

Kunnskapsbaserte beslutningsverktøy?

Syntese av samfunnsvitenskapelig forskning på marine forvaltningsplaner (2005–2019)

Gisle Andersen (NORCE), Brigt Dale (Nordlandsforskning) & Berit Kristoffersen (UiT)



[Røst. Foto: Carsten Aniksdal]

Prosjekttittel: Syntese av samfunnsvitenskapelige analyser av norsk havforvaltning
Prosjektnummer: 100524
Institusjon: NORCE Norwegian Research Centre
Oppdragsgiver(e): Klima- og miljødepartementet

Gradering: Åpen
Rapportnr.: 30-2019
ISBN: 978-82-8408-051-2
Antall sider: 48
Publiseringsmnd.: 12
Stikkord: Marin forvaltning, forvaltningsplan, økosystembasert, Barentshavet, Lofoten
Bildegtekst og kreditering: Forsidefoto: Fra Røst. Alle fotografier av Carsten Aniksdal, gjengitt med tillatelse.

Forord

Denne rapporten er del av prosjektet Syntese av samfunnsvitenskapelige analyser av norsk havforvaltning. Prosjektet har vært finansiert av Klima- og miljødepartementet gjennom tilskuddsordningen Arktis 2030. Dette er prosjektets norskspråklige sluttrapport, det er også utarbeidet en engelskspråklig sluttrapport.

Hovedmålet med prosjekter har vært å sammenstille den samfunnsvitenskapelige forskningen som har vært gjort på norsk havforvaltning, med særlig vekt på forvaltningsplanprosessen og implementeringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten. I tillegg har prosjektet søkt å identifisere, i samarbeid med sentrale aktører, hvilke problemstillinger som særlig bør tas hensyn til i videreutviklingen av forvaltningsplansystemet.

Prosjektgruppen vil takke departementet for finansiering. Vi vil også takke deltagerne i Havforum og enkeltforskere som har gitt verdifulle tilbakemeldinger på tidligere utkast og bidratt i diskusjoner om funn og mulige tiltak.

Berit Kristoffersen, Brigt Dale og Gisle Andersen

Tromsø, Kabelvåg, Bergen 10.12 2019

Innhold

Forord.....	3
1. Oppsummering av hovedfunn.....	5
2. Innledning	7
2.1 Bakgrunn	7
2.2 Formålet med denne rapporten	8
2.3 Fremgangsmåte, avgrensinger og begrensninger.....	8
3. Bakgrunn for etablering av forvaltningsplansystemet.....	11
3.1 Forvaltningsplansystemet i historisk perspektiv	11
3.2 Hvordan kan utformingen av plansystemet forstås?	12
3.3 Spenning mellom faglige og politiske vurderinger.....	13
3.4 Om strukturen til del 4 til 7.....	15
4. Styrker og svakheter ved kunnskapsproduksjonen	16
4.1 Analyser av kunnskapsproduksjonen.....	16
4.2 Om risikoforståelsen – Macondoprosessen som eksempel	18
4.3 Reduksjon av kompleksitet og selvrefererende tendenser.....	20
5. Den juridiske statusen til forvaltningsplanene	23
5.1 Iskantsonen som eksempel.....	24
6. Forvaltningsplansystemets påvirkning på havmiljøpolitikken nasjonalt og internasj.....	28
7. Lokal og nasjonal medvirkning og påvirkning.....	31
7.1 Hvilke kunnskapsformer er relevante og gyldige?	33
7.2 Konsekvenser av ulike aktørers påvirkning.....	33
8. Avsluttende drøfting og anbefalinger.....	38
8.1 Plansystemet ser i relativt liten grad ut til å redusere muligheten for å drive med sektorpolitikk.....	38
8.2 Det er avdekket en rekke utfordringer knyttet til kunnskapsproduksjonen og organiseringen av den	39
8.3 Medvirkning og politisk forankring	40
8.4 Oppsummering av hovedanbefalinger	41
8.5 Forskningsbehov	41
Bibliografi	42

1. Oppsummering av hovedfunn

De marine forvaltningsplanene er eksempler på en bevegelse mot mer helhetlige og økosystembaserte systemer for naturforvaltning som har funnet sted over store deler av den (vestlige) verden de siste 20 årene (del 2).

Kunnskapsgrunnlaget er forventet å tilfredsstillende allmenne normer for vitenskapsbasert kunnskap. Arbeidet med å legge et kunnskapsgrunnlag for forvaltningsplanene skjer samtidig innenfor en hierarkisk linjeorganisasjon preget av vertikalfordelt autoritet (del 3). Den spesifikke utformingen av plansystemet har skapt en vedvarende spenning mellom faglige og politiske vurderinger.

Organiseringen av forvaltningsplansystemet er innrettet mot å produsere *politisk* relevant kunnskap. Systemet er sannsynligvis relativt ressurseffektivt, det er både fleksibelt og robust. Organiseringsmåten gjør at systemet er godt rustet til å håndtere svært krevende problemstillinger som er både faglig og politiske. Organisasjonsmåten er sannsynligvis vesentlig for å forklare hvordan systemet lot seg implementere i løpet av en relativt sett kort tidsperiode (del 4.1).

De potensielle ulempene er noe begrenset faglig autonomi, relativt begrensede muligheter for å synliggjøre faglige konflikter, og at det på enkelte områder er satt til å produsere beslutningsrelevant kunnskap på områder hvor det er begrenset hva man har – og til dels kan få – vitenskapsbasert kunnskap om. Dette kan senke kvaliteten på både det faglige innholdet, de faglige debattene og de politiske prosessene (del 4.1).

Forvaltningsplanene har en uavklart juridisk status, og hvorvidt de følges er avhengig av det parlamentariske flertallet til enhver tid. Dette gjør at systemet kun i begrenset grad har ført til en helhetlig politikk og er med å forsterke en del av de andre problemene som påpekes i rapporten (del 5).

Forvaltningsplansystemet har påvirket hvordan politiske beslutninger blir begrunnet. Det er observert en generell tendens til at tilstanden i, og effekter på, det marine miljø blir betraktet som «under kontroll» fordi man *har* et plansystem. I den politiske prosessen og i stortingsdebatter blir det i begrenset grad lagt vekt på hvor sikker/usikker kunnskapen er, særlig dersom det er gjort kvantitative estimater av miljørisiko. Gitt plansystemets organisering og den rollen det er blitt tilskrevet, synes det svært krevende å kommunisere kunnskapsusikkerhet (del 6).

Forvaltningsplanene har muliggjort en *endring* av hvordan næringsaktivitet i havområdene blir regulert. Reguleringene har blitt betydelig mer detaljerte i tid og rom. Prosessene har i noen områder ført til flere begrensninger på næringsaktivitet. For petroleumsnæringen har planene ført til aktivitetsbegrensninger blant annet i Lofoten, Vesterålen og Senja (LoVeSe), samtidig som de har vært viktige for å begrunne *økt* aktivitet andre steder i Barentshavet og for å begrunne åpning av nye områder i nord. I litteraturen stilles det spørsmål ved om økt detaljregulering har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og hvorvidt forvaltningsplansystemet i tilstrekkelig grad evner å løfte frem kunnskapsusikkerhet (del 4 og 6).

Mange lokale og regionale aktører har oppfattet prosessen som vanskelig å påvirke. Enkelte kommuner og regionråd har uttrykt at de blir forbigått, og berørte lokale aktører og lokalsamfunn har ikke hatt tilstrekkelig mulighet til å påvirke prosessen. Olje- og gassnæringen fremstår i kontrast som en aktør som aktivt har gått inn for og evnet å påvirke prosessen, både lokalt og nasjonalt. De har gjennom finansiering, lobbykampanjer, rapporter, og deltagelse i nasjonale og lokale fora informert og påvirket oppfatninger og beslutninger (del 7).



Mannskap fra KV Harstad drar ut en død hval fra fjæra i Vesterålen. Foto: Carsten Aniksdal.

2. Innledning

2.1 Bakgrunn

Norge har en lang tradisjon for å regulere miljøpåvirkning og forvalte naturressurser. Rundt år 2000 ble det satt i gang en større omlegging av norsk havforvaltning. Målet var å etablere en helhetlig forvaltning av havområdene som i større grad balanserte ulike samfunnshensyn. For å få til dette ble det lagt opp til nye måter å samarbeide på mellom forvaltningsorganer og en betydelig kunnskapsinnhenting knyttet til politiske målsetninger. Denne kunnskapsinnhentingene skulle gi grunnlag for en politisk behandling ved at forslag til forvaltningsplan for et havområde ble lagt frem som en stortingsmelding [1]. Den første planen ble vedtatt i 2006 og omfattet Barentshavet og Lofoten. Det er senere blitt vedtatt forvaltningsplaner for Norskehavet og for Nordsjøen og Skagerrak. Havområdene utenfor norskekysten er altså delt inn i 3 områder, med hver sin forvaltningsplan. Disse blir regelmessig oppdatert.

Figur 1: Oversikt over forvaltningsplanområdene (Miljødirektoratet)



Prosessene og systemet som er blitt utviklet har hatt mange samfunnsmessige effekter og blitt studert i en rekke forskningsprosjekter, doktorgradsarbeider og masteroppgaver. Temaene som har blitt studert har vært mangfoldige og inkluderer blant annet konsekvenser og risiko for viktige norske havbaserte næringer, forholdet mellom kunnskapsutvikling og politikkutforming, samt legitimitet i beslutningsprosesser lokalt og nasjonalt. Studiene har også analysert forholdet mellom ulike forhold, slik som verneinteresser, lokalsamfunnsutvikling og industrialiseringsprosesser. Samfunnsforskningen på disse

prosessene er mangfoldig og ikke alltid like tilgjengelig. Men den kan gi betydningsfulle bidrag for videreutviklingen av norsk havforvaltning.

2.2 Formålet med denne rapporten

Denne rapporten oppsummerer hovedfunn fra den *samfunnsvitenskapelige* forskningen på norsk havforvaltning som er publisert i perioden 2005 til 2019. Rapporten legger særlig vekt på forskning som er gjort på prosessene knyttet til å etablere helhetlige marine forvaltningsplaner og konsekvensene av disse. Formålet er å gjøre denne forskningen mer tilgjengelig gjennom å løfte frem funn og problemstillinger som kan være av særlig interesse i den videre utviklingen av norsk havforvaltning. Formålet er dermed å gi et bidrag til en videreutvikling av forvaltningssystemet, samt å legge et grunnlag for videre samfunnsforskning på feltet.

At rapporten tar for seg den samfunnsvitenskapelige forskningen innebærer at den konsentrerer seg om samfunnseffektene etableringen og videreutviklingen av systemene med marine forvaltningsplaner har hatt, inkludert hvordan de helt konkret har endret måten man utvikler og genererer kunnskap på. Fra et samfunnsfaglig perspektiv er plansystemets egenskaper og rolle i samspill med andre samfunnsinstitusjoner et viktig tema. De marine forvaltningsplanene er et sentralt virkemiddel for å styre samfunnets bruk og bevaring av havområdene i tråd med overordnede politiske målsettinger. De er dermed viktige for politikktutforming gjennom å legge et kunnskapsgrunnlag for beslutningsprosesser. Rapporten inkluderer også relevante funn fra publikasjoner som bare har norsk havforvaltning som et undertema eller som omtaler samfunnsprosesser som planarbeidet har påvirket. Vi har i tillegg inkludert analyser av vekselvirkningene mellom planprosesser og politiske prosesser. Dette innebærer eksempelvis analyser av ulike effekter og konsekvenser av plansystemet, selv om forvaltningsplanen i seg selv ikke analyseres. Eksempler på dette er analyser av hvordan miljøpolitiske målsettinger har endret seg, studier av lokalsamfunn langs kysten og endringer i fiskeri- og oljeforvaltningen. Denne samfunnsvitenskapelige litteraturen er ofte mindre opptatt av å trekke ut og tydeliggjøre hvilke implikasjoner forskningsfunn har for det etablerte forvaltningsplanssystemer, men fokuserer heller på å se forvaltningsplanen i sammenheng med andre samfunns- og utviklingsprosesser. I noen tilfeller er disse implikasjonene tydeligst når man ser flere publikasjoner under ett. Når forfatterne av denne rapporten gjør slike sammenstillinger av flere bidrag og trekker konklusjoner på grunnlag av dem, er dette synliggjort i formuleringene som brukes.

Rapporten gir ikke en innføring i systemet og politikken knyttet til forvaltningsplanene, og forutsetter derfor at leseren har noen forkunnskaper om organisering, praksis og prosesser.

2.3 Fremgangsmåte, avgrensinger og begrensninger

Rapporten er basert på en systematisk litteraturstudie av samfunnsvitenskapelig forskning som direkte eller indirekte har studert forvaltningsplanprosessene. Det er gjort klart mest samfunnsvitenskapelig forskning på prosesser knyttet til forvaltningsplanen for Barentshavet

og Lofoten. Rapporten fokuserer derfor særlig på denne planen, men mange av resultatene vil være gyldige for plansystemet som helhet.

Vi har avgrenset litteraturstudien til tekster publisert etter 2005. Vi har konsentrert oss om *fagfelleverderte* publikasjoner og gradsavhandlinger. Det vil si bøker, enkeltkapitler og artikler og doktorgradsavhandlinger. Mastergradsoppgaver som vi har vurdert til å være av høy kvalitet er også inkludert. Det er verdt å merke seg at avgrensingen til fagfelleverdert litteratur ekskluderer rapporter, notater og lignende. Dette har gitt en entydig grense for hva som skulle inkluderes. Det er utgitt en rekke mer eller mindre faglig funderte notater og rapporter, mange av dem er utviklet av, eller på oppdrag for, parter med interesse for forvaltningsplanene eller havpolitikken. I et felt der den politiske uenigheten til tider har vært stor og temperaturen høy anser vi det særlig viktig å kun inkludere fagfelleverdert litteratur.

Målsettingen med rapporten er å løfte frem særlig sentrale funn. Det betyr at det er mange bidrag som ikke er inkludert eller løftet frem. Generelt sett har vi lagt vekt på å inkludere forskningsfunn som vi mener har et potensial for å videreutvikle og forbedre forvaltningsplansystemet. Dette er typisk resultater som viser hvordan plansystemet slik det er utformet i dag har påvirket eller selv blitt påvirket av andre samfunnsprosesser. Rapporten forsøker *ikke* å gi en komplett oversikt over alle tema eller viktige funn. I stedet velger vi å trekke frem og forklare funn som vi mener er særlig relevant for å vurdere betydningen til forvaltningsplansystemet og hvordan systemet kan forbedres. Derfor har vi også inkludert forskning på ikke-intenderte *effekter* av prosessene, for eksempel plansystemets betydning for hvordan diskusjoner om utvidelsen av oljeutvinningen i Barentshavet foregår politisk og juridisk.

Utgangspunktet er at forfatterne av rapporten har hatt norsk havforvaltning som et sentralt tema i egen forskning de siste 10 årene. Forfatterne har faglig bakgrunn fra sosiologi, antropologi, statsvitenskap og samfunnsgeografi – og har mange års erfaring med tverrfaglige analyser av tematikken som rapporten behandler. Vi er således selv (med)forfattere av en del av de arbeidene vi her syntetiserer [2-19]. Vi kjente derfor mye av forskningslitteraturen før arbeidet med rapporten startet. Dette ga oss et godt utgangspunkt for å gjøre en mer systematisk litteraturstudie.

Med utgangspunkt i vårt kjennskap til litteraturen har vi gjort systematiske søk i vitenskapelige databaser samt gjennomgang av litteraturlistene i publiserte arbeider. Hovedkriteriet for å inkludere publikasjoner har vært at de er relevante for å belyse hovedtemaet for rapporten – samfunns-effektene av de marine forvaltningsplanene. For å finne frem til mastergrader har vi gjort søk i institusjonenes publikasjonsarkiver. Tilgjengelig litteratur er så blitt gjennomgått og relevante hovedfunn systematisert, analysert og gruppert i særskilt viktige tema. Vi har ikke ekskludert publikasjoner på grunn av deres faglige orientering så lenge de gir en analyse som er relevant for rapportens hovedtema. Med denne tilnæringsmåten har vi identifisert rundt 90 relevante bidrag som vi bygger denne teksten på (se litteraturliste). De varierer fra korte artikler på 10 sider, til omfattende monografier på mer enn 500 sider. Enkelte av dem er direkte relevant og berører mange av de temaene vi har vektlagt. Andre har forskningsfunn som mer indirekte støtter de konklusjonene vi trekker. Enkelte av artiklene som er inkludert i grunnlaget for syntesen har et tverrfaglig preg og har både naturvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige forfattere, men denne syntesen fokuserer på de

samfunnsvitenskapelige analysene av forvaltningsplanarbeidet, og dermed ikke vurderinger av det naturvitenskapelige innholdet i forvaltningsplanen. Bidragene vi bygger på kommer i all hovedsak fra statsvitenskap, antropologi, samfunnsgeografi, sosiologi, historie og rettsvitenskap.

Kriteriene og fremgangsmåten sikrer at rapportens hovedfunn er godt forankret i fagfellevurderte publikasjoner. Det kan likevel ikke utelukkes at vi har oversett enkeltbidrag, spesielt gjelder dette analyser foretatt utenfor de norske institusjonene. Sluttresultatet er et produkt av de valgene og vurderingene vi har tatt underveis i prosessen. Vi har vurdert hvilke mastergrader som er av god faglig kvalitet. Vi har vurdert hvilke temaer og funn som relevante og godt nok faglig belagt til at de skal inkluderes, og som vil kunne belyse sider ved prosessen som har forbedringspotensial. Enhver lesning krever også at man tolker forskningsfunn og ser dem i lys av funn i andre publikasjoner.

Avslutningsvis vil vi understreke at en syntese av publiserte samfunnsvitenskapelige analyser ikke kan betraktes som en evaluering av norsk havforvaltning eller forvaltningsplansystemet. Selv om problemstillingene som løftes frem peker på sterke og svake sider, har den beskrevne fremgangsmåten flere begrensinger som gjør at rapporten ikke bør leses som en evaluering.

For det første er det en rekke tema som i liten grad er berørt av samfunnsvitenskapelige forskning. Til dels handler dette om at enkelte tema er vanskelig å studere og/eller at samfunnsforskere av andre grunner ikke har studert dem. Det er for eksempel få studier av hvordan prosessene internt i departementene eller i Regjeringen har fungert, det er også få studier som har sett på hvordan plansystemet har påvirket/blitt påvirket av fiskerisektoren.

For det andre er det gjort flere justeringer og endringer i forvaltningsplansystemet de siste årene. Selv om vi inkluderer studiene som er publisert i 2019 er nylige endringer og justeringer ikke fanget opp i litteraturen. Dette skyldes at analysering og publisering er tidskrevende og ofte kan ta flere år. Generelt sett er derfor få av endringene som er gjort etter ca. 2015 omtalt i de publikasjonene som er syntetisert.

3. Bakgrunn for etablering av forvaltningsplanssystemet

3.1 Forvaltningsplanssystemet i historisk perspektiv

En grunnleggende forståelse av den historiske bakgrunnen for dagens forvaltningssystem er nyttig for å forstå hva som er karakteristiske trekk ved dagens system og hvilke ideer, perspektiver og tradisjoner det bygger på. Flere samfunnsvitenskapelige publikasjoner har studert hvilke faktorer som bidro til en omlegging av norsk havforvaltning rundt årtusenskiftet [2, 20-31]. Disse analysene gir en bedre forståelse av historiske endringsprosesser og hvilke faktorer som fører til endring og hvorfor systemet har blitt slik det er i dag. Dette er ofte omfattende historiske analyser. Her skal vi bare kort gjengi noen av hovedpunktene fra dem, som særlig bidrar til å sette forvaltningsplanssystemet inn i en historisk sammenheng.

I et lengre historisk perspektiv har naturforvaltning og regulering av næringsaktivitet gått fra et relativt ensidig fokus på enkelthendelser, utslipp og inngrep til å bli mer rettet mot å ta hensyn til store naturområder og økosystemer. Mens miljøpolitiske tiltak i de første tiårene etter andre verdenskrig var rettet mot å redusere utslipp fra forurensningskildene, har således miljø og naturforvaltningen etter ca. 1985 i økende grad blitt rettet mot å ta vare på naturmiljøet som helhet. I tillegg til å regulere forurensningskilder, har det blitt utviklet en arealbasert naturforvaltning som er rettet mot å ta vare på økosystemer. Dette har skjedd i en rekke land og i internasjonale avtaler, og kan slik kobles til utviklingsmønsteret i norsk miljøpolitikk de siste tiårene. Slik sett kan denne endringen knyttes til betydningen av å kjenne og forstå de mer komplekse sammenhenger i større systemer, som også er viktig for å kunne vurdere effektene og legitimere ressursuttak og industrielle aktiviteter.

Etableringen av marine forvaltningsplaner i Norge passer inn i dette endringsmønsteret ([2, 27, 32]. De eksisterende systemene for å forvalte havområdene og de eksisterende systemene for å vurdere skadevirkninger av næringsvirksomhet var i liten grad var innrettet mot å gi kunnskap om virkningene på økosystemet. I siste halvdel av 1990-tallet vurderte i økende grad både forskningsmiljøer, direktorater, departementer og etter hvert politiske partier det som problematisk at man manglet kunnskap om økosystemeffekter i forvaltningen av norske havområder [2 kap. 7, 23, 24]. Ideen om en «helhetlig» og «økosystembasert» havforvaltning må derfor forstås i lys av en gradvis historisk endring: Regulering av enkelte utslippskilder eller enkeltarter ble vurdert som utilstrekkelig for å sikre akseptabel tilstand i økosystemene. En bedre forståelse av tilstand, sårbarhet og effekter på økosystemet ble også viktig for å ha et kunnskapsbasert grunnlag for kommersiell og industriell utvikling av havressursene. Utvikling av økosystembasert forvaltning med sikte på å sikre de marine økosystemers bæreevne var derfor også en forutsetning for videre industriell aktivitet og politisk legitimitet knyttet til dette [2 kap.9, 31].

3.2 Hvordan kan utformingen av plansystemet forstås?

Den spesifikke utformingen av systemet med å produsere, vurdere og vedta de marine forvaltningsplanene må forstås i lys av både pågående politiske og faglige konflikter, den norske politiske kulturen og hvordan offentlige institusjoner er bygget opp. Til dels er det også slik at etablerte skillelinjer og maktforhold av faglig og politisk karakter i Norge - er videreført i det nye forvaltningsplanssystemet. Samlet sett trekker litteraturen særlig frem følgende momenter som bakgrunn for utformingen av plansystemet:

Den utløsende årsaken til etableringen av forvaltningssystemet – var spørsmålet om økosystemeffektene av olje og gassproduksjon og ønsket om å ekspandere denne både i omfang og nordover mot havområdene rundt Lofoten [2, 5:130-131 , 17, 23, 26, 28]. Stortinget hadde åpnet nye områder i Norskehavet for letevirksomhet i 1994, samtidig ble det i den prosessen politisk oppslutning om at man trengte mer kunnskap om virkningen slik næringsaktivitet hadde på livet i havet. Dette førte til en rekke forskningsprosjekter. Rundt tusenårsskiftet indikerte forskningsresultater fra disse at miljøpåvirkningen, blant annet fra produsert vann, kunne være større enn tidligere dokumentert. Dette ledet Statens Forurensningstilsyn til å gjenta og forsterke sin bekymring for langtidsvirkningen av slik aktivitet. Resultatet var at Stoltenberg-regjeringen stengte prøveboringene i Nordland VI utenfor Røst i 2001 [2: særlig 439–453]. I etterkant ble det tydelig at et bredt politisk flertall ønsket å sikre rene og rike hav ved å i sterkere grad trekke inn faglig ekspertise for å legge et grunnlag for en forvaltning av havområdene. Dette ble også trukket inn som del av regjeringserklæringen [28]. Samtidig har det også vært et politisk mål for et parlamentarisk flertall å kombinere miljøhensyn med mest mulig næringsaktivitet, ikke minst videreutvikling av olje- og gassnæringen. Dagens forvaltningsplanssystem ble altså utviklet i spenningen mellom disse to politiske målsetningene, og har preget debatten både internt i prosessen og om dens konsekvenser i ettertid. Sander [28] påpeker at dette skapte en politisk situasjon hvor man på regjeringnivå har forhandlet frem «politiske pakker» som det har vært mulig å få politisk flertall for. Dette har vært et vedvarende trekk ved behandlingen av spørsmålet siden 2001.

Det er i denne sammenheng et viktig poeng at det fra politisk hold ble lagt stor vekt på at forvaltningsplansystemet skulle være et *kunnskapsbasert beslutningsverktøy* for å gi vitenskapsbasert kunnskap om miljøtilstanden i havet. Kunnskapen skulle legge premisser for beslutningsprosessene, som ikke uten videre skulle bli «overkjørt» av særinteresser eller politiske interesser [2 :kap 7, 23, 28]. Gitt den brede politiske enigheten om overordnede målsetninger om å ta vare på de marine områdene, var tanken at det vil bli enklere å fatte politiske beslutninger og forvaltningsvedtak dersom det lå et «nøytralt», i betydningen vitenskapelig, kunnskapsgrunnlag i bunn. I den forstand er den grunnleggende ideen at mer og bedre kunnskap skal sikre en bedre og mindre konfliktfylt havmiljøpolitikk.

I den samfunnsvitenskapelige forskningen på denne prosessen påpekes det også at forvaltningsplansystemet ble utformet for å løse langvarige konflikter mellom sektordepartementer, særlig knyttet hvordan man vurderte miljøkonsekvensene av olje og gassproduksjon og fiskerisektoren [2, 20, 23, 24, 28, 31]. Man valgte å etablere forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten først, nettopp fordi det var her konfliktene var sterke og fordi man her forventet at de største gjenværende olje- og gassreservene befant

seg. Et viktig poeng i denne sammenheng er at utformingen av forvaltningsplanssystemet flyttet gamle og vedvarende konflikter mellom sektordepartementer «ned» på direktoratsnivå [2, 23, 28]. Dette kan til en viss grad forstås som et forsøk på å løse eller dempe de politiske konfliktene *gjennom* kunnskapsproduksjon. Som vi skal se i del 7 skulle det imidlertid vise seg at det politiske spillet rundt forvaltningen allikevel førte til at sterke sektorinteresser fant rom til å påvirke prosessen [4–6, 9].

I det norske politiske systemet er det lange tradisjoner for kunnskapsproduksjon på direktoratsnivå er viktig for å legge grunnlaget for politiske beslutninger. Mer spesifikke kunnskapsbehov blir gjerne håndtert i norske offentlige utredninger (NOUer), hvor det ikke er uvanlig at ulike sektorinteresser er representert [3]. Konkrete risikovurderinger og konsekvensvurderinger av enkelttiltak er pålagt utredet av de som ønsker å gjennomføre tiltaket [2–4, 21, 33–35]. Det er derfor ikke uvanlig at næringsinteresser eller politiske interesser er tett knyttet til politisk relevant kunnskapsproduksjon, og dette blir ikke i seg selv ansett som illegitimt. Før forvaltningsplanprosessen fikk sin endelige utforming rundt 2003 vurderte Regjeringen å la olje og gassnæringen selv organisere og dekke kostnadene med utredningene. Dette ville vært i tråd med ansvars- og kostnadsfordelingen som blir brukt i forbindelse med konsekvensutredninger for enkeltfelt. Mot slutten av 1990-tallet var også oljenæringen ansvarlig for å lage regionale konsekvensutredninger [2 :kap 5,7-9, 20]. En slik organisering – hvor næringen selv var delaktig i å lage vurderingene ble kritisert i det offentlige ordskiftet og i stortingsdebatter, og kritikken var særlig rettet mot kunnskapens uavhengighet og troverdighet. Slik kritikk var også blitt reist i forbindelse med analyser av konsekvenser ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet på 1980- og 1990-tallet. Disse prosessene ble koordinert av AKUP – Arbeidsgruppen for konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet som var virksom frem til 1997. Kunnskapsoppsummeringene ble dels skrevet av departementet selv, og dels skrevet av en oppnevnt gruppe med uavhengige fagpersoner [2: 250–270, 412–416]. Selv om spørsmålene som ble behandlet her var betydelig smalere enn det som har vært formålet med forvaltningsplanprosessene, har det altså eksistert en rekke varianter av litt lignende karakter i årene før forvaltningsplanprosessen startet.

Løsningen ble den valgte modellen, hvor fagdirektoratene har spilt en viktig rolle. De har ansvaret for å oppsummere og vurdere kunnskap i egne kunnskapsoppsummeringer, som skal legges til grunn for den politiske behandlingen av en (revidert) forvaltningsplan. Så vidt vi kjenner til er det ikke publisert studier som analyserer hvilke vurderinger og prosesser som lå til grunn for utformingen, men det er altså en lang tradisjon i Norge for at kunnskapsproduksjon i liten grad er løst fra sentrale forvaltningsorganer. Alternative modeller hvor kunnskapsproduksjonen er mer adskilt fra sentralforvaltningen i staten finnes i et utall varianter i andre nasjonalstater og i internasjonale organisasjoner som eksempelvis AMAP og IPCC. Dette blir mer inngående diskutert i del 4.1. Det at denne løsningen lot seg etablere henger ifølge Sander [28] sammen med en topptung implementeringsprosess og at norsk forvaltning er gjennomregulert.

3.3 Spenning mellom faglige og politiske vurderinger

Utformingen av plansystemet har skapt en vedvarende spenning mellom faglige og politiske vurderinger. Kunnskapsgrunnlaget for planene er ment å være et uttrykk for tilgjengelig

naturvitenskapelig kunnskap. De politiske målsetningene om en mer kunnskapsbasert havmiljøpolitikk har betydd at det er vanskelig å fatte vedtak som er direkte i strid med den kunnskapen som planene skal være basert på. Samtidig viser de samfunnsfaglige analysene av prosessen at kunnskapen som er blitt produsert på ulike måter er tilpasset de politiske målsetningene og signaler om hva som er relevant. Kunnskapen blir produsert for å passe til de politiske prosessene den skal understøtte (utdypes i neste del).

Samlet har dette ført til at mange og ulike aktører (ulike fagmiljøer, departementer, direktorater, fagmiljø, lokalsamfunn, næringsaktører, etc.) har vært opptatt av å påvirke kunnskapsoppsummeringene som skulle legges til grunn for de politiske beslutningsprosessene. Dette strekker seg fra hvilke tema og analyser som blir gjort, hvilke krav man skal stille til kunnskapen, hva som vektlegges når kunnskapsgrunnlaget oppsummeres, innholdet i kunnskapsgrunnlaget og omtalen av hvor sikker kunnskapen er [2 :kap7-9 , 3, 23, 28].

Dette er et viktig felles moment for en god del av de andre funnene i denne synteserapporten fordi det har betydning og gitt grobunn for konfliktlinjer knyttet til hva som er *riktig* kunnskap. Utformingen av plansystemet har slik sett også påvirket *hvor* kampen om reguleringen av næringsvirksomhet har stått, dette har manifestert seg i at det til dels ansees som politisk hva slags kunnskap som inkluderes, hvem som produserer denne kunnskapen, hvilke analyser som (ikke) utføres, hvilke premisser som legges til grunn for de analysene som gjøres, og så videre. Dette diskuteres mer utfyllende i del 4.

Samtidig er det viktig å minne om at prosessen med å vedta forvaltningsplanen for et havområde skjer gjennom et vedtak i Stortinget gjennom behandling av en Stortingsmelding. Prosessen er således eksplisitt politisk etter at kunnskapsgrunnlaget er lagt frem. Forvaltningsplanene og de konkrete vedtakene og reguleringene av norske havområder er altså underlagt politisk prosesser. Dette åpner for legitim innflytelse fra politiske og næringsmessige særinteresser. Med andre ord, på den ene siden kan de politiske intensjonene av plansystemet forstås som at økologiske hensyn skal settes først. På den andre siden er *ikke* beslutningssystemet slik at kunnskap om økosystemeffektene dikterer politiske vedtak. Den samfunnsvitenskapelige forskningen gir grunnlag for å nyansere forståelsen av forvaltningsplansystemets rolle i de politiske beslutningsprosessene. Det er to elementer her – begge blir utdypet senere i rapporten:

1. For det første kan ikke forvaltningsplansystemet forstås som en «avpolitisert» naturvitenskapelig kunnskapsproduksjon. Politiske intensjoner og mål er viktig for hva slags kunnskap som produseres og hvordan forhold som miljørisiko og miljøkonsekvenser beskrives.
2. For det andre former forvaltningsplansystemet handlingsrommet for å fatte politiske vedtak. Kunnskapsgrunnlaget skal «bare» legge til rette for en eksplisitt politisk prosess. Å kunne underbygge sin politiske posisjon med at det er «i tråd med kunnskapsgrunnlaget» er imidlertid noe de fleste aktørene ønsker. Det betyr at involverte aktører både ønsker å påvirke innholdet i kunnskapen som formidles, samtidig som involverte aktører som hovedregel har ønske om å støtte fremstillingen av kunnskapen som objektiv og politisk nøytral (se også del 7).

Hovedbudskapet er i denne sammenheng at naturvitenskapelige kunnskapsproduksjon og politiske beslutningsprosesser ofte vil være sammenvevd, eller samprodusert. At det skjer en sammenblanding av faglige og politiske interesser i selve kunnskapsproduksjonen kan betraktes som et grunnleggende element ved all kunnskapsbasert politikk – og ikke som noe som er spesielt ved akkurat dette plansystemet [3, 24–26, 36]. Samtidig er det vesentlig at *måten* denne sammenblanding skjer på har konsekvenser – både for hvilken kunnskap som produseres, for den bredere offentlige debatten, og for hvilke beslutninger som blir fattet. Utformingen av systemet er således vesentlig, både for hva slags type kunnskap som etterspørres, hvordan denne kunnskapen innhentes og sammenstilles og hvilke rammer det legger for politiske beslutningsprosesser. De neste delene belyser ulike aspekter ved dette temaet.

3.4 Om strukturen til del 4 til 7

De marine forvaltningsplanene skulle altså gi bedre kunnskap om havmiljøet, men også sikre bedre koordinering mellom sektorer. Tanken var at planene skulle gi kunnskap og forvaltningsmål knyttet til naturtilstanden. Denne kunnskapen skulle oppsummeres og legges til grunn for en plan som ble vedtatt av Stortinget. Vedtatt forvaltningsplan skulle så legges til grunn for beslutninger i hvert enkelt sektordepartement. De marine forvaltningsplanene var derfor noe som kom i tillegg til hvordan man tidligere hadde regulert bruk av havområdene. Planene erstattet ikke de etablerte systemer for å regulere næringsaktivitet. Hvordan dette systemet påvirker beslutningsprosesser er derfor ikke bare et spørsmål om forvaltningsplansystemet som sådan, men også kjennetegn ved reguleringen av ulike sektorer og næringer.

- Forskningsfunn som er knyttet til samspillet mellom forvaltningsplanene og andre berørte samfunnsaktører, næringer og sektorer er behandlet i del 7.
- I de neste delene av rapporten tar vi for oss hovedfunn fra forskning på selve forvaltningsplansystemet. Vi har valgt å konsentrere oss om tre hovedtema: Styrker og svakheter ved hvordan kunnskapsproduksjonen skjer (del 4), forvaltningsplanenes juridiske status (del 5) og betydningen planene har hatt for de politiske beslutningsprosessene (del 6).

4. Styrker og svakheter ved kunnskapsproduksjonen

4.1 Analyser av kunnskapsproduksjonen

En rekke samfunnsvitenskapelige publikasjoner tar for seg ulike aspekter ved kunnskapsproduksjonen knyttet til etablering og utvikling av forvaltningsplanssystemet [2–4, 9, 22–26, 36–41]. Mange av dem har som utgangspunkt at all kunnskapsproduksjon vil bli preget av samfunnsforholdene den skjer under. Dette er et klassisk tema inne samfunnsvitenskapelige analyser av kunnskapsproduksjon og flere av de omtalte studiene tar for seg ulike dimensjoner ved dette i planprosessene. Flere av disse bidragene er rettet mot å gi mer teoretiske bidrag til faglitteraturen. I denne sammenheng har vi valgt å legge vekt på to hovedtema som vi mener er av særlig relevans for en diskusjon om plansystemets fremtidige organisering:

- Hvordan organiseringen av kunnskapsproduksjonen i forvaltningsplanssystemet påvirker den kunnskapen som produseres.
- Hvordan begrepet «risiko» blir håndtert i analysene og i vedtatte planer.

En viktig målsetting med plansystemet er å sikre bedre og mer relevant kunnskap for å kunne nå de nye politiske målsettingene som ble fastsatt i stortingsmeldingen Rent og rikt hav. I denne og de senere meldingene – samt i de parlamentariske debattene om dem – er det en eksplisitt forventning om at kunnskapen skal være forskningsbasert og tilfredsstillende krav til vitenskapsbasert kunnskap når det gjelder objektivitet og sannhetssøking [2, 23, 24, 28]. Selv om arbeidet som utføres til dels handler om å systematisere og syntetisere eksisterende data og kunnskap er kunnskapsproduksjonen og bearbeidelsen stilt ovenfor disse idealene [diskutert i 3].

Dette bør forstås som overordnede *idealer* for vitenskapsbasert kunnskapsproduksjon som dominerer offentligheten. De siste 30 årene har det vokst frem et relativt stort samfunnsfaglig forskningsfelt som undersøker hvordan kunnskapsproduksjon i praksis foregår [en kort introduksjon finnes i 3]. Denne forskningen har dokumentert at kunnskapsproduksjon i praksis ikke lever opp til *idealer* om vitenskapelighet, det er alltid slik at begrensede ressurser (tid, penger, personell), vurderinger av relevans, nytte, forenklinger og antagelser, normative vurderinger, samt ulike interesser har betydning for innholdet og formen på kunnskapen som produseres. Dette forskningsfeltet har også vist at dette også er helt nødvendig dersom kunnskapen skal være nyttig og komme til anvendelse i prosesser som ikke er vitenskapelige. Det interessante i denne sammenheng er ikke en normativ eller vitenskapsteoretisk kritikk av kunnskapsproduksjon. Fordi det *alltid* vil være faktorer som påvirker kunnskapsproduksjon er det interessant å undersøke *hvordan* denne påvirkningen skjer. I det følgende konsentrerer vi oss derfor om å oppsummere hvilke faktorer som trer fram som særlig vesentlige for å forstå hvilken type kunnskapsproduksjon som skjer i disse prosessene, og hvordan disse faktorene samlet sett kan karakteriseres.

Den vitenskapelige kunnskapsproduksjonens formål er vesentlig i denne sammenheng. Vi kan se for oss ulike former for kunnskapsproduksjon. Ett ytterpunkt kan beskrives som grunnforskning drevet frem av intellektuell nysgjerrighet helt uten tanke for nytte eller bruk.

Motpolen til dette vil være noe i retning av spesifikke analyser gjennomført for å velge mellom handlingsalternativer, hvor nettopp bruken av kunnskapen vil være sentralt. I et slikt perspektiv er kunnskapsproduksjonen som finner sted i forvaltningsplanprosessene rettet mot å gi kunnskap som er relevant *for* de politiske målsettingene. Prosessene kan derfor karakteriseres som kunnskapsproduksjon og forskning *for* politikk hvor nettopp relevans og forståelse av hva som trengs fra et politiske perspektiv er vesentlig [2, 3, 23, 24, 36–38].

Forskning for politikk kan organiseres på ulike måter. Internasjonale eksempler er FNs klimapanel (IPCC), Naturpanelet (IPBES) og AMAP. I norsk sammenheng finnes det også en lang tradisjon for offentlige utredninger enten som del av NOU-serien eller som oppnevnte ekspertgrupper. Organiseringen av kunnskapen for de marine forvaltningsplanene skiller seg fra disse på flere måter, men noen forhold synes å være særlig vesentlige. For det første har kunnskapsproduksjonen pågått over lang tid, den er relativt sett permanent. For det andre er mange av de sentrale institusjonene formelt sett en del av den statlige sentralforvaltningen. Enkelte av dem er også sentrale forskningsinstitusjoner på sitt felt, slik som Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt [2, 3, 28, 36]. Dette innebærer at arbeidet med å legge et kunnskapsgrunnlag for forvaltningsplanene skjer innenfor en hierarkisk linjeorganisasjon preget av vertikalfordelt autoritet, som er en klassisk definisjon av byråkratier [2, 3]. Innenfor disse rammene er det et grunnleggende trekk ved systemet at det skilles – så klart som mulig – mellom faglige vurderinger og politiske hensyn. De samfunnsvitenskapelige analysene om temaet indikerer på den ene siden at et skarpt skille mellom fag og politikk er viktig for alle de involverte aktørene, både faglige og politiske, fordi plansystemet og kunnskapen det er satt til å produsere, mister sin funksjon dersom det (rettmessig eller ikke) ikke holder en høy faglig standard og gir et politisk «nøytralt» kunnskapsgrunnlag. På den annen side dokumenterer analysene at det på flere stadier av prosessen og i løsningen av enkeltspørsmål er helt vesentlig for systemets virkemåte at det skjer en sammenveving av faglige og politiske hensyn.

Det største fordelen med en slik organisering er at systemet klarer å produsere det som regjering og storting ser på som *politisk* relevant kunnskap. Systemet er sannsynligvis relativt ressurseffektivt, det er både fleksibelt og robust. Organiseringsmåten gjør at systemet er godt rustet til å håndtere svært krevende problemstillinger som er både faglig og politiske. Organisasjonsmåten er sannsynligvis vesentlig for å forklare hvordan systemet lot seg implementere i løpet av en relativt sett kort tidsperiode [2, 3, 28]. Det er også et viktig trekk at systemet krysser etablerte sektorgrenser og slik førte til et nytt nettverk på tvers av etablerte institusjoner. En annen relevant dimensjon, som i mindre grad er belyst av empiriske analyser, er at organisasjonsmåten åpner for en uformell dialog både mellom faglige aktører og mellom politiske og faglige aktører som kan være viktig for å løse vanskelige spørsmål.

Litteraturen på området påpeker også en rekke potensielle ulemper og svakheter: Systemet gir begrenset faglig autonomi, relativt begrensede muligheter for å synliggjøre faglige konflikter, og på enkelte områder er det satt til å produsere beslutningsrelevant kunnskap om tema hvor det er begrenset hva man har - og til dels kan få – vitenskapsbasert kunnskap om. En god del av den kunnskapen man bygger på er også basert på upubliserte data og vurderinger som ikke har gjennomgått fagfelleevaluering eller andre formaliserte former for ekstern kvalitetsvurdering [2:kap.7–9]. Flere av disse punktene kan bidra til å gjøre det enklere å fatte politiske beslutninger. Forskningen påpeker imidlertid at dette kan senke kvaliteten på

både det faglige innholdet, de faglige debattene og de politiske prosessene [2–4, 9, 23, 36]. Selv om de komparative analysene som er gjort konkluderer med at den norske implementeringen fremstår som suksessfull [40, 42] mener vi en nærmere gjennomgang av kritikken kan være fruktbart for en diskusjon om hvordan forvaltningsplanssystemet kan videreutvikles. I de neste avsnittene utdypes vi derfor disse temaene gjennom noen få litt mer utfyllende eksempler:

Det fremkommer i flere studier at formuleringene i kunnskapsoppsummeringene noen ganger er basert på forhandlinger for å løse faglige konflikter og skape konsensus om innholdet i oppsummeringene [2, 3, 23, 26, 28, 36]. Vi anser det som relativt godt dokumentert i denne litteraturen at skriveingen av kunnskapsoppsummeringene har vært rettet mot å gi et felles bilde av hva man vet, fremfor å fremheve hvilke tema hvor det er faglig uenighet. Dette beskrives som prosesser hvor kunnskapsoppsummeringene er rettet mot å løse konflikter mellom sektorer, samtidig som man tar hensyn til hva som faktisk er kunnskapsstatus. Dette er et eksempel på hvordan faglige og politiske hensyn sammenveves. Det er imidlertid også en fare for at man ikke får synliggjort reelle faglige konflikter og uenigheter i kunnskapsoppsummeringene. Dette er slik vi vurderer det et aspekt som er tett knyttet til hvordan prosessen er organisert og strukturert, men også til idealet om vitenskapens evne til å gi klare, entydige svar eller beskrive en objektiv sannhet. Organiseringen som planprosessen har fått – hvor den formelt sett er en del av det statlige byråkratiet gir et visst rom for påvirkning, politiske hensyn og innspill fra ulike sektorer og interesser. Det er imidlertid få dokumenterte eksempler på direkte politiske inngripen, generelt sett er inntrykket at påvirkningen skjer indirekte, gjennom hvordan kunnskapsoppsummeringer beskrives, hvilke tema som blir inkludert og ekskludert, hvordan ressurser og oppmerksomhet fordeles, hvilke tilnæringsmåter som blir dominerende, eller gjennom å sette kriterier for hva slags kunnskap som er nyttig og relevant. Dette er forhold som igjen fører til at noen typer kunnskap blir viktigere enn andre. Dette er forhold som nødvendigvis vil prege enhver kunnskapsproduksjon. Ulike sektorer vil typisk ha ulikt syn på hva som er viktig og nødvendig. I vitenskapsbasert kunnskapsproduksjon er det imidlertid et grunnleggende ideal at det kun skal være faglige vurderinger som skal legges til grunn. Hovedpoenget fra analysene er at kunnskapsproduksjonen i forvaltningsplanprosessen til en viss grad er preget av at andre enn rent faglige hensyn spiller inn, og veves sammen med, de faglige vurderingene. For å belyse denne tematikken velger vi her å særlig oppsummere analyser av hva slags risikoforståelse som er blitt lagt til grunn i prosessen – men viser også til diskusjonen om iskantsonen i del 5.

4.2 Om risikoforståelsen – Macondoprosessen som eksempel

En rekke studier har tatt for seg risikobegrepet og hvordan dette har blitt forstått og utviklet i prosessen [2–5, 9, 23–26, 36, 38, 43, 44]. Et funn som går i igjen i disse studiene er en reduksjonistisk tendens, i betydningen at man som hovedregel forutsetter at miljørisiko alltid kan kalkuleres. Det blir påpekt at dette til dels kan knyttes tilbake til mandatet til risikogruppen. Det lå til grunn at man skulle styrke evnen til å håndtere risiko og at man skulle gjøre analyser som kunne sammenlignes på tvers av sektorer. Tidlig i arbeidet hadde man en prosess for å komme frem til en felles forståelse av risikobegrepet, her ble risiko definert i henhold ISO 31000. Utgangspunktet for denne standarden er at risiko kan måles, og at risikonivået kan kontrolleres og styres gjennom beslutninger. Studiene som har tatt for seg

denne tematikken dokumenterer slik vi ser det en vedvarende spenning mellom å både sikre beslutningsrelevans og sikre at vurderingene er godt faglig funderte, samt at de oppleves som allment legitime og som grunnlag for politiske beslutninger. De samme studiene undersøker ulike eksempler på faglig uenighet knyttet til en rekke spesifikke miljørisikovurderinger. Dette har også for en stor del kommet frem i kunnskapsoppsummeringene, hvor forsøk på å kvantifisere miljørisiko har blitt forsøkt balansert med kvalitative vurderinger av usikkerheten knyttet til slike estimater. Det er likevel en hovedkonklusjon i de samfunnsvitenskapelige analysene at fremstillingen av miljørisiko ofte fremstår som relativt sett forenklet. Det vil i si at utgangspunkt er at risikoen skal kvantifiseres selv om dette krever svært grove forenklinger, og at det budskapet som når frem og som legges til grunn for politiske beslutninger, primært er den kvantifiserte fremstillingen.

Mer dyptpløyende analyser av hvordan risikovurderingene er bygget opp viser at det ofte vil være behov for å definere inngangsparametere i simuleringer og scenarier hvor man må avveie mellom å overvurdere eller undervurdere miljørisikoen. I tillegg til faglig innsikt, bygger slike vurderinger på en vurdering av hvor alvorlig konsekvensene av å ta feil vil være. Slike avveininger ligger blant annet til grunn for hvordan analyse- og simuleringsmodeller er bygget opp, i valg av «realistiske» inngangsparametere for modellene, og hvilke forenklinger det er akseptabelt at man gjør i modellene som brukes. Slike vurderinger er i liten grad blitt synliggjort i kunnskapsoppsummeringene, selv om de inneholder generelle formuleringer om hvilke forbehold man må ta [se særlig 2: kap 9, 4, 9]. Et godt eksempel på en synliggjøring av hvor stor betydning slike vurderinger har for sluttresultatet er den faglige uenigheten som oppstod etter Macondo ulykken [45], som særlig er analysert av Andersen [2:568–576]. Bakgrunnen var at Styringsgruppen sommeren 2010 ga Risikogruppen i oppdrag å vurdere om ulykken hadde relevans for forvaltningsplanen, sannsynligheten for at en slik ulykke kunne skjedd i Barentshavet, og om vurderingen av miljørisikoen burde justeres. De ulike institusjonene som deltok i risikogruppen var uenige om hvorvidt det var grunnlag for å endre parameterne som hadde blitt brukt for å definere scenarioene som lå til grunn for simuleringene av miljørisiko. Dette førte til en brevveksling mellom Risikogruppen og styringsgruppen hvor det kommer frem at Oljedirektoratet mente at det ut fra et petroleumsfaglig/geologisk perspektiv ikke var grunnlag for å gjøre nye simuleringer, mens de fleste andre institusjonene fra et miljøperspektiv mente at det burde gjøres nye simuleringer basert på andre inngangsparametere. Risikogruppen ble av Styringsgruppen bedt om å avgjøre hvilke vurderinger som skulle legges til grunn. Denne prosessen resulterte i at Styringsgruppen bestemte at petroleumsfaglige vurderinger skulle legges til grunn for inngangsparametere, samtidig som man åpnet for at man kunne gjøre nye simuleringer. Dette valget fikk direkte konsekvenser for miljørisikoanalysens resultat. I risikogruppens rapport valgte man å synliggjøre hvordan de ulike institusjonene hadde ulike perspektiver på sannsynlighet og ikke minst ulike perspektiver på hvordan en *beslutningsrelevant* miljørisikoanalyse burde utformes. Stortingsbehandlingen av denne saken er også interessant. Den faglige uenigheten ble i liten grad vektlagt, men det ble påpekt at man anså en korrekt risikoforståelse som et faglig spørsmål og siden det var uenighet mente man at det var behov for «styrket metodikk» [se 2:572].



Krysseren Murmansk havnet i fjæresteinene ved Sørvær i Vest-Finnmark julaften 1994 etter å ha slitt seg fra slep. 18 år senere ble vraket fjernet. Foto: Carsten Aniksdal.

4.3 Reduksjon av kompleksitet og selvrefererende tendenser

Vi ønsker i denne sammenheng å bruke dette spesifikke eksempelet til å fremheve følgende funn fra den samfunnsfaglige litteraturen som er av mer allmenn karakter: Det er en generell tendens til at man anser manglende kunnskap som «hull» som skal tettes. Det er liten politisk aksept for at det er en rekke forhold man aldri kan få sikker kunnskap om [2–4, 9, 23–26, 36].

En viktig del av denne problematikken er at forvaltningsplanssystemet både produserer fakta om naturtilstanden (vitenskapelige målinger) og håndterer spørsmål som både er faglige og politiske. Eksempelvis kan man gjennomføre målinger av hvor det finnes havis basert på rent vitenskapelige kriterier. Spørsmålet om hvordan man skal definere iskantsonen følger imidlertid ikke direkte av slike målinger. En slik definisjon berører spørsmålet om hvilken miljørisiko som er akseptabel, hvor viktig det er å åpne for ny næringsaktivitet og så videre. Dette krever både faglig innsikt, forståelse for prosesser i økosystemene, men også at det gjøres vurderinger som ikke bare er strengt faglige. Eksempelvis forståelse for hvilke reguleringer det er mulig å få på plass, hvilken miljørisiko som bør aksepteres gitt de politiske målsettingene som er definert, osv (utdypes og eksemplifiseres i del 5). Kunnskapsproduksjonen som ligger bak forvaltningsplanene, er ofte av en slik karakter. Den krever både vitenskapelig innsikt, forståelse for hvordan forvaltningssystemene i Norge fungerer, og hvilke politiske målsettinger som er lagt til grunn. Kunnskapsproduksjonen blir slik i mange tilfeller både faglig og politisk.

Den internasjonale faglitteraturen om forholdet mellom kunnskap og politikkutforming har dokumentert at dette er typiske og grunnleggende trekk ved utvikling av kunnskapsbasert politikk. Den samme litteraturen har lagt vekt på at det ikke finnes en bestemt måte å organisere slike prosesser på, som kan sikre både faglig autonomi, relevant kunnskapsproduksjon og gode politiske diskusjoner.

Det er imidlertid viktig å understreke hvor tette koblingene er mellom faglige og politiske aktører i systemet som er etablert. Fordi forvaltningsplanssystemet er tett knyttet til statlige forvaltningsorgan synes det i begrenset grad å være i stand til å stoppe politiske ønsker og krav om analyser som reelt sett vil ha svært stor usikkerhet knyttet til seg (med forbehold om at dette skjer uten at det er fanget opp av samfunnsforskere). Det er mange eksempler på at man fra et faglig ståsted er redelige og opptatt av å ta en rekke forbehold til usikkerhetsmomenter knyttet til slike estimater. Det er likevel slik at den samfunnsfaglige forskningen viser at disse forbeholdene i liten grad blir vektlagt når beslutninger tas [særlig 2:kap 9-10, 26, 36].

I svært mange miljørisikoanalyser må det i inngangsparameterne og scenarier gjøres avveininger av faren for å overvurdere eller undervurdere risikoen. Slike vurderinger bygger også på hvordan man vurderer kostnaden av å ta feil, slike vurderinger er derfor også normative [2:kap 7-9].

Risikoforståelsen, i alle fall den som blir oppfattet av beslutningstagerne, er relativt reduksjonistisk. Det vil si at den ofte ekskluderer kompliserende faktorer på en slik måte at det er mulig å ta beslutninger. Selve systemet er innrettet mot å frembringe kunnskap som gjør det mulig å ta beslutninger. Dette begrenser hvor komplekse og nyanserte forståelser av risikomomentene som kommuniseres til beslutningstagerne (og hvor mye de er mottagelig for å få). Tilleggsmomenter som kompliserer dette bildet, er at det å fremheve usikkerhet ved beregninger ofte har blitt oppfattet som en politisk handling. Det er også slik at man i økende grad ikke bare forsøker å beregne sannsynligheten for hendelser, men også at man forsøker å beregne hvilke effekter dette har på enkeltarter eller på natursystemet som helhet. Denne koblingen gjør dette mer krevende og ser ut til å øke usikkerheten knyttet til resultatene fra analysen [2:kap 9, 9].

Flere av analysene har også funnet at det i kunnskapsproduksjonsprosessene har vært en sterk forventning om at de faglige aktørene skal «bli enig» om innholdet. Dette kan forstås som en form for «tvungen konsensus». Det innebærer både at reell faglig uenighet noen ganger ikke kommer frem [3, 36] eller at tema og perspektiver blir forenklet/ekskludert fordi man skal «bli enig» [6]. At de sentrale aktørene er del av det statlige forvaltningssystemet hvor det kan stilles legitime krav til hva man skal levere til de politiske prosessene er viktig for å forstå at kunnskapsprosessene kunne bli påvirket på denne måten [2, 3].

Forfatterne av rapporten ønsker avslutningsvis i denne delen å fremheve at forskningen også dokumenterer at de involverte fagpersonene er klar over mange av disse problemstillingene og at de tilstreber å ha en høy faglig standard på den kunnskapen som leveres til beslutningstagerne. Måten prosessene har blitt organisert på er slik vi ser det likevel vesentlig for hva slags kunnskap som blir produsert. De politiske målsetningene for dette feltet kan lese slik at man ønsker å sikre at kunnskapsproduksjonen kan forme og ha potensial til å kunne

korrigere politikken som føres. Samlet sett mener vi det er grunn til å vurdere i hvor stor grad dagens system evner å ha en slik korrigerende rolle [eksplisitt drøftet i 3, 36].

Vi formulerer det slik fordi vi mener at kunnskapsproduksjonen i noen grad utviser *selvrefererende tendenser*: Mange av de involverte fagpersonene er tydelige på at de vurderer prosessene som relativt sett politisert [2, 3]. Det fremkommer i flere av analysene at man aksepterer at man bryter med faglige hensyn, for å sikre politisk relevans for slik å sikre at prosessene blir gjennomført. Dette gjelder særlig i spørsmål som er politisk sensitive og i skrivingen av kunnskapsoppsummeringene på disse feltene. Samtidig er det godt dokumentert at kunnskapsoppsummeringen blir omtalt som vitenskapsbasert i de politiske prosessene og at dette er helt vesentlig for å gi beslutningene som fattes legitimitet. Dette betyr at det er en vesentlig forskjell i hvordan faglige og politiske aktører vurderer statusen til den kunnskapen som ligger til grunn for politiske beslutningsprosesser. Systemet er i alle fall selvrefererende i den forstand at flere av de faglige aktørene omtaler kunnskapen som «politisk», og de politiske aktørene omtaler den som «vitenskapelig». Forfatterne av denne synteserapporten mener derfor det er grunn til å vurdere tiltak for å dempe slike tendenser, og om andre organisasjonsmåter og måter å arbeide på i større grad kunne fått frem grensene for fagkunnskapen, på hvilke områder hvor det faglig uenighet og hvor det kreves faglig-politiske vurderinger i selve kunnskapsproduksjonen. Mulige tiltak drøftes i kapittel 8.

5. Den juridiske statusen til forvaltningsplanene

Intensjonen er at forvaltningsplanene skal legge føringer på alle aktiviteter i havområdene. Planene gir imidlertid ikke lovhjemmel for forbud, de overstyrer heller ikke annen sektorspesifikk lovgivning eller forskrifter på eksempelvis fiskeri eller olje- og gasssektoren. De marine forvaltningsplanene har en uavklart status i forhold til annen lovgivning. Hvorvidt planene blir fulgt opp, er i praksis er opp til sektordepartementene og det til enhver tid gjeldende parlamentariske flertall.

Forvaltningsplanene er altså ikke rettslig bindende. Fra et juridisk perspektiv blir det påpekt at planene er å betrakte som et tolkningsmoment [19, 35, 46, 47]. Det betyr at ved en konflikt mellom ulike hensyn, så skal føringene fra forvaltningsplanene tas hensyn til. Det er altså ikke et lovbrudd å vedta reguleringer eller åpne for aktivitet som er i strid med føringene fra forvaltningsplanene. Bugge [21] påpeker i en drøfting av forvaltningsplanenes juridiske status at norsk lovverk er preget av en sterk sektorisering og at det er utstrakt bruk av fullmaktslovgivning. Tilsvarende blir påpekt av Schütz [48]. Dette innebærer at sektormyndigheter ofte har hjemmel til å lage utfyllende retningslinjer. All den tid dette er skjønsmessige vurderinger av hvilke hensyn man mener det er relevant og ønskelig å ta, så konkluderer han med at forvaltningsplanene kun gir en relativ myk og uavklart begrensning på hvilke beslutninger som *kan* tas.

Den samme konklusjonen går igjen i rettsvitenskapelige studier (som regel masteroppgaver) som tar for seg forvaltningsplanenes juridiske betydning på ulike rettslige problemstillinger. Eksempelvis konkluderer Gran slik i sin analyse av hvilken betydning identifiseringen av særlig sårbare og verdifulle områder i planene har for fiskeri- og petroleumsforvaltningen:

Lovfesting [av forvaltningsplanene] ville gjort beskyttelsen mer robust grunnet økt motstandsdyktighet overfor skiftende politiske konstellasjoner. Fullmaktslovgivningen som disse sektorene er underlagt krever altså noe mer enn en stortingsmelding og et ordinært plenarvedtak for å sikre en reell og varig endring i forvaltningen av våre havområder. [35: 48]

Den juridiske litteraturen om virkningen av forvaltningsplanene legger også vekt på at Lov om biologisk mangfold ikke er gjort gjeldende utenfor territorialgrensen [21] og at Norge har valgt å ikke ta inn EUs havrammedirektiv i EØS-avtalen [49]. Samlet sett ser det altså ut til å ha vært lite politisk vilje til å lovfeste eller rettsliggjøre hensyn til det marine miljøet, i alle fall på en måte som begrenser sektordepartementenes kontroll i vesentlig grad.

Konsekvensen er at sektordepartementer og politiske myndigheter har et betydelig spillerom, de kan velge å følge de marine forvaltningsplanene tett eller å stort sett ignorere dem. Vi anser dette som en betydelig utfordring når en sentral intensjon med plansystemet var å sikre sektorovergrepene vurderinger [1:5]. I de vedtatte og reviderte forvaltningsplanene blir det gjerne vist til at situasjonen tidligere var preget av «fragmentert forvaltning og mangel på et helhetlig kunnskapsgrunnlag» [50:5], men at de vedtatte forvaltningsplanene sikrer en helhetlig forvaltning. Selv om det etablerte systemet utvilsomt har endret kunnskapsgrunnlaget og lagt nye føringer på beslutninger om bruken av havområdet, gir analysene av politikktutviklingen de siste 20 årene (se også del 6) et godt grunnlag for å påpeke

at det fremdeles er betydelig innslag av sektorisert og til dels fragmentert forvaltning av havområdene [2].

På enkelte politikkområder er det svært tydelig at intensjonen om å sikre koordinering mellom sektorer og legge et kunnskapsgrunnlag som hindrer at sektorspesifikke hensyn får forrang, ikke har funnet sted og den myke juridiske statusen til forvaltningsplanene er med å aksentuere dette. Et eksempel på et område der forvaltningsplanens 'mykhet' har vært utslagsgivende for etterfølgende kontroverser og uklarheter er i spørsmålet om flyttingen av iskantsonen i forvaltningen, der igjen olje- og gassinteresser har påvirket og preget utfallet. Det egner seg særlig godt som eksempel fordi det også utdyper hovedpoenger i del 4 og 6

5.1 Iskantsonen som eksempel

Den samfunnsvitenskapelige forskningen på grensesetting for iskanten illustrerer at dette er et faglig og politisk stridstema som utkjempes på flere fronter og hvor forvaltningsplansystemet (så langt) i begrenset grad evner å sikre koordinering.

Det gjelder for det første forståelsen av iskanten som et fenomen: dens utstrekning i Barentshavet er en bevegelig geofysisk randsone som det er vanskelig å isolere i tid og rom fordi den forekommer i forskjellige kombinasjoner. Havisens bevegelige natur vanskeliggjør slik en enkel definisjon. Å forstå og definere iskanten som et naturfenomen som har som funksjon å sette en yttergrense for næringsvirksomhet er dermed en av de mest kontroversielle faktorene i og for forvaltningspolitikken i Barentshavet [2: kap 9, 17, 19, 36, 51]. Iskantsonen som fenomen, i kombinasjon med forvaltningsplanens organisering og koblingen mellom iskantsonen og politiske avgjørelser, har åpnet opp for konkurrerende definisjoner fra forskjellige aktører. Konfliktene illustrerer slik hvordan forvaltningsplanarbeidet er utfordret gjennom at man skal besvare spørsmål som er både faglige og politiske (se også del 4).

Den manglende juridiske forankringen av forvaltningsplanen fører til at disse konfliktene blir forsterket. I denne sammenheng gjelder dette særlig manglende avklaring mellom petroleumsloven og forvaltningsplanen, og eksempelvis hvor nært iskantsonen kommersiell olje- og gassvirksomhet kan forekomme i Barentshavet. Analyser av hvordan ulike aktører forholder seg til iskantsonen viser her at aktørene har forskjellige forståelser av formålet med å etablere styringsverktøy for næringsvirksomhet i området. Noen sentrale dimensjoner er oppsummert i figuren på neste side:

Figur 2: Oversikt over tre hovedperspektivene i norsk offentlig debatt på iskanten/den marginale issonen i Barentshavet [Hentet fra 19:94].

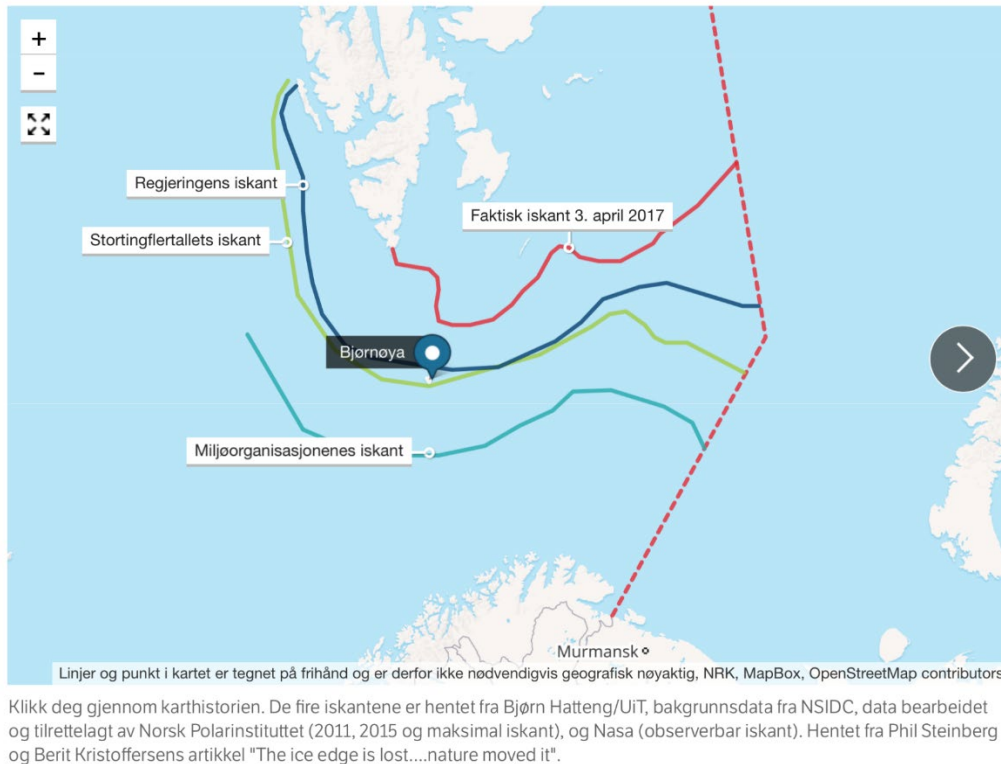
<i>Entity</i>	<i>Key objective</i>	<i>Planning solution</i>
Ministry of Climate and Environment / Prime Minister	Construct stable planning tool	Median line: 30-year median of points with 30 percent April likelihood of ice extent
Norwegian Polar Institute / Environmentalists	Protect marine ecosystems	Protection zones based on monthly maximal lines: Using 30-year data, define zones based on maximal point of ice extent
Ministry of Petroleum and Energy / Oil industry	Avoid ice hazards while maximizing opportunity	Actual/observable standard: Continually adjust 50 km buffer zone around observed ice edge

Beskrivelser av hva iskanten 'er' og hvor den er å finne må kunne sies å være forenklinger, enten som definisjoner slik de her er eksemplifisert her i figur 2 eller tegnet inn som en statisk 'grense' på et kart (se figur 3). Dette åpner igjen for at det oppstår konkurrerende forståelser av hvor iskanten begynner og slutter som igjen får implikasjoner for hvor (nært iskanten) og når (altså hvilke tidspunkt på året) ulike typer næringsvirksomhet kan foregå. I tillegg kan fokuset på iskanten delvis forklare hvorfor Polarfronten i samme område i Barentshavet har fått mindre oppmerksomhet, til å bokstavelig talt «falle av kartet» i 2015 [17].

Det har altså oppstått konkurrerende forståelser i arbeidet med forvaltningsplanen, ikke bare mellom sektorinteresser og forskningsmiljøer, men også mellom fagdepartementene (særlig mellom KLD og OED). Eksempelet illustrerer derfor et annet og mer generelt poeng fra samfunnsforskningen om forholdet mellom kunnskap, forvaltning og politikk. Kunnskapsproduksjonen i forvaltningsplanssystemet har i begrenset grad fungert som koordinerende mellom sektordepartementene. Forfatterne av denne rapporten mener det er rimelig å anta at plansystemet i økt grad ville ha fungert koordinerende dersom planene hadde fått en mer avklart juridisk status. Særlig mener vi at det er behov for å avklare forholdet til sektorpolitiske vurderinger, handlingsrom og andre rettsregler og lover.

En slik rettsliggjøring kunne også ha bidratt til å tydeliggjøre hvilke standpunkt som ble begrunnet med politiske hensyn og hvilke som er begrunnet i faglige vurderinger med en forankring i planprosessen. I eksempelet med iskanten har for eksempel OED så langt vi kjenner til, lagt til grunn at letevirkosomhet kan foregå 50 kilometer fra den 'faktiske' eller 'observerbare' iskanten. Dette henger sammen med at OED bygger på sin egen forståelse av hva målet for å definere iskanten er eller bør innebære. En tydeligere juridisk ramme rundt planene ville ikke ha hindret OED å innta et slikt standpunkt, men ville kanskje tydeliggjort at dette er deres posisjon forankret i en petroleumspolitisk vurdering. Tilsvarende kan sies om de andre posisjonene i saken, her illustrert med en faksimile fra en nyhetssak i NRK:

Figur 3: Faksimile fra NRKs sak Iskantdramaet, publisert 1 juli 2017[52]. Linjene på kartet illustrerer hvor langt nord de ulike aktørene vil trekke iskanten. Dette blir brukt for å illustrere hvordan de ulike definisjonene av iskanten blir fortolket som del av et politisk spill.



Den tredje dimensjonen iskanteksempelet eksemplifiserer, er at forvaltningsplanenes formål, i kombinasjon med planarbeidets organisering og manglende juridiske status ofte medfører vedvarende kunnskapskonflikt. I eksempelet med «iskanten», kan vi si at den så og si opptrer som en hovedperson, eller som en egen aktør i forvaltningspolitikken. Dette betyr at iskanten vil fortsette å spille hovedrollen i Barentshavet så lenge man vil ha én metodikk for å si hvor iskanten går og så lenge denne også er knyttet opp til yttergrensene for kommersiell olje- og gassvirksomhet. Bay Larsen et al. [36] hevder i denne sammenheng at den politiske debatten om iskanten viser at det er vanskelig å separere kunnskap og politikk og at offentligheten har urealistiske forventninger til kunnskap som uomtvistelig, fri og uavhengig. Det oppstår derfor et misforhold «mellom idealer og praksis i kunnskapsbasert forvaltning» (ibid:145). Veland og Lynch [51] gjør en internasjonal komparasjon av is-definisjoner i Arktis. De påpeker at det er stor variasjon i hvordan og hvilken kunnskap som inkluderes i slike prosesser. Den komplekse og skiftende fysiske geografien til havis har i så måte ikke bare skapt problem for å etablere en form for juridisk avklaring og et forvaltningssystem i Norge, men også i andre deler av Arktis. Dette trekker oss tilbake til det første poenget (at iskanten vanskelig lar seg definere) siden disse prosessene som forvaltningsplanarbeidet inngår i verken reflekterer rent geofysiske, biologiske, klimatologiske, juridiske, politiske eller økonomiske prosesser og faktorer.

Dette eksemplet illustrerer også godt at forvaltningsplanene har berørt flere ulike politikkområder hvor det er relativt høyt konfliktnivå. Derfor synes det rimelig å anta at systemet sannsynligvis hadde vært svært vanskelig å etablere dersom det skulle gi klare eller

determinerende konsekvenser for bruk av havområdene [2, 21]. Det synes derfor også rimelig å anta at fleksibiliteten til forvaltningsplanssystemet og «mykheten» i planenes juridiske status har gjort systemet mer politisk spiselig, all den tid planene berører flere spørsmål som helt klart er normative og politiske, like mye som kun faglige. Den manglende rettsvirkningen til plansystemet kan i et slikt perspektiv forstås som «nyttig».

Litteraturen vi har gjennomgått peker samlet sett, slik vi vurderer det, på at dette er med å skape/opporettholde et problem: Planene kan brukes til å legitimere politiske beslutninger, selv om det er høyst uklart om disse beslutningene er i overensstemmelse med de vedtatte miljøpolitiske målsetningene i planene. Plansystemets eksistens, og særlig henvisningen til at dette er kunnskapsbasert, er imidlertid med på å dempe de politiske interessekonfliktene som ligger innbakt i den enkelte beslutning. Vi vurderer det også slik at den samfunnsfaglige litteraturen samlet viser at en av ulempene med den uformelle og løse statusen på plansystemet, er at aktører med ressurser og gode politiske kontakter kan få relativ stor påvirkning på planene og hvilke deler av planene som faktisk blir fulgt opp med praktisk politikk. Mindre ressurssterke næringer og lokale aktører har hatt betydelig mindre påvirkningskraft (se del 7). Plansystemet har også gitt betydelig rom for politiske forhandlinger og for at planenes betydning kan defineres på regjeringsnivå [28, 53]. En form for lovfesting kunne slik vi vurderer det gitt en mer formalisert struktur på hvordan ulike samfunnsinteresser og aktører kan påvirke plansystemet. Dette kunne ha bidratt til økt transparens og prosessuell legitimitet. Det kunne også gitt forvaltningen en mer avklart rolle i prosessen og dempet den samlede arbeidsbelastningen på dem.

Disse vurderingene knyttet til plansystemets juridiske status er også koblet til hovedtema for neste del.

6. Forvaltningsplansystemets påvirkning på havmiljøpolitikken nasjonalt og internasjonalt

Forvaltningsplanene har vært viktige i synliggjøringen av norsk forvaltningspolitikk internasjonalt. Plansystemet har blitt koblet til nordområdesatsingen siden 2005, og særlig de siste fem årene har det også blitt brukt for å styrke Norges posisjon som en global havnasjon [11, 18, 19]. Forvaltningsplanen fra 2006 og den oppdaterte versjonen fra 2011 har blitt oversatt til engelsk og russisk. Dette er et tydelig signal om, og også et konkret virkemiddel for, tettere samarbeid mot Norges nabo i øst og det internasjonale samfunnet av forskere og politikere [31]. I forskningslitteraturen vises det til at plansystemet spiller en strategisk rolle for utviklingen av felles havforvaltning med Russland [54], at det bygger opp under Norges rolle som en bærekraftig ressursforvalter i Arktis [11] og at det styrker Norges status som havnasjon [18]. I disse kontekstene løftes forvaltningsplanen frem som et eksempel på Norges innovative løsninger. En forklaring på denne strategien kan være at det som olje- og gassnasjon gir mening å sitte ved roret når internasjonale regimer utvikles og etableres, og at man fra norsk side bruker forvaltningsplanarbeidet som «best practice» og til strategisk posisjonering for eksempel når det kommer til forvaltning av oljeressursene i nord. Forvaltningsplansystemet *brukes* altså *strategisk* av norske aktører – og særlig den norske regjeringen – på ulike måter, for å oppnå helt *andre formål* enn det forvaltningsplanen var tiltenkt. Plansystemet kan slik bli brukt til å utvide det politiske handlingsrommet ikke bare nasjonalt, men også internasjonalt.

Det er ingen tvil om at forvaltningsplansystemet også har hatt tydelig effekt på hvordan havmiljøpolitikken blir diskutert og politiske beslutninger blir begrunnet i Stortinget. Bakgrunnen for denne observasjonen er inngående analyser av *hvordan* saker blir diskutert og beslutninger begrunnet i Stortinget, og hvordan språket og argumentene i disse debattene har endret seg over tid [2:kap 3,5,7–9]. Dette handler om hvordan man har diskutert miljøspørsmål i tilknytning til havforvaltning generelt og offshore-petroleumsaktivitet spesielt. Basert på disse analysene trer følgende bilde frem: Som nevnt i del 3 ble det utover andre halvdel av 1990-tallet uttrykt økt bekymring for manglende kontroll over miljøtilstanden i havet og hvilke utslipp særlig petroleumsaktivitet medfører til det marine miljø. I de politiske debattene i perioden førte disse prosessene til at stortingsrepresentantene la vekt på at kunnskapsnivået var utilstrekkelig. Man burde derfor anvende en føre-var tankegang når man regulerte ulik og samlet bruk av havet, herunder når man åpnet for petroleumsaktivitet. Den økte bekymringen kulminerte i 2001 da miljøverndepartementet valgte å stoppe leteboringer i et område som Stortinget hadde åpnet i 1994 [2, 17, 22].



Det russiske lasteskipet «Petrozavodsk» grunnstøtte ved Bjørnøya 11. mai 2009. Her blir vraket er tømt for olje og annet farlig innhold under ledelse av Kystverket. Foto: Carsten Aniksdal.

Den politiske enigheten om å etablere en mer helhetlig havmiljøpolitikk og å arbeide fram de første forvaltningsplanene i perioden 2001 til 2006 hadde en betydelig effekt på *hvordan* Stortingspolitikere snakker om kunnskapsnivået. Selv om de politiske aktørene anerkjente at systemet ikke var perfekt, hadde etableringen av systemet i seg selv, også *før* den første forvaltningsplanen ble vedtatt 2006, en direkte påvirkning på hvordan havforvaltningen ble diskutert. Fra rundt 2003 blir det i Stortinget fattet beslutninger under henvisning til at man tok tilstrekkelig hensyn til det marine økosystemet og viste til bedre kunnskap om virkningene av menneskelig aktivitet. Kort oppsummert gjør altså tilstedeværelse av et forvaltningsplansystem det mulig å ta beslutninger som man kan hevde er kunnskapsbasert [se særlig 2: kap 7], både for å stramme inn reguleringene og for å myke de opp. Sett i et lengre historisk perspektiv er det tydelig at forvaltningsplansystemet har vært viktig for å legitimere økt aktivitetsnivå og for å åpne for olje- og gassvirksomhet i nye områder lengre nord. Hovedeffekten ligger i at forvaltningsplansystemet gjør det mulig å begrunne slike beslutninger med henvisning til at man har tilstrekkelig kontroll på miljøvirkningene.

Det er et viktig poeng i denne sammenheng at det bildet som tegnes av kunnskapsnivået i stortingsdebatter og stortingsmeldinger, ikke nødvendigvis er i samsvar med hva som står om dette i underliggende rapporter som ble og blir produsert. I de tilfellene hvor det er mulig å direkte sammenligne fremstillingen av kunnskapsusikkerhet er det gjennomgående trekk at denne blir underkommunisert i politiske fremstillinger, på tross av tydelige formuleringer i faglige rapporter [2: kap 7–10, 4, 9, 36].

Hovedbudskapet er således todelt. For det første har forvaltningsplanssystemet påvirket hvordan politiske beslutninger blir begrunnet. Det er observert en generell tendens til at tilstanden i det marine miljø blir betraktet som «under kontroll» fordi man *har* et plansystem. Disse observasjonene er viktige sett i lys av forskningsfunn oppsummert i de andre delene av denne rapporten. For det andre er det viktig at omtalen av kunnskapen man har i politiske debatter i begrenset grad gjengir hvor sikker/usikker kunnskapen er, og at disse usikkerhetene blir mindre vektlagt når de aggregeres til politiske diskusjoner om hvilket handlingsrom dette gir.

Et hovedfunn fra forskningen som helhet er at systemet utvilsomt har muliggjort en *endring* av hvordan næringsaktivitet i havområdene blir regulert. Oppsummert har reguleringene blitt betydelig mer detaljerte i tid og rom, og over tid har dette åpnet for økt aktivitet og aktivitet i nye områder. Med det mener vi at man heller enn forbud/tillatelse til aktivitet, tillater næringsaktivitet på bestemte vilkår i enkelte tider på året, i enkelte deler av et område. Slik detaljregulering er begrunnet i nye måter å oppsummere og systematisere kunnskap på, og ikke nødvendigvis at man har bedre forståelse for virkninger på arter eller natursystemer. Bruk av forenklede kart og definisjoner har også vist seg effektivt for å kommunisere kunnskapen til beslutningstagere og vært formende for de politiske debattene om nye reguleringer [17, 23, 24, 26, 36] og for å ramme inn områdene som økologisk eller økonomisk verdifulle [19].

Den samfunnsvitenskapelige forskningen vi har gjennomgått påpeker altså at det en fare for at kvaliteten på den politiske debatten blir redusert. Dette skyldes at spørsmål ikke blir debattert fordi de behandles som «avklart av de faglige rådene», selv om de reelt sett også er politiske. En annen dimensjon er at faglig usikkerhet ikke kommer frem eller blir underkommunisert. Dette gir etter vårt syn grunn til å løfte frem følgende problemstillinger:

- Har de etablerte detaljreguleringene et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag?
- Hvordan kan forvaltningsplanssystemet løfte frem og kommunisere kunnskapsusikkerhet?
- Hvordan kan man bedre synliggjøre hvilke vurderinger i kunnskapsgrunnlaget som er både faglige og politiske, slik at de lettere blir gjenstand for politisk drøfting?
- Øker forvaltningsplanarbeidet det politiske handlingsrommet for ressursutnyttelse i nasjonalt omstridte områder ved å gi de internasjonalt betydning?

7. Lokal og nasjonal medvirkning og påvirkning

Samspeilet mellom forvaltningsplanene og berørte samfunnsaktører, næringer og sektorer er utgangspunkt for diskusjonen om medvirkning og påvirkning. Vi oppsummerer hvordan planprosessen har blitt oppfattet av ulike aktører og interessenter lokalt, regionalt og nasjonalt, og belyser tema som medbestemmelse, deltakelse og definisjonsmakt. Dette har særlig vært et tema i samfunnsvitenskapelig forskning som analyserer utviklingen i LoVeSe-området og forhandlinger om olje- og gassvirksomhet i Barentshavet og havområdet utenfor Lofoten.

Hovedbudskapet er at en rekke aktører har forsøkt å påvirke forhandlingen om Lofoten-Barentshavet, hvor lokale og regionale aktører i stor grad opplevd prosessen som vanskelig å påvirke og har i liten grad vært direkte involvert i den. Litteraturen viser til at flere lokale aktører og beslutningsnivå (som kommuner og regionråd) føler seg forbigått og at stemningen i lokalsamfunn har vært preget av at man har hatt manglende innflytelse, for eksempel i forhold til hvilke områder som bør utnyttes eller vernes [7, 13, 27, 55]. Olje- og gassnæringen fremstår i kontrast som en aktørgruppe som har klart å påvirke prosessen både lokalt og nasjonalt, og har gjennom lobbykampanjer, rapporter, og deltagelse i nasjonale og lokale fora med suksess søkt å informere og påvirke oppfatninger og beslutninger [5, 10, 11, 16, 56, 57]. Flere har påpekt at denne evnen til å påvirke prosesser der muligheten til å definere hva slags kunnskap som er relevant står sentralt er en viktig grunn til at lokale aktører har følt seg fremmedgjort fra prosessen; en opplevelse som igjen, paradoksal nok, har ført til en økende skepsis til de aktører (les: oljebransjen i særdeleshet) hvis innspill i kunnskapsproduksjonen har vært mer suksessfulle [5, 6].



Debatt om oljeboring i Lofoten, Vesterålen og Senja, august 2009. Foto: Carsten Aniksdal.

De deltakende mekanismene som ble benyttet under utviklingen av forvaltningsplanen inkluderte offentlige konsultasjoner og høringer gjennom åpne møter med relevante

interessenter, i tillegg til direkte lobbyvirksomhet. Disse mekanismene har oppfylt både den nødvendige rollen som offentlige høringer, og den uformelle rollen til informasjonsutveksling og uformell konsultasjon [31]. Litteraturen viser til hvordan lokale aktører har hatt mulighet til å påvirke forvaltningsplanarbeidet gjennom myndighetenes tilrettelegging av disse høringsrundene og møter, der aktører som har vært identifisert som relevante, som sektorinteresser (eksempelvis fiskerinæringa) og representanter for sivilsamfunnet (som miljøorganisasjoner og folkeaksjonen oljefritt LoVeSe) og lokal/regionalpolitikere har vært invitert til å delta. Det beskrives også hvordan det har blitt gjennomført konferanser der kunnskapsgrunnlaget er blitt presentert og lagt fram til diskusjon og kommentarer, både formelt (høringsinnspill) og uformelt (egne møter med lokalpolitikere). I arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten har utvilsomt spørsmålet om oljeboring i Lofoten, Vesterålen og Senja vært sentralt, ikke minst fordi den politiske uenigheten om dette i stor grad har vært knyttet til forskjellig oppfatning av risiko med tanke på eventuelle miljøkonsekvenser, men også (og i forlengelsen av dette) på hvilken måte en eventuell oljeboring ville påvirke andre næringer og dermed hvordan liv leves i disse områdene [5, 9, 41, 43]. Høringsuttalelsene herfra har derimot *ikke* blitt inkludert som *kunnskapsgrunnlag*, men snarere som *innspill fra berørte*. Motsatsen til dette har vært de sterkere lobbyist-organisasjonenes evne til å påvirke og levere til selve *kunnskapsgrunnlaget*, – en forskjell mellom aktørene som de facto økte opplevelsen av at en sterk polarisering og sentrum-periferi – akse dominerte prosessen, samt at visse *kunnskapsbaserte verdivurderinger* ikke ble innlemmet som en del av kunnskapsgrunnlaget [6].

Olsen et al. [31] beskriver to svakheter ved de deltakende mekanismene i forvaltningsplanen det kan være verdt å løfte fram. For det første reflekterer prosessen en diskrepans mellom de ulike aktørene som påvirker prosessen, som de beskriver som en «sterk maktkamp» mellom ulike sektorer (ibid:298). Her mener forfatterne at selv om alle relevante interessenter er representert i møter, høringer og offentlige debatter, er det allikevel de store industriorganisasjonene og miljøorganisasjonene som dominerer og slik definerer det offentlige ordskiftet. Det andre trekket ved utformingen av forvaltningsplanen er mangel på transparens i den sentrale styringen og i utformingen av forvaltningsplanene. Blant gruppene på både ministernivå (styringsgruppen) og de ulike arbeidsgruppene som havforum, risikogruppen og overvåkinggruppen, har det vært minimalt med innsikt. Rapportene og informasjonen som er tilgjengelig for offentligheten viser et sluttresultat bestående av kompromisser. Slik får ikke offentligheten tilgang til hva som har vært uenigheter underveis på ulike nivå (med Macondo-unntaket beskrevet i 4.2), som gjør at man ikke får innsikt i meningsforskjeller og diskusjoner mellom de ulike interessene/sektorene.

7.1 Hvilke kunnskapsformer er relevante og gyldige?

Et viktig premiss når man diskuterer i hvilken grad prosessen har åpnet for lokal medvirkning er at *intensjonen* ikke var brukermedvirkning, men å sikre at beslutninger ble tatt på et forskningsbasert, *objektivt* grunnlag (se del 4 og 6). Dette, i tillegg til planenes uavklarte juridiske status (del 5) fører til stor variasjonsmulighet når det gjelder fremgangsmåte, vektlegging av innspill i forhold til endelig beslutning (om hvor det skal tillates ulike aktiviteter), og i forhold til planarbeidets påvirkning på andre beslutningsprosesser.

Forvaltningsplanene ble implementert for å imøtekomme ønsker om aktiviteter som potensielt kunne true økosystemene, og var i sterk grad initiert utenfra [se for eksempel 5, 31, 58]. Slik sett var utgangspunktet for prosessen et behov for et forvaltningsverktøy som kunne brukes for å avklare hvilke aktiviteter som kan tillates i hvilke områder. Utgangspunktet for forvaltningsplanen er således å håndtere nasjonale aktørers (regjering, storting, fiskeri og petroleumsnæringen) ønsker og behov for ressurser og aktivitet. Dermed blir det sentralt å avklare hvilke aktiviteter som akseptable i ulike områder. Valgene som er tatt er preget av forvaltningsplanprosessens rasjonalitet. Denne er i all hovedsak basert på en naturvitenskapelig tilnærming, og på at slik kunnskap gir mulighet til å politisk sett kontrollere utfall av menneskelig aktivitet. Derfor vil en rekke aktører være interessert i å ikke bare være en del av aktørbildet, men også påvirke utfallet av kunnskapsinnhenting. Planprosessens rasjonalitet har også betydning for hvordan aktører forsøker å påvirke prosessen. Et sentralt poeng her, er at medvirkning også har handlet om å være med å definere parameterne for hvordan risikovurderinger, terskelverdier og verdisetting av naturressurser utarbeides [2, 5, 6, 27].

7.2 Konsekvenser av ulike aktørers påvirkning

Hvilke aktører har så fått plass til sin aktivitet i denne forvaltningen? Hvem har kunnet påvirke, og hvilken betydning har det hatt for prosess og resultater? Litteraturen viser at hvilke kunnskapsformer som er relevante og gyldige har hatt stor betydning for disse spørsmålene. Kunnskap med andre røtter enn i det strengt naturvitenskapelige eller økonomiske verdensbilde blir, etter riktignok å ha blitt invitert og lyttet til, som oftest utdefinert fra selve *kunnskapsgrunnlaget* [6]. Dette skjer for en stor grad gjennom definisjonen av *hva som er relevant kunnskap* og *hva som er meningsytringer* eller *aktørperspektiver*. Dette er relevant for å forstå graden av involvering fra aktører og hvordan aktører involveres eller ekskluderes.

Litteraturen viser at for olje- og gasssektoren har den politiske prosessen i regjering og Storting knyttet til forvaltningsplanen hatt betydelig større innvirkning på regulering av aktivitet enn det har hatt for fiskerisektoren [6, 27, 59]. Dette er ikke overraskende, da en utløsende faktor for etableringen av forvaltningsplanregimet som nevnt var den manglende kunnskapen om konsekvensene av helårlig olje- og gassaktivitet i nord. Selv om et metodikken innebar at utvikling og gjennomføring ble foretatt av en tverrsektoriell styringsgruppe som arbeidet gjennom sine underliggende institusjoner og at de oppnådde en høy grad av grad av integrasjon på tvers av sektorer og departementer [31], har konsekvenser for berørte sektorer vært varierende i tid og rom. Som Olsen med flere [31] påpeker, gir de to målene utnyttelse

og bevaring opphav til en konflikt om hvorvidt petroleumsnæringen skal få adgang til de økologisk mest verdifulle og sårbare områdene.

Petroleumsnæringen har både blitt sterkt berørt og har i stor grad vært aktiv i å skulle påvirke prosessen. Her spiller økonomiske ressurser og politiske lobbyarbeid en opplagt rolle [7, 10, 11, 16]. I del 3 gikk vi igjennom hvordan næringen historisk sett har hatt ansvar for å gjennomføre konsekvensutredninger for egen aktivitet. Petroleumsnæringen var også involvert i den første fasen av arbeidet med forvaltningsplanene, særlig frem til 2003, mens de i oppdateringsrunden rundt 2010 jobbet både med relasjoner og innflytelse lokalt og med å påvirke kunnskapsprosessene. I det første forslaget til organisering av forvaltningsplanarbeidet ble det først foreslått at næringen selv skulle betale for- og koordinere mer helhetlige analyser av sektorens miljøkonsekvenser [2:kap 5 og 7]. Petroleumsnæringen har en lang tradisjon for å utvikle og forbedre konsekvensutredninger av egen aktivitet. Den økte faglige og politiske bekymringen for miljøkonsekvensene mot slutten av 1990-tallet, ble derfor møtt med en proaktiv tilnærming fra næringen. Deres holdning til prosessene var at de anså mer helhetlige risikobilder og konsekvensanalyser som nødvendige for fortsatt ekspansjon nordover. Næringen var derfor stort sett positive til arbeidet med helhetlige tilnærminger, de bidro også finansielt til metodeutvikling, nye former for miljøovervåking i samarbeid med statlige etater, nye forskningsrådsprogrammer og lignende [2, 20]. På den måten har næringen, både gjennom sine betydelige økonomiske ressurser og tette bånd til politiske aktører hatt en påvirkningskraft på prosessene [16]. Det har også oppstått gnisninger, for eksempel da daværende Olje- og Energiminister Odd Roger Enoksen en uke etter lanseringen av den første forvaltningsplanen i 2006 uttalte at de store oljeselskapene måtte bli med å lete i Barentshavet for å få tilgang på Lofoten [10, 12]. Dette vakte sterke reaksjoner, da oljeselskapene mente en slik endring burde uttrykkes gjennom en egen Stortingsmelding, og fordi de generelt mener prospektene i LoVeSe er mer attraktive enn i Barentshavet [11].

Petroleumsnæringen ble altså berørt av de politiske prosessene som ledet til dagens forvaltningsplansystem, blant annet gjennom en strengere regulering av produsert vann [2:kap 5 og 7, 20, 25], men også ved at lisenstilldelinger for olje og gassleting i 23. og 24. konsesjonsrunde er påvirket av forvaltningsplanprosessen, hvor eksempelvis seismikkskytingen også inkluderes som en del av aktivitets- og kunnskapsgrunnlaget for forvaltningsplanen [5]. Over tid blir relasjonen petroleum–forvaltningsplan en relevant akse i den videre utviklingen (se kapittel 5). Slik vi vurderer det, har blant annet forskningen dokumentert at petroleumsnæringen var tett involvert i en rekke prosesser tett knyttet til forvaltningsplanprosessene. I stedet for at næringen var direkte involvert fikk konsultantselskapet DNV (nå DNV-GL) en viktig rolle i flere av prosessene. DNV ble hyret inn som sekretariat for Olje- og Energidepartementet i flere av forvaltningsplanprosessene. Oljenæringen har helt siden 1970-tallet hatt et tett samarbeid med DNV, både med sertifisering av installasjoner, men også gjennom metoder risikovurderinger og miljøvurderinger [2: kap 3, 5, 7–9]. Næringen hadde også formaliserte møter med regjeringen om utformingen av forvaltningsplanene [28]. Samarbeidet og nettverket mellom Olje og energidepartementet, DNV og oljenæringen fremstår også i forbindelse med forvaltningsplanarbeidet som tett. Dette gjelder eksempelvis i metodeutvikling for å vurdere miljøpåvirkningen av større oljeutslipp, i prosessen med å revurdere økosystemeffektene av produsert vann, og seismikkaktivitet. I disse prosessene var næringen svært aktive i arbeidet

med på å definere hvordan problemstillinger og risiko ble definert [2, 5, 27, 38, 56]. Innvendingene mot en potensiell reduksjonistisk forståelse av risiko (se del 4) og kravet til at slike analyser skal være beslutningsrelevante, kan forstås som sammenfallende med de tilnæringsmåtene som er etablert i de konsekvensutredningene næringsaktørene selv må legge frem som dokumentasjon før de får konsesjon til en rekke aktiviteter, slik som boring av letebrønner. DNV har en lang historie som hovedleverandør av slike analyser for næringen, og de samme fagpersonene i DNV som er sentrale for å gjennomføre slike analyser for oljenæringen, gjorde en rekke analyser som inngår i forvaltningsplanprosessen [2: kap 5, 7-9]. En mulig tolkning er at risikoforståelsen som var etablert i petroleumsnæringen, og i reguleringen av den, ble sentral i deler av forvaltningsplanarbeidet. Dette kan forstås som en indirekte, men til dels premissgivende, påvirkning fra petroleumssektoren på planprosessene.



Kystvakten på oppdrag ved Senja. Foto: Carsten Aniksdal

Også for fiskeri har forvaltningsplanen åpenbart hatt betydning, især for fiskeriene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. Og igjen er dette noe som må sees i sammenheng med ønsket om åpning av området for petroleumsnæringen [6, 27, 41]. Mens lokale fiskeriinteresser var sterkt skeptiske til oljeutvinning, kunne de samtidig observere at selv om mye av den vitenskapelige kunnskapen som ble samlet inn som støttet deres grunnleggende, prinsipielle holdninger til betydningen av å forstå mange av deres ressursområder som særs sårbare og verdifulle, så førte som nevnt forvaltningsprosessen til at det ble gjort rom for oljeutvinning i store deler av Barentshavet, samt at skepsisen til utvinning i de sårbare LoVeSe-områdene ikke entydig ble avvist som for risikofylt av faglig forums rapporteringer.

I de lokale politiske prosessene i Lofoten har holdningen til petroleumsaktivitet endret seg. De har gått fra et betinget nei (tidlig 2000-tall), via et betinget ja (ca. 2010) til et ubetinget nei til olje fra ca. 2015 [7]. Denne utviklingen henger også sammen med lokale politiske prosesser og næringsmuligheter. En av disse var verdensarvspørsmålet for Lofoten og deler av havområdene utenfor; en parallell prosess som ble avsluttet fordi den ble sett på som potensielt ødeleggende for arbeidet med å åpne området for oljeutvinning. Verdensarvstatus for området er lagt død nå, mye på grunn både av at oljespørsmålet er blitt mindre og mindre relevant [8], men også fordi Lofotodden nasjonalpark ble etablert i 2018 [60]. Disse verneprosessene er beskrevet som å ha påvirket og ha blitt påvirket av både oljespørsmålet og utviklingen av ULB-en, ikke minst fordi LoVeSe-oljen ble forhandlet om parallelt med og til en viss grad gjennom forvaltningsplanarbeidet, i og med at det ble brukt store ressurser på å synliggjøre at det ville være innenfor forvaltningsplanens myndighet å gi rom for olje- og gassaktiviteter. Det varierer i hvilken grad man har vurdert ringvirkninger på lokalsamfunn og hvordan forvaltningsplanarbeidet påvirker og blir påvirket av parallelle prosesser. Eksempler på analyser som tar for seg denne tematikken er verdensarv- og nasjonalparkdiskusjonene i Lofoten [27, 55] og iskantspørsmålet i Barentshavet [17, 19, 37, 51]. Selv om forvaltningsplanen har vært tema i reiselivsforskningen om Nord-Norge, har to naturforvaltningsprosesser i Lofoten – der reiselivsinteresser har spilt inn - vært aktuelle i perioden der forvaltningsplanen ble oppdatert. Den første er prosessen med å få Lofoten på verdensarvlisten. Den ble som nevnt skrinlagt grunnet usikkerhet rundt dens påvirkning på oljespørsmålet i Lofoten [27]. Den andre er etableringen av Lofotodden nasjonalpark som ble etablert *etter* at oljediskusjonen hadde lagt seg [55]. Hovedpoenget i denne sammenheng er at tidspunktet for beslutninger tatt lokalt også speiler den realpolitiske situasjonen for åpning for nye områder for petroleumsaktivitet; som en uakseptabel risiko (verdensarv i 2011) og som et reelt alternativ til (og sågar en sikkerhet *mot*) oljeutvikling i 2018, med beslutningen om åpning av Lofotodden nasjonalpark.

I forvaltningsplanprosessen har man altså lagt opp til en bred innsamling av høringsuttalelser. Dette har imidlertid vært gjenstand for kritikk, ikke minst fra lokalt hold der det er blitt påpekt at selv om høringsuttalelser har blitt samlet inn, så har vektleggingen av innholdet i disse ikke vært av betydning [5, 6]. Snarere er inntrykket at prosessen lokalt har blitt opplevd som en 'skinnprosess'. Grunnleggende kritikk blant annet av kunnskapsgrunnlaget fra forskermiljøer og bekymringer fra lokale aktører om konsekvenser som ikke synliggjøres, er i liten grad blitt tatt hensyn til [5, 6]. I diskusjonen om petroleumsvirksomhet i LoVeSe hadde oljeutslipp og seismikkaktivitet og konsekvenser av disse for økosystemene stor betydning. Muligheten for kontinuerlig petroleumsaktivitet innenfor fiskeriområdene med tilhørende sikkerhetssoner var en viktig årsak til skepsis til sameksistens [6, 41]. Det ble derfor sett på med stor bekymring

fra lokale aktører når lokal tilbakemelding i større grad ble definert som 'politisk' eller som 'innspill' i stedet for som 'kunnskap' [6]. Denne opplevelsen av hvordan plansystemet fungerer har også hatt betydning for hvordan aktører har forholdt seg til og forsøkt å påvirke prosessene. En konsekvens av at man opplevde at forvaltningsplanprosessen hadde tung slagside mot å lene seg på en primært naturvitenskapelig definisjon av kunnskap var for eksempel at man fra Lofotrådets side landet på å be om en konsekvensutredning av mulig petroleumsvirksomhet i LoVeSe-området i 2010. Dette ble gjort for å kunne få 'kunnskap' på bordet. En del av vurderingen Lofotrådet gjorde var basert på at dette ville gi dem bedre muligheter for å bli hørt, blant annet fordi det da ville være en formalisert høringsprosess [13]. Lofotrådet anså altså forvaltningsplanens mandat som for snevert for å være relevant for de prosessene man ville ha lokalt for å kunne påvirke hvor oljevirksomheten skulle / ikke skulle tillates i nærområdet. Ikke alle lokale aktørene forholdt seg til forvaltningsplanarbeidet på denne måten. Hovedinntrykket er at mange aktører opplevde at man i prosessen med forvaltningsplaner ikke fikk synliggjort den kunnskapen man hadde, og at lokal kunnskap for en stor del ble ekskludert fra beslutningsgrunnlaget [5, 11, 27, 38, 44, 56, 61]. Det nasjonale målet om økosystembasert forvaltning påvirket dermed hvordan lokale og regionale aktører innrettet seg.

8. Avsluttende drøfting og anbefalinger

I prosessen med å ferdigstille denne rapporten ble et utkast sendt ut til medlemmene av Havforum samt til særlig sentrale forskere på feltet. Det ble gjennomført ett drøftingsmøte med Havforum og møter med enkeltforskere. Formålet var å invitere til dialog om hovedfunn i rapporten, kvalitetssikre innholdet, samt å invitere til en dialog om hvilke funn man fant særlig interessante og viktige. I den siste delen av rapporten kombinerer vi synspunkter fra disse diskusjonen og våre egne faglige vurderinger.

Vi drøfter for det første tre overordnede problemstillinger som vi vurderer som særlig relevante for en diskusjon om hvordan plansystemet kan videreutvikles basert på hovedfunn. Her vil vi gjerne minner leseren om at forskning ikke kan gi entydige svar på hvordan plansystemet bør videreutvikles. Flere av de spørsmålene vi stiller er også av politisk og normativ karakter og knyttet til hvordan plansystemet kan eller bør utformes. Men med dette forbeholdet mener vi likefullt at innsiktene fra den samfunnsvitenskapelige syntesen kan være med å legge et grunnlag for diskusjoner om hvordan de marine forvaltningsplanene kan videreutvikles. Vi har derfor formulert et sett med mulige tiltak som vi mener bør være med i en slik diskusjon.

Til slutt oppsummerer vi hvilke kunnskapshull og forskningsbehov dette arbeidet har gjort oss oppmerksomme på.

8.1 Plansystemet ser i relativt liten grad ut til å redusere muligheten for å drive med sektorpolitikk

I stortingsmeldingen Rent og rikt hav [1] var faglig kunnskapsproduksjon tiltenkt en viktig rolle for å motvirke en fragmentert og sektorisert forvaltning av norske havområder. Det store kunnskapsarbeidet skulle være et virkemiddel for å få bedre samhandling mellom sektordepartementene. Formålet var å etablere en helhetlig politikk som også sikret god tilstand for økosystemene i havet. Litteraturen vi har gjennomgått dokumenterer etter vår vurdering at dette ikke har fungert som planlagt. I stedet viser litteraturen to, delvis motstridende tendenser. For det første legger ikke planene sterke begrensinger på sektorpolitiske beslutninger, dette skyldes særlig at planene er tolkningsmomenter i rettslig forstand. For det andre er det betydelig rom for indirekte politisk påvirkning på kunnskapsproduksjonprosessen, dette skyldes særlig at disse er organisert som del av sentralforvaltningen.

Riksrevisjonen [62] har nylig undersøkt myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene. Et hovedfunn i rapporten er at det er for dårlig samhandling mellom departementer og statlige instanser på området. I Stortingets behandling av saken ble det understreket at forvaltningsplansystemet skal sikre samhandlingen. Saken underbygger etter vår vurdering av at de overordnede politiske målsettingene om bedre samhandling ikke er nådd og støtter de samfunnsvitenskapelige hovedfunnene vi har oppsummert.

Et mulig tiltak er å utrede muligheten for å gi planbestemmelsene rettsvirkning. Slike bestemmelser, for eksempel hvilke områder som er særlig verdifulle og sårbare, vil dermed rettslig avgrense hvordan arealer kan brukes. Man kan også gi andre bestemmelser knyttet til tilstanden for naturtyper eller arter. En slik lov vil sikre helhetlig forvaltning ved å redusere myndigheten til den enkelte sektor. I diskusjonene vi har hatt med andre aktører ble det flere ganger påpekt at det nettopp derfor vil være sterk motstand mot dette fra de departementene som vil få redusert myndighet. Det ble også påpekt at et slikt system potensielt kan resultere i mer uklare politiske målsettinger og dermed at planbestemmelsene blir mindre ambisiøse. Det synes også klart at overlapping og avgrensning mot annen lovgivning vil være krevende.

Når vi likevel mener at en slik utredning vil være fornuftig er det fordi vi anser det som *helt avgjørende å få plass tydeligere rettsvirkning dersom de marine forvaltningsplanene reelt sett skal sikre helhelhetlig havforvaltning*. Dersom planene får sterkere rettsvirkning vil det etter vår vurdering likevel være fornuftig at Stortinget kan gi dispensasjoner fra bestemmelsene. En stor fordel med dette er at det da vil bli synliggjort hvilke elementer i en beslutning som har faglig forankring (planbestemmelsene) og hvilke som er resultat av politiske vurderinger (dispensasjoner). Det uklare forholdet mellom faglige og politiske vurderinger er et av hovedproblemene ved dagens system i den forskningslitteraturen vi har gjennomgått og syntetisert.

Det er også mulig å se for seg at prosessene knyttet til planene blir regulert i en egen lov, for eksempel etter den modellen man finner i plan- og bygningsloven. Dette kan bidra til å avklare rollen til ulike aktører, definere hvordan og når medvirkning skal skje, hvilke hensyn som er legitime i de ulike fasene av prosessen med å revidere planene, og så videre.

8.2 Det er avdekket en rekke utfordringer knyttet til kunnskapsproduksjonen og organiseringen av den

Forskningslitteraturen vi har gjennomgått dokumenterer at modellen som er brukt i forvaltningsplanarbeidet knytter de faglige prosessene svært tett på de politiske. Kunnskapsproduksjonen og oppsummeringen av kunnskapen blir gjort av aktører som er del av det statlige byråkratiet. Vi har oppsummert dette ved å peke på at systemet står i fare for å bli selvrefererende. Begrepet viser til faren for at de faglige vurderinger blir holdt tilbake eller reformulert av de faglige aktørene, fordi de opplever at prosessene (også) skal tjene politiske hensikter som enkelte faglige råd kanskje vil vanskeliggjøre. Dersom de politiske aktørene samtidig legitimerer beslutninger ved å vise til at de faglige rådene er faktabaserte og politisk nøytrale, kan vi si at systemet er selvrefererende. Mangel på faglig autonomi kan slik reduserer kunnskapsproduksjonens evne til å korrigere og informere debattene om de politiske beslutninger.

Vi vurderer en større omorganisering av hvem som er involvert i å produsere det faglige grunnlaget for planene som lite aktuelt. Den relevante kompetansen og forskningsinfrastrukturen på de aktuelle feltene i Norge er tett knyttet til forskningsinstitutter, som også er direktorater, slik som Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt.

Vi mener likevel at problemene vi har diskutert i særlig del 4 og 5 bør møtes med økt oppmerksomhet og bevisstgjøring hos involverte aktører, og at man bør vurderer å etablere

tydeligere regler for å håndtere forholdet mellom faglige og politiske hensyn. Problemstillingene ble også diskutert med ulike aktører og innspill fra dem er reflektert i forslagene under:

- Mandatet til faglige utvalg bør eksplisitt understreke faglig autonomi, herunder legge vekt på at faglig uenighet alltid skal synliggjøres og begrunnes.
- Faglige oppdrag, eksempelvis fra Styringsgruppen til Havforum, bør forsøkes utformet slik at de reelt sett kan besvares med grunnlag i faglige vurderinger. Videre bør det bli gitt rom for å ha dialog om slike oppdrag for å sikre at dette målet nås.
- Det skal alltid være faglig frihet til å vurdere hvilke metoder som skal brukes, eksempelvis i vurderingen av miljørisiko. Denne friheten bør inkludere retten til å bestemme om kunnskapen skal beskrives kvalitativt eller kvantitativt.
- Det kan vurderes om man bør utvikle standardiserte begreper for å beskrive sannsynlighet og konsekvenser (slik FNs klimapanel har gjort). Tilsvarende kan man tenke seg tydeligere og et mer standardisert språk for å markere om en vurdering som er faglig, hvilke man anser som både faglige og politiske – og hvilke som er politiske/normative eller følger av politiske oppdrag.

8.3 Medvirkning og politisk forankring

Litteraturen vi har gjennomgått påpeker to hovedproblemer for å sikre medvirkning og politisk forankring av plansystemet.

Det første spørsmålet er i hvor stor grad og hvordan lokal og tradisjonell kunnskap kan inngå i selve kunnskapsgrunnlaget. Litteraturen vi har gjennomgått viser at dette ikke kan sikres gjennom høringer. Dersom slik kunnskap skal inngå, må det inn i tidlig i selve kunnskapsproduksjonsprosessen. I drøftingen med Havforum kom det frem at de har forsøkt å sikre lokal kunnskap på ulike måter i løpet av prosessene uten at de opplever at dette har fungert spesielt godt. Rammeverket som er etablert for hvordan man arbeider og hva slags kunnskap som inngår i beslutningsgrunnlaget for revidering av planene er basert på vitenskapelige prinsipper og metoder. Dette lar seg ikke lett kombinere med andre kunnskapsformer. Dersom lokal kunnskap skal ha noen betydning mener vi at medvirkningen må være med å definere hva det er relevant å vite noe om. En endring av dette vil kreve en relativt stor omlegging av kunnskapsprosessene.

Den formen for medvirkning som skjer i kunnskapsproduksjonsprosessene er i dag særlig knyttet til ressurssterke nasjonale aktører som miljøorganisasjoner og næringer. De har ressurser og kompetanse til å påpeke feil og mangler ved kunnskapsgrunnlaget. Dette fremstår i praksis som en interessedrevet fagfelle-vurdering av kunnskapsgrunnlaget. Dette kan betraktes som en ekstra kvalitetssikring, men er uheldig fordi det er en påvirkningskanal som kun er tilgjengelig for enkelte og ressurssterke aktører, slik som oljenæringen.

Den andre hoveddimensjonen er hvordan man sikrer demokratiske prosesser knyttet til de endelige planbestemmelsene. Mens vi ovenfor diskuterte medvirkning i selve kunnskapsproduksjonsprosessen handler dette om mulighet for å påvirke de politiske beslutningsprosessene. Her mener vi at en rettsliggjøring av plansystemet i form av en prosesslov kunne gitt tydeligere rammer for disse prosessene.

8.4 Oppsummering av hovedanbefalinger

Vi anbefaler:

1. Utredning av plansystemets rettsvirkninger/juridiske status i dag. Vurderingen bør også gjøre rede for hvilke endringer som fremstår som mest aktuelle.
2. Gjennomføre en intern prosess for å etablere tydelige kjøreregler og rutiner for å sikre faglig autonomi.
3. Gjennomføre en intern prosess for å tydeliggjøre hvilke vurderinger som er faglige og hvilke som er politiske.
4. Utrede hvordan lokal og tradisjonell kunnskap kan inkluderes i kunnskapsgrunnlaget og påvirke hva man trenger kunnskap om.

8.5 Forskningsbehov

Basert på rapporten mener vi at det er særlig viktig å få mer forskning på følgende tema:

1. **Komparative studier:** Flere funn i rapporten som antyder at Norge skiller seg ut internasjonalt, dette synes også å være en antagelse i en del studier. En bedre forståelse av særtrekk ved norsk havforvaltning vil kreve systematiske empiriske komparasjoner. Dette synes særlig viktig fordi modellen ofte blir brukt som en suksess og eksempel på «best practice». Komparasjoner vil gi mulighet for å beskrive egenskaper ved den «norske modellen» og gi et empirisk grunnlag for å vurdere sterke og svake sider ved modellen.
2. **Juridiske analyser:** Det er relativt få fagfellevurderte juridiske studier. Mange av studiene vi bygger på er masteroppgaver som analyserer særskilte rettslige problemstillinger som ikke er knyttet til plansystemet i seg selv, men som tar for seg rettsvirkningene av plansystemet for andre problemstillinger. En bredere rettslig vurdering av plansystemet og virkningene av å gi planene en rettslig status bør gjennomføres.
3. **Prosesser og implementering:** Forvaltningsplanene og prosessene de bygger på er i stadig endring. Svært få studier har fulgt disse prosessene i full bredde over tid, og de som har forsøkt dette er stort sett masterstudenter. Et eller to forskningsprosjekter som følger de pågående oppdateringene av forvaltningsplanene ville kunne gi et betydelig kunnskapsbidrag. Flere studier tar opp makt og avmakt, men det er svært få studier av mer lukkede politiske forhandlinger, eksempelvis internt i regjeringer og i forhandlinger mellom regjering og Storting.
4. **Plansystemet i et internasjonalt perspektiv:** En del publikasjoner antyder at plansystemet er en viktig brikke i norsk utenrikspolitikk og brukes strategisk i internasjonale fora. Det er viktig og faglig interessant med forskning på hvordan forvaltningsplanen har lagt til rette for, virket inn på, eller vært begrensende for andre politiske prosesser og vice versa. Eksempler er løsningen av delelinjen, iskantsonen, og deling av fiskeriresurser med Russland.

Bibliografi

1. St.meld. nr. 12 (2001–2002), *Rent og rikt hav. Tilråding fra Miljøverndepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
2. Andersen, G., *Parlamentets natur. Utviklingen av en legitim miljø- og petroleumspolitikk (1945-2013)*. 2017, Oslo: Universitetsforlaget – <http://dx.doi.org.10.18261/9788215028132-2017>. 623 s.
3. Andersen, G., *Forskning for politikk: Om uavhengighet i direktoratsektoren*, in *Interessekonflikter i forskning*, I. Bay-Larsen, K. Hiis Hauge, and H. Ingierd, Editors. 2019, Cappelen Damm Akademisk: Oslo. p. 153–175.
4. Blanchard, A., et al., *Harmful routines? Uncertainty in science and conflicting views on routine petroleum operations in Norway*. *Marine Policy*, 2014. 43: p. 313–320.
5. Dale, B., *Securing a Contingent Future: How Threats, Risks and Identity Matter in the debate over Petroleum Development in Lofoten, Norway*. *PhD, Department of Sociology, Political Science and Community Planning*. 2011, University of Tromsø: Tromsø.
6. Dale, B., *Governing resources, governing mentalities. Petroleum and the Norwegian integrated ecosystem-based management plan for the Barents and Lofoten seas in 2011*. *Journal of Extractive Industries and Society*, 2016. 3(1): p. 9–16.
7. Dale, B. and B. Kristoffersen, *Post-petroleum security in a changing Arctic: Narratives and trajectories towards viable futures*. 2018.
8. Dale, B., S. Veland, and A.M. Hansen, *Petroleum as a challenge to arctic societies: Ontological security and the oil-driven 'push to the north'*. The Extractive Industries and Society, 2018.
9. Hauge, K.H., et al., *Inadequate risk assessments – A study on worst-case scenarios related to petroleum exploitation in the Lofoten area*. *Marine Policy*, 2014. 44: p. 82–89.
10. Kristoffersen, B., *Spaces of Competitive Power*. *Masteroppgave, Department of Sociology and Human Geography*. 2006, Universitetet i Oslo: Oslo.
11. Kristoffersen, B., *Drilling oil Drilling oil into Arctic minds? State security, industry consensus and local contestation*. *PhD, Department of Sociology, Political Science and Community Planning*. 2014, UiT - The Arctic University of Norway: Tromsø.
12. Kristoffersen, B. and B. Dale, *Post-Petroleum Security in Lofoten: How identity matters*. *Arctic Review on Law and Politics*, 2014. 5(2): p. 201–226.
13. Kristoffersen, B. and B. Dale, *Post petroleum security in Lofoten: How identity matters*. *Arctic Review*, 2014. 5(2).
14. Kristoffersen, B. and B. Dale, *Post-Petroleum Security in Lofoten: Why identity matters*. *Arctic review on law and politics*, 2015. 5(2): p. 201–226.
15. Kristoffersen, B. and B. Dale, *Imagining a Postpetroleum Arctic*. *Cultural Anthropology website.*, 2016. <https://culanth.org/fieldsights/943-imagining-a-postpetroleum-arctic>.
16. Kristoffersen, B. and S. Young, *Geographies of security and statehood in Norway's 'Battle of the North'*. *Geoforum*, 2010. 41(4): p. 577–584.
17. Steinberg, P. and B. Kristoffersen, *'The ice edge is lost... nature moved it': mapping ice as state practice in the Canadian and Norwegian North*. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2017. 42(4): p. 625–641.
18. Steinberg, P. and B. Kristoffersen, *Building a Blue Economy in the Arctic Ocean: Sustaining the sea or sustaining the state?*, in *The Politics of Sustainability in the Arctic*. 2019, Routledge. p. 136-148.
19. Steinberg, P. and B. Kristoffersen, *Edges and Flows: Exploring Legal Materialities and Biophysical Politics at the Sea Ice Edge*, in *Ocean Legalities: The Law and Life of the Sea*, B.a.E.R. Johnson, Editor. 2020, Duke University Press. p. 85-105.

20. Berge, U., *Petroleumsaktivitet i Barentshavet: Konflikt eller sameksistens? Ei organisasjonsteoretisk analyse av to avgjerdsprosessar. Hovedoppgave, Institutt for Statsvitenskap*. 2005, Universitetet i Oslo: Oslo.
21. Bugge, H.C., *Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?*, in *Forsker og formidler. Festskrift til Erik Magnus Boe på 70-årsdagen 17. april 2013*, M. Stub and I.H. Kraby, Editors. 2013, Universitetsforlaget: Oslo. p. 65–87.
22. Eilertsen, M., *Kunnskap, kaos og kompromisser. En studie av de politiske beslutningsprosessene knyttet til spørsmålet om eventuell petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten og Vesterålen. Masteroppgave, Institutt for Sosiologi, Statsvitenskap og Samfunnsplanlegging*. 2016, UiT Norges arktiske universitet: Tromsø.
23. Knol, M., *Scientific advice in integrated ocean management: The process towards the Barents Sea plan*. *Marine Policy*, 2010. 34(2): p. 252–260.
24. Knol, M., *Constructing knowledge gaps in Barents Sea management: How Uncertainties Become Objects of Risk* *Maritime Anthropological Studies*, 2010. 9(1): p. 61–79.
25. Knol, M., *The uncertainties of precaution: Zero discharges in the Barents Sea*. *Marine Policy*, 2011. 35(3): p. 399–404.
26. Knol, M., *Making ecosystem-based management operational: integrated monitoring in Norway*. *Maritime Studies*, 2013. 12: p. 1–17.
27. Sande, A., *Slaget om Lofoten: olje eller verdensarv?* 2013, Oslo: Akademika forlag. 279 s.
28. Sander, G., *Against all odds? Implementing a policy for ecosystem-based management of the Barents Sea*. *Ocean & Coastal Management*, 2018. 157: p. 111–123.
29. Schwach, V., *The Sea Around Norway: Science, Resource Management, and Environmental Concerns, 1860–1970*. *Environmental History*, 2013. 18(1): p. 101–110.
30. Olsen, E., et al., *The Norwegian ecosystem-based management plan for the Barents Sea*. *ICES Journal of Marine Science*, 2007. 64(4): p. 599–602.
31. Olsen, E., et al., *How Integrated Ocean governance in the Barents Sea was created by a drive for increased oil production*. *Marine Policy*, 2016. 71: p. 293–300.
32. Wilson, D.C., *The paradoxes of transparency: science and the ecosystem approach to fisheries management in Europe*, ed. S. Jentoft and M. Bavinck. Vol. 5. 2010, Amsterdam: Amsterdam University Press.
33. Bratli, A.L., «Sort gull og grønne skoger» *Naturmangfoldlovens betydning for myndighetenes miljøregulering ved godkjenning av PUD. Masteroppgave, Juridisk Fakultet*. 2013, Universitetet i Bergen: Bergen.
34. Carlsen, T., *Rettslig regulering av seismiske undersøkelser – en undersøkelse av forholdet mellom petroleumslovgivningen, forurensningsloven og havressursloven. Masteroppgave, Juridisk Fakultet*. 2012, Universitetet i Bergen: Bergen.
35. Gran, M.E., *Betydningen av «Særlig verdifulle og sårbare områder» i havforvaltningsplanene. Hvilken rettslig betydning har områdene for fiskeri- og petroleumsforvaltningen i Barentshavet og Lofoten, og er de et egnet forvaltningsverktøy? Masteroppgave, Juridisk fakultet*. 2018, Universitetet i Oslo: Oslo.
36. Bay-Larsen, I., E.A. Hermansen, and T.G. Bjørndal, *Den menneskeskapt iskanten – Om vitenskapelig sannhetssøken og uavhengighet i en kunnskapsbasert forvaltning, in Interessekonflikter i forskning*, I. Bay-Larsen, K. Hiis Hauge, and H. Ingierd, Editors. 2019, Cappelen Damm Akademisk: Oslo.
37. Bjørndal, T.G., *Iskanten. På grensen mellom vitenskap og politikk. Masteroppgave, TIK senter for teknologi, innovasjon og kultur*. 2016, Universitetet i Oslo: Oslo.
38. Fosslund, K., *Hva kom først – kunnskapen eller politikken? En studie av relasjonen mellom kunnskap og politikk i debatten om petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. Masteroppgave*. 2014, UiT Norges Arktiske Universitet: Tromsø.
39. Kristiansen, A., *Kunnskapsproduksjon i grenseland. En studie av forholdet mellom vitenskap og politikk i Nordområdene. Masteroppgave*. 2015, NTNU: Trondheim.

40. Irish, O., *Identifying ecological hotspots in the United States and Norway: Turning ecosystem-based management into practice?* Marine Policy, 2018. 98: p. 65–76.
41. Bjørkan, M. and S. Veland, *Beyond consensus: perceptions of risk from petroleum developments in Lofoten, Vesterålen, and Senja, Norway*. ICES Journal of Marine Science, 2019.
42. Sander, G., *Ecosystem-based management in Canada and Norway: The importance of political leadership and effective decision-making for implementation*. Ocean & Coastal Management, 2018. 163: p. 485–497.
43. Høgi, M., *Risky Businesses: A perspective on fishers' risk in the oil versus fish dilemma in Lofoten and Vesterålen*. 2010, University of Tromsø: Tromsø.
44. Johansen, T., *Paradigms in environmental management research: outline of an ecosophical-hermeneutic alternative*. Ph.D., Bodø Graduate School of Business. 2011, Handelshøgskolen i Bodø: Bodø.
45. Forum for samarbeid om risiko, *Ulykken i Mexicogolfen – Risikogruppens vurdering*, I. 2010, Forum for samarbeid om risiko (Risikogruppen), Kystverket. Rapport avgitt 29.11.2010: Ålesund.
46. Prestegard, S., *Nullutsleppsmålet til sjø: Rettsleg status og innverknad på konsesjonar og godkjenningar etter petroleumslova og forureiningslova*. Masteroppgave, Det juridiske fakultet. 2010, Universitetet i Oslo: Oslo.
47. Lona, W.N., *Konsekvensutredningskrav på petroleumssektoren : særlig om krav til utredning av alternativer*. Masteroppgave, Det juridiske fakultet. 2010, Universitet i Bergen: Bergen.
48. Schütz, S.E., *Marine Spatial Planning – Prospects for the Arctic*. Arctic Review on Law and Politics, 2018. 9: p. 44–66.
49. Schütz, S.E., *Strategiar i forvaltning av marine økosystem i Undring og erkjennelse*, in *Forsker og formidler. Festskrift til Erik Magnus Boe på 70-årsdagen 17. april 2013*, M. Stub and I.H. Kraby, Editors. 2013, Universitetsforlaget: Oslo. p. 597–608.
50. Meld. St. 20 (2014–2015), *Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten*. Klima- og miljødepartementet, I.
51. Veland, S. and A.H. Lynch, *Arctic ice edge narratives: scale, discourse and ontological security*. Area, 2017. 49(1): p. 9–17.
52. Rommetveit, A., et al., *Iskantdramaet*, I YR. 2017: <https://www.yr.no/magasin/iskantdramaet-1.13560889>.
53. Sander, G., *Implementation of ecosystem-based ocean management*. PhD, Faculty of Biosciences, Fisheries and Economics, Norwegian College of Fishery Science. 2018, UiT The Arctic University of Norway: Tromsø.
54. Hammer, M. and A.H.K. Hoel, *The development of scientific cooperation under the Norway–Russia fisheries regime in the Barents Sea*. Arctic Review, 2012. 3(2).
55. Karlsson, M. and B. Dale, *«It belongs to the world. Oil, conservation and futures in the making in Lofoten, Norway*. Environment and Planning C: Politics and Space, 2019: p. 2399654419835828.
56. Christiansen, E.H., *Å definere virkeligheten: en analyse av overtalelseskraften til KonKraftrapport 6: Olje-og gassvirksomhet i Nord* Masteroppgave. 2010, Universitetet i Stavanger: Stavanger.
57. Kristoffersen, B., *Drilling oil into Arctic minds? State security, industry consensus and local contestation*. PhD. 2014, UiT The Arctic University of Norway: Tromsø.
58. Knol, M., *Marine Ecosystem Governance in the Making: Planning for petroleum activity in the Barents Sea-Lofoten area*. PhD, Faculty of Biosciences, Fisheries and Economics. 2010, University of Tromsø: Tromsø.
59. Gullestad, P., et al., *Towards ecosystem-based fisheries management in Norway—practical tools for keeping track of relevant issues and prioritising management efforts*. Marine Policy, 2017. 77: p. 104–110.

60. Karlsson, M. and B. Dale, «*It belongs to the world*». *Oil, conservation and futures in the making in Lofoten, Norway*. Environment and Planning C: Politics and Space, 2019.
61. Czynski, K., *Oljeeventyr eller verdensarv. Politikk og vitenskap i kontroversen om Lofotens framtid*. Masteroppgave, TIK Senter for teknologi, innovasjon og kultur 2013, Universitetet i Oslo: Oslo.
62. Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene*, I. 2019, Riksrevisjonen: Oslo.
63. Arbo, P., et al., *Arctic futures: conceptualizations and images of a changing Arctic*. Polar Geography, 2013. 36(3): p. 163–182.
64. Arbo, P. and P.T.T. Thùý, *Use conflicts in marine ecosystem-based management—The case of oil versus fisheries*. Ocean & Coastal Management, 2016. 122: p. 77–86.
65. Austvik, O.G., *Staten som petroleumsentreprenør*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 2007. 2: p. 197–226.
66. Bremer, S. and B. Glavovic, *Exploring the science-policy interface for Integrated Coastal Management in New Zealand*. Ocean and Coastal Management, 2013. 84: p. 107-118.
67. Delamare, W., *Marine ecosystem-based management as a hierarchical control system*. Marine Policy, 2005. 29(1): p. 57–68.
68. Diekert, F.K., *Tragedy in the Barents Sea? Optimal and Non-cooperative Exploitation of a Shared Renewable Resource: The North-East Arctic Cod Fishery*. Masteroppgave, Økonomisk institutt. 2007, Universitetet i Oslo: Oslo.
69. Domínguez-Tejo, E., et al., *Marine Spatial Planning advancing the Ecosystem-Based Approach to coastal zone management: A review*. Marine Policy, 2016. 72: p. 115–130.
70. Dommasnes, A., et al., *Olje i Barentshavet? hvor er nyansene?*, I *Aftenposten*. 2006: Oslo.
71. Freemuth, J., *The emergence of ecosystem management: Reinterpreting the gospel?* Society & Natural Resources, 1996. 9(4): p. 411–417.
72. Geijerstam, C. and N. Steinar. *Is it possible to have Environmentally Sustainable Petroleum Production in Lofoten and the Norwegian Barents Sea? Experiences from the Governmental Impact Assessment Process*. 2004.
73. Hjelkerud, A.H., *På kant med Grunnloven? – Er petroleumsvirksomhet i iskantsonen i Barentshavet grunnlovsstridig?* Masteroppgave, Det Juridiske fakultet. 2014, Universitetet i Oslo: Oslo.
74. Hoel, A.H. and E. Olsen, *Integrated ocean management as a strategy to meet rapid climate change: The Norwegian case*. Ambio, 2012. 41(1): p. 85–95.
75. Ihlen, Ø., *The oxymoron of 'sustainable oil production': the case of the Norwegian oil industry*. Business Strategy and the Environment, 2009. 18(1): p. 53–63.
76. Jentoft, S., T. van Son, and M. Bjørkan, *Marine Protected Areas: A Governance System Analysis*. Human Ecology, 2007. 35(5): p. 611–622.
77. Johansen, K.V., *The oil game. The struggle between stakeholders in the case of oil and gas development on the Norwegian continental shelf outside Lofoten and Vesterålen.*, Norwegian College of Fishery Science. 2008, University of Tromsø: Tromsø.
78. Johnsen, J.P., B. Hersoug, and A.-M. Solås, *The creation of coastal space – how local ecological knowledge becomes relevant*. Maritime Studies, 2014. 13(1): p. 2.
79. Kaltenborn, B.P., et al., *Ecosystem services and cultural values as building blocks for 'the good life'. A case study in the community of Røst, Lofoten Islands, Norway*. Ecological economics, 2017. 140: p. 166–176.
80. Kaltenborn, B.P., et al., *Complacency or resilience? Perceptions of environmental and social change in Lofoten and Vesterålen in northern Norway*. Ocean & coastal management, 2017. 138: p. 29–37.
81. Kongsten, I., «*Vi er de siste kystfiskerne*» – en antropologisk fremstilling av kystfisket på Sørlandet og de små stemmene i den store forvaltningen». Masteroppgave, Sosialantropologisk institutt. 2013, Universitetet i Oslo: Oslo.

82. Kruse, C., *Konfliktpotensiale ved felles ressursforvaltning mellom Norge og Russland i Barentshavet. Masteroppgave, Det juridiske fakultet.* 2012, Universitetet i Oslo: Oslo.
83. Lavik, T.S., *Økosystemtilnærming og vurdering av samlet belastning ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet. Masteroppgave, Det Juridiske fakultet.* 2011, Universitetet i Bergen: Bergen.
84. Long, R.D., A. Charles, and R.L. Stephenson, *Key principles of marine ecosystem-based management.* Marine Policy, 2015. 57: p. 53–60.
85. Moldestad, M.Y., *To stater, ett økosystem. Norske utfordringer mot en økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap.* 2014, Universitetet i Oslo: Oslo.
86. Sander, G., *International Legal Obligations for Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment in the Arctic Ocean.* The International Journal of Marine and Coastal Law, 2016. 31(1): p. 88–119.
87. Simensen, R.A.B., *Utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen. Myndighetenes styringsadgang. Masteroppgave, Juridisk fakultet.* 2008, Universitetet i Oslo: Oslo.
88. Smit, M.G.D., T.K. Frost, and S. Johnsen, *Achievements of risk-based produced water management on the Norwegian continental shelf (2002–2008).* Integrated Environmental Assessment and Management, 2011. 7(4): p. 668–677.
89. Solås, A.-M., *Regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystzoneplanlegging. Ph.D., Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi.* 2014, UiT – Norges arktisk universitet: Tromsø.
90. Stjern, E., *Technological Progress in a common-pool Resource: Revisiting the Lofoten Fisheries. Masteroppgave, Økonomisk institutt.* 2014, Universitetet i Oslo: Oslo.
91. Turrell, W., *The policy basis of the «ecosystem approach» to fisheries management, I.* 2004, European Global Ocean Observing System: Brussel.
92. Van Leeuwen, J., *Who greens the waves?: changing authority in the environmental governance of shipping and offshore oil and gas production.* Vol. 1. 2010, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
93. Vigrestad, E., *Er «mellomgrønt» bærekraftig?: ein analyse av miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap* 2006, Universitetet i Oslo: Oslo.
94. Øien, J., *Norsk-Russisk forvaltningsamarbeid i Barentshavet. Sektorovergripende samarbeid eller grenseoverskridende sektorsamarbeid? Masteroppgave, Institutt for samfunnsvitenskap.* 2007, Universitetet i Tromsø: Tromsø.



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no