic Council', in James Sperling, *Handbook of Governance and Security* (London: Edward Elgar, 2014), p. 545.

og oppdatert i 2009,⁵⁹ gjennomførte PAME en undersøkelse av det marine miljøet i Arktis, dets påvirkning av landbaserte aktiviteter, samt eksisterende internasjonale instrumenter rettet mot denne typen forurensningskilder. Rapporten, som ble publisert i 1996, pekte på fire bekymringsverdige stoffer: POPs, tungmetaller, radionuklider og olje.⁶⁰ En statusrapport inkludert tiltak gjort for å følge opp rapportens anbefalinger ble gitt ut i 2002.⁶¹

Det siste tiåret er det likevel på «havsiden» at PAME først og fremst har markert seg, med temaer som skipsfart, tilnærming til økosystembasert forvaltning og marine verneområder på agendaen. En rekke prosjekter er gjennomført på disse feltene, et av de største og viktigste arbeidene er 'Arctic Marine Shipping Assessment' (AMSA) (2009)⁶² – PAMEs flaggskip og den første rapporten noensinne til å kartlegge skipsfart i nord, dens påvirkning på innbyggere i regionen og det marine miljøet. Rapporten tar også opp kravene økt skipsfart stiller til infrastrukturen i Arktis (se boks 3 for en utdypning av AMSA-prosessen og kunnskapsoverføring mellom norsk forvaltning og Arktisk råd). Andre viktige eksempler er rapportene fra prosjektet 'Arctic Ocean Review phase I and II' (2011 og 2013),⁶³ som har bidratt til å sammenstille informasjon om miljøstatus, standarder og reguleringer i Arktis, med overordnet mål om å styrke styringen av det marine miljøet gjennom samarbeidende, koordinerende og integrerte tilnærminger til forvaltning. Også 'Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas' (2015)⁶⁴ vurderes

⁵⁹ VanderZwaag, D., 'Land-based marine pollution and the Arctic', in Davor Vidas, *Protecting the Polar Marine Environment: Law and Policy for Pollution Prevention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 191–4.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ PAME, *PAME report on the status of 1996 recommendations* (2002).

Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1591/MM03_PAME_Attachment_2.pdf?sequence=3&isAllowed=y (17.01.18).

⁶² PAME, *Arctic Marine Shipping Assessment* (2009). Tilgjengelig fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/54> (31.01.18).

⁶³ PAME, Arctic Ocean Review phase I and II (2011, 2013). Tilgjengelig fra <https://arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/327-arctic-ocean-review-project-aor> (31.01.18).

⁶⁴ PAME, Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas (2015). Tilgjengelig fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/417> (31.01.18).

som et betydelig bidrag fra PAME når det gjelder fremtidig samarbeid, forvaltning og tiltak for å verne sårbare marine områder i Arktis. Rapportens visjon er å etablere et pan-arktisk nettverk av marine verneområder som går på tvers av landegrensene, men som kan forvaltes innenfor de arktiske statens nasjonale lovverk. Hva gjelder marine verneområder påpeker flere informanter at PAME har overtatt hovedvekten av dette arbeidet fra CAFF, som tidligere var den viktigste arenaen innad i Arktisk råd for dette.

PAME og nasjonal forvaltning

Flere av temaene som tas opp i PAME sammenfaller med norske interesser, og er slik sett av relevans for forvaltningen. Det er imidlertid viktig å understreke at PAME sjeldent går utover/påvirker norsk politikk. Til dels skyldes dette allerede høye standarder på norsk side. Viktigste er likevel Arktisk råds utgangspunkt som et soft law forum uten regulerende myndighet. Som påpekt av samtlige informanter er det den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) som fatter vedtak for skipsfart og marin forensning globalt. Nasjonalt er det først og fremst dette man forholder seg til.

Like fullt er PAME en viktig arena for samarbeid mellom arktiske stater og for utveksling av kunnskap og erfaring. At PAME drives av ekspertgrupper er her et viktig poeng: Objektive og faglig sterke diskusjoner med fokus på tekniske aspekter preger arbeidsgruppen. Blant ekspertene finnes i stor grad en felles forståelse av problemene og løsningene, basert på foreliggende fakta. At den vitenskapelige enigheten er relativt bred gir videre et godt utgangspunkt for kunnskapsoverføring, da man også fra norsk side deler arbeidsgruppens synspunkter. Dog finnes eksempler på uenighet knyttet til prioriteringer og vektlegging, som i arbeidet med AMSA rapporten, hvor balansen mellom miljø og sikkerhet av enkelte omtales som problematisk.

Generelt sett har tematikken i PAME fått politisk og offentlig oppmerksomhet nasjonalt. Norge er en maritim stormakt: Informasjon og vurderinger som gjøres i arbeidsgruppen er viktig for å løfte standarder blant andre medlemsland, men også i nasjonalt arbeid ellers. I stor grad

regnes rapporter fra PAME som faglig solide, og kunnskap fra dem er ved flere anledninger anvendt av forvaltningen. Særlig nyttig er metodetilnærmingen innen økosystembasert forvaltning, så vel som workshops knyttet til marine verneområder. Sistnevnte fordi man i mindre grad har jobbet med temaet i Norge. Forvaltningen får dermed faglig «added value» gjennom sin deltakelse i arbeidsgruppen.

Nøyaktig hvilken kunnskap som brukes avhenger til dels av behov, til dels av hvilke saker som står sentralt på agendaen. Informanter peker blant annet på at PAME-rapporter er anvendt i utarbeidelsen av de norske forvaltningsplanene for Barentshavet. Dette kommer også til uttrykk i en rapport fra Faglig Forum, Overvåkningsgruppen og Risikogruppen til den interdepartementale styringsgruppen for forvaltningsplanen, hvor det henvises til PAMEs rapporter som en del av det faglige grunnlaget for oppdatering av Forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten i 2010.⁶⁵ Den siste tiden har flere av PAMEs prosjekter gitt innspill i forvaltningens arbeid med hav, som er sterkt prioritert gjennom forberedelsen av Havstrategien og Stortingsmeldingen om hav. Marin forsøpling er et annet hot tema, hvor Norge allerede er aktive globalt og nasjonalt. Informasjon fra det pågående PAME-prosjektet 'Desktop study of marine litter and microplastics in the Arctic'⁶⁶ beskrives i så henseende som nyttig, både for å utvide kunnskapsbasen i videre norsk arbeid, og for å være i tet internasjonalt. At prosjektet er viktig reflekteres blant annet i betydelige økonomiske bidrag og lederskap fra norsk side. Generelt pekes det også på at tilstedeværelse i PAME gir faglig input som ofte automatisk tas videre i det nasjonale arbeidet – selv om dette ikke nødvendigvis er enkelt å spore direkte.

⁶⁵ Faglig forum, Overvåkningsgruppen og Risikogruppen til den interdepartementale styringsgruppen for forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, *Det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (2010). Tilgjengelig fra http://www.torsken.kommune.no/getfile.php/1205753.688.uwtbacusww/faglig_forum_rapport_lofoten-barentshavet_150410.pdf (31.01.18).

⁶⁶ PAME, PAME Work Plan 2017–2019 (2017). Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1935/PAME_Work_Plan_2017-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y (31.01.18).

Samtidig må man ha in mente den sterke koblingen mellom PAME og norsk forvaltning, som tidvis gjør det vanskelig å fastslå nøyaktig hvilken retning kunnskapsoverføringen faktisk går. Den norske delegasjonen består i all hovedsak av ansatte i forvaltningsapparatet, og norske interesser, standarder og erfaringer fremmes dermed aktivt i PAME-sammenheng. En tydelig tendens i empirien er at kunnskapsoverføring også skjer fra norsk forvaltning til arbeidsgruppen – kanskje mer så enn omvendt. Et interessant funn i den forbindelse er norske bidrag for å få Arktisk råds medlemsland opp på et høyere nivå, både gjennom initiering og finansiering av prosjekter innad i arbeidsgruppen. Eksempelvis illustreres dette gjennom Norges aktive rolle i oppfølgingen av AMSA-rapporten og dens anbefalinger, herunder utviklingen av et overvåkningssystem for arktisk skipsfart ved bruk av Havbase,⁶⁷ og utredningen av alternative drivstoff til tungolje.⁶⁸ Norge har også deltatt i PAMEs arbeid med økosystembasert forvaltning. Dette begrepet ble satt på den nasjonale agendaen gjennom St.meld.nr. 12 (2001–2002) ‘Rent og rikt hav’.⁶⁹ Etter at økosystembasert forvaltning også ble vedtatt som et overordnet prinsipp i PAMEs marine strategiplan (2004), ble temaet løftet frem under det norske formannskapet (2006–2009), blant annet gjennom den norsk initierte rapporten ‘Best Practices in Ecosystem-Based Oceans Management in the Arctic’. Norge ledet også ‘ecosystem approach expert group’ i perioden 2009–2011.

I noen tilfeller har denne formen for ‘kunnskapsoverføring’ møtt motstand. Tungoljeprosjektet kort nevnt ovenfor er et eksempel. Opprinnelig forsøkte Norge å fremme et forbud mot bruk av tungolje i Arktis, som innført i området rundt Svalbard. Det har imidlertid ikke lyktes å få med øvrige medlemsland på denne typen tiltak, da temaet er politisk kontroversielt for flere av statene i Arktisk råd – særlig Russland. Tungolje brukes ikke bare på skip, men også i husholdninger. For Russland, som har relativt stor

⁶⁷ Prosjektnavn: Arctic Ship Traffic Data (ASTD), svarer til AMSA-anbefaling IIIB.

⁶⁸ Prosjektnavn: Heavy Fuel in the Arctic, svarer til AMSA-anbefaling IB

⁶⁹ Miljødirektoratet, Økosystembasert forvaltning (nettside, 2016). Tilgjengelig fra http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Vann_og_hav/Marin-forvaltning/Okosystembasert-forvaltning/ (31.01.18).

befolkning i nord, vil et forbud dermed få store konsekvenser. Det endelige prosjektet har derfor bestått i utredning av alternative drivstoff til tungolje og risikovurdering, resulterende i flere tekniske rapporter. Arbeidet danner likevel et viktig faglig grunnlag og det utarbeides per nå en oppsummering som skal fremlegges IMO. Til syvende og sist – som påpekt av flere informanter – er det kanskje her den viktigste kunnskapsoverføringen finner sted. Også PAMEs arbeid med Polarkoden og senere regional avfallshåndtering for skipsfart⁷⁰ understreker arbeidsgruppen som viktig arene for å danne felles posisjoner. På sikt kan dette bidra til å pushe internasjonalt regelverk i ønsket retning.

Når det er sagt – til tross for at Arktisk råds ikke har regulerende myndighet – er en av PAMEs viktigste oppgaver å utarbeide policyanbefalinger til SAOene og ministre. Fra et kunnskapsoverføringsperspektiv er her, som tidligere nevnt, presisjonen i anbefalinger og rapportene for øvrig en viktig dimensjon. Blant PAMEs produkter finnes stor variasjon på dette punktet, men en trend i senere år er likevel at anbefalinger ofte peker på tiltak som kan gjennomføres for å møte en gitt anbefaling, samt hvem som er ansvarlig for å følge opp (Arktisk råd, en konkret arbeidsgruppe, eller statene). Dette tatt i betraktning fremstår ikke presisjon som avgjørende i vurderingen av kunnskapsoverføring mellom PAME og norsk forvaltning. En forklaring er at kunnskapsoverføring ofte skjer i prosessene før forhandling og utstedelse av policyanbefalinger – i workshops og diskusjoner mellom fageksperter fra de nasjonale forvaltningene. En annen viktig forklaring er at Norge har en mer utviklet politikk på flere av PAMEs felt. Under slike omstendigheter er det generelt sett mindre sannsynlig at norsk forvaltning følger opp anbefalinger, presise eller ei. ‘Arctic offshore oil and gas guidelines’, først publisert i 1997 og oppdatert i 2002 og 2009, er et eksempel som belyser dette. Petroleumsnæringen har vært den viktigste næringen for Norge i mange år, og naturligvis er norske standarder svært høye. Retningslinjene fra PAME – beskrevet av en

⁷⁰ PAME, Regional Waste Management Strategies for Arctic Shipping; Regional Reception Facilities Plan (2017). Tilgjengelig fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1932> (31.01.18).

informant som et minste felles multiplum produkt – er dermed, ikke overraskende, lite relevante for forvaltningen.

Et lignende dog mer nyansert eksempel er norsk oppfølging av AMSA-rapporten og dens anbefalinger. Norge har allerede høye standarder for skipsfart generelt og spesielt i nord. Som med de overnevnte retningslinjene, kunne man dermed forvente liten grad av aktivitet fra norsk side innad i Arktisk råd. Forskjellen er imidlertid nasjonale interesser. Shipping er en global næring; at andre stater har høye standarder er naturligvis viktig – og en sterk motivasjon bak norsk engasjement i PAMEs påfølgende AMSA-prosjekter. Et annet viktig moment i denne sammenheng er AMSAs rapporteringssystem. Dette systemet tar kunnskapsoverføring ‘et skritt lenger’ gjennom en ‘agenda funksjon’ både på arbeidsgruppenivå og på nasjonalt nivå (les mer om dette i caset under).

Boks 3: Arctic Marine Shipping Assessment: Kunnskapsoverføring fra norsk forvaltning til PAME/Arktisk råds medlemsland

AMSA-prosjektet ble lansert i 2004 med sikte på å kartlegge skipsfart i Arktis. Blant de viktigste konklusjonene i den endelige rapporten, ferdigstilt i 2009, var følgende: 1) Høy sannsynlighet for økt tilgang til havet og lengre navigasjonssesong, samt fortsatt krevende isforhold for marine operasjoner; 2) Behov for uniforme standarder som matcher arktiske forhold og større samordning mellom medlemslandene. I møte med disse utfordringene inkluderte AMSA-rapporten 17 anbefalinger fordelt på tre temaer: Styrke arktisk sjøsikkerhet, beskytt innbyggere og miljø i Arktis, og bygge arktisk marine infrastruktur.

Som en ledende maritim nasjon hadde Norge allerede lagt stor vekt på disse utfordringene, og AMSA kan dermed ikke ses som en agendasetter på nasjonalt nivå. Med nært 110.000 ansatte i maritim sektor og en verdiskaping på 190 milliarder, var allerede norske mål og tiltak i tråd med AMSA-anbefalingene, inkludert et sterkt fokus på sikkerhet, beredskap og miljøvern. Likevel har Norge hatt en betydelig rolle i det senere oppfølgingsarbeidet knyttet til AMSA-rapporten.

Shippingindustrien er av globalt omfang, i så måte er ikke høye norske standarder tilstrekkelig. I alle tilfeller er det ekstremt viktig for Norge at regelverk for norske skip også anvendes i Arktis, av skip under internasjonale flagg. Ettersom norske standarder er høyere enn i flere andre medlemsland, ble derfor et viktig mål for Norge å fremme disse sammen med økt samarbeid innad i Arktisk råd.

Dette reflekteres blant annet i Norges oppfølging av to AMSA-anbefalinger. Under anbefaling IB – samarbeid med IMO for å styrke internasjonale standarder i Arktis – fremmet Norge forslag om å startet et prosjekt om tungolje i nord. På dette tidspunktet hadde norske myndigheter allerede innført forbud mot bruk av tungolje rundt Svalbard og, som det fremgår i flere tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet,⁷¹ var det en norsk prioritering og fremme et slikt forbud til de andre medlemslandene. Prosjektet ‘heavy fuel oil in the Arctic’ startet opp i 2010 under norsk ledelse og med DNV GL som konsulent, hvorav siste rapport ble publisert i 2016. Spesielt den tekniske kunnskapen produsert i disse rapportene er i følge informanter direkte anvendelig for nasjonalt og internasjonalt arbeid, for eksempel gjennom oppsummeringen som levers til IMO.

AMSA-anbefaling IIIB – utvikling av et overvåkningssystem for Arktisk skipsfart – er et annet eksempel på kunnskapsoverføring fra norsk forvaltning. I 2014 ble prosjektet ‘Arctic Shipping Data Service’ (nå ‘Arctic Ship Traffic Data’) igangsatt av PAME, ledet av Norge og USA. Under dette prosjektet har Norge spilt inn egne politiske tiltak,

⁷¹ Miljøverndepartementet, Tildelingsbrev 2010 til Sjøfartsdirektoratet (2010); Tildelingsbrev 2011 til Sjøfartsdirektoratet (2011). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/2011/vedlegg/brev/tildelingsbrev_2011/tildelingsbrev_sjofartdir.pdf (17.01.18); Endelig tildelingsbrev 2012 for Sjøfartsdirektoratet (2012). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/contentassets/7999c83ccc2a4fc39121d776172b7257/sjofartsdirektoratet_2012.pdf (17.01.18); Endelig tildelingsbrev 2013 for Sjøfartsdirektoratet (2013). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/contentassets/eac76c5b603a4ceebfdd7153b5cf5d2f/sjofartsdirektoratet_tildelingsbrev_2013.pdf (17.01.18); Tildelingsbrev 2014 for Sjøfartsdirektoratet (2014). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kld/tildelingsbrev/sjofartsdir_tildelingsbrev_2014.pdf (17.01.18).

som for eksempel BarentsWatch og Havbase.⁷² I 2017 ble det vedtatt at norske Havbase, gjennom PAME-prosjektet, skulle utvides til hele Arktis, og informasjon tilgjengeliggjøres for de andre statene – et viktig skritt for å øke kunnskapen om skipstrafikk i nord. Generelt sett har disse temaene vært lite kontroversielle nasjonalt (selv om spesielt tungolje er av en mer kontroversiell karakter innad i Arktisk råd). Norge har allerede, som nevnt, innført et forbud mot tungolje i området rundt Svalbard, og Havbase som nå benyttes i oppfølgingen av AMSA-anbefaling IIIB ble av Norge opprettet i 2011 – før man valgte å ta det videre inn i Arktisk råd.

Når det gjelder presisjon varierer AMSA-anbefalingene fra det generelle til mer spissede tiltak. De mer spissede tiltakene ser likevel ikke ut til å ha særlig påvirkningskraft her. Som nevnt hadde Norge i stor grad oppfylt kravene fremsatt i anbefalingene. De konkrete tiltakene er dermed ikke av direkte relevans for norsk forvaltning.

Derimot kan manglende presisjon ha hatt positiv effekt. Generelle anbefalinger gir større handlingsrom for å fremme egne interesser som ikke nødvendigvis sammenfaller med andre staters interesser. Til tross for at Norge ikke har lyktes med et tungoljeforbud i Arktisk råd, har et tema som for andre medlemsland innebærer kontrovers blitt løftet opp og fram på agendaen. Motsatt ville spesifisering av dette i en faktisk anbefaling vært nærmest umulig.

Viktigst for norsk oppfølging av AMSA-anbefalingene er nok likevel rapporteringsmekanismen, hvor statene, arbeidsgruppene og Arktisk råd annethvert år har meldt inn sine implementeringstiltak. Rapporteringsmekanismen er unik i Arktisk råd sammenheng, og har vært et viktig verktøy for å spore endring over tid. Både på nasjonalt

⁷² Røyset, J.A og Kleppe, B., Historical AIS data – «Havbase» (2015).

Tilgjengelig fra

https://pame.is/images/05_Protectec_Area/2015/PAME_2/Presentations/AMSA_4.1_-_Havbase.pdf (31.01.18); Knudsen, K., BarentsWatch (2015). Tilgjengelig fra

fra

https://pame.is/images/05_Protectec_Area/2015/PAME_2/Presentations/AMSA_4.1_-_BarentsWatch_presentation.pdf (17.01.18).

nivå og i Arktisk råd har systemet bidratt til å holde anbefalingene på agendaene over lengre perioder, slik at man faktisk får satt i gang tiltak som imøtekommer dem. Ordningen ble avsluttet i 2017 etter publisering av den fjerde statusrapporten.

Avslutningsvis må det igjen understrekes at anbefalinger og rapporter fra PAME ikke endrer norsk politikk. Kunnskap produsert i arbeidsgruppen tas likevel med i nasjonale vurderinger, og omvendt spiller norsk forvaltning inn kunnskap til PAME og de andre medlemslandene. Den nære koblingen mellom PAME og nasjonal forvaltning har nok vært en forutsetning for slik kunnskapsutveksling. Som tidligere nevnt er den norske delegasjonen til PAME i stor grad sammensatt av ansatte i forvaltningsapparatet. Av den grunn er ikke videreformidling av kunnskap, den ene eller andre veien, fullt så avhengig av enkeltpersoner. Nasjonalt bærer PAME-arbeidet preg av å være godt formalisert. Den norske delegasjonen jobber basert på mandater og har formøter før PAME-møter, altså to ganger i året. Samarbeid på tvers av departementene fungerer også godt, særlig mellom Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Relasjonen til UD er noe mer personavhengig, spesielt på grunn av hyppige utskiftninger. Med tanke på UD's koordinerende rolle kan det her være uheldig at nye byråkrater bruker tid på å forstå hvem og hvor informasjon fra Arktisk råd skal distribueres.

Oppsummering, mål og tiltak

De tre arbeidsgruppene viser at spennet i Arktisk råd er stort. AMAPs brede tilstandsvurderinger av regional forurensning, CAFFs kunnskapsoppbygging om arktiske økosystemer og PAMEs mer policyrettede fokus på for eksempel shipping har alle bidratt til å øke vår forståelse av miljømessige og klimatiske utfordringer i regionen. Alle arbeidsgruppene har likevel det kjennetegnet at suksessen har vært størst på den regionale og internasjonale scene. Det er der den har vært lettest å måle. Norge er i stor grad i forkant når det gjelder nasjonale reguleringer og har heller, stort sett, brukt kunnskapen fra arbeidsgruppene inn i internasjonale forhandlinger og kunnskapsoppbygging. For AMAPs del er

arbeidet opp mot Stockholmkonvensjonen, Minimatakonvensjonen og de internasjonale klimaforhandlingene gode eksempler. Når det gjelder CAFF er den nære koblingen opp mot globalt biodiversitets arbeid tydelig, gjennom for eksempel CBD, og CMS-konvensjonene. PAME, på sin side, har spilt inn i IMO, blant annet i forbindelse med Polarkoden. En viktig erkjennelse er dermed at utfordringer i Arktis må finne sine løsninger globalt. Utfordringene vi ser i Arktis er i stor grad importerte utfordringer. Denne innsikten står også sentralt for å forstå hvorfor samarbeidet har vært mulig. De arktiske statene har fellesinteresser i å fronte fellesutfordringer globalt. Det er selvfølgelig store variasjoner her, men det er uansett en bærebjelke i samarbeidet.

Vanskeligere er det at spore den direkte effekten av arbeidet i Arktisk Råds arbeidsgrupper på norsk forvaltning. Dette skyldes først og fremmest at arbeidsgruppene ofte er tilbakeholdende med å opptre normativt og formulere noe som kan oppfattes som politisk. Det gjelder ikke minst når det handler om mulig begrensning av suverene rettigheter som anbefalinger om maritime verneområder og tiltak for hvordan man bør regulere nasjonale utslipp av klimagasser. Derfor er arbeidsgruppenes anbefalinger ofte rundt formulert. Det finnes likevel unntak, for eksempel de mer spisse anbefalingene fra PAMEs utredninger og AMAPs arbeid med miljøgifter. Anbefalingene om begrensning av utslipp av sot og metan er ytterligere eksempler på håndgripelig veiledning fra Arktisk råd til statene. Dog er ikke disse anbefalingene utarbeidet av AMAP, men av en ad hoc-nedsatt teknisk arbeidsgruppe.

En ytterligere grunn til at effekten er vanskelig å måle i norsk forvaltning er at Norge ofte er i forkant i forhold til tiltak foreslått av arbeidsgruppene, og at ambisjonen heller har vært å 'bruke' arbeidsgruppene for at de øvrige landene i Arktisk råd kan komme på samme nivå. Arbeidsgruppenes produkter har hatt mest effekt på norsk forvaltning når de er konkrete, som for eksempel marin forvaltning (PAME) og forvaltning av sjøfuglearter i CAFF. Anbefalinger om fremtidig behov for forskning og overvåkning, som i CAFFs Circumpolar Biodiversity Monitoring Program (CBMP), har også hatt betydning for norske forskningsprioriteringer.

Utover dette risikerer arbeidsgruppene effekt å bli svekket som følge av Arktisk råds stadig voksende portefølje. Det er flere og flere aktører som ser mot Arktis og det iverksettes stadig flere prosjekter. Dessuten flytter den økende bruken av task-forces de mest policy-relevante arbeidsoppgavene vekk fra arbeidsgruppene. De siste to-tre årene har vi likevel sett større bevissthet i det arktiske samarbeidet rundt koordinering og behovet for å forbedre dette punktet. Så å si alle våre respondenter hevder at vi har sett en bedring her. Dette har særlig kommet til syne ved at de norske delegasjonene til arbeidsgruppene i større grad har vært samkjørte i forkant av møter i Arktisk råd. Kommunikasjonen og koordineringen har også blitt styrket ved implementering og anvendelse av arbeidsgruppene output, men her er rommet for forbedringer større.

Med dette som bakteppe og med disse utfordringene in mente har vi ønsket å se nærmere på hvordan nasjonal forvaltning kan bli bedre til å «bruke» kunnskapen sammenstilt i arbeidsgruppene. Blant de fem faktorene vi har sett på – vitenskapelig enighet, økonomisk/politisk kontrovers, offentlig/politisk oppmerksomhet, presisjon og organisering – er det særlig knyttet til de to siste at vi ser størst forbedringspotensial. Når det gjelder vitenskapelig enighet er arbeidsgruppene allerede langt fremme, ser vi til økonomisk og politisk kontrovers, så er det i større grad utenfor forvaltningens kontroll, og den offentlige og politiske oppmerksomheten er det vanskeligere og framsette konkrete tiltak mot. Når det gjelder presisjon og organisering, er det derimot mulig å foreslå (og forhåpentligvis iverksette) endringer som kan bedre forholdet mellom Arktisk råd-/arbeidsgruppenivå og nasjonalt nivå, og den kunnskapsoverføringen som finner sted i dette spennet. Til tross for at det er stor variasjon mellom arbeidsgruppene og mellom deres produkter, er det visse tilbakevendende utfordringer som bør adresseres. I påfølgende avsnitt har vi formulert to overordnede mål og seks konkrete tiltak presentert under overskriftene *presisjon* og *koordinering*.

Presisjon

Mangel på presisjon har tidvis gjort det vanskelig å følge opp arbeidet i Arktisk råd. Vi mener derfor at arbeidsgruppene generelt bør være mer presise i sitt arbeid, og at norske representanter i arbeidsgruppene bør

arbeide for at dette skjer. Vi er oppmerksomme på at der er forskjeller mellom arbeidsgruppene og mellom deres anbefalinger på dette punktet. Vi er også oppmerksomme på at ønsket om mer presisjon kan føre med seg ytterligere uenighet og diskusjon i arbeidsgruppene om formuleringer. Fordi Arktisk råds beslutninger blir tatt ved konsensus, vil mer presise anbefalinger kun realiseres dersom landenes representanter er enige om det⁷³. Vi har formulert følgende overordnede mål:

A. Forholdet mellom nasjonal forvaltning og Arktisk råds arbeidsgrupper bør styrkes gjennom nærmere presiseringer av arbeidsoppgaver og ansvarsfordeling.

Et slikt mål kan nås ved å iverksette en rekke mer konkrete tiltak. Vi har formulert følgende tre.

1. I sine anbefalinger bør arbeidsgruppene tydeliggjøre hvem som har hovedansvar for iverksettelsen av de gitte forslagene.

Et slikt tiltak er koblet både til «bestillingen» fra nasjonal forvaltning inn i Arktisk råd og det faktiske arbeidet gjort i sammenstillingen av arbeidsgruppens rapporter. Et eksempel er hvordan man i enkelte rapporter presiserer hvem anbefalingen er rettet mot, for eksempel videre arbeid i arbeidsgruppen, i nasjonal forvaltning og/eller internasjonale konvensjoner. Slike konkretiseringer bør vedlikeholdes, videreføres og styrkes. Vi mener at en slik presisering vil styrke anvendelsen av kunnskap produsert og sammenstilt i arbeidsgruppene. Argumentene for noe bredere anbefalinger bør likevel ikke ignoreres, og i forlengelsen av tiltak 1 foreslår vi dermed:

⁷³ Som tidligere nevnt er ikke konsensus på arbeidsgruppenivå det samme som konsensus på ministernivå. Det er et større handlingsrom på arbeidsgruppenivå, men det vil selvfølgelig også variere mellom arbeidsgruppene, kontekst og tema.

2. *Skillet mellom overordnede anbefalinger og konkrete tiltak bør bli tydeligere i arbeidsgruppens produkter.*

Et slikt tiltak er nærmere koblet til utfordringens karakter enn hvem som skal stå ansvarlig for implementeringen. Et sentralt poeng er at en 'politisering' av arbeidsgruppene rommer risiko for at det vitenskapelige arbeidet nedprioriteres og blir av dårligere kvalitet. Hvis tid og ressurser brukes til å komme fram til en utvannet anbefaling som alle statene skal implementere, risikerer man at det vitenskapelige arbeidet usynliggjøres. Dette bør ikke skje. Oppbygning av kunnskap om arktiske miljøforhold blant fagfolk uten politiske dagsordener er en avgjørende forutsetning for vitenskapelig underbyggde beslutninger på politisk nivå. Omvendt, hvis den vitenskapelige dokumentasjon påviser miljøskader, som vil kunne hjelpes av nasjonale handlinger (og av felles arktiske handlinger), bør arbeidsgruppene også kunne komme med nærmere anbefalinger til disse handlingene. Dette vil være i overensstemmelse med Arktisk råds ønske om å bli mere policy-relevant.

Et tiltak for å møte denne utfordringen er å være bevisst dette skille i utarbeidningen av anbefalinger, altså en ambisiøs og vitenskapelig godt forankret overordnet anbefaling med en rekke konkrete tiltak hvor de ulike aktørene (statene) får flere mulige spor å følge for å møte den overordnede anbefalingen. Dette vil gjøre det lettere for statene å gi sin tilslutning til anbefalingene, da man skisserer ulike veier til målet. Disse konkrete tiltakene kan da også i større grad være gjenstand for evaluering og monitorering, noe som leder oss til tiltak tre:

3. *Styrke overvåkning og selvevaluering av implementeringen av anbefalinger og bruk av kunnskap fra arbeidsgruppene (hva har blitt fulgt opp og hvordan?).*

En nærmere konkretisering av et slikt tiltak vil være å se nærmere på overvåkningsmekanismen utformet innenfor AMSA og dra erfaringer fra den selvevalueringen som amerikanerne gjorde i forbindelse med sin

formannskapsperiode.⁷⁴ Vi er også kjent med at Grønland er i gang med en selvevaluering av den nasjonale oppfølgingen av ABA, og at det fra norsk side har vært interesse for gjennomgang og oppfølging av CAFFs rapport om fremmede arter. En måte å fortsette denne trenden på, dog på mer systematisk vis, vil være at KLD utformer en jevnlig oppdatert liste over anbefalingene fra arbeidsgruppene. Det har blitt vurdert tidligere, men bør vurderes igjen. Selv om det ikke er et formelt krav om at anbefalinger fra arbeidsgruppene blir fulgt opp nasjonalt, ville en implementeringsstrategi og en etterfølgende systematisk evaluering av arbeidsgruppeaktiviteter potensielt gi mer offentlig og politisk oppmerksomhet om arbeidsgruppene. En slik strategi kan også bidra til å holde fokus på anbefalinger over tid, hvilket øker sannsynligheten for at andre medlemsland responderer på dem.

Disse tre tiltakene vil i større grad strømlinjeforme hvordan forholdet mellom arbeidsgruppene og forvaltningen er organisert. Det vil fortsatt være forskjeller mellom arbeidsfeltene og dermed de tiltak som besluttes, f.eks. mellom tiltak for miljøgifter og klima (AMAP) og mellom tiltak for skipsfart og verneområder (PAME) og sjøfugler og forvaltning av hele økosystemer (CAFF). Det vil dermed være naturlig, med utgangspunkt i de foreslåtte tiltakene presentert i denne rapporten, at ulike erfaringer innenfor arbeidsgruppene diskuteres på delegasjonsnivå.

Koordinering

Målet om ytterligere presisjon kan ikke kobles fra et mål om bedre koordinering. Det gjelder både i Arktisk råd og i det nasjonale norske arbeidet med Arktisk råd. Slik vi beskrev i innledningen har Rådets portefølje økt og antallet aktører med arktiske interesser har blitt flere. Dette er en utfordring, og har selvfølgelig lagt et stort press på Arktisk råd for å styrke koordinering og presisjon i sitt arbeid. Denne utviklingen har også betydning for forholdet mellom de arbeidsgruppene vi har sett på i

⁷⁴ Arctic Council Ministerial Declarations 1998–2015. United States Implementation (2017) Tilgjengelig fra: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2028/US_%20Implementations_of_1998-2015_Declarations_Report.pdf?sequence=2&isAllowed=y (30.01.18)

denne rapporten og norsk miljø- og klimaforvaltning. En sentral erkjennelse er at så lenge Arktisk råd fortsetter å øke sin portefølje vil man nødvendigvis måtte styrke koordineringen ytterligere på nasjonalt nivå, eller i verste fall prioritere ned arbeidet med Arktisk råd pga. manglende kapasitet.

Diskusjonen om overlapp og mangelfull kommunikasjon i Arktisk råd er ikke ny.⁷⁵ Som tidligere nevnt har likevel arbeidet blitt bedre koordinert de seneste år. I norsk forvaltning reflekteres dette tydeligst ved den økte samhandlingen mellom deltakerne i arbeidsgruppene i forkant av Arktisk råd-møter. På nasjonalt nivå har man i større grad gått inn i Arktisk råd-arbeidet med en omforent forståelse av hva som er Norges posisjon innen de ulike arbeidsfeltene. Det er likevel rom for forbedringer også her. Der forbedringspotensialet er størst er i den direkte anvendelsen og implementeringen av arbeidet og anbefalingene fra arbeidsgruppene. Vi har dermed formulert følgende overordnede mål:

B. Styrke den interne koordinering i Arktisk råd og den nasjonale koordinering i tilknytning til rapporter og anbefalinger fra arbeidsgruppene

En slik overordnet anbefaling må også konkretiseres. Vi har formulert følgende tre tiltak:

1. Koordinert oppfølging av ministermøtene i Arktisk råd.

Dette tiltaket adresserer utfordringer koblet til hvem som skal følge opp det som blir vedtatt fra ministermøtene: Hva ble oppfattet som politisk viktig? Innenfor hvilke arbeidsområder ble koordineringsutfordringene

⁷⁵ Haavisto, P., *Review of the Arctic Council Structures* (2001). Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/449/ACSAO-FI01_6_AC_Structure_final.pdf?sequence=1 (31.01.18); Rottem, 'The Use of Arctic Science: POPs, Norway and the Stockholm Convention'; Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd.*

ansett som størst? I den forbindelse er også de ulike arktiske temaene på den offentlige og politiske agendaen, og det vil dermed være lettere å legge til rette for å følge opp de politiske føringene som kommer fra ministermøtene. En slik oppfølging vil være av særlig relevans for problemstillinger som er tverrsektorielle, hvor ansvarsområde er mer fragmentert (som for eksempel klimatilpasning, bekjempelse av fremmede arter og økosystembasert forvaltning, enn i mer spissede arbeidsfelt (for eksempel nominering av nye POPs, skipsfart og sjøfugl). En utvidelse av et slikt tiltak vil være å gjennomføre koordinering også etter arbeidsgruppemøtene. Dette tiltaket er igjen nært koblet til det neste.

2. *Iverksette et «pilotprosjekt» i Arktisk Råd for å tydeliggjøre hvordan arbeidsgruppene kan koordineres bedre.*

Til tross for at brorparten av våre respondenter og tidligere analyser viser at koordinering mellom arbeidsgruppene har blitt styrket, gjør blant annet den utvidede porteføljen til Rådet det nødvendig med ytterligere innsats. Det mest nærliggende eksempelet er marin forsøpling, hvor PAME har startet en innledende studie. Temaets høye aktualitet vil også kunne gi politisk støtte til å iverksette et slikt fellesprosjekt på tvers av arbeidsgruppene. Den naturlige oppdelingen vil være at AMAP og CAFF med sin lange erfaring med tilstandsvurderinger vil kartlegge utfordringen. PAME med sin tyngde på policy-anbefalinger, vil kunne framsette ulike tiltak for å møte utfordringen og ACAP vil kunne iverksette konkrete lokale prosjekter, altså fungere som iverksetter. Lignende fellesprosjekter har blitt gjennomført tidligere, med ACIA som det beste eksempelet, og ACAP er jo også et produkt av en oppfatning om at AMAP trengte en «iverksetter». Det å se på tvers i et «nytt» felt, vil likevel kunne tydeliggjøre overlapp mellom arbeidsgruppene, og dermed også ha relevans for annet arbeid i Arktisk råd.

3. *Departementene, og da spesielt KLD og UD, bør ta sterkere styring når det gjelder koordineringen, prioriteringen og begrensningen av arbeidsgruppenes portefølje.*

Det er behov for at arbeidet i Arktisk råd blir gjort mere strømlinjet, integrert og prioritert. Eller som en av våre informanter uttalte: 'Vil man ha gode, handlingsorienterte «produkter» fra Arktisk råd med større oppmerksomhet i Norge, må man spre seg over mindre.' Norge bør arbeide for dette i Arktisk råd. Et slikt tiltak er nært koblet til minister- og SAO-nivå. Utfordringen er som beskrevet i innledningen, at Arktisk råds portefølje har økt markant de seneste år. I en tidligere publisert rapport omtales et slikt tiltak mer utførlig, og hovedbudskapet er at Arktisk råd må ha en klarere visjon om hvilke arbeidsfelt som prioriteres i gitte perioder (utover formannskapsperiodene).⁷⁶ Det pågående arbeidet på SAO-nivå om å formulere en strategi for Rådet bør behandle denne utfordringen.

Parallelt er det behov for klarere styring fra UD og KLD av den norske innsatsen i Arktisk råd. Blant annet med prioriteringer og klarere instruksjoner til Miljødirektoratet om hva Norge skal legge vekt på og ved tildeling av ressurser. På grunn av de arktiske miljøproblemers sektorovergrepene karakter, er det også bruk for tettere samarbeid med de enkelte sektordepartementer. Flere av tiltakene presentert her, vil kunne styrke dette samarbeidet.

Avslutning

Hovedmålet i denne rapporten har vært å se på organiseringen av forholdet mellom arbeidsgruppene i Arktisk råd og nasjonal forvaltning. Det er likevel umulig å si noe fornuftig om denne organiseringen uten å avtegne det brede bildet som vi gjorde i innledningen og i beskrivelsen av arbeidsgruppene. Kunnskapsoverføring, grad av presisjon i anbefalinger og suksessfull implementering av anbefalinger er avhengig av kontekst. Mulighetsrommet for bruk av og oppbygging av kunnskap innenfor Arktisk råd er også avhengig av ulike staters interesser og politisk og økonomisk kontrovers rundt gitte temaer. Det betyr likevel ikke at nasjonale organisatoriske forhold ikke er av betydning. Brorparten av respondentene i vår rapport hevdet at koordineringen mellom arbeidsgruppene har blitt bedre, noe som også har styrket den enkelte

⁷⁶ Rottem, S., *The Arctic Council: Vision, structure and participation*, FNI Report 4/2016 (Lysaker, FNI, 2016)

arbeidsgruppe. Dette var en dyd av nødvendighet all den tid de arktiske problemstillingene har blitt mer og mer komplekse, og må ses i sammenheng. Bildet som avtegnes er at forvaltningen har blitt bedre til å ha en felles plattform før man har gått inn i arbeidsgruppene. Mandatet har blitt tydeligere.

Det er likevel ikke noe nytt at komplekse problemstillinger krever samarbeid mellom arbeidsgruppene. AMAP var for eksempel ledende sammen med CAFF i arbeidet med ACIA-rapporten. Hvor rapporten munnet ut i anbefalinger om hvordan man skulle møte klimaendringene i Arktis, særlig arbeidet med tilpasningstiltak fikk betydning. I Norge kommer dette til uttrykk gjennom ulike klimatilpasningstiltak i nord og opprettelsen av NorACIA.⁷⁷ Vi ser også en økende tendens til at Arktisk råd og her AMAP som tidligere nevnt går fra decision shaping til decision making. I den forstand at anbefalingene har fått en noe mer bindende karakter (men ikke strengt juridisk bindende) og at man har opprettet bedre mekanismer for oppfølging av de anbefalingene og den kunnskapen som kommer fra Arktisk råd. Videre er den politiske styringen av Arktisk råd blitt tydeligere. Det betyr ikke at man er i mål. I denne rapporten har vi dermed framsatt to overordnede mål og seks konkrete tiltak som kan fungere som verktøy for å ytterligere styrke forholdet mellom nasjonal forvaltning og det arbeidet som gjøres i Arktisk råds arbeidsgrupper.

⁷⁷ Soltvedt, 'Soft Law, Solid Implementation? The Influence of Precision, Monitoring and Stakeholder Involvement on Norwegian Implementation of Arctic Council Recommendations'.

Intervjuer

Anja Elisenberg, seniorrådgiver, KLD, delegasjonsleder i PAME

Birgit Njaastad, seniorrådgiver, Polarinstituttet, miljø- og kartavdelingen

Cecilie von Quillfeldt, seniorrådgiver, Polarinstituttet, miljø- og kartavdelingen, med i PAMEs ekspertgruppe for økosystembasert forvaltning

Eirik Hovland Steindal, forsker, NIVA, seksjon for vann og samfunn

Else Berit Eikeland, Ambassadør, tidligere SAO, UD

Fredrik Theisen, , fagdirektør, KLD

Gunnhild Eriksen, seniorrådgiver, UD, Avdeling for økonomi og utvikling

Inger Eikermann, Statens Strålevern

Jon Fuglestad, fungerende sekretariatsleder, AMAP

Lars-Otto Reiersen, tidligere sekretariatsleder, AMAP

Marianne Kroglund, sjefingeniør, miljøgiftavdelingen, Miljødirektoratet

Marit Nyborg, seniorrådgiver, KLD

Marthe Merethe Haugan, seniorrådgiver, Miljødirektoratet, miljøgiftavdelingen, internasjonal seksjon.

Morten Ekker, seniorrådgiver, Miljødirektoratet, arts- og vannavdelingen, viltseksjonen.

Reidar Hindrum, seniorrådgiver, Miljødirektoratet, Arts- og vannavdeling, seksjon for miljøovervåking og kartlegg.

Reneé Sauve, PAME chair 2017–2019

Siv Christin Gaalaas, fagdirektør, NFD, maritim avdeling

Tom Barry, sekretariatsleder, CAFF

Referanser

Abbott, K.W. og Snidal, D., 'Hard and Soft Law in International Governance', *International Organization* 54 (2000).

Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (2011). Tilgjengelig fra <http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2016/06/SAR-Agreement-signed-text-EN-FR-RU.pdf> (30.01.18).

Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic (2013). Tilgjengelig fra <https://arctic-council.org/eppr/agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic/> (30.01.18).

Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation (2017). Tilgjengelig fra: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> (30.01.18).

AMAP, *AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues* (1998). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-report-arctic-pollution-issues/68> (30.01.18).

AMAP, *Arctic Pollution* (2002) Tilgjengelig fra: <http://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2002/69> (30.01.18).

AMAP, *AMAP Assessment: Human Health in the Arctic* (2003). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2002-human-health-in-the-arctic/95> (30.01.18).

AMAP, *AMAP Assessment: Human Health in the Arctic* (2009). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2009-human-health-in-the-arctic/98> (30.01.18).

AMAP, *Arctic Pollution* (2009) Tilgjengelig fra: <http://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2009/88> (30.01.18).

AMAP, *AMAP Strategic Framework 2010+* (2010). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-strategic-framework-2010/126> (30.01.18).

AMAP, *Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic* (2011). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost-in-the-arctic-swipa-climate-change-and-the-cryosphere/743> (30.01.18).

AMAP, *AMAP Assessment 2015: Black carbon and ozone as Arctic climate forcers* (2015). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2015-black-carbon-and-ozone-as-arctic-climate-forcers/1299> (30.01.18).

AMAP, *Arctic Pollution Issues 2015. Summary for policy-makers* (2015). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/summary-for-policy-makers-arctic-pollution-issues-2015/1195> (31.01.18).

AMAP, *Adaptation Actions for a Changing Arctic: Perspectives from the Barents Area* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/adaptation-actions-for-a-changing-arctic-perspectives-from-the-barents-area/1604> (31.01.18).

AMAP, *Chemicals of Emerging Arctic Concerns. Summary for Policy-makers* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/chemicals-of-emerging-arctic-concern.-summary-for-policy-makers/1533> (31.01.18).

AMAP, *Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost-in-the-arctic-swipa-2017/1610> (30.01.18).

AMAP, *SWIPA. Summary for Policy-makers* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost.-summary-for-policy-makers/1532> (31.01.18).

AMAP, CAFF og IASC, *Arctic Climate Impact Assessment* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). Tilgjengelig fra <https://www.amap.no/documents/doc/arctic-climate-impact-assessment/796> (30.01.18).

Andresen, S., Rosendal K. og Skjærseth J.B., 'Designing Knowledge-Based, Integrated Management Systems for Environmental Governance', i Ariel Dinar (red), *Natural resources and environmental policy in the era of global change* (Singapore: World Scientific, 2017), pp. 439-456.

Andresen, S., Skodvin, S.T., Underdal A. og Wettestad, J.B., *Science and politics in international environmental regimes* (Manchester: Manchester University Press, 2000).

Arctic Council, *Vision for the Arctic* (2013). Tilgjengelig fra https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/287/MM08_Kiruna_Vision_for_the_Arctic_Final_formatted%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (30.01.18).

Arctic Council, *Task Force on Short-Lived Climate Forcers (SLCF)* (nettside, 2015). Tilgjengelig fra <http://www.arctic-council.org/index.php/en/task-forces/76-slcf> (30.01.2018).

Arctic Council, *Fairbanks Declaration* (2017). Tilgjengelig fra https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4339-v1-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration_Brochure_Version_w_Layout.PDF?sequence=8&isAllowed=y (30.01.18).

CAFF, *Programme for the Conservation of Arctic Flora and Fauna Framework Document* (1993).
CAFF, *CPAN Strategy and Action Plan, CAFF Habitat Conservation Report no. 6* (1996). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/strategies-series/95-cpan-strategy-and-action-plan> (31.01.18).

CAFF, Arctic Species Trend Index (2010). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/asti/about> (31.01.18).

CAFF, *Arctic Biodiversity Assessment* (2013). Tilgjengelig fra <https://www.arcticbiodiversity.is/> (31.01.18).

CAFF, *Actions for Arctic Biodiversity 2013-2021. Implementing the recommendations of the Arctic Biodiversity Assessment* (2015). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/administrative-series/293-actions-for-arctic-biodiversity-2013-2021-implementing-the-recommendations-of-th> (31.01.18).

CAFF, Arctic Migratory Birds Initiative (AMBI) Work Plan 2015 – 2019 (2015). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/strategies-series/295-arctic-migratory-birds-initiative-ambi-work-plan-2015-2019> (31.01.18).

CAFF, *Arctic Invasive Alien Species* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/invasive-species> (31.01.18).

CAFF, CBMP (nettside, 2018). Tilgjengelig fra <https://www.caff.is/monitoring> (31.01.18).

CAFF, *State of the Arctic Marine Biodiversity Report* (2017). Tilgjengelig fra <https://www.arcticbiodiversity.is/marine> (31.01.18).

CBD, *Global Biodiversity Outlook 4* (2014). Tilgjengelig fra <https://www.cbd.int/gbo4/> (31.01.18).

Chater, A., 'Arctic Council', in James Sperling, *Handbook of Governance and Security* (London: Edward Elgar, 2014).

Duyck, S., 'Which canary in the coalmine? The Arctic in the international climate change regime', i T. Koivurova, G. Alfredsson and W. Hasanat (red), *The Yearbook of Polar Law* 4 (2012) (Brill: Leiden, 2012).

Expert Group on Black Carbon and Methane, *Summary of progress and recommendations 2017* (2017). Tilgjengelig fra https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1936/EDOCS-4319-v1-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_EGBCM-report-complete-with-covers-and-colophon-letter-size.pdf?sequence=5&isAllowed=y (30.01.18).

Faglig forum, Overvåkningsgruppen og Risikogruppen til den interdepartementale styringsgruppen for forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, *Det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (2010). Tilgjengelig fra http://www.torsken.kommune.no/getfile.php/1205753.688.uwtbacusww/faglig_forum_rapport_lofoten-barentshavet_150410.pdf (31.01.18).

Haavisto, P., *Review of the Arctic Council Structures* (2001). Tilgjengelig fra https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/449/ACSAO-FI01_6_AC_Structure_final.pdf?sequence=1 (31.01.18).

Kankaanpää, P. and Young, O., 'The effectiveness of the Arctic Council', *Polar Research* 31 (2012).

Klima- og miljødepartementet, Endelig tildelingsbrev 2013 for Sjøfartsdirektoratet (2013). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/contentassets/eac76c5b603a4ceebfdd7153b5cf5d2f/sjofartsdirektoratet_tildelingsbrev_2013.pdf (17.01.18);

Klima- og miljødepartementet, Tildelingsbrev 2014 for Sjøfartsdirektoratet (2014). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kld/tildelingsbrev/sjofart_sdir_tildelingsbrev_2014.pdf (17.01.18).

Klima- og miljødepartementet, Tildelingsbrev Miljødirektoratet (2016). Tilgjengelig fra ://www.regjeringen.no/contentassets/ab73dcc339ba4a498f8e17df76305bed/miljodirektoratet_tildelingsbrev_2016.pdf (30.01.18)

Knudsen, K., BarentsWatch (2015). Tilgjengelig fra https://pame.is/images/05_Protectec_Area/2015/PAME_2/Presentations/AMSA_4.1_-_BarentsWatch_presentation.pdf (17.01.18).

Miljødirektoratet, Økosystembasert forvaltning (nettside, 2016). Tilgjengelig fra http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Vann_og_hav/Marin-forvaltning/Okosystembasert-forvaltning/ (31.01.18).

Miljøverndepartementet, Tildelingsbrev 2010 til Sjøfartsdirektoratet (2010).
Miljøverndepartementet, Tildelingsbrev 2011 til Sjøfartsdirektoratet (2011). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/2011/vedlegg/brev/tildelingsbrev_2011/tildelingsbrev_sjofartdir.pdf (17.01.18);

Miljøverndepartementet, Endelig tildelingsbrev 2012 for Sjøfartsdirektoratet (2012). Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/contentassets/7999c83ccc2a4fc39121d776172b7257/sjofartsdirektoratet_2012.pdf (17.01.18);

PAME, *PAME report on the status of 1996 recommendations* (2002). Tilgjengelig fra https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1591/MM03_PAME_Attachment_2.pdf?sequence=3&isAllowed=y (17.01.18).

PAME, PAME's contribution to the Arctic Council (2001). Tilgjengelig fra https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/472/ACSAO-FI02_5_3_3_pame_wssd.pdf?sequence=1&isAllowed=y (17.01.18).

PAME, *Arctic Marine Shipping Assessment* (2009). Tilgjengelig fra <https://pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/amsa> (30.01.18).

PAME, Arctic Ocean Review phase I and II (2011, 2013). Tilgjengelig fra <https://arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/327-arctic-ocean-review-project-aor> (31.01.18).

PAME, Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas (2015). Tilgjengelig fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/417> (31.01.18).

PAME, PAME Work Plan 2017–2019 (2017). Tilgjengelig fra https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1935/PAME_Work_Plan_2017-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y (31.01.18).

Prip, C., 'The Arctic Council and Biodiversity – need for stronger management framework?', *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2 (2016).

Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd*, Dokument 3:3(2014-2015).

Regjeringen, Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold. Tilgjengelig fra www.regjeringen.no/contentassets/902deab2906342dd823906d06ed05db2/no/pdfs/stm201520160014000dddpdfs.pdf (31.01.18).

Rottem, S., *The Arctic Council: Vision, structure and participation*, FNI Report 4/2016 (Lysaker, FNI, 2016)

Rottem, S., 'The Use of Arctic Science: POPs, Norway and the Stockholm Convention', *Arctic Review on Law and Politics* 8 (2017).

Røyset, J.A. og Kleppe, B., Historical AIS data – «Havbase» (2015). Tilgjengelig fra https://pame.is/images/05_Protectec_Area/2015/PAME_2/Presentations/AMSA_4.1_-_Havbase.pdf (31.01.18).

Soltvedt, I., 'Soft Law, Solid Implementation? The Influence of Precision, Monitoring and Stakeholder Involvement on Norwegian Implementation of Arctic Council Recommendations', *Arctic Review on Law and Politics* 8 (2017).

Soltvedt, I. og Rottem, S., *The Arctic Council: Policy Recommendations and National Implementation*, FNI Report 7/2016 (Lysaker: FNI, 2016).

VanderZwaag, D., 'Land-based marine pollution and the Arctic', in Davor Vidas, *Protecting the Polar Marine Environment: Law and Policy for Pollution Prevention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

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**