

To stater, ett økosystem

*Norske utfordringer mot en økosystembasert
forvaltning av hele Barentshavet*

Mari Ytrehus Moldestad



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2014

© Mari Ytrehus Moldestad

2014

To stater, ett økosystem

Norske utfordringer mot en økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet

Mari Ytrehus Moldestad

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Oslo Kopisten

Forord

Jeg begynte så smått å arbeide med denne oppgaven høsten 2010, før jeg begikk den klassiske ”tabben” å starte i jobb før jeg var ferdig. Arbeidserfaring jeg aldri ville vært foruten, men det var tungt å komme i gang igjen da jeg bestemte meg for å børste støv av den halvferdige oppgaven.

Tusen takk til Arild Underdal som var min veileder under den første tiden av arbeidet med oppgaven. Våre samtaler og dine tankevekkende spørsmål fikk meg inn på et tema som jeg, selv under den siste innspurten, finner spennende.

En stor takk til informantene som har satt av tid og delt sine refleksjoner og erfaringer med meg.

Takk til et solid motivasjonsteam bestående av venner og familie.

En spesiell takk til jentene fra lesesal 804 – Ellinor, Kaja, Kari og Ida. Denne oppgaven hadde aldri blitt ferdig uten deres pep-talks, diskusjoner, tilbakemeldinger, korrekturlesing og heiarop. Dere er best.

Pappa, du ønsket deg en levert masteroppgave i 60-års gave. Vær så god!

Alle gjenværende feil, unøyaktigheter og mangler er selvfølgelig mitt eget ansvar.

Antall ord: 23 029

Oslo, 30.oktober 2014
Mari Ytrehus Moldestad

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og problemstilling	1
1.1	Introduksjon til tema	1
1.2	Formål, problemstilling og oppgavens begrensninger	3
1.2.1	Problemstilling	4
1.2.2	Tidligere forskning og valg av case	5
1.2.3	Begrensninger	5
1.3	Teoretisk tilnærming og valg av metode	6
1.4	Disposisjon	7
2	Barentshavet og økosystembasert forvaltning	8
2.1	Barentshavet	8
2.1.1	Aktivitetene	9
2.2	Hvordan styres området i dag?	11
2.2.1	Havretten og utvikling innen havforvaltning	11
2.2.2	Bilaterale avtaler mellom Norge og Russland	12
2.3	Økosystem og økosystembasert forvaltning	13
2.3.1	Hva er et økosystem?	13
2.3.2	Økosystembasert forvaltning	14
2.3.3	Vertikal og horisontal forvaltning	15
2.3.4	Erfaringer med økosystembasert havforvaltning i andre land	15
3	Teoretisk rammeverk	17
3.1	Innledning	17
3.2	Diffusjon	18
3.3	Samarbeid	19
3.4	Fellestrekk i diffusjons- og samarbeidsprosesser	20
3.4.1	Materielle konsekvenser	20
3.4.2	Ideers påvirkning	22
3.5	Når er det trolig at diffusjonsprosesser finner sted?	23
3.6	Når er det behov for samarbeid?	24
3.7	Samhandlingen mellom diffusjon og samarbeid	26
3.8	Bruk av teori	27
4	Forskningsdesign, metode og data	29
4.1	Innledning	29
4.2	Forskningsdesign	29
4.2.1	Casestudiet som tilnærming	29
4.2.2	Implikasjoner av forskningsdesignet	29
4.3	Valg av metode	30
4.3.1	Datainnsamling og kilder	30
4.3.2	Intervju	31
4.4	Validitet og reliabilitet	33
5	En felles forvaltningsplan for Barentshavet?	35
5.1	Innledning	35
5.2	Egenskaper ved Norge og Russland	36
5.2.1	Interesser	36
5.2.2	Miljøprioriteringer	38

5.2.3	Organisering av det politiske system.....	40
5.3	Behov og mulighet for samarbeid om en felles forvaltningsplan?.....	42
5.4	Frykt for loven om det minst ambisiøse program	44
5.5	Oppsummering.....	45
6	Norsk-russiske samhandlingskanaler - samarbeid eller diffusjon i form av læring?	46
6.1	Innledning	46
6.2	Samhandlingskanalene.....	47
6.2.1	Norsk-russisk miljøvernkommisjon og Havmiljøgruppen	47
6.2.2	Energdialogen	47
6.2.3	Det institusjonelle rammeverket	48
6.2.4	En troverdig aktør for å fremme sektoroverskridende forvaltning?	49
6.3	Norges mulighet til å påvirke gjennom læring	50
6.3.1	Fremstår forvaltningsplanen som relevant?.....	51
6.3.2	Ser Russland forvaltningsplanen som attraktiv?	52
6.3.3	Nærhet.....	53
6.3.4	Institusjonell infrastruktur (nettverk).....	54
6.4	En russisk forvaltningsplan for Barentshavet?	54
6.5	Oppsummering og diskusjon	56
7	Konklusjon	58
7.1	Problemstilling og viktige funn.....	58
7.2	Andre mulige perspektiver	62
	Litteraturliste	64
	Vedlegg 1. Liste over informanter	70
	Vedlegg 2. Intervjuguide.....	71
	Figur 1: Kart over Barentshavet (Barentsportal 2014)	1
	Figur 2: Kart som viser gyldighetsområdet for den norske forvaltningsplanen (Meld. St. 10 (2010-2011):13).	2
	Figur 3: Kart over Barentshavet (Barentsportal 2014).	8
	Figur 4: Illustrasjon av økosystemet i Barentshavet (Havforskningsinstituttet 2014)	13
	Tabell 1: Diffusjon: mekanismer og typiske forhold (inspirert av Underdal 2013:20).	23
	Tabell 2: Når fører trolig ukoordinert handling til sub-optimale utfall?	26
	Figur 5: illustrasjon av de norske samhandlingskanalene med det russiske Ministeriet for naturressurser og miljø.	49

1 Innledning og problemstilling

1.1 Introduksjon til tema



Figur 1: Kart over Barentshavet (Barentsportal 2014)

Barentshavet er et av verdens reneste, rikeste og mest produktive hav (Miljødirektoratet 2014), og Norge har sterke interesser av at det skal fortsette å være nettopp det. For å hindre at økosystemet i Barentshavet forringes av økt menneskelig aktivitet la Regjeringen i mars 2006 frem stortingsmeldingen *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og området utenfor Lofoten (forvaltningsplan)* (St.meld. 8 (2005-2006))¹. Dette var en oppfølging av stortingsmeldingen *Rent og rikt hav* fra 2001 (St.meld. 12 (2001-2002)), som tok initiativ til en mer integrert og helhetlig tilnærming til havforvaltningen for å sikre miljøet mot økte påkjenninger. Formålet med forvaltningsplanen er:

[...] å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og goder i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde

¹ Heretter omtalt som Forvaltningsplan for Barentshavet. Forvaltningsplanen ble oppdatert i 2011 (Meld. St.10 2010-2011).

økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold. (Meld. St. 10 (2010-2011):5).



Figur 2: Kart som viser gyldighetsområdet for den norske forvaltningsplanen (Meld. St. 10 (2010-2011):13).

Forvaltningsplanen gir føringer for hvilke krav som stilles til virksomhet i de ulike delene av havområdet. Målet er at Barentshavet skal forvaltes gjennom en helhetlig økosystembasert forvaltning som “[...]tar utgangspunkt i de rammebetingelsene som økosystemet selv setter for å opprettholde produksjon og mangfold av naturtyper, arter og gener. Menneskelige aktiviteter skal tilpasses dette” (Johansen & Sander 2006:4, Klima og miljødepartementet 2009).

Et økosystem defineres i Biodiversitetskonvensjonen som “[...] et dynamisk kompleks av planter, dyr og mikroorganismer som i samspill med deres ikke levende miljø utgjør en funksjonell enhet” (gjengitt i Havforskningsinstituttet 2014). Barentshavet dekker et område fra den norske og russiske landegrensen i sør til cirka 80. breddegrad nord, og fra det dype

Norskehavet i vest, til kysten av halvøya Novaja Semlja i øst (Polarhistorie 2014), og er definert av FN som ett av 64 store marine økosystem i verden (St.meld.nr. 8 2005-2006:19). Området er delt mellom norsk og russisk jurisdiksjon, noe som innebærer at Norge ikke kan nå dette målet om en helhetlig økosystembasert forvaltning på egenhånd. Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre formulerte det slik:

”Viktige utfordringer som miljø- og ressursforvaltning kan bare løses i samarbeid mellom disse to landene. Det er et hav med en grense, men det er et økosystem, og derfor må vi ha en helhetlig tilnærming” (Støre 2011).

Miljøtilstanden i Barentshavet avhenger like mye av den russiske forvaltningen som den norske. Det norske målet om å få på plass en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet krever derfor at Russland forvalter sin del av Barentshavet etter de samme prinsippene. I regjeringens nordområdestrategi bemerkes det at:

”Uten russisk engasjement og norsk-russisk samarbeid lar det seg ikke gjøre fullt ut å sikre bærekraftig ressursutnyttelse og ansvarlig miljøforvaltning i Barentshavet. Regjeringen vil derfor styrke samarbeidet med Russland om økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet[...].” (Regjeringens nordområdestrategi 2006:15)

Det er ingen tvil om at Norge og Russland erto land, som skiller seg fra hverandre på en rekke områder. Norge er et lite land med få innbyggere og relativt begrenset påvirkningskraft i en internasjonal, geopolitisk kontekst, samtidig som det har en sterk og tydelig visjon om å være et foregangsland innen miljøforvaltning. Russland er på sin side en stormakt i geopolitisk forstand, men har langt svakere interesser i å føre en bærekraftig miljøpolitikk. Denne oppgaven tar sikte på å forklare hvordan en liten nasjon som Norge går frem for å påvirke den store og mektige naboen i øst i dette miljøspørsmålet, og ikke minst vise hvilke utfordringer Norge trolig vil møte i arbeidet mot en økosystembasert forvaltning av Barentshavet.

1.2 Formål, problemstilling og oppgavens begrensninger

I denne oppgaven vil jeg altså se på hvilke utfordringer Norge står overfor i arbeidet med å påvirke Russland til å innføre en helhetlig økosystembasert forvaltning. I tråd med den norske forvaltningsplanen for Barentshavet bruker jeg uttrykket *helhetlig økosystembasert forvaltning* om forvaltningsformen som Norge ønsker at skal gjelde for hele Barentshavet.

Den er sektoroverskridende, og skiller seg således fra andre sektorkonkrete former for økosystembasert havforvaltning (mer om dette i kapittel 2, punkt 2.3.3). Forskningsspørsmålet denne oppgaven tar sikte på å besvare blir dermed: *Hvordan arbeider Norge for å få Russland med på en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet, og hvilke utfordringer møter Norge i dette arbeidet?*

1.2.1 Problemstilling

Fra høyeste politiske nivå i Norge har det ved en rekke anledninger blitt understreket at forvaltning av Barentshavet må skje i samarbeid med Russland, og i nordområdestrategien står det at ”vi har en visjon om at Barentshavet skal bli samarbeidets hav” (Regjeringens nordområdestrategi 2006:13). Tidligere utenriksminister, Jonas Gahr Støre, har uttalt at Norges mål er en forvaltningsplan for hele Barentshavet som begge landene er enige om (Hønneland 2006:57). Geir Hønneland har påpekt at ”norske myndigheter har en visjon om en felles norsk-russisk forvaltningsplan for hele Barentshavet” (Hønneland 2006b). Dette leder meg frem til den første problemstillingen i oppgaven:

Hvorvidt legger egenskaper ved problemet og aktørene til rette for en felles forvaltningsplan for Barentshavet?

Jeg betegner her styring av Barentshavet som et *problem*. Dette skyldes at jeg anser bevaring av økosystemet i Barentshavet som et miljøproblem, hvor innføring av helhetlig økosystembasert forvaltning kan beskrives som en *løsning* for å sikre at Barentshavet forblir et ”rent og rikt hav”. For å forstå hvilke utfordringer Norge møter i arbeidet med å påvirke Russland er det også nødvendig å se nærmere på de institusjonelle rammene, og samhandlingen som foregår innenfor disse. Å etablere et formelt samarbeid er en krevende prosess, og påvirkning mellom stater kan skje på andre måter. Diffusjonsteori søker å forklare hvorfor politiske fenomener spres over landegrenser, og sier at land tilpasser seg eller lærer av andre staters politikk. Teorien er utgangspunktet for den andre problemstillingen i denne oppgaven:

I hvilken grad er samhandlingskanalene mellom Norge og Russland arena for samarbeid eller diffusjon i form av læring?

Med samhandlingskanaler mener jeg de bilaterale arenaene hvor Norge og Russland møtes, enten i form av allerede etablerte samarbeid eller mer uformelle nettverk. I denne oppgaven

vil jeg fokusere på den norsk-russiske miljøvernkommissjonen, og Havmiljøgruppen som er opprettet under denne.

1.2.2 Tidligere forskning og valg av case

Forvaltningsplanen for Barentshavet har vakt interesse i internasjonal sammenheng som et av de første eksemplene på en regional forvaltningsplan for et delt havområde (St.meld. 8 (2005-2006):10). En helhetlig økosystembasert havforvaltning fordrer en komplisert styringsprosess med en rekke aktiviteter, og erfaringer fra andre land tilsier at blant annet behovet for en sektorovergripende koordinering er utfordrende å møte. Hoel og Sydnes (2006) slår fast at den største utfordringen Norge står overfor i arbeidet med forvaltningsplanen i Barentshavet er å få med seg Russland på arbeidet.

Norge og Russland har allerede bilaterale samarbeid innenfor en rekke sektorer, for eksempel miljøvern og fiskeri. Forskning gir et bilde av at disse sektorbaserte samarbeidene mellom Norge og Russland fungerer godt. Det som er interessant med mitt case, er at en økosystembasert forvaltning er nettopp sektoroverskridende, og det krever en annen type koordinering og samhandling mellom de to statene enn sektorsamarbeid. Forskningen på spredning av miljøreformer og politiske tiltak konsentrerer seg først og fremst om spredning innenfor relativt like enheter, og et eksempel på dette er Holzinger med flere som studerer spredning av miljøpolitikk mellom stater i Europa. I dette caset studerer jeg derimot utfordringene med å spre ”miljøvennlig” politikk på tvers av land som i utgangspunktet er svært forskjellige. Dette er spesielt interessant dersom det kan forklare noe generelt om hvordan miljøreformer kan spres mellom aktører og enheter som er ulike.

1.2.3 Begrensninger

Oppgaven konsentrerer seg om det utenrikspolitiske aspektet i den norske målsetningen. Utenrikspolitikk kan defineres som *”de handlinger, uttrykt i form av eksplisitte mål, forpliktelser og erklæringer, rettet mot de mål, forhold og aktører, som de ønsker å påvirke, men som ligger utenfor statens legitime territorium”* (Carlsnaes 2002:335). I dette tilfellet Norges mål om en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet, og hvordan Norge arbeider for å påvirke sitt naboland Russland til å ta i bruk de samme prinsippene i sin havforvaltning.

Jeg vil i oppgaven konsentrere meg om den norsk-russiske samhandlingen på departementsnivå. Samhandling på lokalt og regionalt nivå vil altså ikke bli vektlagt, og

heller ikke andre aktører som næringsliv og ikke-statlige organisasjoner. Ettersom jeg vektlegger det utenrikspolitiske aspektet vil jeg heller ikke gå nøye inn i nasjonale prosesser og utfordringer knyttet til utforming og gjennomføring av forvaltningsplanen på norsk side. Oppgaven farges også av at jeg ser på samhandlingen fra et norsk perspektiv, og fokuserer på hvilke utfordringer Norge møter i samhandlingen, og ikke hvilke utfordringer Russland eventuelt møter i samhandlingen.

Videre velger jeg å utelukke internasjonale fora hvor Norge og Russland møtes, og som kan være arenaer for påvirkning og kommunikasjon. For eksempel har jeg valgt å se bort ifra Arktisk Råd, hvor begge landene er medlemmer, og hvor økosystembasert havforvaltning er et tema. Dette er en vurdering som er gjort ut fra arbeidskapasitet og oppgavens omfang. Det å inkludere alle relevante internasjonale arenaer ville rett og slett blitt for omfattende.

Den norske forvaltningsplanen ble lagt frem først i 2006, men noe av datamaterialet som er brukt i oppgaven går likevel tilbake til 2001. Dette kommer av at Norges dialog med russiske myndigheter om helhetlig forvaltning av Barentshavet begynte før arbeidet med den norske planen var ferdigstilt. Ettersom arbeidet med forvaltningsplanen er en prosess som fremdeles pågår, kan jeg ikke si noe om hva slags resultat det vil gi eller måle løsningenes effektivitet

1.3 Teoretisk tilnærming og valg av metode

Som nevnt tidligere er det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven teorier om samarbeid og teorier om diffusjon. Samarbeidsprosesser og diffusjonsprosesser blir ofte studert hver for seg, men jeg finner det nyttig å inkludere begge, da de inneholder mange av de samme mekanismene og forholdene, og ofte skjer samtidig eller i interaksjon. Det er mange likhetstrekk i samarbeidsprosesser og diffusjonsprosesser, men til forskjell fra diffusjon som er et resultat av *unilaterale* avgjørelser og *individuell* handling, er samarbeid en styringsform som krever *felles* avgjørelsesprosesser og *kollektiv* handling. Med utgangspunkt i Arild Underdal (2013) to utløsermekanismer bygger jeg opp et teoretisk rammeverk som gjør det mulig for meg å studere samarbeidsprosesser og diffusjonsprosesser samtidig. I oppgaven vektlegges særlig diffusjon i form av læring. Teoriene benyttes ikke for å forklare om endring i norsk politikk fører til endring i russisk politikk, men heller for å belyse ulike mekanismer og forhold som kan skape utfordringer for Norge i arbeidet med å påvirke russisk politikk og havforvaltning.

Det teoretiske rammeverket, sammen med mitt valg av et kvalitativt forskningsdesign med Barentshavet som case, gir meg muligheten til å gå dypere inn i styringsprosessene som finner sted. Slik kan jeg utarbeide en større forståelse for utfordringene og mulighetene som ligger i arbeidet mot å påvirke russisk politikk til å innføre en helhetlig økosystembasert tilnærming til havforvaltningen. Datagrunnlaget i min oppgave er tidligere forskning på helhetlig økosystembasert forvaltning, norsk-russisk samarbeid og samhandling, offentlige dokumenter, norske og russiske strategidokumenter og møteprotokoller fra den norsk-russiske miljøvernkommisjonen. I tillegg danner intervju jeg har gjennomført med sentrale personer i den norsk-russiske samhandlingen om havforvaltning, hovedsakelig på norsk side, en viktig del av oppgavens datagrunnlag.

1.4 Disposisjon

I neste kapittel gir jeg en grundigere innføring i Barentshavet, økosystemet og de aktivitetene som foregår der, for å gi et bilde på hva forvaltning av Barentshavet faktisk innebærer. Her forklarer jeg også nærmere hva som ligger i en helhetlig økosystembasert forvaltning, som er den norske "løsningen" på utfordringene i Barentshavet. Jeg gjør også rede for hvordan ideen om havforvaltning har endret seg, som har ført frem til dette prinsippet, og diskuterer til slutt noen sentrale aspekter ved denne tilnærmingen.

Jeg legger i kapittel 3 frem det teoretiske rammeverket for analysen, som er basert på teori om samarbeid og diffusjon, før jeg i kapittel 4 diskuterer valg av metode, og legger særlig vekt på hvilke utfordringer som er knyttet til bruk av intervju og kildeproblematikk.

Kapittel 5 er den første delen av oppgavens analyse, hvor jeg vurderer hvorvidt det er behov og mulighet for en felles forvaltningsplan for Barentshavet, ved hjelp av tre forklaringsvariabler – interesser, miljøprioriteringer og organisering av det politiske system. I kapittel 6 ser jeg nærmere på arenaene for samhandling, og benytter det teoretiske rammeverket til å analysere hvorvidt styringsprosessene kan karakteriseres som samarbeid og/eller diffusjon i form av læring.

Til slutt oppsummerer jeg oppgaven og de viktigste funnene i analysen knyttet til oppgavens problemstilling i kapittel 7.

2 Barentshavet og økosystembasert forvaltning

Hva er helhetlig økosystembasert forvaltning, og hvilke aktiviteter er det som skal styres i Barentshavet? I den første delen av dette kapitlet gir jeg en beskrivelse av området Barentshavet og de viktigste menneskelige aktivitetene i området. Deretter vil jeg redegjøre for hvordan disse håndteres i dag, med vekt på eksisterende bilaterale samarbeid mellom Norge og Russland og Havrettskonvensjonen. I den andre delen av kapitlet går jeg nærmere inn på den styringsformen Norge ønsker for å håndtere utfordringene i Barentshavet, nemlig konseptet *helhetlig økosystembasert forvaltning*.

2.1 Barentshavet



Figur 3: Kart over Barentshavet (Barentsportal 2014).

Før jeg kan gå inn på utfordringene Norge møter i arbeidet mot en helhetlig økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet, er det nødvendig å klargjøre hvilket geografisk område det er snakk om. Barentshavet, oppkalt etter den hollandske oppdageren Willem Barents (1550–97), er med sine 1,4 millioner km² fire ganger så stort som Norge, og definert av FN som ett

av 64 store marine økosystemer i verden (St.meld.nr. 8 2005-2006:19). Barentshavet dekker et område fra den norske og russiske landegrensen i sør til cirka 80. breddegrad nord, og fra det dype Norskehavet i vest, til kysten av halvøya Novaja Semlja i øst (Polarhistorie 2014). Havområdet er politisk/juridisk delt i to - den norske delen av Barentshavet og den russiske delen, på russisk kalt Barentsevo More. Hvor grensen går har lenge vært uavklart, da norske og russiske myndigheter har vært uenig om hvilke prinsipper som skal legges til grunn for grensen². Dette er nå avklart med delelinjeavtalen mellom Norge og Russland som avklarer grenseforholdet mellom de to landene (Regjeringen 2014b)³.

Barentshavet er et av verdens reneste, rikeste og mest produktive hav (Miljødirektoratet 2014). Området kjennetegnes av høy biologisk reproduksjon på grunn av grunt hav og næringsrike områder hvor havstrømmer møtes, noe som blant annet resulterer i en av de største fuglekoloniene i verden (von Quillfeldt 2006:11). Samtidig sørger Golfstrømmen for at store deler av Barentshavet er isfritt året rundt, noe som gjør det mulig å utnytte ressursrikdommen der gjennom hele året. Økt kommersiell aktivitet medfører imidlertid økt belastning på området, som er et av de mest sårbare økosystemene i verden. I tillegg til et ekstremt klima fører luft- og vannstrømmer med seg miljøgifter og langtransportert forurensning. Per i dag er det fiskeri og skipstrafikk som utgjør den største trusselen for miljøet i Barentshavet (Miljøstatus 2014), men vi ser også en økt aktivitet i området knyttet til petroleumsutvinning, både på land og til havs.

2.1.1 Aktivitetene

Mennesker har utnyttet seg av ressursene i Barentshavet i mange år. Her vil jeg kort presentere noen av de viktigste formene for menneskelige aktiviteter og virksomheter som i dag foregår i Barentshavet, og som på ulike måter påvirker økosystemet i Barentshavet. I tillegg til de lokale aktivitetene påvirkes området av klimaendringer og langtransportert forurensning.

Fiskeri

Barentshavet har store bestander av torsk, hyse, sild og lodde, og er et av verdens viktigste fiskeriområder (von Quillfeldt 2006:11). Som nevnt er fiske en av aktivitetene som i dag medfører sterkest belastning på Barentshavets økosystem, og det er samtidig en sektor som er svært sårbart for påkjenninger fra andre aktiviteter i området. Opp gjennom årene har det vært

² Midtlinjeprinsippet versus sektorprinsippet.

³ Avtalen ble underskrevet 15. september 2010 og trådte i kraft 7. juni 2011.

flere tilfeller av ulovlig fiske og overfiske som har truet fiskebestanden. Fiskerisektorens sårbarhet er anerkjent, og fiskeriforvaltningen har siden 1995 vært basert på føre-var-prinsippet gjennom FN avtalen om fiske på det åpne hav (St.meld. nr. 12 (2001-2002):90).

Fiskeri er en viktig del av næringslivet i både Norge og Russland. Eksport av fisk er den største norske inntektskilden etter petroleum, og også Russland har en sterk økonomisk avhengighet til fiskeriet i nord. Fiskeriforvaltning er et av de eldste samarbeidsprosjektene mellom Norge og Russland. Avtalen om å samarbeide om fiskeriforvaltning ble underskrevet i 1975, men havforskere fra de to landene begynte å samarbeide allerede på 1950-tallet (Hønneland og Rowe 2010:79). Den norsk-russiske fiskerikommisjonen bestemmer kvoter, regulerer fiske og gjør avtaler knyttet til spesifikke arter som torsk og hyse. Kommisjonen har som hovedformål å hindre ulovlig, uregulert og uregistrert fiske, og erfaringene fra felles norsk-russisk fiskeriforvaltning i Barentshavet har stort sett vært gode (Hønneland 2006:57).

Skipstrafikk

En annen aktivitet som påvirker miljøet i Barentshavet er skipstrafikk (Miljøstatus 2014). Dette er en kilde til belastning på miljøet i form av daglige utslipp, men det er også en potensiell miljøtrussel knyttet til forlis og andre ulykker. Økt skipstrafikk i området kan ha konsekvenser for økosystemer på flere måter. For eksempel vil økt skipstrafikk fra andre steder og til/fra Barentshavet kunne frakte med seg nye dyrearter og alger fra andre økosystemer. Økt sjøtransporten er i stor grad en effekt av økt petroleums- og mineralaktivitet på land i Nordvest-Russland, hvor infrastrukturen på land er lite utbygd. Skipstrafikken knyttet til petroleum og mineraler fra Timan-Petsjora-bassenget⁴ har økt i takt med utvinningen i dette området. I tillegg kommer økt trafikk knyttet til passasjertransport. Arealet av isdekke i Barentshavet om sommeren er redusert med mer enn 50 prosent de siste ti årene (Norsk Polarinstitut 2007:ii). Ismelting gjør at Nordøstpassasjen i større og større grad blir nyttet som transportvei, noe som øker skipstrafikken gjennom Barentshavet.

Olje og gass

Om lag 30 prosent av verdens uoppdagede gassforekomster og 13 prosent av verdens uoppdagede oljeforekomster ventes å finnes i Arktis (US Geological survey 2009). En betydelig del av dette ventes å være lokalisert i Barentshavet. I den norske delen av området er det allerede åpnet for petroleumsutvinning i Barentshavet Sør. De første brønnene i

⁴ Timan-Petsjora-bassenget er et landområde i Nordvest-Russland med store forekomster av olje- og gass.

Snøhvitfeltet ble åpnet for drift i 2007 (Statoil 2014). I 2013 ble det også åpnet for petroleumsvirksomhet Barentshavet sørøst, mens Barentshavet Nord ikke er åpnet for petroleumsvirksomhet (Meld. St. 36(2012-2013)). Russland har i dag begrenset petroleumsvirksomhet til havs, men har åpnet store områder for olje- og gassleting. Det russiske oljeselskapet Rosneft har for eksempel startet seismikkundersøkelser i Barentshavet i samarbeid med Statoil (Aftenbladet 2014).

Risikoen for ulykker eller utslipp fra petroleumsvirksomhet i Barentshavet er ikke mye større enn for eksempel i Norskehavet, men konsekvensene av en ulykke kan bli store for miljøet. Lave temperaturer og dravis gir lang nedbrytningstid for olje. Sammen med tidvis store bølgehøyder i mørketiden gir dette sterkt reduserte muligheter for effektiv beredskap mot akutt oljeforurensning (St. meld. nr. 12 (2001-2002):17). Dette gjelder også oljeforurensning fra skipsulykker.

2.2 Hvordan styres området i dag?

I dag styrer Norge og Russland hver sin side av Barentshavet, med innslag av samarbeid innen sektorområder. Norge innfører økosystembasert helhetlig forvaltning som overordnet styringsform i Barentshavet gjennom forvaltningsplanen. Forvaltningsplanen beskriver rammer for påvirkning og gir føringer for hvilke krav som stilles til virksomhet i de ulike delene av havområdet. Gjennomføringen av tiltak og virkemidler vil foretas av de ansvarlige departementer gjennom ordinære beslutningsprosesser. Forvaltningsplanen gir også retningslinjer for overvåking av miljø- og ressurstilstanden (Klima og miljødepartementet 2009). Vern og regulering av havmiljøet og forvaltning av marine ressurser i den russiske siden av Barentshavet styres gjennom det nasjonale lovverket i Russland, bestående av et omfattende regionalt lovverk og det føderale lovverket (St.meld. 8 (2005-2006):21). Forvaltning av naturressurser går under det regionale lovverket, så sant disse ikke står i konflikt med det føderale lovverket (Kilde: Intervju).

2.2.1 Havretten og utvikling innen havforvaltning

Hvilke premisser og internasjonale avtaler er gjeldende for Barentshavet? Den viktigste avtalen er Havrettskonvensjonen av 1982. Traktaten ble ikke implementert av Norge og Russland før i 1994, men de sentrale prinsippene var gjeldende før den tid i folkeretten i form

av sedvanerett⁵. Innholdet i Havrettskonvensjonen er av generell og retningsgivende art, og fungerer som en ramme for videre regulering. Konvensjonen gir kyststater ”suverene rettigheter for oppdagelse og utnyttelse” av naturressursene innen den 200 miles eksklusive økonomiske sonen (NOU 2005:257). Den slår fast at det med disse rettighetene også følger en plikt til å bevare miljøet og utnytte seg av ressursene på en fornuftig måte. Norge og Russland anerkjenner begge Havrettskonvensjonen, og bruker den aktivt som argument for å sikre sine interesser. Norge har blant annet lagt vekt på argumentet om miljøhensyn, mens Russland har vært mer opptatt av hvordan konvensjonen sikrer landets rettigheter til shipping, økonomisk aktivitet og sikkerhet⁶.

I havforvaltningen har altså rettigheter blitt supplert med plikter. Havretten gjør klart hva som er statenes plikter og rettigheter, men åpner for at statene selv bestemmer hvordan de ønsker å løse disse pliktene. I mange land ser man en tendens til “mykere” tiltak i form av forvaltningsplaner heller enn juridiske lover, og det fokuseres på naturfaglige kriterier som bærekraftig utvikling og føre-var prinsippet. Forvaltningen av Barentshavet er i så måte et godt eksempel på denne utviklingen, og denne oppgaven tar altså for seg noen av utfordringene som er knyttet til å innføre en helhetlig økosystembasert forvaltning.

2.2.2 Bilaterale avtaler mellom Norge og Russland

Av de bilaterale avtalene som finnes mellom Norge og Russland, er den viktigste i denne sammenhengen avtalen om samarbeid på miljøvernområdet fra 1992 (Regjeringen 2014a). Denne er en videreføring av miljøsamarbeidet med Sovjet fra 1988, og la grunnlag for den norsk-russiske miljøvernkommissjonen. Miljøvernkommissjonen har formaliserte møter ca én gang i året⁷, og statene veksler på å inneha vertskapet. Samarbeidet er delt inn i flere saksområder: biologisk mangfold, reduksjon av forurensing, havmiljø, kulturminnevern, naturvern, undersøkelser av radioaktiv forurensing og klimasamarbeid (Regjeringen 2014a). I disse undergruppene som miljøvernkommissjonen er delt inn i ligger det en rekke prosjekter, hvor ansvaret er gitt til spesialiserte institusjoner og fagmiljøer.

I tillegg har Norge og Russland som sagt en viktig og velfungerende samarbeidsavtale om fiskeriforvaltning. Siden 1994 har landene også hatt et norsk-russisk samarbeid om

⁵ Sedvanerett er rettsregler som er dannet ved at sedvaner i lengre tid til stadighet har vært fulgt, slik at de etter hvert er blitt oppfattet som rettslig forpliktende (SNL 2014).

⁶ Se for eksempel utenriksminister Sergey Lavrovs argumentasjon (omtalt i denne oppgaven, punkt 5.2.2.)

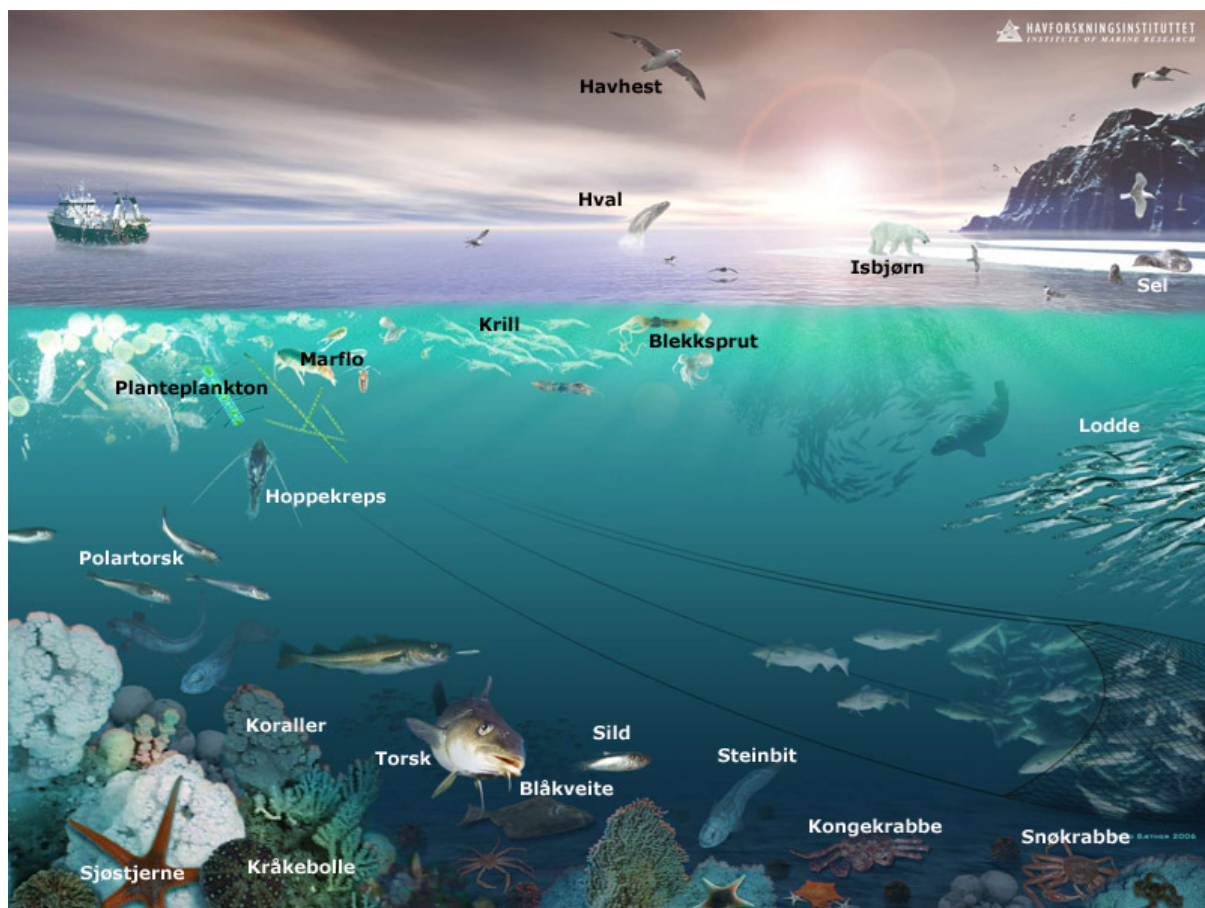
⁷ Med unntak av årene 2000-2003 da omorganisering av det russiske byråkratiet skapte problemer for kommisjonen.

oljevernberedskap, som blant annet innebærer varsling av oljeforurensning som kan berøre den andre part (St.meld. nr. 14 (2004-2005)). Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland, som i tillegg til å klarere havgrensen, sikrer videreføring av fiskerisamarbeidet og inneholder bestemmelser om samarbeid om utnyttelse av mulige grenseoverskridende petroleumsforekomster i området (Regjeringen 2014b). Den nye forvaltningsplanen skal ikke erstatte noen av disse sektorbaserte avtalene, men er heller være et verktøy for politisk koordinering, og er sektoroverskridende.

Disse bilaterale samarbeidsavtalene skaper samhandlingsarenaer mellom Norge og Russland, for eksempel i form av den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen, den norsk-russiske miljøvernkommisjonen og den norsk-russiske energidialogen.⁸

2.3 Økosystem og økosystembasert forvaltning

2.3.1 Hva er et økosystem?



Figur 4: Illustrasjon av økosystemet i Barentshavet (Havforskningsinstituttet 2014)

⁸ Dette kommer jeg nærmere tilbake til i kapittel 6.

Begrepet økosystem, eller økologisk system, ble introdusert av økologen Arthur Tansley i 1935 (Cooper 1957). I biodiversitetskonvensjonen⁹ defineres et økosystem som ”et dynamisk kompleks av planter, dyr og mikroorganismer som i samspill med deres ikke levende miljø utgjør en funksjonell enhet” (Biodiversitetskonvensjonen 1992, artikkel 2, gjengitt i Havforskningsinstituttet 2014). Det er altså et system som defineres ut i fra økologiske kriterium, og som danner en funksjonell enhet i naturen¹⁰. Avgrensningen av en slik funksjonell enhet skiller seg i mange tilfeller fra en politisk avgrensning av et område, som legger ikke-naturbaserte kriterium til grunn som politiske, geografiske og historiske. Området kan altså defineres i romlige så vel som funksjonelle termer (statlig grense versus økosystem). Barentshavet som økosystem skiller seg i dette tilfellet fra den politisk/juridiske definerte avgrensningen som deler havområdet i to – en norsk del og en russisk del.

2.3.2 Økosystembasert forvaltning

Økosystembasert forvaltning er en forvaltning “som tar utgangspunkt i de rammebetingelsene som økosystemet selv setter for å opprettholde produksjon og mangfold av naturtyper, arter og gener. Menneskelige aktiviteter skal tilpasses dette. Samtidig skal forvaltningen baseres på samarbeid mellom ulike myndigheter og interessegrupper, nødvendig forskning og vurdering av effekter av menneskelig påvirkning” (Johansen & Sander 2006:4). Økosystembasert forvaltning innebærer at menneskets påvirkning skal avgrenses slik at økosystemenes struktur, funksjonsmåte og produktivitet opprettholdes, og det biologiske mangfoldet bevares (Miljøstatus 2014).

Forvaltningsformen er et politisk verktøy som skal ta hensyn til hele økosystemet for å sikre at alle deler av økosystemet blir forvaltet på en bærekraftig måte. Rio-konferansen (FNs Earth Summit) i 1992 kan sies å være et ”tipping point” for økosystemtilnærmingen som forvaltningsprinsipp. Under FN-konferansen i Johannesburg i 2002 ble det satt som mål å innføre prinsippet om økosystembasert forvaltning av levende marine ressurser innen 2010 (Ot.prp. nr. 20 2007-2008:104). Siden den gang har prinsippet blitt inkludert i blant andre Arktis Råd sin “Arctic Marine Strategic Plan” fra 2004 og EUs “Strategy for the marine environment” 2008 (Arktis råd 2004, EU 2008). Havrettskonvensjonen sier også at den beste formen for ressursforvaltning er typen som har en helhetlig tilnærming og som tar

⁹ Konvensjon av 22. mai 1992 om biologisk mangfold (Biodiversitetskonvensjonen), som ble forhandlet frem i regi av FNs miljøorganisasjon UNEP (St.prp. nr. 43 (2002-2003)).

¹⁰ At økosystemet defineres ut i fra naturen fører også til at avgrensningen er mer flytende enn en landegrense. Et økosystem vil kunne endre karakter og yttergrense dersom deler av økosystemet endrer karakter.

utgangspunkt i økosystemene. Behovet for en økosystembasert havforvaltning har altså blitt vidt akseptert internasjonalt (Hoel 2009). Internasjonale organisasjoner oppfordrer til en slik tilnærming, men det er statene selv som bestemmer hvordan de styrer og forvalter havområdene som ligger under deres jurisdiksjon. Det er derfor statene som er nøkkelen til handling.

2.3.3 Vertikal og horisontal forvaltning

Alf Håkon Hoel (2005:43) påpeker er det nyttig å skille mellom økosystembasert forvaltning innen en sektor, og økosystembasert forvaltning på tvers av sektorer .

It is important to differentiate between ecosystems-based management in the context of living marine resources on the one hand [*type 1 – vertical integration*], and that of an ecosystem approach to oceans management on the other. In a wider sense, (...) ecosystem ocean management is also about reconciling the concern of different societal interests [*type 2 – horizontal integration*].

Et eksempel på vertikal økosystembasert forvaltning (type 1) er det norsk-russiske fiskeriregimet, hvor Norge og Russland samarbeider om forvaltning av en sektor. Det er den andre formen (type 2) av økosystembasert forvaltning, den horisontale, Norge innfører i Barentshavet og som de ønsker at Russland også skal innføre for sin del av havområdet. En slik sektoroverskridende forvaltning krever samarbeid og koordinering mellom sektorer, og om avveining av ulike sektorens interesser.

Et viktig poeng her er at denne nye forvaltningsformen ikke trenger å være en motsetning mot den måten forvaltningen av fiskeri, skipsfart og petroleumsvirksomhet er organisert på i dag. Helhetlig havforvaltning skal fungere parallelt med tradisjonell, sektorbasert forvaltning. Som Hoel påpeker – “robuste og effektive forvaltningsregimer innenfor ulike sektorer kan ses som en forutsetning for at den samlede forvaltningen skal fungere godt” (Hoel 2010).

2.3.4 Erfaringer med økosystembasert havforvaltning i andre land

Den norske forvaltningsplanen for Barentshavet og området utenfor Lofoten som regjeringen la frem i 2006 er del av en større internasjonal trend. Flere andre stater arbeider nå med å innføre en mer helhetlig havforvaltningspolitikk. Stater som Australia, Canada og USA har alle utarbeidet egne planer og strategier for havforvaltning. Erfaringer fra disse landene viser at en av de største utfordringene i dette arbeidet er å få til den sektorovergripende

koordineringen som er helhetlig forvaltning krever (Hoel og Sydnes 2006:49). I Barentshavet kompliseres havforvaltningen ytterligere av at økosystemet er delt mellom Norge og Russland, som er to land med forskjellig tilnærming til forvaltningsplanlegging og implementering. Dette skal jeg se nærmere på i analysedelen.

I dette kapitlet har jeg gitt en bakgrunn for hva som kjennetegner havområdet og aktivitetene i Barentshavet, og eksisterende bilateralt samarbeid mellom Norge og Russland. Jeg har også gitt en beskrivelse av konseptet helhetlig økosystembasert forvaltning, som er forvaltningsformen Norge ønsker at skal ligge til grunn for styring av Barentshavet. Jeg vil nå presentere det teoretiske rammeverket jeg bruker for analysere norske utfordringer mot en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet.

3 Teoretisk rammeverk

3.1 Innledning

Denne oppgaven tar utgangspunkt i det norske målet om å innføre en helhetlig økosystembasert forvaltning for Barentshavet, noe som krever en form for samhandling med Russland. Det overordnede forskningsspørsmålet for oppgaven er: Hvordan arbeider Norge for å få Russland med på en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet, og hvilke utfordringer møter Norge i dette arbeidet?

Jeg fokuserer altså på det utenrikspolitiske¹¹ aspektet ved den norske målsetningen, Norges ønske om å påvirke hvordan Russland forvalter og styrer den russiske delen av Barentshavet. Det er norske og russiske myndigheter som har den juridiske rettighet og plikt til å styre aktiviteten i Barentshavet¹². Norge og Russland kan forvalte Barentshavet på tre måter (Underdal 2011):

- Styring gjennom ”parallele spill”. Landene styrer hver sin side av Barentshavet hver for seg, i isolasjon fra hverandre.
- Styring gjennom unilaterale beslutningsprosesser (diffusjon). Norge og Russland tar avgjørelser på egenhånd, men tar andre staters avgjørelser med i vurderingen.
- Styring gjennom samarbeid. Norge og Russland styrer Barentshavet i samarbeid, med felles beslutningsprosesser.

Den første styringsformen ønsker Norge logisk nok å unngå, da den ikke gir noen mulighet til å påvirke Russlands forvaltning. I tillegg er de fleste enige om at stater ikke styrer i total isolasjon fra hverandre, og at de påvirkes av valgene andre stater tar. Norge og Russland har allerede etablerte samarbeid i Barentshavet innenfor noen sektorer, som for eksempel fiskeri og oljevern, noe som viser at denne isolerte styringsformen kan utelukkes. De to gjenværende styringsprosessene åpner for at landene kan påvirke hverandre i styringen av Barentshavet, og det er disse to styringsformene jeg vil fokusere på videre.

¹¹ Utenrikspolitikk kan defineres som ”de handlinger, uttrykt i form av eksplisitte mål, forpliktelser og erklæringer, rettet mot de mål, forhold og aktører, som de ønsker å påvirke, men som ligger utenfor statens legitime territorium” (Carlsnaes 2002:335).

¹² I tillegg styres området indirekte gjennom internasjonale avtaler og regimer, som Havrettskonvensjonen.

I dette kapittelet gjør jeg rede for det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for analysen, som er basert på teori om samarbeid og diffusjon. Jeg vil først gi en kort forklaring på hva samarbeid og diffusjon er, før jeg ser nærmere på hvilke mekanismer som er gjeldende og under hvilke forhold det er sannsynlig at samarbeid og/eller diffusjon finner sted. Dette danner rammeverket jeg benytter for å analysere og diskutere de to problemstillingene i denne oppgaven:

- 1) Hvorvidt legger egenskaper ved problemet og aktørene til rette for en felles forvaltningsplan for Barentshavet?
- 2) I hvilken grad er samhandlingskanalene mellom Norge og Russland arena for samarbeid eller diffusjon i form av læring?

3.2 Diffusjon

Forskning på diffusjon er motivert av at stater (eller andre aktører) velger liknende løsninger eller institusjoner innenfor en relativt avgrenset tidsperiode. Slik oppførsel resulterer i tidsmessige eller romlige ”klynger” av politiske reformer. Holzinger finner for eksempel at miljøpolitikk har spredd seg betydelig over landegrenser i Europa de siste 30 årene (Holzinger, Knill og Sommerer 2008).

Uttrykket diffusjon er hentet fra naturfagene, og referer til spredning av molekyler fra et høykonsentrert område til et område med lavere konsentrasjon. For de fleste sosiologer og statsvitere er diffusjon ikke et utfall, men et samlebegrep for en stor gruppe mekanismer og prosesser som er assosiert med et trolig utfall (Elkins og Simmons 2005:36). Diffusjon i statsvitenskapelig sammenheng er en form for ”*gjensidig avhengig, men ukoordinert beslutningsprosess*” hvor en part på eget initiativ adopterer en politikk eller praksis som er initiert og gjennomført av andre (Elkins og Simmons 2005:35). Elkins og Simmons (2005) deler diffusjon inn i to ulike former – *diffusjon gjennom tilpasning* og *diffusjon gjennom læring*.

Et eksempel på tilpasning kan være at et land observerer at andre land har gitt bedre skattevilkår for å få internasjonale bedrifter til å investere i landet. For å være konkurransedyktig bestemmer så det andre landet seg for å gjøre det samme, de *tilpasser* sin skattepolitikk. Et land kan også *lære* av andre land for å løse lignende problemer. Et

eksempel kan være at et land står ovenfor utfordringer knyttet til forurensning av elver. De ser til land som har løst lignende problemer effektivt, og innfører tiltak på bakgrunn av kunnskap fra andre lands måter å løse utfordringene på.

3.3 Samarbeid

Miljøproblemer som er internasjonale i konsekvenser er et av hovedtemaene for teorier om internasjonalt samarbeid og innen regimeteori¹³, hvor en søker å finne svar på hvordan og hvorfor stater samarbeider, hva som avgjør om samarbeidet fungerer og utvikler seg, og hvorvidt samarbeidet er effektivt til å løse miljøproblemet. For eksempel at stater inngår samarbeid for å løse problemer skapt av felles interesse eller felles frykt. De ønsker å realisere en felles interesse eller unngå et ikke-ønsket utfall (Stein 1982).

Som vi skal se nærmere nedenfor er det mange likhetstrekk i samarbeidsprosesser og diffusjonsprosesser, men til forskjell fra diffusjon som er et resultat av *unilaterale* avgjørelser og *individuell* handling, er samarbeid en styringsform som krever *felles* avgjørelsesprosesser og *kollektiv* handling. Dette krever at landene gjør avtaler hvor de blir enige om å forplikte seg gjennom å bidra i bytte mot et mer eller mindre presist definert bidrag fra andre (Underdal 2013:20).

For å få til en samarbeidsavtale mellom to land vil det være behov for en enighet, noe som ofte er svært krevende. Faren for ”loven om det minst ambisiøse program” er overhengende, hvor aktørene som søker et samarbeid ender opp med et minimum av forpliktelser i det formaliserte samarbeidet, fordi de er så opptatt av å nå konsensus. Samarbeidsprogrammet blir mindre ambisiøst og forpliktende for partene enn det som er hensiktsmessig for løse ”problemet” som var utgangspunktet for å samarbeide (Underdal 2002:26). Å få til et samarbeid er altså krevende, men når aktører klarer å bli enige om kollektiv handling for å løse et problem kan det også være en mer effektiv måte å gjøre det på enn det statene kan få til hver for seg.

¹³ Regimeteori er en populær forskningsretning innen studiet av samarbeid i internasjonal politikk, som ofte fokuserer på interessekonflikt og praktisk internasjonalt miljøsamarbeid (SNL 2014).

3.4 Fellestrekk i diffusjons- og samarbeidsprosesser

Diffusjon og samarbeid er to former for styringsprosesser som er hyppig gjenstand for studier av internasjonal natur- og ressursforvaltning, men som ofte er fremstilt som ulike og adskilte prosesser og har derfor blitt studert hver for seg. Flere har påpekt at de to styringsprosessene ofte skjer samtidig eller i interaksjon, spesielt i komplekse styringssystemer (Simmons 2009, Perrin og Bernauer 2010, Simmons og Elkins 2005). En helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet, som krever interaksjon både mellom en rekke sektorer og over landegrenser, må sies å være et slikt komplekst styringssystem. Jeg vurderer det derfor som hensiktsmessig å inkludere begge teoriene når jeg studerer styringsprosessene mellom Norge og Russland i Barentshavet.

Jeg vil se nærmere på hvilke mekanismer som driver de to styringsprosessene for å finne ut hvordan endring i politikk eller praksis i en stat kan føre til endringer i politikk eller praksis i en annen. Underdal (2013) finner at diffusjon og samarbeid i stor grad er drevet av de samme mekanismene, og legger frem to utløsermekanismer som gjør seg gjeldende for både diffusjon og samarbeid – *materielle konsekvenser* og *ideers påvirkning*.

I denne oppgaven søker jeg å finne svar på hvilke utfordringer Norge møter i arbeidet mot å få Russland med på en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet. En kan hevde at en helhetlig økosystembasert forvaltning i stor grad bygger på normative forutsetninger. Grunnleggende for et ønske om å innføre økosystembasert forvaltning ligger ideen om at miljøet og økosystemet har en egenverdi, at det er noe som er verdt å hegne om og noe som må beskyttes og forsvares. I så måte vil det å overbevise Russland om å innføre en økosystembasert forvaltningsplan være det samme som å overbevise Russland ideologisk. Dette kan knyttes til utløsermekanismen "ideers påvirkning", og jeg legger derfor mest vekt på denne utløsermekanismen. For enkelhets skyld vil jeg fremover i oppgaven bruke begrepet "idé" til å vise til det ideologiske aspektet som ligger til grunn for økosystembasert forvaltning.

3.4.1 Materielle konsekvenser

Den ene av utløsermekanismen Underdal (2013) finner som sannsynligvis er tilstede både der diffusjon og samarbeid finner sted, er materielle konsekvenser. Hvorvidt endring i en stat fører til endring i en annen kommer an på den andre statens *følsomhet*. Denne følsomheten kan defineres som hvorvidt en endring i A sin oppførsel utgjør en forskjell for B (Keohane og

Nye 1977:12f). I tilfeller hvor stater har en viss grad av avhengighet av hverandre vil endring i stat A sin oppførsel kunne få materielle konsekvenser for stat B, og stat B vil da potensielt endre sin oppførsel for å imøtekomme disse endringene. Hvorvidt stat B gjør endring kommer an på hvilken endring stat A gjør i sin politikk, og hvor stor denne endring er, samt stat B sin følsomhet for endringer i stat A sin oppførsel. Materielle konsekvenser kan påvirke en stat til å endre sin politikk, og dette kan skje uavhengig av hvilket formål stat A hadde for å endre sin politikk.

Tankerekken over og Keohane og Nye (1977) sin definisjon av følsomhet tar utgangspunkt i stater som enhetlige og rasjonelle aktører (Hovi 2008:22). Stater er komplekse aktører, og nasjonale politiske prosesser kan produsere utfall som avviker fra de som er forventet å maksimere nasjonale interesser, som for eksempel BNP eller andre holistiske mål. For å ta høyde for påvirkning av nasjonale politiske prosesser trenger vi informasjon om minst tre variabler: nasjonale konfigurasjoner av interesser, nasjonal distribusjon av makt, og den institusjonelle settingen (Underdal 2013:18).

Underdal (2013) trekker frem to generelle mønster som mest sannsynlig kjennetegner eller preger nasjonal politikk. For det første at mennesker har en tendens til å reagere sterkere for å hindre et tap enn for å vinne en like stor gevinst (Kahneman og Tversky 1979). Vi setter altså mer pris på det vi *har* enn det vi kan *få*. For det andre at effekter som er konsentrert til spesifikke økonomiske sektorer eller organiserte segmenter av samfunnet har en tendens til å generere mer politisk energi enn de som er vidt spredt eller svevende (Wilson 1973, Olson 1968). Alt annet holdt konstant kan vi altså forvente at politisk følsomhet er spesielt høy dersom en handling fra en stat fører til signifikante tap i spesifikke sektorer i økonomien og/eller organiserte segment av samfunnet til en annen aktør. Den institusjonelle konteksten kan forsterke eller moderere dette mønsteret (Underdal 2013:18). Konseptet helhetlig økosystembasert forvaltning av et havområde er ikke konsentrert til spesifikke økonomiske sektorer, men skal heller favne vidt over en rekke sektorer. I tillegg ligger effektene av forvaltningen og eventuelle konsekvenser av mislykket forvaltning langt frem i tid og innebærer stor usikkerhet. Det norske målet om en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet kan derfor oppfattes som ”vidt og svevende”, og tilsa at den politiske følsomheten trolig er lav i Russland for den norske endringen i politikk. Jeg vil videre gå nærmere inn på den andre av utløsermekanismene Underdal (2013) legger frem, ideers påvirkning.

3.4.2 Ideers påvirkning

Politikk og praksis i en stat kan også utløse endring i politikk og praksis hos en annen stat ved å tilføre kognitiv input og normative overtalelse (Underdal 2013:19). Kognitiv input kan for eksempel skje i form av at et land etablerer et effektivt system for å hindre maritim forurensing. Aktører i andre land kan se investeringen i dette nye systemet som et godt eksempel på forebyggende tiltak, og velge å gjøre det samme for å tilfredsstille miljøorganisasjoner i landet eller fremstå som miljøbevisste i internasjonal kontekst.

For å klargjøre hvorvidt kognitiv input i form av informasjon eller ”det gode eksempel” faktisk vil føre til at en annen stat vil endre sin politikk eller praksis, må vi ha mer informasjon om handlingen i seg selv og forholdet mellom de to statene. For å inkludere internasjonalisering av normer og rutiner i *følsomhetskonseptet* kan *relevans og attraktivitet* legges til (Underdal 2013:19). For at politikken stat A fører skal sees på som interessant for stat B må stat B se politikken som *relevant*. Likhet i type problem og kapasitet til å håndtere problemer er kritiske faktorer.

Politikken må også være *attraktiv*, i den forstand at den fremstå som spesielt effektiv, normativt tiltalende eller ”eksemplarisk” (Simmons med flere 2006:798). Fordi politikken må fremstå som attraktiv skjer typisk overføring av politikk fra et ”foregangsland” til ”etternølerer”¹⁴. Spesielt diffusjon i form av læring har en tendens til å foregå asymmetrisk fra foregangsland til etternøler, dersom etternøleren ser seg selv som en som er under tilstrekkelig like forhold som foregangslandet. Siden foregangslandet ofte er kommet lenger og har mer av de nødvendige ressursene, vil ”etternøleren” ofte ende opp med å adoptere en mindre avansert versjon av politikken eller praksisen. Jo større forskjell det er mellom de to landene, jo mer tilpasning til lokale forhold vil være nødvendig (Underdal 2013:19).

I tillegg til relevans og attraktivitet er *nærhet* og *institusjonell infrastruktur* faktorer som øker sannsynligheten for spredning av ideer (Underdal 2013:19). *Nærhet* tolkes vidt til å omfatte ikke bare romlig og tidsmessig nærhet, men også kulturell og politisk tilhørighet (Greenhill 2010). Vi ser ofte til naboen for løsninger, fordi naboland generelt samhandler mer og derfor kjenner hverandre godt. I tillegg kan faktorer som et felles språk og en felles kultur forenkle kommunikasjon og skape en følelse av kollektiv identitet. Norge er geografisk naboland med både Sverige og Russland, men Norge har en sterkere nærhet til Sverige enn det har til

¹⁴ Jeg har her oversatt begrepene ”frontrunner and lagger” til ”foregangsland og etternøler”.

Russland når vi også inkluderer politiske og kulturelle forskjeller. Det er derfor mest sannsynlig at påvirkning av ideer vil skje over den norsk-svenske grensen enn den norsk-russiske.

Institusjonell infrastruktur kan øke sannsynligheten for spredning av ideer ettersom de skaper møteplasser for utveksling av informasjon. Eksempel på slike etablerte møteplasser kan være internasjonale arenaer som Arktisk Råd, hvor Norge og Russland er medlemmer, eller bilaterale arenaer som den norsk-russiske miljøvernkommisjonen. Det kan også være ikke-offentlige organisasjoner og mer uoffisielle nettverk.

3.5 Når er det trolig at diffusjonsprosesser finner sted?

Hvordan materielle konsekvenser og ideers påvirkning, sammen med ulike forhold, kan føre til at styringsprosesser preget av diffusjon kan finne sted er oppsummert i tabellen under (tabell 1)

Tabell 1: Diffusjon: mekanismer og typiske forhold (inspirert av Underdal 2013:20).

Utløsermekanismer	Mekanismer	Typiske forhold
Materielle konsekvenser	Konkurransen	Gjensidig avhengighet
	Tvang	Asymmetrisk gjensidig avhengighet
Ideers påvirkning	(Kompleks) læring	<ul style="list-style-type: none"> • Relevans (basert på likheter) • Attraktivitet (attraktiv modell) • Nærhet (geografisk, kulturelt, politisk) • Institusjonell infrastruktur (nettverk)
	Kopiering	Som for læring, men attraktivitet er en spesielt viktig faktor

Materielle konsekvenser av endring i et land kan føre til at et annet land endrer sin politikk. Dette skjer som regel i form av *diffusjon gjennom tilpasning* på grunn av konkurranseforhold eller tvang. Hvorvidt dette skjer avhenger av grad av (gjensidig) avhengighet. Norge prøver å påvirke Russland til å innføre en idé, og jeg finner derfor *Ideers påvirkning* spesielt nyttig i denne sammenheng. Endring av et lands politikk basert på ideer eller normative konsepter skjer gjerne i form av *diffusjon gjennom læring*. I hvilken grad et annet land lar seg påvirke til å endre sin politikk avhenger av følsomheten for endringer i landet ideen kommer fra,

kombinert med at de ser politikken som relevant og attraktiv. Det er også mer sannsynlig at slike læringsprosesser finner sted om de to landene i tillegg er nære geografisk, politisk og kulturelt. I tillegg kan institusjonell infrastruktur fungere som kommunikasjonsarenaer og legge til rette for læring.

3.6 Når er det behov for samarbeid?

Materielle konsekvenser og ideers påvirkning er også utløsermekanismer for samarbeid. For eksempel kan gjensidig avhengighet og konkurranse kan få stater til å inngå samarbeid, og politisk og geografisk nærhet kan øke sannsynligheten for samarbeid. Som sagt tidligere er diffusjon et resultat av *unilaterale* avgjørelser og *individuell* handling, mens samarbeid en styringsform som krever *felles* avgjørelsesprosesser og *kollektiv* handling. Det er enklere for et land å løse sine problemer på egenhånd, da de slipper de ekstra utfordringene som samarbeid genererer. Så når er det nødvendig, eller i det minste nyttig, å jobbe for et samarbeid med andre stater? Samarbeid er nyttig når ukoordinert oppførsel fører til et suboptimal utfall for gruppen i sin helhet. Underdal (2013) trekker frem tre mekanismer som typisk, og ofte i kombinasjon, vil føre til suboptimale utfall av ukoordinert oppførsel.

Misforhold

Misforhold mellom kost-nytte kalkuleringen for individuelle aktører og gruppen i sin helhet kan føre til oppførsel hvor “...the pursuit of self-interest by each leads to a poor outcome for all” (Axelrod 1984:7). Et eksempel på slik oppførsel er overfiske. Dersom Russland og/eller Norge tar opp mer fisk i området enn det som er bærekraftig, vil fiskebestanden på sikt reduseres og begge land vil bli rammet av overfisket. Hvis for eksempel Russland mener sannsynligheten og/eller kostnadene av store miljøskader på Barentshavet er mindre enn Norge, er det et misforhold i kost-nytte kalkuleringen. Vi vil da kunne anta at Russland vil være mindre interessert i å investere i forebyggende tiltak eller avstå fra potensielt skadelig overfiske.

Eksternaliteter er de effektene av en aktørs handlemåte som direkte påvirker andre, og slik forsvinner fra aktørens egen kost-nytte kalkuleringer (Underdal 2002:18). Et typisk eksempel er luftforurensing eller forurensing av elveløp. Eksternaliteter er ofte forårsaket av at geografiske områder av nasjonal jurisdiksjon på den ene siden og grensene for økosystemer eller systemer av menneskelige aktiviteter på den andre ikke stemmer overens. Misforholdet

mellom norsk jurisdiksjon over Barentshavet og grensen for Barentshavet som et økosystem er et klassisk eksempel hvor det vil være stor grad av eksternaliteter, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 5.

Konkurranse i denne sammenheng betyr at en aktørs subjektive velferd avhenger av hvor godt aktøren presterer i forhold til andre. Konkurransespektet er ikke utpreget i Barentshavet, men det er ikke utenkelig at nye muligheter for utnyttelse av viktige mineralressurser, sjøtransport og annen næringsvirksomhet kan øke konkurransespektet i fremtiden.

Usikkerhet

Det er to typer usikkerhet som kan føre til suboptimale utfall, usikkerhet knyttet til effekten av den foreslåtte ”løsningen” og usikkerhet knyttet til den andre aktørens intensjoner. *“Problems characterised by very long time lags between measures and effects—climate change being an extreme example—are particularly challenging, since future gains will be underrepresented in cost–benefit calculations”* (Underdal 2010). Dette er også tilfellet i dette caset – det vil være lange tidslinjer mellom tiltak og målbar effekt, og vi vet ikke om tiltak vi gjør i dag vil fungere. Den andre typen usikkerhet er typisk knyttet til interesser, tro, intensjoner og handlingene til motparten. *“The more dense and complex the interdependence relationships, the more difficult and costly it will be to obtain exact information through unilateral efforts and the greater the risk of errors”* (Underdal 2013:22).

Operasjonell ineffektivitet

Ukoordinert oppførsel vil gi aktørene unødvendige kostnader og potesielt mindre utbytte. Værvarsling er et typisk eksempel. Her vil aktørene få langt bedre værvarsel om de deler data eller samarbeider om å samle inn værddata, og ekstrakostnaden ved å dele data er langt mindre enn den økte gevinsten.

Ut i fra hvordan ett gitt case kjennetegnes av disse mekanismene kan miljøproblemet defineres som et ondartet eller et godartet problem (Underdal 2002). Et godartet miljøproblem kjennetegnes ved en viss grad av symmetri, i form av enighet om problemets alvorlighetsgrad og karakter, men hvor det ikke finnes en åpenbar løsning (Underdal 2002:17). Gitt at Norge og Russland er enige om at det er nødvendig å gjøre tiltak for å sikre økosystemet i Barentshavet, er utfordringen først og fremst et koordineringsproblem, hvor

aktørene må bli enige om hvilke tiltak som skal iverksettes, og hvordan dette skal gjøres. Et ondartet problem er mer komplekst og vanskelig å løse. Det kjennetegnes med et misforhold, enten i form av eksternaliteter og/eller konkurranse. I tillegg kan ondartede problemer være preget av asymmetri i form av verdier og interesser som ikke er forenlige (Underdal 2002:18-20). Økosystemet i Barentshavet er som sagt et typisk eksempel på hvor vi kan vente at en høy grad av eksternaliteter gjør seg gjeldene, for eksempel i form av oljesøl, overfiske og forurensing. Om Norge og Russland i tillegg er asymmetriske i verdisyn og interesser vil samarbeid om økosystembasertforvaltning i Barentshavet være et ”ondartet miljøproblem”, og kan derfor ventes å være vanskelig å løse.

Tabell 2: Når fører trolig ukoordinert handling til sub-optimale utfall?

Mekanismer	Funnet i settinger karakterisert av	Sammensetning av interesser
Misforhold	<ul style="list-style-type: none"> • Eksternaliteter • Konkurranse 	Mer eller mindre politisk ”ondartet”
Usikkerhet	<ul style="list-style-type: none"> • Usikkerhet knyttet til effekten av ”løsningen” • Usikkerhet knyttet til den andre aktøren 	Som oftest ”godartet”, men mangel på tillit kan være et signifikant hinder
Operasjonell ineffektivitet	<ul style="list-style-type: none"> • I forhold som involverer synergier • I aktiviteter med stordriftsfordeler 	Blandet

Så når er samarbeid nyttig? Tabellen over (tabell 2) oppsummerer mekanismer som trolig gjør samarbeid nødvendig, eller i det minste nyttig. Flere av mekanismene kan være tilstede samtidig, og sammensetningen avgjør om et ”miljøproblem” er godartet eller ondartet. Dette gir oss også en pekepinn på hvorvidt det er mulig å få til et samarbeid. De ”ondartede” problemene gir størst behov for samarbeid, men det er samtidig mekanismene i de ”ondartede” problemene som kan gjøre samarbeid vanskelig å få til.

3.7 Samhandlingen mellom diffusjon og samarbeid

I korte trekk er avhengighet en viktig utløsende faktor for enhetlig tilpasning. Likheter gir grobunn for læring eller kopiering, og kombinasjonen av gjensidig avhengighet og likhet legger til rette for samarbeid. Diffusjon og samarbeid har altså en rekke likheter og noen viktige forskjeller. Som påpekt tidligere foregår ofte de to styringsprosessene samtidig eller i

interaksjon, spesielt i komplekse styringssystemer som forvaltning av havområder. For eksempel kan *ensidig adopsjon* av mer ”avansert” politikk og praksis føre til utfall som ikke ville bli betydelig forbedret gjennom felles beslutninger og kollektiv handling. Diffusjon kan altså løse problemet og dermed gjøre samarbeid unødvendig. *Læring* kan gjøre samarbeid enklere ved å bidra til å bygge en felles forståelse av problemet og kunnskap om tilgjengelige løsninger (Stokke 2012). *Konkurransen* kan føre til at stater tilpasser seg konkurransesituasjon internasjonalt ved å senke miljøkravene, og dermed øke behovet for samarbeid (Underdal 2013:21). Allerede etablerte samarbeid kan også fungere som arenaer for utveksling av informasjon og ideer, og slik legge til rette for diffusjon i form av læring (Holzinger, Knill og Sommerer 2008). Underdal (2013:21) påpeker også at initiativ til å etablere nye internasjonale regimer eller organisasjoner ofte kommer fra foregangsland som ønsker å se sin politikk eller praksis vedtatt av andre, men ikke stole på diffusjon til å gjøre jobben (se for eksempel Henrietier m. fl. 1996).

3.8 Bruk av teori

I dette kapitlet har jeg sett nærmere på teorier om diffusjon og samarbeid. Disse teoriene vil være utgangspunktet for å sortere og analysere det komplekse bildet forvaltning av Barentshavet er. Det teoretiske rammeverket vil gi innsikt i hvilke utfordringer Norge trolig møter i arbeidet med å innføre en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet, og hvorfor disse utfordringene oppstår.

Spesielt to utfordringer med det teoretiske rammeverket bør nevnes. For det første er det vanskelig å skille samarbeidsprosesser og diffusjonsprosesser fra hverandre, fordi de ofte kan skje samtidig og under like forhold. For eksempel kan læring både være en diffusjonsprosess og et ledd i en samarbeidsprosess. For det andre er det vanskelig å isolere effekten av endring av stat A sin politikk i endring stat B sin politikk. En rekke andre faktorer kan være med å forklare en endring i stat B sin politikk, for eksempel internasjonale hendelser, ikke-tilsiktete effekter av endring i politikk nasjonalt, eller rett og slett at statene reagerer likt fordi de finner seg i liknende situasjoner. I denne oppgaven søker jeg ikke å forklare hvorfor diffusjons- og samarbeidsprosesser skjer, eller om endring i norsk politikk fører til en endring i Russlands politikk, men benytter heller teoriene for å belyse utfordringer Norge kan møte i arbeidet med å påvirke Russland til en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet.

Jeg fokuserer først på det norske målet om en felles forvaltningsplan med Russland, og vil drøfte hvorvidt det vil være mulig – og nødvendig – med et samarbeid (kapittel 5). Jeg går så videre til å se på den faktiske samhandlingen som finner sted mellom Norge og Russland (Kapittel 6). Hvordan arbeider Norge for å påvirke Russland? Kan teori om samarbeid og diffusjon forklare hvordan Norge jobber, og hvilke utfordringer de møter i dette arbeidet? Konseptet helhetlig økosystembasert havforvaltning er en ”idé”, og jeg legger derfor som sagt mest vekt på diffusjon i form av læring.

4 Forskningsdesign, metode og data

4.1 Innledning

I det følgende kapitlet vil jeg gjøre rede for de metodologiske valgene jeg har gjort, og diskutere de utfordringer og begrensinger som følger av disse valgene. Jeg gjør først rede for forskningsdesignet, for så å diskutere valg av metode, med spesielt fokus på intervju. Til slutt diskuteres oppgavens validitet og reliabilitet, hvor spesielt problematikken knyttet til en delvis anonymisering av informantene blir diskutert.

4.2 Forskningsdesign

Forskningsspørsmålet bør være avgjørende for valg av design og metode. Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvilke utfordringer Norge møter i arbeidet med å påvirke Russland til å innføre en økosystembasert forvaltning for Barentshavet. Jeg ønsker å gå i dybden av et fenomen, og se nærmere på hva som karakteriserer arbeidet mot en helhetlig økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet, og har derfor valgt en kvalitativ tilnærming for å svare på problemstillingen min.

4.2.1 Casestudiet som tilnærming

Forskningsdesignet jeg har valgt i min oppgave er et teoretisk fortolkende casestudium, hvor eksisterende teori blir brukt for å belyse fenomenet som studeres (Lijphart 1971:692). I et teoretisk fortolkende casestudium blir teoretiske perspektiver brukt for å strukturere og analysere datamaterialet. Teorier blir med andre ord brukt som et hjelpemiddel for å forstå et fenomen. Casestudiet egner seg her da det gir muligheten til å gå i dybden av et fenomen eller en prosess heller enn i bredden. Målet med oppgaven er ikke å finne ut hvordan X produserer eller påvirker Y, men heller og best mulig kunne beskrive temaet som undersøkes (Lund 2002:101). I casestudie er målet å se de kontekstuelle forholdene i sammenheng med det som studeres (Yin 1994:13).

4.2.2 Implikasjoner av forskningsdesignet

Ved å velge en kvalitativ tilnærming står jeg overfor en rekke metodologiske utfordringer. Bryman (2004:266) peker på at kvalitativ forskning kan kritiseres for å være subjektivt og vanskelig å etterprøve. Et lite utvalg (liten n) skaper problemer for generalisering. Som nevnt er det å generalisere utover caset ikke målet i min oppgave, men heller å få best mulig

kjennskap om de norske utfordringene knyttet til målet om en helhetlig økosystembasert forvaltning i Barentshavet. Noe av fordelene med et kvalitativt forskningsdesign er at en kan få kjennskap til hvordan hendelser og erfaringer oppfattes og tolkes av andre og gi en bedre forståelse av årsakene til ulike prosesser. Dette er nyttig i min oppgave fordi oppfattelsen av andre aktørers oppførsel og valg er vesentlig for hvilke valg Norge tar i arbeidet mot en økosystembasert forvaltning av Barentshavet også på russisk side. Jeg vurderer det derfor som den mest hensiktsmessige tilnærmingen for å svare på problemstillingen for denne oppgaven. Problemene knyttet til valg av forskningsdesign, og tiltak som er gjort, blir diskutert nærmere i punktet om validitet og reliabilitet.

4.3 Valg av metode

Jeg har kombinert bruk av tidligere forskning, dokumentanalyse og intervju i denne oppgaven. Tidligere forskning på havforvaltning og norsk-russisk samhandling har vært viktig, og kvalitativ gjennomgang av eksisterende materiale har blitt supplert med semistrukturerte intervju.

4.3.1 Datainnsamling og kilder

En av styrkene til casestudiet er muligheten til å benytte flere typer kilder til data. Jeg benytter meg av både primær- og sekundærdata i denne studien. Primærdata er informasjon som er samlet inn for en bestemt studie, for eksempel intervju eller deltagende observasjon. Sekundærdata er data som allerede foreligger, typisk er dette tidligere forskning og offentlige dokumenter (Ringdal 2001:119-123).

Kildegrunnet for oppgaven er eksisterende forskning på området, norske og russiske offentlige dokumenter, protokoller og referater fra miljøvernkommisjonen og havmiljøgruppen, i tillegg til intervjuer jeg har gjennomført. Allerede foreliggende forskning har gitt meg viktig bakgrunnskunnskap, og bidratt til en forståelse for russiske forhold. Intervjuene har gitt meg viktig informasjon og kjennskap til samhandlingen mellom landene, og har vært et viktig supplement til de offentlige dokumentene og møteprotokollene.

Jeg har studert møteprotokoller og referater fra Miljøvernkommisjonen og Havmiljøgruppen for å se i hvilken grad og på hvilken måte helhetlig forvaltning av Barentshavet har vært tema på møtene. Møteprotokollene fra den norsk-russiske energidialogen¹⁵ er unntatt offentlighet.

¹⁵ For en nærmere beskrivelse av energidialogen, se kapittel 6, punkt 6.2.2.

Olje- og Energidepartementet begrunner dette med at møtereferatene inneholder sensitive opplysninger om viktige utenrikspolitiske forhold og forhandlinger mellom Norge og Russland som er konfidensielle. Informasjon om energidialogen har jeg derfor måtte skaffe meg gjennom intervju.

Siden jeg analyserer et utenrikspolitisk forhold (Norges politikk mot Russland), er eventuell anonymisering av informanter også en vurdering jeg har måttet ta stilling til. Jeg har valgt å informere om hvem jeg har intervjuet (se vedlegg med liste over intervjuobjekter), ettersom dette er med på å styrke etterprøvarheten til oppgaven. I selve oppgaven har jeg valgt å ikke referere direkte til informantene. Informasjon eller sitater som er gjengitt fra intervjuene er merket med (Intervju). Dette gjør jeg i samsvar med informantene, da noen av de har sagt ja til at jeg kan bruke informasjonen de gir, men har bedt om at de ikke bli direkte sitert. Jeg har valgt å gjøre det på denne måten fordi noe av informasjonen som er gjengitt kan være sensitiv for det norsk-russiske samarbeidet. Unntaket er informasjon jeg har fått fra Andrey Kolesnikov, førstesekretær ved den russiske føderale ambassade i Oslo. Kolesnikov representerer det offentlige synet til russiske myndigheter, og jeg ser det som nødvendig å skille mellom informasjon om hva norske aktører tenker om Russlands holdning til forvaltningsplanen, og hva det offisielle synet til Russland er.

At jeg ikke selv behersker russisk har vært en liten utfordring i arbeidet, fordi det begrenser min mulighet til å finne frem til relevante russiske dokumenter. Dette har blitt løst med god hjelp fra representanter på den norske ambassade i Moskva som behersker språket, og som har hjulpet meg å finne frem til russiske dokumenter i engelsk utgave.

4.3.2 Intervju

Jeg har foretatt ti intervjuer med til sammen tolv informanter i perioden desember 2010 til april 2011. Jeg har i hovedsak intervjuet ansatte i den norske statsforvaltningen som er direkte involvert i samhandlingen med Russland. Informantene mine er representanter fra Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet, nåværende og tidligere ansatte ved den norske ambassade i Moskva, samt ansatte ved den føderale russiske ambassade i Oslo.¹⁶

Jeg har også hatt samtaler med noen representanter fra næringsliv og miljøorganisasjoner. Johan Petter Barlindhaug er styreleder for oljeselskapet North Energy, og er kontaktet fordi

¹⁶ En oversikt over informantene og tidspunkt for intervju er vedlagt (Vedlegg 1).

han er en sentral aktør i de politiske diskusjonen og utvikling av nordområdene generelt og Barentshavet spesielt. Jeg har også møtt representanter fra miljøorganisasjonen Bellona sin avdeling i Murmansk. Disse intervjuene ble gjort for å få et så godt innblikk i tema som mulig, og er altså ikke brukt som kilder på hvordan det offentlige Norge og Russland oppfatter samhandlingen om en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet.

Utvalget er foretatt som et strategisk utvalg, hvor jeg har kontaktet personer som jeg forventer å ha god kjennskap til samhandlingsprosessene, og som gjerne har tipset meg om andre personer det vil være nyttig for meg å snakke med. Bruk av strategisk utvalg er en fordel når formålet med studien er å få innblikk og forståelse av en prosess (Tansey 2007:769). I tillegg har jeg intervjuet førstesekretær Andrey Kolesnikov ved den russiske føderale ambassade i Oslo, for å få det offisielle synet fra Russland. En svakhet ved utvalget er at jeg ikke har intervjuet representanter fra Naturressurs- og miljøministeriet i Russland, eller representanter fra underliggende institusjoner på begge sider som deltar i samarbeidsprosjekter. Jeg har gjort flere forsøk på å komme i kontakt med mulige intervjuobjekter i russiske miljøorganisasjoner og i regjeringsapparatet, men har ikke lyktes med å få intervjuavtale. Den norske ambassaden i Moskva har vært behjelpelig til å prøve å få til et intervju, men de russiske byråkratene har ikke hatt tid, og har virket noe skeptiske til å snakke med en norsk student.

Datamaterialet fra intervjuene er primærdata i min studie. En av fordelene her er at jeg kan stille spørsmål som er direkte relevant for problemstillingen min, og velge selv hvilke informanter jeg vil snakke med (Ringdal 2001:119). Slik skaffer jeg meg unik innsikt og svært relevant informasjon. Samtidig stiller dette krav til utvalgsmetoden og spørsmålsformuleringene. Jeg har vært bevisst på å ikke la teoretiske perspektiver og egen forutinntatthet styre problemformuleringene. Allison (1969:689) påpeker at det er viktig at forskeren er bevisst sin egenrolle, som kan legge føringer på hvilke fenomener som sees på som relevante. Intervjuene har vært viktige som supplerende kilde til annen data, og da spesielt til møteprotokollene fra det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet da disse er relativt kortfattede. De har også etterlatt et inntrykk av hva som oppfattes som utfordrende i arbeidet mot en helhetlig forvaltning fra personer som arbeider med dette til daglig, og gitt meg et innblikk i prosessene som foregår i de ulike samhandlingskanalene.

Intervjuene er foretatt som semistrukturerte intervju, som vil si at jeg har forberedt spørsmål på forhånd, men at intervjuformen har foregått i en løsere form enn et strengt strukturert

intervju, og jeg har blant annet benyttet av meg av muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål. En intervjuguide¹⁷ ble laget på forhånd, og tilpasset etter hvem jeg skulle intervju. Ikke alle spørsmål var like relevant i alle sammenhenger, og det varierte hva de ulike informantene hadde forutsetninger for å si noe om. Semistrukturelle intervjuet åpner for fleksibilitet, som er en av styrkene ved denne intervjuformen (Repstad 1993:59). For at informantene skulle få mulighet til å vektlegge det de selv mente var mest sentralt, fungerte intervjuguiden først og fremst som en sjekklister under intervjuene, for å sikre at jeg fikk spurt om alt jeg lurte på, og for å beholde en viss kontroll over intervjusituasjonen.

4.4 Validitet og reliabilitet

Validitet, eller gyldighet, handler om hvor godt man klarer å måle eller undersøke det man har sagt at en skal måle (Adcock og Collier 2001:530). Validitet handler om tolkning av data, og vi kan skille mellom ulike former for validitet. Den ytre validitet handler om funnene i studien kan generaliseres i tid og rom (Lund 2002:106). Mitt valg av forskningsdesign, utvalg og metode for innsamling av data begrenser muligheten til å generalisere i tid og rom, men det er som nevnt ikke dette som er formålet med oppgaven. Oppgaven vil forhåpentligvis gi dybdekunnskap om det aktuelle saksfeltet – noe som også er fordelene ved case-studium, inngående kunnskap om et avgrenset tilfelle.

Den indre validiteten handler om i hvilken grad de teoretiske modellene klarer å fange essensen i fenomenet som studeres (Underdal 1984:73). Et av hovedutfordringene med kvalitative studier er "mange variabler og få enheter" (Lijphart 1975:159). Dette er et kjent problem i forskning i samfunnsforskning, og problemet blir større når antall enheter er få. I denne studien har jeg bare et case – den norske samhandlingen med Russland. I kvalitative studier kan jeg som forsker tillegge forklaringene for stor vekt, også kalt kausal overdeterminering. Jeg har bygget opp det teoretiske rammeverket med to teorier – diffusjon og samarbeid, og søker gjennom det alternative forklaringer på hva som foregår i samhandlingen. Underdal (1984) påpeker at *"ved å kombinere ulike teoretiske bidrag øker både den teoretiske – og den indre validiteten"* (Underdal, 1984:73).

Reliabilitet, eller etterprøvbarehet, handler om hvorvidt andre kommer til samme konklusjon ved bruk av de samme premissene. Alle data og analyser bør være repliserbare (King,

¹⁷ Intervjuguide er vedlagt (Vedlegg 2).

Keohane og Verba 1994:26). Det stilles derfor strenge krav til reliabiliteten og etterprøvbareheten av studien. Dersom den samme prosedyren blir benyttet på samme måte av en annen forsker på et annet tidspunkt, vil det gi det samme resultatet? Kvalitative metoder opererer gjerne med ikke-kvantifiserbare kilder. Dette gjør det vanskelig å dokumentere funnene som er gjort. Bryman (2004) påpeker at ulempen ved kvalitativ forskning er at det ikke er mulig å ”fryse” en sosial setting og konteksten studien er gjort i (Bryman 2004:273). Jeg har valgt et kvalitativt forskningsdesign som setter begrensninger for reliabiliteten. Å styrke reliabiliteten blir i denne sammenhengen hovedsakelig et spørsmål om dokumentasjon.

Aberbach (2002) anbefaler også bruk av båndopptaker under intervjuet. Som Repstad poengterer kan bruk av lydopptak påvirke informantene og hva de er villige til å snakke om (1993:61). Jeg har derfor spurt om tillatelse til bruk av diktafon før intervjuet startet, og presisert at det er helt greit dersom de ikke ønsker at diktafon skal brukes. Bruken av båndopptaker har gitt meg mulighet til å gå igjennom intervjuene flere ganger under arbeidet med oppgaven, og hindrer at jeg blir lurt av min ”selektive hukommelse” for hva som ble sagt under intervjuene. En av fordelene med bruk av båndopptaker er muligheten for andre til å gå tilbake i intervjuene, noe som styrker etterprøvbareheten. I dette tilfellet har jeg valgt å slette lydfilene, da jeg finner at lagring av disse står i konflikt med mine lovnader ovenfor informantene om delvis anonymisering. Det at informasjon innhentet fra intervju og direkte sitater ikke kan knyttes til informanten svekker etterprøvbareheten i min oppgave. Det er likevel et valg som har vært nødvendig, da det var nødvendig for å få informantene til å stille opp. Det kan også ha bidratt til at informantene snakker friere om sine erfaringer og oppfatninger av samhandlingen med Russland.

5 En felles forvaltningsplan for Barentshavet?

5.1 Innledning

Fra høyeste politiske nivå i Norge har det ved en rekke anledninger blitt understreket at forvaltningen av Barentshavet må skje i samarbeid med Russland. I Nordområdestrategien står det at

uten russisk engasjement og norsk-russisk samarbeid lar det seg ikke gjøre fullt ut å sikre bærekraftig ressursutnyttelse og ansvarlig miljøforvaltning i Barentshavet. Regjeringen vil derfor styrke samarbeidet med Russland om økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet... (Regjeringens nordområdestrategi 2006:15)

Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre har uttalt at det er Norges visjon å få på plass en forvaltningsplan for hele Barentshavet som begge landene er enige om (Hønneland 2006b:57)¹⁸. Geir Hønneland har påpekt at ”norske myndigheter har en visjon om en felles norsk-russisk forvaltningsplan for hele Barentshavet” (Hønneland 2006a). En slik felles forvaltningsplan for Barentshavet fordrer en enighet om hva planen skal inneholde og hvordan forvaltningen av Barentshavet skal gjennomføres. Som nevnt i teoridelen krever dette et formelt samarbeid, noe som er utfordrende. Dette fører meg til første problemstilling: *Hvorvidt legger egenskaper ved problemet og aktørene til rette for en felles forvaltningsplan for Barentshavet?*

I første del av kapitlet vil jeg se på behovet og muligheten for et formalisert samarbeid om en felles forvaltningsplan. Jeg ser først nærmere på noen av egenskapene til Norge og Russland, i form av interesser, miljøprioriteringer og oppbygning av politisk system. Ut i fra disse variablene vil jeg kunne si noe om avhengighetsforholdet mellom landene, grad av likhet, vilje og kapasitet. Dette legger grunnlaget for å diskutere hvorvidt det er et behov for samarbeid, og i hvilken grad egenskapene til aktørene legger til rette for samarbeid med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket.

¹⁸ Tale i Tromsø, november 2005.

5.2 Egenskaper ved Norge og Russland

Som nevnt i teorikapittelet avhenger om samarbeid finner sted både av problemets karakter og egenskaper ved aktørene som skal samarbeide. For å kunne si noe om hvorvidt det er behov og mulighet for samarbeid om en felles forvaltningsplan for Barentshavet må vi se nærmere på hvilke egenskaper som kjennetegner de to aktørene som skal samarbeide, Norge og Russland. I denne delen vil jeg diskutere landenes interesser, miljøprioriteringer og organisering av det politiske system.

5.2.1 Interesser

Hva som er Norges interesser i Barentshavet kommer tydelig frem i forvaltningsplanen for Barentshavet og Nordområdestrategien, mens det fra russiske side ikke finnes like klart definerte interesser for Barentshavet. Analysen av de russiske interessene får derfor mest plass her.

I Regjeringens nordområdestrategi (2006) legges det vekt på sterke økonomiske interesser knyttet til fiske og petroleum, sikkerhet og beredskap, miljø- og ressursforvaltning. Norges sterke økonomiske interesser knyttet til fiske og petroleum i Barentshavet blir fremhevet som en motivasjon for å ivareta miljøet i området. Norge ønsker å ”sikre miljøet for fortsatt økonomisk vekst” (Kilde: Intervju). Norges sikkerhetsinteresser i området skal ivaretas gjennom et fortsatt fredelig samarbeid med Russland. Norge vurderer Barentshavet som et område med kvaliteter som er viktig å bevare for fremtidige generasjoner (Klima og miljødepartementet 2009). I forvaltningsplanen for Barentshavet som innfører helhetlig økosystembasert forvaltning som styringsform i området legges det særlig vekt på å “*styrke samarbeidet med Russland på alle nivåer og områder*” (St.meld 8 (2005-2006):120).

Førstesekretær Andrey Kolesnikov ved den russiske føderale ambassade i Oslo poengterer at Russland ikke har tradisjon for å utvikle egne dokumenter og strategier for geografisk avgrensede områder, og at det samme gjelder for Barentshavet (Kilde: Intervju). Det finnes imidlertid enkelte strategidokumenter som klargjør russiske interesser i havet generelt, og i Arktis spesielt¹⁹. I “The Maritime Doctrine of the Russian Federation to the year 2020” fra 2001 definerer russerne sin havpolitikk og videreutvikler reguleringer i andre deler av lovverket (St.meld. nr.8 2005-2006:21). Russlands viktigste interesser i havet omtales her

¹⁹ Her må det tas forbehold om at strategier og doktriner ikke er bindende, men de er den eneste kilden til offisielt uttalte interesser.

som å sikre suverenitet over russisk område, sikre Russlands rettigheter og jurisdiksjon for utheiting, utvikling og bruk av naturressurser, frihet til navigasjon, fiske, forskning, undersjøiske kabler og gassledninger på det åpne hav. I tillegg nevnes interesser som beskyttelse av menneskeliv på havet, forhindring av marin forurensing, kontroll over sjøkommunikasjon, skape forhold som er fordelaktige for de maritime økonomiske aktivitetene til den russiske befolkning, spesielt i kystregioner. Doktrinen understreker viktigheten av å sikre statens utvikling og utforskning av ressursene i den russiske økonomiske sonen og på den russiske kontinentalsokkelen (Russian Federation 2001). Vi kan anta at disse interessene også er gjeldende for Barentshavet. De overnevnte punktene viser at de sikkerhetspolitiske og økonomiske interessene er viktige for Russland. Det legges spesielt vekt på suverenitetshevdelse og Russlands rettigheter i havet, som er rettigheter tildelt av Havrettskonvensjonen. Hensynet til det marine miljø er tatt opp i sammenheng med forskningsaktivitet, og for å sikre sikkerheten til de maritime. Å forhindre marin forurensning er riktignok omtalt som en miljøinteresse, men det er nasjonens sikkerhetsinteresser og økonomiske interesser som i hovedsak er vektlagt i dokumentet.

I september 2008 kom Russlands arktiske strategi, "Foundations of the Russian Federation State Policy in the Arctic until 2020 and Beyond". Her defineres mål og strategiske prioriteringer for Russlands politikk i Arktis, og Barentshavet er bare en liten del av dette. Dokumentet inkluderer i tillegg til havområdet i hele nord det tilhørende landområdet med hele eller deler av syv ulike regioner/stater. Her er de nasjonale interessene i Arktis definert som:

- (a) Usage of the Arctic Zone of the Russian Federation as a strategic resource base as a strategic resource base of the Russian Federation providing a solution of the problems of socio-economic development of the country;
- (b) maintenance of peace and cooperation in the Arctic;
- (c) conservation of the Arctic's unique ecosystems;
- (d) use of the Northern Sea Route as a global national transport lane of the Russian Federation in the Arctic (hereinafter Northern Sea Route).

(Russian Federation 2008)

Det fremheves at det er disse interessene som ligger til grunn for mål og strategiske prioriteringer. I denne strategien blir miljøets tilstand og viktighet tillagt større vekt enn i den

maritime doktrinen, og *“instability of the ecosystems, determining biological balance and Earth climate and their dependence on even insignificant anthropogenic impact”* (Russian Federation 2008, punkt 3d) blir fremhevet som et av forholdene som påvirker statens politikktutforming i Arktis. Det presiseres også at *“[...] the need to protect environment due to the expansion of economic activity and global climate change”* (Russian Federation 2008: punkt IV c, unummerert). I strategien legges det i tillegg vekt på at den statlige politikken skal sikre en fortsatt rolle som den *“ledende arktiske makt”*.

I mai 2009 kom en ny versjon av Russlands nasjonale sikkerhetsstrategi - *Russian national security strategy for the period until 2020* (2009), som erstatter det eksisterende sikkerhetsdokumentet fra 1997. Her defineres sikkerhet i en bredere form enn tidligere. Økologi er inkludert som et av punktene, sammen med økonomisk vekst, helse, kultur, og forbedring av levestandard, og de mer tradisjonelle sikkerhetsområder som nasjonalt forsvar og militær sikkerhetspolitikk.

Kort oppsummert har Norge og Russland begge sterke interesser knyttet til bruk av havressursene. Mens det for Norge blir fremhevet som en sikkerhetsinteresse å sikre et fortsatt godt naboskap med Russland, er Russlands sikkerhetsinteresser heller knyttet til suverenitetshevdelse og rettigheter til bruk av havet. Norge trekker frem miljøinteresser som en av sine viktigste nasjonale interesser, mens miljøinteresser er mindre vektlagt i de russiske strategiene. Sammenfallende nasjonale interesser kan være grunnlag for konflikt, og disse er *“I første rekke knyttet til utnyttelse av fiskeressursene og framtidig utnyttelse av petroleumsressursene til havs”* (Regjeringens nordområdestrategi 2006:13) Selv om både Norge og Russland har store havområder er Norge i internasjonal målestokk en småstat, mens Russland er en stormakt. Kristian Åtland (2006) påpeker at det ikke er uvanlig at stormakter betrakter sine sikkerhetspolitiske interesser og behov som større og viktigere enn omkringliggende småstaters interesser og behov, og at *”mindre stater ofte har begrensede muligheter til å påvirke andre og større stater, særlig hvis de står alene”* (2006:66).

5.2.2 Miljøprioriteringer

Det norske miljøsynet og de norske miljøprioriteringene kommer tydelig til uttrykk i satsingen på økosystembasert havforvaltning. I sammenheng med forvaltning av Svalbard står det i nordområdestrategien at *”ved konflikt med andre interesser skal miljøhensyn veie tyngst”* (Regjeringens nordområdestrategi 2006:13). Forvaltning av Svalbard er riktignok et

spesielt tilfelle, men noe av tankegangen i dette prinsippet kan relateres til forvaltningsplanen, hvor økosystemets miljøkvalitet setter premissene for aktiviteten i området. Bærekraftig utvikling og føre-var prinsippet står sterkt i norsk politikk og forvaltning. I den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet står det at *“Norge skal forene det å være en stor petroleumsprodusent og -eksportør med det å være et foregangsland i miljøspørsmål”* (Meld.st. 36 (2010-2011):47). Som en av mine informanter uttrykte det:

”Norge har tro på at miljø og næringsutvikling går hånd i hånd. Du er ikke mot miljø fordi du er for næringsutvikling. All næringsutvikling vil påvirke miljøet. Det gjelder å gjøre det så skånsomt som mulig” (Kilde: Intervju).

I Russland stiller det seg ganske annerledes. Hønneland (2006b:60) poengterer at *”der bærekraftig utvikling og føre-var prinsippet er fyndord i norsk miljø- og ressursforvaltning, er de – i beste fall – i periferien av det russiske politiske landskap”*. At naturen er til for mennesket, og ikke omvendt, var en idé som stod sterkt under sovjettiden. Denne forestillingen henger delvis igjen, for eksempel når det gjelder forurensing, *”hvor det fremdeles argumenteres med at ”vi må først tenke på å vokse økonomisk, også kan vi heller begynne å tenke på å rense opp etter oss etterpå”* (Kilde: Intervju). Putin uttalte også flere ganger etter omstruktureringen av det russiske byråkratisystemet at Russland ikke har råd til å prioritere miljøvern (Hønneland og Jørgensen 2006:120).

Økonomiske interesser prioriteres altså fremfor miljøinteresser i Russland, noe vi blant annet ser et eksempel på i den russiske utenriksministeren Sergey Lavrov sin artikkel *“The priorities of the external policy of Russia with regard to the sea”*. Der legger Lavrov vekt på at tiltak for å sikre miljøet i havretten ikke må gå utover rettighetene til fri shipping (2005). Flere av mine informanter har poengtert at det har kommet noen nye miljøinitiativ i Russland de siste årene, men at det i stor grad er økonomiske interesser som er drivkraften her²⁰. *”Russland har blitt mer bevisst sitt rykte internasjonalt, og har innsett at det er nødvendig å modernisere industrien for å være konkurransedyktig på verdensmarkedet”* (Kilde: Intervju). Dette er et eksempel på hvordan materielle konsekvenser og ideers påvirkning kan påvirke et land til å endre sin politikk for å tilpasse seg nye konkurranseforhold internasjonalt.

²⁰ Fra et miljøperspektiv er det ikke nødvendigvis negativt at det er økonomiske interesser som er drivkrefter for miljøtiltak.

Diskusjonen rundt miljø versus næringsvirksomhet går også i den norske offentlige debatten. Hvorvidt man skal tillate oljevirkosomhet i Lofoten og Vesterålen er et betent politisk spørsmål, der man så langt har bestemt å la området være. Men flere politiske partier ønsker å åpne for slik virksomhet også her, så det er ikke full konsensus rundt disse problemstillingene i Norge. Man kan argumentere for at miljø og næring kan kombineres, men diskusjonen rundt Lofoten og Vesterålen viser at Norge, som Russland, må veie disse interessene mot hverandre.

5.2.3 Organisering av det politiske system

Det er store forskjeller mellom Norge og Russland, ikke minst når det kommer til størrelse, både i geografisk utstrekning, befolkningstall og geopolitisk påvirkningskraft. Som nevnt er Norge en småstat, mens Russland må anses som en stormakt. Det er også store forskjeller i organisering av det politiske systemet i de to landene.

Norge er inndelt i kommuner, fylker og stat, og et viktig kjennetegn ved det norske politiske systemet er at sentraladministrasjonen er relativt liten. Den norske sentralforvaltningen er bygget opp etter sektorprinsippet. At Norge har en relativt liten sentraladministrasjon hevder Hoel og Sydnes (2006) er en fordel for en eventuell innføring av en helhetlig økosystembasert havforvaltning, fordi det blir enklere for departementene å samarbeide (Hoel og Sydnes 2006:49). Sammenlignet med den lett oversiktlige sentraladministrasjonen i Norge fremstår det russiske systemet enormt, bestående av nærmere 90 ulike føderasjonssubjekter²¹ (Remington 2006). Russland er en føderalstat, som innebærer en større grad av nivåfordeling, der både lovgivende og utøvende makt utøves på begge nivåene. De mange republikkene har mulighet til å ha egne lover, til og med grunnlover, så lenge de ikke kommer i konflikt med den føderale lovgivningen (Remington 2006, og Kilde: Intervju).

Mens miljøbyråkratiet i Norge er ledet av et eget departement, Klima- og miljødepartementet, er miljøbyråkratiet i Russland integrert i Ministeriet for naturressurser og miljø. Norge etablerte sitt miljødepartement i 1972, som et av de første landene i verden. Departementet kan sies å stå relativt sterkt sammenlignet med en del andre land, og miljø får rom i politikktutformingene også i andre departement. Arbeidet med å utarbeide forvaltningsplanen ble ledet av Klima- og miljødepartementet, som også leder styringsgruppene. Dette sier noe om det sterke miljøaspektet i forvaltningsplanen, men fordrer også at KLD må ha en sterk

²¹ Disse har forskjellig status, som Oblast (fylker) Okrug (kretser), Kraier (territorier), og Moskva og St.Petersburg som spesielle byer.

rolle og legitimitet i sentraladministrasjonen for å få de andre sektordepartementene med i arbeidet. I hvilken grad KLD i dag besitter en slik legitimitet og styrke betviles tidvis i den offentlige debatten.

Russiske interesser og miljøprioriteringer gjenspeiles i miljøets rolle i organiseringen av det politiske system. Russlands miljøbyråkrati har de siste 20 årene gjennomgått store endringer, som en konsekvens av store gjennomgripende reorganiseringer av hele Russlands føderale byråkrati (Rowe, Moe og Hønneland 2007:16). Per dags dato er miljøsakene underlagt Ministeriet for naturressurser og miljø.²² Et ministerium som ”har som oppgave å lokalisere ressurser som kan utnyttes i næringssammenheng” (Rowe, Moe og Hønneland 2007:41). Frantzen (2007) sammenligner denne organiseringen med at Norge skulle legge sitt Miljøverndepartement og forvaltningen av miljøet til Olje- og energidepartementet. Viktor Danilov-Danilyan, tidligere leder for miljøkomiteen uttrykte det slik: ”*Å gi ansvaret for økologiske problemer til Ministeriet for naturressurser er som å spørre en alkoholiker hva prisen for vodka bør være*” (Aftenbladet 2000). En av mine informanter påpeker at ”*det er helt opplagt at miljødelen ikke er den sterkeste delen i ministeriet*” (Kilde: Intervju). Flere av informantene mine opplever likevel at miljødelen har fått litt bedre fotfeste enn den hadde like etter omstruktureringene, og sitter i dag med ”litt mer pondus”.

Kort oppsummert har Norge og Russland delvis sammenfallende interesser (men preget av småstat vs. stormakt), men Russland setter ikke miljøinteresser like høyt som Norge. Mens Norge mener at næringspolitikk og miljøhensyn er sammenfallende, velger Russland å prioritere andre interesser fremfor miljøhensyn. I Russland blir miljø nedprioritert til fordel for økonomiske interesser og sikkerhet, noe som gjenspeiles i oppbyggingen av miljøbyråkratiet. ”*Kombinasjonen av lav miljøbevissthet og svak koordinering mellom ulike sektorer i Russland gir imidlertid særlige utfordringer for utviklingen av en mer helhetlig norsk-russisk havforvaltning i området*” (Hønneland 2006b:57).

²² Endret navn fra Ministeriet for naturressurser til Ministeriet for naturressurser og miljø i 2008.

5.3 Behov og mulighet for samarbeid om en felles forvaltningsplan?

I teorikapittelet så jeg på hvordan samarbeid er nyttig der hvor det eksisterer forhold som tilsier at ukoordinert oppførsel fører til suboptimale utfall. Misforhold i form av eksternaliteter og konkurranse, grad av usikkerhet knyttet til problemets natur og aktørenes tillit til hverandre, og operasjonell ineffektivitet er typiske mekanismer som, ofte i kombinasjon, kan føre til suboptimale utfall.

Misforhold

Høy grad av misforhold i form av eksternaliteter kan føre til at fellesressurser ødelegges fordi alle aktørene handler med sitt eget best i tankene, også kjent som allmenningens tragedie. Forvaltning av Barentshavet er et klassisk internasjonalt miljøproblem, hvor det er misforhold mellom nasjonal jurisdiksjon på den ene siden og økosystemets utstrekning på den andre. Miljøkonsekvenser er her grenseoverskridende, for eksempel i form av oljeutslipp og overfiske. I tillegg kan økt petroleumsaktivitet i området føre til et "kappløp mot nord", hvor ny energikonkurranse medfører at aktørene blir så opptatt av å senke produksjonskostnader at det går ut over miljøet. Frykt for at dette skal skje er nettopp et av argumentene for at en ny forvaltningsform må på plass.

Usikkerhet

Interaksjonsrelatert usikkerhet finner vi typisk i tette og komplekse system av gjensidig avhengighet. To former for usikkerhet kan føre til suboptimale utfall. Det ene er usikkerhet knyttet til den andre parts interesser. Graden av tillit mellom de arktiske statene har generelt økt siden slutten på den kalde krigen, men konsekvenser av klimaendringer og nye aktiviteter i det arktiske området kan skape nye usikkerheter i fremtiden (Underdal 2013:22) Russland kan være noe skeptiske til hva som er Norges mål med en slik forvaltning, da kombinasjonen av Norge som miljønasjon og petroleumsaktør kan virke paradoksal. Mens Norge kan være usikker på Russlands vilje til å gjøre noe med det – *"nikker de og smiler for å slippe maset, eller har de reelle intensjoner om å gjøre noe med problemet?"* (Kilde: Intervju). Det blir flere ganger påpekt fra norsk side at det er viktig at det blir bygd opp et tillitsforhold mellom partene gjennom mange år med møter og samarbeid innenfor en rekke prosjekter, slik at de som jobber i norsk og russisk side kjenner hverandre (Kilde: Intervju).

Den andre formen for usikkerhet er knyttet til problemets diagnose og kur. Forvaltning av havområder er i utgangspunktet svært krevende. Det innebærer styring av et kompleks system av aktiviteter, hvor vi har begrenset kunnskap om sammenhenger og effekter. Det er en utfordring å skille endringer som bare er naturlige variasjoner og de som er konsekvens av menneskelig påvirkning (Quillfeldt 2006a). I tillegg påvirkes økosystemet i Barentshavet av aktiviteter som ligger utenfor Norge og Russlands handlingsrom. Lokale aktiviteter, som fiske og petroleumsutvinning, har landene mulighet til å kontrollere, men langtransportert forurensing og klimaendringer er effekter landene har liten eller ingen kontroll over. Klimaendringer kan for eksempel føre til endring av retningen på vannstrømmene i området, noe som vil ha store konsekvenser på økosystemet. Usikkerheten knyttet til økosystemet i Barentshavet sin sammensetning og natur kan til en viss grad håndteres med økt kunnskap. Skjevheten i tidsdimensjonen mellom tiltak og effekter og vansker med å isolere årsaksvirkninger skaper usikkerhet som landene må forholde seg til.

Spesielt utfordrende kan det være for Norge å fremme økosystembasert havforvaltning som konsept, fordi det er et forebyggende tiltak, og det er derfor vanskelig for Norge å ”bevise” forvaltningsformens effektivitet. Om forvaltningsformen er effektiv for å sikre økosystemet i Barentshavet vil en ikke kunne si noe om før det har gått mange år, og selv da vil det være svært vanskelig å isolere effekten av forvaltningsplanen fra andre årsaker.

Operasjonell ineffektivitet

At landene handler ukoordinert kan vise seg å være ineffektiv, noe som gir unødvendige kostnader (og forholdsvis lavere gevinster), og noe som gir aktørene insentiv til å samarbeide. Det gir aktørene typiske stordriftsfordeler – resultatet blir rett og slett bedre av at man samarbeider, for eksempel kan dette gjelde datamaterialet for kartlegging, og ikke minst at effekten av økosystembasert forvaltning ikke er like stor uten at Russland er med. Det viktigste argumentet fra norsk side er at samarbeid er nødvendig ettersom forvaltningsformen ikke er fullt effektiv uten. For Norge vil også samarbeid gi en stor verdi i form av formalisering – bindende forpliktelser, regler for oppførsel og liknende, kan synliggjøre forpliktelser og øke sjansen for at partene følger opp. Det er ikke gitt at Russland har samme syn på dette.

Som nevnt i teorikapittelet kan miljøproblemer kategoriseres inn i ondartede og godartede problemer (Underdal 2002). Høy grad av eksternaliteter på grunn av misforhold mellom

jurisdiksjon og økosystem er hovedårsaken til at Norge ønsker at Russland skal innføre de samme forvaltningsprinsippene som den norske forvaltningsplanen bygger på (Kilde: Intervju). Det er også usikkerhet knyttet til effekter og konsekvenser av økt aktivitet i Barentshavet. Dette kombinert med en potensiell økt usikkerhet og gnisninger mellom Norge og Russland i fremtiden, grunnet økt energikonkurranse og petroleumsutvinning fører meg til å se på Barentshavet som et ondartet miljøproblem. Det norske målet om en helhetlig økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet vil ikke være mulig uten at russisk entusiasme for forvaltningskonseptet, og Norge vil da ende opp med et suboptimalt utfall.

5.4 Frykt for loven om det minst ambisiøse program

Jeg finner at Norge og Russland har mange av de samme interessene i Barentshavet. Dette kan legge til rette for både samarbeid og være kilde til konflikt. Den norske forvaltningsplanen favner vidt over en rekke sektorer. I tillegg ligger effektene av forvaltningen og eventuelle konsekvenser av mislykket forvaltning langt frem i tid og innebærer stor usikkerhet. Denne kombinasjonen tilsier at den russiske politiske følsomheten for forvaltningsplanen er lav. Ulikhetene i Norges og Russlands interesser og miljøprioriteringer tilsier at det vil være utfordrende for Norge å få Russland med i et samarbeid om en felles forvaltningsplan.

Om arbeidet med en felles forvaltningsplan startes opp vil trolig de store forskjellene i de nasjonale politiske systemene og organisering av miljøbyråkrati gi store utfordringer for samarbeidet. Flere av informantene mine påpeker at det ble tydelig for Norge at et arbeid for et felles forvaltningsregime ville gjøre Norge for avhengig av Russland (Kilde: Intervju). Norsk side fryktet at arbeidet ville stoppe opp på grunn av treghet og utfordringer på russisk side. Klima- og miljødepartementet har sett at Norge ville måtte tilpasse seg den russiske aktøren i utformingen av hva planen skulle inneholde. Norge fryktet at denne tilpassingen ville føre til et ”kappløp mot bunnen”, med lavere miljøstandarder enn det som er vanlig i Norge (Kilde: Intervju). Norge kunne altså risikere at en felles plan ville føre til en nedgradering i norsk miljøstandard. Dette ville i så fall være et eksempel på ”loven om det minst ambisiøse program”.

En av informantene uttrykte det slik: *”Vi har det vurdert det slik at det er mye lettere å komme i mål med noe hvor vi ikke begynner å skape tvil om suverenitet og kompetanse hos*

andres myndigheter” (Kilde: Intervju). Som nevnt i gjennomgangen av de russiske strategiene er det å sikre suverenitet og sin rolle som stormakt noe Russland er opptatt av.

5.5 Oppsummering

Hvorvidt legger egenskaper ved problemet og aktørene til rette for en felles forvaltningsplan for Barentshavet? Jeg finner at styring av Barentshavet kan karakteriseres som et ondartet miljøproblem, med en stor grad av eksternaliteter og usikkerhet. Nettopp frykt for å skape mer usikkerhet hos russerne er en av årsakene til at Norge i praksis har gått bort fra visjonen om en felles forvaltningsplan. Egenskaper ved problemet viser at et samarbeid absolutt ville være nyttig. De store forskjellene i miljøprioriteringer og politisk system tilsier likevel at et slikt samarbeid vil være vanskelig å få til.

Som sagt i teorikapittelet legger gjensidig avhengighet og likhet til rette for samarbeid. Landene har sammenfallende interesser i Barentshavet, men med Russland som stormakt og Norge som en småstat er den gjensidige avhengigheten asymmetrisk. Norge og Russland er heller ikke spesielt like, verken i oppfattelse av problemets alvorlighetsgrad, politisk system eller kultur. Kapasiteten til å løse problemet i Russland ser heller ikke ut til å være stor, gitt miljødelen sin svake posisjon i Ministeriet for naturressurser og miljø, og generelt i den russiske politikken.

Om Norge skal nå målet om et helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet må Russland med på laget. Samarbeid om en felles forvaltningsplan ser ut til å være vanskelig å få til. Hva kan så Norge gjøre for å påvirke Russland til å ta til seg prinsippet som ligger til grunn for forvaltningsplanen, helhetlig økosystembasert forvaltning? Ved å legge til rette for læring kan Norge både komme i gang med en felles problemforståelse og fjerne usikkerhet. Denne muligheten vil jeg nå se nærmere på i neste kapittel.

6 Norsk-russiske samhandlingskanaler - samarbeid eller diffusjon i form av læring?

6.1 Innledning

I forrige kapittel så vi at egenskaper ved aktørene tilsier at det vil være utfordrende for Norge å få til et samarbeid om en felles forvaltningsplan for Barentshavet, og at Norge i prosessen mot en slik felles forvaltningsplan kan risikere å ende opp med en mindre ambisiøs plan enn de i utgangspunktet har lagt opp til. For å finne svar på hvilke utfordringer Norge møter i arbeidet med å få med Russland på en økosystembasert forvaltning av Barentshavet er det nødvendig og også se nærmere på hva som kjennetegner de faktiske samhandlingsprosessene som foregår mellom landene.

I hvilken grad er samhandlingskanalene mellom Norge og Russland arena for samarbeid eller diffusjon i form av læring?

Norge har valgt å benytte allerede eksisterende samhandlingskanaler med Russland for å ta opp ønsket om en helhetlig økosystembasert forvaltning for Barentshavet. Den viktigste kommunikasjonskanalen mellom Norge og Russland i sammenheng med økosystembasert helhetlig forvaltning av Barentshavet er den norsk-russiske miljøvernkommisjonen og Havmiljøgruppen som er opprettet under denne. Her møtes Klima- og miljødepartementet (KLD), som er øverste ansvarlig for den norske forvaltningsplanen, og Ministeriet for naturressurser og miljø (MNM), som har ansvaret for miljø- og ressursforvaltningen i Russland.

I det følgende kapittelet vil jeg først gjøre rede for det institusjonelle designet i Miljøvernkommisjonen og havmiljøgruppen for å analysere hvorvidt designet legger til rette for samarbeid eller diffusjon i form av læring. I denne delen inkluderer jeg også den norsk-russiske energidialogen, som er den andre samhandlingskanalen norske myndigheter har med Ministeriet for naturressurser og miljø. Det er Olje- og energidepartementet (OED) som har ansvar for denne for energidialogen i Norge. Jeg går så videre til å se nærmere på Norges muligheter til å påvirke Russland i form av *diffusjon gjennom læring*, som jeg knytter til de viktigste funnene mine i gjennomgangen av Havgruppens arbeid. Til slutt diskuterer jeg

hvorvidt vi er på vei mot en russisk forvaltningsplan for Barentshavet, og læring sin rolle i diffusjons- og samarbeidsprosesser.

6.2 Samhandlingskanalene

Ansvar for miljø- og ressursforvaltning er altså i Russland underlagt Ministeriet for naturressurser og miljø. Norsk sentralforvaltning har to etablerte kommunikasjonskanaler med det russiske ministeriet. Den ene er den norsk-russiske miljøvernkommissjonen, som fra norsk side styres av KLD. Den andre er den norsk-russiske energidialogen, som OED har ansvar for.

6.2.1 Norsk-russisk miljøvernkommissjon og Havmiljøgruppen

Som jeg var inne på i bakgrunnskapittelet, finnes det et bilateralt, formalisert samarbeid mellom Norge og Russland i form av den norsk-russiske miljøvernkommissjonen fra 1993 (se kapittel 2, punkt 2.2.2). Tematikken i miljøvernkommissjonen har variert, og et av kjennetegnene ved arbeidet er at temaene som tas opp har blitt mer omfattende, fra konkrete miljøsaker til mer generelle miljøspørsmål. Samarbeid om havmiljø har fått mer og mer fokus i miljøvernkommissjonen, og er nå det området som prioriteres høyest. I 2005 ble det opprettet en egen undergruppe for dette arbeidet. Havmiljøgruppen²³ ble opprettet under miljøvernkommissjonens møte i Oslo februar 2005, og den fikk da som mandat å fremme økosystembasert forvaltning. ”Målsettingen med etableringen av havmiljøgruppen er å bidra til økt samarbeid om økosystembasert forvaltning av Barentshavet” (Mandat for den norsk-russiske havmiljøgruppen 2005).

6.2.2 Energidialogen

Den andre viktige kommunikasjonskanalen med Ministeriet for naturressurser og miljø er den mindre formelle bilaterale energidialogen med Olje- og energidepartementet. Målsettingen med energidialogen mellom Norge og Russland er å styrke samarbeidet med sikte på å fremme norske interesser i Russland (Kilde: Intervju). Samarbeidet skal blant annet legge til rette for felles tiltak som teknisk sikkerhet og miljøvern, for eksempel for å forebygge oljesøl (NOU 2003:32:74). Energidialogen er mindre formell med ad hoc møter, men treffes likevel minst en gang i året. Drivkraften for opprettelsen i 1992 var allerede den gang at en avtale om

²³ Havmiljø har også tidligere vært en del av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet. En egen havmiljøgruppe var i perioden 1993-97 ledet av Havforskningsinstituttet, før ansvaret ble overtatt av Polarinstituttet.

delelinjen i Barentshavet ville komme på et tidspunkt, og at statene da ville få petroleumsaktivitet i geografisk nærhet til hverandre i Barentshavet (Kilde: Intervju).

6.2.3 Det institusjonelle rammeverket

Norge har valgt å ta opp havmiljø og spørsmål knyttet til økosystembasert forvaltning i en allerede eksisterende samhandlingskanal med Russland. Havmiljøgruppen har riktignok blitt opprettet med formål om å fremme økosystembasert havforvaltning, men denne har blitt underlagt den veletablerte miljøvernkommisjonen.

Det er MLD som har det overordnede ansvar for miljøpolitikken og forvaltningsplanen i Norge, noe som kan forklare at miljøvernkommisjonen har blitt den viktigste samhandlingskanalen for havmiljø. Miljøvernkommisjonen er dannet på bakgrunn av samarbeidsavtalen om miljøvern fra 1992, og er et sektorielt samarbeid. Fordi miljøsamarbeidet favner bredt, fra vern av kulturminne til klimasamarbeid, er det likevel en større integrasjon av ulike områder i miljøvernkommisjonen enn det er i for eksempel fiskerisamarbeidet. Miljøvernkommisjonen fungerer som en arena hvor partene blir enige om ulike underprosjekter som skal iverksettes. Dette krever konsensus mellom partene og godkjenning fra respektive myndigheter. Den institusjonelle oppbyggingen satt opp som en arena uten egen beslutningsmyndighet, og kommisjonen fungerer således ikke som en selvstendig aktør med “egen vilje”.

Energdialogen bygger på en MOU²⁴ mellom statene, hvor de “skal ta opp spørsmål til gjensidig nytte”. Dialogen fungerer som en mer uformell arena for informasjonsutveksling, og det har til nå ikke blitt iverksatt konkrete samarbeid (Kilde: Intervju). Etter at delelinjeavtalen nå er ratifisert ventes energialogen å bære preg av mer praktisk og konkret samarbeid, og partene jobber allerede med å etablere et samarbeid for energieffektivisering og energiøkonomisering.

Det finnes altså allerede noen samhandlingskanaler mellom aktørene, og det har vært naturlig for Norge å bruke en av disse til å påvirke Russland mot en økosystembasert forvaltning fremfor å opprette nye. Den norsk-russiske miljøvernkommisjonen er veletablert, og aktørene kjenner hverandre godt. Dette er en fordel i når Norge skal fremme sitt havforvaltningskonsept. Institusjonenes design legger likevel ikke til rette for et helhetlig

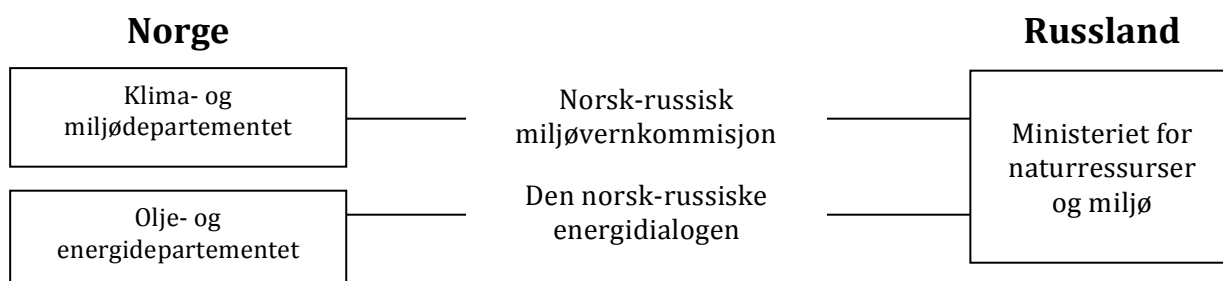
²⁴ Memorandum of Understanding, som er et dokument som beskriver de generelle prinsippene om enighet mellom to parter, men dokumentet er ikke juridisk bindende (Collins Dictionary 2014).

samarbeid om havforvaltning. Energidialogen har lite samarbeid i det hele tatt, og miljøvernkommisjonen begrenser seg til samarbeid innenfor miljøsektoren.

6.2.4 En troverdig aktør for å fremme sektoroverskridende forvaltning?

Norge har altså to etablerte samhandlingskanaler med Ministeriet for naturressurser og miljø (illustreres i figur 5). For å fremme helhetlig og sektoroverskridende forvaltning kan det virke paradoksalt for russerne at Norge fremstår som mer sektorbasert i departementsstrukturen enn dem selv.

Figur 5: illustrasjon av de norske samhandlingskanalene med det russiske Ministeriet for naturressurser og miljø.



Russland har uttrykt et ønske om tettere tilknytning mellom havmiljøsam arbeidet og energidialogen, og et ønske om en bedre norsk samordning mellom de to norske departementene (Rowe, Hønneland og Moe 2007:41). Et eksempel på manglende koordinering er at russerne i 2007 fikk presentert lignende prosjektinitiativ knyttet til kartlegging av arter både i energidialogen og havmiljøgruppen (Kilde: Intervju). Under havmiljømøtet i 2007 ble det fra russisk side forslått at planer i havmiljøgruppen skulle samkjøres i større grad med energidialogen (Kilde: Intervju), og i protokollen fra møtet står det at ”partene ser det som formålstjenlig å styrke samarbeidet med Eco-group under Energidialogen ved å utveksle informasjon om arbeidsplaner og møter” (Protokoll Havmiljøgruppen 2007). Det norske byråkratiet fremstår med andre ord i denne sammenheng mer sektorpreget enn Russland. På tross av at Norge har en mindre og mer sentralisert administrasjon, viser det seg at manglende koordinering mellom OED og KLD skaper usikkerhet og frustrasjon på russisk side. KLD forsøker å fremstå mer samkjørt med OED, og i protokollen fra 2013: “Partene enig i at norsk side skal forhøre seg med OED om mulighet for seminar...” (Protokoll Havmiljøgruppen 2013).

Som diskutert i forrige analysekapittel (punkt 5.2.3) ble miljø under reorganiseringen underlagt Ministeriet for naturressurser og miljø. Det har vært mye fokus på at miljødelen av Ministeriet for naturressurser og økologi står svakt, eller som Rowe, Hønneland og Moe uttalte det: ”*bukken var satt til å passe havresekken*” (2007:15). Den svake rollen til miljødelen i Russland er en utfordring for Norge, men ser vi på det institusjonelle designet er det mulig at Russland har løst det ”bedre” enn Norge med å ha et ”sammenslått” departement. Den russiske organiseringen er mer i tråd med prinsippene bak helhetlig økosystembasert forvaltning, hvor aktivitetene skal sees i sammenheng. Dette poengterer også (Rowe, Hønneland og Moe 2007:41).

Å endre den norske departementsstrukturen er et lite trolig alternativ, og det har ”*vært en forutsetning fra starten av at (innføring av forvaltningsplanen) skal skje innenfor den eksisterende departementsstruktur*” (Hoel og Sydnes 2006:48). En utfordring for Norge er altså manglende koordinasjon mellom egne departement, noe som er med på å skape usikkerhet hos russerne. Dette kan gjøre det vanskelig for Norge å fremstå som en troverdig aktør for å fremme sektoroverskridende forvaltning.

6.3 Norges mulighet til å påvirke gjennom læring

Ved å se nærmere på samhandlingskanalen Norge har valgt for å fremme helhetlig økosystembasert forvaltning, den norsk-russiske miljøvernkommissjonen, finner jeg altså at det institusjonelle designet ikke legger direkte til rette for samarbeid. Dette på grunn av manglene sektoroverskridende samarbeid og at den norsk-russiske miljøvernkommissjonen mangler egen beslutningsmyndighet. Jeg finner også at det faktum at Norge har to etablerte samhandlingskanaler med Ministeriet for naturressurser og miljø, skaper en viss frustrasjon hos russerne, og kan gjøre det vanskelig for Norge å fremstå som en troverdig aktør for å fremme et havforvaltningskonsept basert på sektoroverskridende forvaltning.

Videre vil jeg fokusere på den faktiske samhandlingen som foregår i Havmiljøgruppen. Norge prøver å påvirke Russland til å innføre en idé basert på noen normative premisser; helhetlig økosystembasert forvaltning. Som diskutert i teorikapittelet skjer endring av et lands politikk basert på ideer eller normative konsepter fra et annet land gjerne i form av *diffusjon gjennom læring*. I hvilken grad Russland lar seg påvirke til å endre sin politikk avhenger av følsomheten for norske endringer i havforvaltningen, kombinert med at russerne må se politikken som *relevant og attraktiv*. Det er også mer sannsynlig at slike læringsprosesser

finner sted om de to landene i tillegg er *nære* geografisk, politisk og kulturelt. I tillegg kan institusjonell infrastruktur fungere som kommunikasjonsarenaer og legge til rette for læring. Som jeg diskuterte i teorikapittelet kan likhet gi grobunn for læring, eller i ”beste fall” kopiering²⁵. Som nevnt kan diffusjon løse utfordringer/problemet to stater står ovenfor og dermed gjøre samarbeid unødvendig. Siden jeg konkluderte i forrige kapittel med at et samarbeid om en felles forvaltningsplan i Barentshavet ser ut til å være vanskelig å få til, noe også mine informanter har poengtert, vil jeg her fokusere på Norges mulighet til å påvirke gjennom læring.

6.3.1 Fremstår forvaltningsplanen som relevant?

Russland må se den norske forvaltningsplanen og konseptet den er basert på som relevant for at russerne skal gå i gang med en læringsprosess. Her har Norge mulighet til å påvirke ved å legge til rette for informasjonsutveksling. Om den norske politikken i Barentshavet oppfattes som relevant for russerne avhenger av i hvilken grad det eksisterer en felles oppfattelse av at det eksisterer et ”miljøproblem” i Barentshavet, og en likhet i kapasiteten til å håndtere dette problemet. Som vi har sett tidligere har Norge og Russland mange sammenfallende interesser i Barentshavet. Begge landene bruker området aktivt til fiskeri og transport, og har sterke interesser knyttet til petroleumsutvinning i området. Det er først og fremst behovet for å sikre miljøet gjennom økosystembasert havforvaltning Norge må jobbe for å få Russland med på.

Førstesekretær Andrey Kolesnikov ved den russiske føderale ambassade i Oslo poengterer at Russland ikke har tradisjon for å utvikle egne dokumenter og strategier for geografisk avgrensede områder (Kilde: Intervju). Ideen om en regional forvaltningsplan er derfor fremmed for Russland. I gjennomgangen av de russiske strategiene (punkt 5.2.1) er å sikre miljøet i havområdet nevnt, men hvorvidt vi står ovenfor et miljøproblem som krever nye løsninger er Russland mer usikker på. Flere av mine informanter sier at russerne ofte trekker frem sitt strenge lovverk, og at de hevder miljøet er godt sikret gjennom eksisterende lover og regler (Kilde: Intervju). ”*Vi er egentlig fornøyde med den generelle politikken vi har nå, det er nok på det nåværende tidspunkt.*” (Kolesnikov 2011, intervju). Med dette utgangspunktet blir det utfordrende for Norge å ”selge inn” den norske løsningen. Og som en av mine informanter uttrykte det: ”*Russland har faktisk en strengere lovgivning på miljø, men det er det her med gjennomføring og etterheving av lovene.*” (Kilde: Intervju).

²⁵ Ren kopiering trenger ikke være den beste løsningen, det kan slå feil ut om løsningen passer landet som kopierer.

Seminar i Moskva for felles problemforståelse

Likhet i problemet legger altså til rette for læring, men dette krever at aktørene har en felles forståelse av problemet og løsningen. I 2006 ble det arrangert et seminar i Moskva, initiert av Klima og miljødepartementet, om økosystembasert forvaltning. Her var blant annet daværende miljøvernminister Helene Bjørnøy med for å skape interesse fra russisk side (Kilde: Intervju). Formålet med seminaret var rett og slett å forklare hva som ligger i konseptet helhetlig økosystembasert forvaltning. Norge hadde frem til da møtt utfordringer på grunn av manglende forståelse for konseptet, og hadde møtt mye skepsis fra russerne. Under seminaret ble blant annet den norske forvaltningsplanen, som på dette tidspunktet nesten var ferdigstilt, lagt frem. Denne ble også oversatt til russisk.

Under seminaret ble det blant annet diskutert to muligheter for hvordan en lignende prosess som den norske mot en helhetlig økosystembasert forvaltning kan utvikles i Russland (kilde: CD fra seminaret, tilgjengelig hos Klima og miljødepartementet):

- Utvikle en russisk plan med assistanse fra Norge (vitenskapelig samarbeid)
- Lage en felles forvaltningsplan (politisk samarbeid)

Det ble altså allerede da diskutert et alternativ til en felles forvaltningsplan. Seminaret betegnes som svært vellykket, og var med på å åpne russernes øyne for relevansen av økosystembasert forvaltning (Kilde: Intervju).

Utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag

En ny milepel i samhandlingen om havforvaltning er Miljøstatus for Barentshavet, en rapport som ble lagt frem i 2009. Rapporten er produktet av et flerårig samarbeid mellom 20 norske og 9 russiske forskningsinstitusjoner (Kilde: Intervju). Det hadde blitt gjort enkle statusrapporter tidligere, men ingen like omfattende og fyldig. Dette er et eksempel på at vitenskapelig samarbeid har kommet i gang. Vitenskapelig samarbeid er enklere å få til enn store politiske samarbeid, hvor stordriftsfordelene er store og kostnadene små.

6.3.2 Ser Russland forvaltningsplanen som attraktiv?

Politikken må også fremstå som *attraktiv* for at Russland. I tillegg til å være relevant må med andre ord politikken fremstå som spesielt effektiv, normativt tiltalende eller "eksemplarisk" (Simmons med flere 2006:798). En av utfordringen til Norge for å overbevise Russland om å innføre en økosystembasert forvaltning ligger i at det er vanskelig for Norge å "bevise" denne

forvaltningsplanens effektivitet. Som diskutert tidligere er det mye vi ikke vet om konsekvensene av aktivitet og naturressursutnyttelse i sårbare økosystem, og resultatene av en økosystembasert forvaltning er ikke nødvendigvis direkte målbare.

I forvaltningsplanen står det at *“Norge skal forene det å være en stor petroleumsprodusent og -eksportør med det å være et foregangsland i miljøspørsmål”* (St.meld. 8 (2005-2006):47). I oppdaterte utgaven som ble lagt frem i 2011 står det at *“Regjeringen har som mål at Norge skal være et foregangsland når det gjelder helhetlig og økosystembasert forvaltning av havområdene”* (Meld.st. 36 (2010-2011):11).

Initiativ til å etablere nye internasjonale samarbeid kommer ofte fra foregangsland som ønsker å se sin politikk eller praksis vedtatt av andre, men ikke stole på diffusjon til å gjøre jobben (Underdal 2013:19). Dette kan også sies om den norske visjonen om en felles forvaltningsplan for Barentshavet. Norge er ikke i posisjon til å ”presse frem” et samarbeid med Russland, gikk tidlig bort fra dette i samhandlingen. I stedet har Norge satset på å legge til rette for læring og overføring av kunnskap, for eksempel ved å arrangere seminar for felles begrepsforståelse og oversette den norske forvaltningsplanen til russisk. Kolsnikov påpeker at de har sett behovet for slik forvaltning gjennom Norge og ved å se til andre europeiske stater (Kilde: Intervju).

6.3.3 Nærhet

Nærhet øker sannsynligheten for spredning av ideer da de skaper møteplasser for utveksling av informasjon (Underdal 2013:19). Som jeg var inne på i forrige kapittel er graden av nærhet mellom Norge og Russland liten. Landene deler en felles grense, og har felles interesser i Barentshavet, men det er likevel store kulturelle, språklige og politiske forskjeller.

Innen havmiljøgruppen er graden av nærhet langt større. Aktørene innenfor samhandlingskanalene kjenner hverandre godt. Nettopp disse etablerte kanalene og samhandling i forskjellige bilaterale etablerte samarbeid gjør bukt med noe av den manglende nærheten. Det norske Klima og miljødepartementet og miljøavdelingen i det russiske Naturressurs- og miljøministeriet har etter hvert utviklet en nær dialog. Informantene poengterer at langsiktig samarbeid over tid har skapt respekt og tillit mellom partene. En av informantene sier at *”vi kommuniserer bedre med russisk miljøansatte enn med kollegaer i andre norske departement”*. (Kilde: Intervju). Blant annet blir russisk ansvarlig for

havmiljøarbeidet, Tatjana Malasjkevitsj, frem som en nøkkelperson i miljøvernkommisjonen og havmiljøgruppen (Kilde: Intervju).

6.3.4 Institusjonell infrastruktur (nettverk)

Institusjonell infrastruktur øker sannsynligheten for spredning av ideer da de skaper møteplasser for utveksling av informasjon (Underdal 2013:19). Organisasjoner og nettverk gir fora for utveksling av informasjon og ideer. Miljøvernkommisjonen og energialogen er to slike etablerte møteplasser for utveksling av informasjon. Et annet nettverk som kan fungere som samhandlingskanal er det blandede norsk-russiske fiskerisamarbeidet. Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) har ansvar for forvaltning av fiskeriressursene i Barentshavet, og har et veletablert forvaltningssamarbeid med Russland sitt fiskeridepartement. I det norsk-russiske fiskerisamarbeidet fokuseres det på sektorbasert økosystemforvaltning heller enn helhetlig økosystembasert forvaltning. Det kan forklare hvorfor dette ikke har blitt den naturlige samhandlingskanalen for å fremme forvaltningsplanen. I tillegg har russerne i ministeriet for Naturressurser og miljø uttrykt skepsis for å snakke med sine kolleger i det russiske fiskeridepartementet (Kilde: Intervju).

Et eksempel på at institusjonell infrastruktur kan legge til rette for læring og samarbeid er de nevnte forskerne som har utarbeidet Miljøstatusrapporten for Barentshavet. Russerne har lengre tidsserier for forskning i Barentshavet enn det Norge har, og de sitter på et enormt datagrunnlag (Kilde: Intervju). I arbeidet med miljøstatusrapporten har data fra norsk og russisk forskning blitt sammenlignbart og tilgjengelig. Gjennom arbeidet med miljøstatusrapporten har norske og russiske vitenskapsfolk begynt å snakke sammen, i et felles faglig økosystembasert-språk seg i mellom (Kilde: Intervju).

6.4 En russisk forvaltningsplan for Barentshavet?

Aktørene i Havmiljøgruppen har blitt enige om å samarbeide om et felles kunnskapsgrunnlag, men etter miljøstatusrapporten ble lagt frem i 2009 skjedde det lite. Etter et par år hvor norsk side har fryktet at arbeidet stopper opp, og ”forsvinner ut i ingenting”, ser man nå positive tendenser både innenfor havmiljøsamhandlingen (Kilde: Intervju). I mars 2011 kom Russland med et initiativ som overrasket den norske siden av Havmiljøgruppen. Det ble lagt frem fra russisk side flere prosjekter som de har satt i gang for å lage grunnlag for en russisk forvaltningsplan. Blant annet har Sermon Geo (statlig forskningsorgan) laget oversikt over spesielt sårbare områder, tilsvarende det man har gjort på norsk side, som skal være med i

grunnlaget for en russisk forvaltningsplan (Kilde: Intervju). Dette var gjort på oppdrag av Ministeriet for naturressurser og miljø og var ikke et norsk initiativ. Norge viste ikke om dette før på møtet i Havmiljøgruppen, da det ble rapportert inn til havmiljøgruppa som en del av underprosjektene (Kilde: Intervju).

Denne utviklingen er i tråd med den oppdaterte forvaltningsplanen (2011) hvor det står at *regjeringen vil "samarbeide med Russland om å etablere grunnlaget for et helhetlig norsk-russisk miljøovervåkingsprogram for Barentshavet, spesielt med tanke på å bidra til utformingen av en russisk forvaltningsplan for russisk del av Barentshavet"* (Meld.st. 36 (2010-2011):136). Muligheten for en russisk plan var ikke nevnt i den opprinnelige forvaltningsplanen, som legger langt større vekt på *"å styrke samarbeid med Russland på alle nivåer og områder"* (St.meld 8 (2005-2006):120). Det har skjedd en endring fra den opprinnelige forvaltningsplanen for Barentshavet i 2005, til den oppdaterte forvaltningsplanen som ble lagt frem i 2011. I den nye fokuseres det på vitenskapelig samarbeid og et samarbeid om miljøovervåking.

Russland har altså tatt initiativ til å utvikle en russisk forvaltningsplan for Barentshavet, basert på de samme forvaltningsprinsippene som Norge. I Norge medfører innføringen av en forvaltningsplan at økosystembasert forvaltning blir iverksatt. Dette er ikke gitt i Russland.

"Vår lovgivning forutsetter ikke slike forvaltningsplaner, men dette konseptet om en mulig fremtid forvaltningsplan kan ha rådgivende karakter, og kanskje i fremtiden kan man ha noe i lovgivingen som sier at slike forvaltningsplaner skal lages". (Kolesnikov 2011, intervju).

Slike strategidokumenter er ikke bindende, og heller ikke formuleringer i lovverket garanterer en faktisk gjennomføring. *"Russland benytter seg av en "selektiv håndhevdelse", og bruker bare lovverket når de har behov for det"* (Kilde: Intervju). Dermed kan en forvaltningsplan av anbefalende karakter vente å ha liten praktisk betydning.

6.5 Oppsummering og diskusjon

I dette kapitlet har jeg sett nærmere på det institusjonelle rammeverket hvor samhandling om helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet mellom Norge og Russland finner sted. Jeg finner at det kan være en utfordring for Norge å fremstå som en troverdig pådriver for helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet. Ministeriet for naturressurser og miljø har uttrykt frustrasjon over at de to norske departementene OED og MLD ikke virker godt integrerte. Spesielt interessant finner jeg det at noen av utforingene ser ut til å ligge hos Norge selv. Om vi ikke fremstår som en troverdig ”selger” av konseptet er det vanskelig å få andre land til å se forvaltningsplanen som attraktiv. Det påvirker trolig også hvorvidt den norske forvaltningsplanen er effektiv på norsk side av Barentshavet.

Videre har jeg sett nærmere på den faktiske samhandlingen som foregår i den norsk-russiske miljøvernkommissjonen. Jeg finner flere eksempler på at læringsprosesser finner sted. Læring kan gjøre samarbeid enklere ved å bidra til å bygge en felles forståelse av problemet og kunnskap om tilgjengelig løsninger. Blant viktige hendelser er seminaret i Moskva i 2006 for felles begrepsforståelse, og miljøstatusrapporten for Barentshavet fra 2009. Dette har vært med på å øke problemforståelsen i Russland, og gitt grunnlag for konkrete vitenskapelige samarbeid. En felles kunnskapsbase og problemforståelse er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for et reelt samarbeid. Det samme kan sies om diffusjon gjennom læring – Kunnskapsutvikling og forskning er viktig, men en reell påvirkning finner ikke sted før den nye kunnskapen brukes til å sette i gang nye prosjekter, eller på annen måte endrer Russlands handlinger. Å samarbeide om et bedre kunnskapsgrunnlag er en relativt enkel og uproblematisk form for samarbeid. Det har likevel ikke vært noen selvfølge at dette skulle bidra til en endring. Det finnes mange eksempler på at utviklingen av en samarbeidsprosess stagnerer på dette punktet, fordi man ikke klarer å bruke den nye kunnskapen til å starte nye tiltak og prosjekter. Bedre kunnskap og forskning er nødvendig for å håndtere den store graden av usikkerhet som preger miljøproblemet i Barentshavet, men det er også viktig å anerkjenne at denne usikkerheten ikke kan elimineres helt. Avgjørelsesprosesser og beslutninger, både unilaterale og bilaterale, må gjøres under usikkerhet.

Norge har satt seg som mål å være et foregangsland når det gjelder helhetlig og økosystembasert forvaltning av havområdene (Meld.st. 36 (2010-2011)). Det ser Norge ut til å ha lyktes med. Russland informerte i 2011 om at de hadde satt i gang arbeidet med å utvikle en russisk forvaltningsplan for Barentshavet. Vi ser altså en utvikling fra en norsk

visjon om en felles norsk-russisk forvaltningsplan for Barentshavet til en russisk forvaltningsplan for den russiske delen av Barentshavet. Dette er i tråd med Underdal (2013) sitt poeng om at foregangslandet ofte er kommet lenger og har mer av de nødvendige ressursene, og “etterfølgeren” ofte vil ende opp med å adoptere en mindre avansert versjon av politikken eller praksisen. Jo større forskjell det er mellom de to landene, jo mer tilpasning til lokale forhold vil være nødvendig (Underdal 2013:19).

Jeg har valgt å studere et case som ligger nært i tid. Samhandlingene mellom Norge og Russland pågår fremdeles. Dette skaper problemer med å konkludere om hvorvidt Norge når målet – klarer de å påvirke Russland i den retningen de ønsker? Hva er viktigst for Norge, at Russland blir med på et formelt samarbeid om å forvalte Barentshavet i fellesskap, eller at Russland forvalter den russiske siden av Barentshavet etter de samme prinsippene som Norge? Ideelt sett burde utfallet, om det er en russisk forvaltningsplan eller en form for samarbeid mellom landene, måles opp mot i hvilken grad økosystemet i Barentshavet bevares og fortsetter å være et av verdens ”reneste og rikeste hav”. Dette vil neppe være mulig å måle, både på grunn av lange tidslinjer og vansker med å isolere årsaksvirkninger av forvaltningsplanen. Dette er også en av hovedutfordringene med et slikt forvaltningskonsept. Dersom Russland faktisk utarbeider og følger opp en egen forvaltningsplan basert på prinsippene om helhetlig økosystembasert forvaltning kan vi si at diffusjon har gjort samarbeid overflødig.

7 Konklusjon

Styring av Barentshavet er et klassisk internasjonalt miljøproblem, med misforhold mellom den juridiske avgrensingen og økosystemet. Det har gått 13 år siden den norske regjeringen la frem det første initiativet til økosystembasert havforvaltning med stortingsmeldingen Rent og rikt hav (St.meld. 12 (2001-2002)). I 2006 kom forvaltningsplanen for Barentshavet (St.meld. 8 (2005-2006)). Forvaltningsplanen er den norske løsningen for å sikre at Barentshavet forblir et av verdens reneste, rikeste og mest produktive hav (Miljødirektoratet 2014), og baserer seg på prinsippet om helhetlig økosystembasert forvaltning. Prinsippet avhenger ikke bare av den norske politikken, men også av hvordan Russland forvalter sin del av Barentshavet.

Denne oppgaven har tatt sikte på å forklare hvordan Norge arbeider for å få Russland med på en slik helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet, og hvilke utfordringer Norge møter i dette arbeidet. For å finne svar på dette har jeg valgt et kvalitativt teorifortolkende casestudium, hvor jeg tatt utgangspunkt i teorier om samarbeid og diffusjon for å analysere arbeidet mot en økosystembasert forvaltning av Barentshavet. Jeg kombinerer tidligere forskning og offentlige dokumenter med intervju av sentrale personer i den norsk-russiske samhandlingen for å undersøke om kjennetegn ved aktørene og dialogen kan forklare utfordringene Norge står overfor

7.1 Problemstilling og viktige funn

Det har ved en rekke anledninger blitt trukket frem at Norge ønsker å samarbeide med Russland om forvaltningen av Barentshavet, og Hønneland påpeker at ”*Norge har en visjon om en felles forvaltningsplan med Russland*” (Hønneland 2006b). Dette er en ambisiøs visjon. Et slikt formelt samarbeid krever felles beslutningsprosesser og kollektiv handling, noe som kan være svært krevende å få til. Hvorvidt samarbeid er ”den rette løsningen” er det vanskelig å si noe om, men ved å studere om egenskaper ved problemet og egenskaper ved de to aktørene – Norge og Russland, får vi en idé om det er behov for samarbeid, og i hvilken grad et samarbeid er mulig. Dette ligger til grunn for den første av oppgavens to problemstillinger:

Hvorvidt legger egenskaper ved miljøproblemet og aktørene til rette for en felles forvaltningsplan for Barentshavet?

Jeg har benyttet teori om samarbeid for å svare på dette spørsmålet. Først har jeg sett på egenskaper ved problemet (intellektuelle og politiske, type miljøproblem), og forutsetningene ut i fra egenskaper ved aktørene – interesser, miljøprioriteringer og politisk system. Ut fra denne informasjonen har jeg vurdert om det er et behov for samarbeid, ut i fra forutsetningen om at unilateral handling trolig fører til et suboptimalt utfall. Mine funn er at miljøproblemet styring av Barentshavet er det Underdal (2002) kaller et ondartet miljøproblem, preget av eksternaliteter, usikkerhet og operasjonell ineffektivitet. Styring av Barentshavet innebærer styring av et komplekst system av sosio-økologiske aktiviteter. Effekter av menneskelig aktivitet som fiskeri, skipstransport og petroleumsutvinning må vurderes sammen, og mot, effektene og innvirkningene de har, både på hverandre og på økosystemet i sin helhet. I forvaltningen av Barentshavet må en også ta høyde for at det er svært utfordrende å måle og isolere årsakseffekter på økosystemet. En må regne inn naturlige svingninger i naturen, effekten av klimaendringer og langtransportert forurensing. De sistnevnte er aktiviteter som Norge og Russland har liten eller ingen mulighet til å styre, og alt i alt er styringen av Barentshavet en komplisert og krevende prosess.

I denne oppgaven finner jeg at det er mye som tilsier at det er et behov for samarbeid i Barentshavet. Det eksisterer allerede sektorbaserte samarbeid mellom Norge og Russland, og disse fungerer relativt godt. Det er likevel en rekke egenskaper ved aktørene, og helhetlig økosystembasert havforvaltning, som tilsier at et slikt samarbeid vil være vanskelig å få til. Spesielt ser forskjeller i miljøprioriteringer og oppbygging av de politiske systemene ut til å skape utfordring for Norge. Hvor sektorbaserte samarbeid som fiskeri i større grad innvirker på spesifikke økonomiske sektorer eller segmenter i samfunnet, krever den helhetlige økosystembaserte løsningen en stor grad av integrasjon over sektorer, noe det er liten tradisjon for i Russland. I en økosystembasert forvaltning ligger også et sterkt argument for miljø og bærekraftighet, et argument som tradisjonelt ikke har stor overbevisende kraft i russisk politikk. Der taper miljøprioriteringene for økonomiske interesser, og miljøbyråkratiet står svakt mot andre politikkområder.

I arbeidet mot en felles forvaltningsplan for Barentshavet finner jeg at det er en overhengende fare for at Norge ender i en situasjon som bærer preg av ”loven om det minst ambisiøse

program”. I en slik situasjon risikerer Norge å måtte senke sine ambisjoner for hva en felles forvaltningsplan skal inneholde for å få Russland med i et slikt samarbeid. Flere av mine informanter påpekte at de fryktet for en nedgradering av den norske miljøpolitikken for å tilpasse seg Russland. Dette har ført til at de i praksis har gått bort fra å jobbe mot et konkret, formalisert samarbeid. De ser det som enklere å fremme en idé der de ” *ikke begynner å skape tvil om suverenitet og kompetanse hos andres myndigheter*” (Kilde: Intervju).

I diskusjonen av det teoretiske rammeverket viste jeg at påvirkning mellom stater kan skje på ulike måter, og at det ikke bare er formelle samarbeid som kan få et land til å endre sin politikk. For å finne ut hvordan samhandlingen mellom Norge og Russland faktisk utarter seg var det nødvendig å se nærmere på kanalene hvor helhetlig økosystembasert havforvaltning er tema, og hvordan samhandlingen innenfor disse arenaene foregår. Dette legger grunnlaget for den andre problemstillingen i oppgaven:

I hvilken grad er samhandlingskanalene mellom Norge og Russland arena for samarbeid eller diffusjon i form av læring?

Forvaltningsplanen for Barentshavet er i hovedsak et tema innenfor Havmiljøgruppen i den norsk-russiske miljøvernkommisjonen. Her møtes det norske Klima- og miljødepartementet og det russiske Ministeriet for naturressurser og miljø. At Norge har valgt å ta opp helhetlig forvaltning av Barentshavet innenfor en ramme der aktørene allerede kjenner hverandre godt, gir positive effekter. Den institusjonelle oppbygningen av miljøvernkommisjonen legger derimot ikke nødvendigvis opp til et helhetlig samarbeid. Det fordi de stort sett er vant til å samarbeide innen rene miljøprosjekter, og ikke har makt til å innlede samarbeid på egenhånd eller har noen makt over de andre sektorene.

Norge har i tillegg til den norsk-russiske miljøkommisjonen en annen kommunikasjonskanal til det russiske ministeriet for naturressurser og miljø – nærmere bestemt den norsk-russiske energidialogen. Den blir på norsk side ledet av Olje- og energidepartementet. OED bruker ikke denne til å fremme forvaltningsplanen direkte, men mange av temaene som tas opp er sammenfallende med temaene i Havmiljøgruppen, blant annet oljesøl. Jeg finner at dette har skapt forvirring hos russerne, og at de har uttrykt frustrasjon over at Norge ikke fremstår som særlig samkjørte mellom egne departementer. Dette er en utfordring for det norske ønsket om å få Russland til å basere sin forvaltning av Barentshavet på et økosystembasert prinsipp som

krever sektoroverskridende koordinering. Norge risikerer å skape usikkerhet og miste troverdighet hos russerne da norske myndigheter ikke fremstår som en troverdig ”selger” for dette prinsippet. Hvordan skal russerne kjøpe et argument for en sektoroverskridende koordinering som en økosystembasert forvaltning krever, når Norge selv ikke klarer å fremstå som koordinerte mellom sine egne departement?

Ut fra innholdet i protokollene fra den norske Havmiljøgruppen, supplert med intervjuer av norske aktører som er, eller har vært, aktive i samhandlingen med Russland, finner jeg at norske myndigheter i stor grad har gått bort fra å snakke om en felles forvaltningsplan, men heller jobber for felles problemforståelse. Å jobbe for en felles problemforståelse kan i dette tilfellet både være et ledd i en prosess mot mer formalisert samarbeid, og ren diffusjon i form av læring. Jeg finner flere tegn på at samarbeid har blitt for vanskelig, og at Norge har valgt å legge til rette for læring, heller enn å presse på for å få til et samarbeid om en felles forvaltningsplan. Samarbeid finner vi heller på lavere og vitenskapelig nivå, som er kjent for å være enklere å få til enn samarbeid på et overordnet politisk nivå.

For at Russland skal lære av Norge og eventuelt ta til seg forvaltningsplanen, eller i det minste prinsippene som ligger bak, er det nødvendig at Russland ser den norske løsningen som relevant og attraktiv. Nærhet mellom Norge og Russland, både geografisk, kulturelt og politisk, og etablerte nettverk som legger til rette for kommunikasjon, er også faktorer som øker sannsynligheten for at læringsprosesser skal finne sted. Jeg finner at Norge har gjort en rekke tiltak for å legge til rette for læring, blant annet gjennom å oversette den norske forvaltningsplanen til russisk og gjennom å ta initiativ til seminar for å utvikle en felles begrepsforståelse. Her ligger noen av de største utfordringene for Norge i at Norge og Russland er forskjellige, og graden av nærhet er begrenset, på tross av at de deler grense og et felles havområde. Jeg finner likevel en rekke eksempler på at læringsprosesser finner sted.

Den norske visjonen om en felles forvaltningsplan ser ut til å ha blitt nedjustert, og Norge har i større grad arbeidet med å legge til rette for læring. Dette gjenspeiles også i den oppdaterte forvaltningsplanen fra 2011. I den første utgaven av forvaltningsplanen fokuseres det på å ”styrke samarbeidet med Russland på alle nivåer og områder” (St.meld. 8 (2005-2006):120), mens det i den oppdaterte forvaltningsplanen fokuseres på samarbeid med Russland om miljøovervåking ”med tanke på å bidra til utformingen av en russisk forvaltningsplan for russisk del av Barentshavet” (Meld.st. 10 (2010-2011)).

I 2011 kom det initiativ fra den russiske siden i Havmiljøgruppen til utarbeidelse av en russisk forvaltningsplan for Barentshavet. Dette kan tolkes som et tegn på at læringsprosesser har funnet sted, og at Norge har lykket med å fremme helhetlig økosystembasert forvaltning som konsept. Det er likevel ikke gitt at det dette initiativet fører til at det blir en russisk forvaltningsplan for Barentshavet. Det gjenstår å se om helhetlig økosystembasert forvaltning blir innført i den russiske delen av Barentshavet, og om forvaltningsformen så følges opp i praksis.

7.2 Andre mulige perspektiver

Jeg har i denne oppgaven fokusert på det utenrikspolitiske aspektet i den norske målsetningen om en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet. Oppgaven er avgrenset til den bilaterale samhandlingen mellom Norge og Russland på departementsnivå, med samarbeids- og diffusjonsteori som rammeverk. Denne avgrensningen har vært nyttig for å få oversikt og belyse utfordringer Norge møter i arbeidet med på påvirke russisk politikk, men det fører også til at en del momenter ikke blir inkludert.

Ved å konsentrere meg om den bilaterale samhandlingen på departementsnivå har jeg utelukket en rekke nivåer og aktører som kan være relevante. For eksempel er økosystembasert havforvaltning også et tema i Arktisk Råd, hvor både Norge og Russland deltar. Hvordan Norge tar i bruk internasjonale arenaer for å fremme økosystembasert havforvaltning kan være interessant å se nærmere på. Hvorvidt en helhetlig økosystembasert forvaltning av Barentshavet oppnås avhenger også av hvordan næringsinteresser, andre myndighetsinstanser og NGOer forholder seg til forvaltningsplanen. Det står blant annet i forvaltningsplanen at Norge *”gjennom høye nasjonale miljøkrav og en aktiv nordområdestrategi legge til rette for at norske selskaper får en plass i fremtidig petroleumsutvinning også på russisk side i Barentshavet, blant annet for å bidra til høyest mulige miljø- og sikkerhetsstandarder i prosjektene”* (St.meld. 8 (2005-2006):120). Dette er et eksempel på forsøk på påvirkning gjennom tilpasning og materielle konsekvenser, som også kunne vært interessant å belyse.

Siden den norske forvaltningsplanen for Barentshavet er et av de første eksempler på en regional forvaltningsplan for et helt havområde (St.meld. 8 (2005-2006):10) vil et studie som

inkluderer flere case også kunne vært nyttig for å se om de utfordringene Norge møter i Barentshavet skiller seg fra andre case.

Litteraturliste

Aberbach, J.D. og B.A. Rockman (2002): "Conducting and Coding Elite Interviews".
PS: Political Science and Politics 35(4):673-76.

Adcock, Robert & Collier, David (2001): "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", *American Political Science Review* 95: 529- 546.

Aftenbladet (2014) "Nye sanksjoner kan ramme norsk oljebransje". Artikkel fra NTB, publisert 12.09.14. <http://www.aftenbladet.no/energi/Nye-sanksjoner-kan-ramme-norsk-oljebransje-3507694.html> [sist besøkt 24.10.2014].

Aftenbladet (2000) "Russisk miljøvern nedlagt". Artikkel av NTB, publisert 27.05.00. <http://www.aftenbladet.no/nyheter/utenriks/Russisk-miljovvern-nedlagt-2655088.html> [Sist besøkt 30.10.2014]

Allison, Graham T. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review* 63(3):689-718.

Arktisk Råd (2004): "Arctic Marine Strategic Plan".
<http://www.pame.is/index.php/projects/arctic-marine-strategic-plan> [Sist besøkt 29.10.2014]

Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.

Barrett, S. (2007). *Why cooperate? The incentive to supply global public goods*. Oxford: Oxford University Press.

Barentsportal (2014) "Kart over Barentshavet". Skjermklipp fra:
<http://eivind.npolar.no/BARENTSPORTAL/> [Sist besøkt 23.10.2014]

Bryman, Allan (2004): *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Carlsnaes, Walter (2002). "Foreign Policy", kap.17 i Beth A Simmons (red) *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications.

Cooper, W. S. (1957): "Sir Arthur Tansley and the Science of Ecology". *Ecology* 38 (4): 658–659.

Elkins, Z., & Simmons, B. A. (2005): "On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 33–51.

EU (2008): "Strategy for the marine environment".
http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/l28164_en.htm [Sist besøkt 29.10.2014]

Frantzen, Bjørn (2007) *Oljetransport fra Russland og bilateralt miljøsamarbeid*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/miljo_klima/frantzen.html?id=492832 [Sist besøkt 30.10.2014]

- Gjelsten, Roald (2002): *Den russiske føderasjonens nasjonale sikkerhetskonsept*
[URL:http://www.nor-miltids.com/NMT2002/Nr12/Gjelsten.html](http://www.nor-miltids.com/NMT2002/Nr12/Gjelsten.html) [Sist besøkt 18.04.2008]
- Greenhill, B. (2010): "The company you keep: International socialization and the diffusion of human rights norms". *International Studies Quarterly*, 54(1), 127–145.
- Havforskningsinstituttet (2014) "Hva er et økosystem?".
http://www.imr.no/antarktis/Okosystemet/hva_er_et_okosystem [Sist besøkt 29.10.2014]
- Hêretier, A., Knill, C., & Mingers, S. (1996). *Ringing the changes in Europe. Regulatory competition and redefinition of the state: Britain, France, Germany*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Hoel, A.H. & Sydnes, A.K. (2006): "Helhetlig havpolitikk – erfaringer fra andre land". *Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum, Universitetsmuseet* nr. 2
- Hoel, Alf Håkon (2010) "Forvaltningsplan 2.0". Kronikk i Nordlys 7.april 2010.
http://www.imr.no/publikasjoner/andre_publikasjoner/kronikker/2010/forvaltningsplan_2.0/nb-no (sist besøkt 30.oktober 2014).
- Holzinger, Katharina; Christoph Knill, and Thomas Sommerer (2008): "Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition". *International Organization*, 62(3): 553-587.
- Hovi, Jon (2008). *Spillteori, en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hønneland, Geir og Jørgen Holten Jørgensen (2006): *Moderne russisk politikk. En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, Geir (2006a) "Felles forvaltningsplan med Russland?" *Dagsavisen*, 3.mars
- Hønneland, G. (2006b): "Samarbeidet med Russland – erfaringer og utgangspunkt". *Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum, Universitetsmuseet* nr. 2
- Johansen, B.F & Sander, G. (2006): "Forvaltningsplanen for Barentshavet – hva er nytt?" *Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum, Universitetsmuseet* nr. 2
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979): "Prospect theory: An analysis of decisions under risk". *Econometrica*, 47, 263–291.
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Klima og miljødepartementet (2014): *Norsk-russisk miljøvernssamarbeid*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/tema/svalbard_og_polaromradene/norsk-russisk-miljovernssamarbeid.html?id=451246 [Sist besøkt 30.10.2014]
- Klima og Miljødepartementet (2009) *Hvorfor en forvaltningsplan for Barentshavet?*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/tema/hav--og-vannforvaltning/havforvaltning/forvaltningsplan-barentshavet/hvorfor-en-forvaltningsplan-for-barentsh.html?regj_oss=1&id=413460 [Sist besøkt 30.10.2014]

Keohane, R. O., og Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company.

Lavrov, Sergey (2005): “*The priorities of the external policy of Russia with regard to the sea*”. External Economic Relations №4 Kilde:
http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/d02852f8653b81fec325700d00336639!OpenDocument [Sist besøkt 30.10.2014]

Lijphart, Arend (1971). ”Comparative Politics and the Comparative Method”. *The American Political Science Review* Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971): 682-693.

Lund, Thorleif (2002): “Metodologiske prinsipper og referanserammer”, kap.3 i Lund, Thorleif (red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Mandat for den norsk-russiske havmiljøgruppen (2005) Klima og miljødepartementet

Miljødirektoratet (2014) ”Forvaltningsplan for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten”.

http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Vann_og_hav/Barenshavet/Forvaltningsplan-for-Barentshavet-og-havomradene-utenfor-Lofoten/ [Sist besøkt 29.10.2014]

Miljøstatus (2014) ”Barentshavet”. <http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Barentshavet/> [Sist besøkt 29.10.2014]

Meld.st. nr. 36 (2012-2013) *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*. Nærings og fiskeridepartementet

Norsk Polarinstitutt (2007) ”Økosystembasert forvaltning av Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten”. Kortrapport 05. Kilde:

<http://www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/publikasjoner/kortrapporter/kortrapport5.pdf> [Sist besøkt 29.10.2014]

NOU 2003:32 *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Utenriksdepartementet.

NOU 2005:10. *Lov om forvaltning av villevende marine ressurser. Havressursloven*. Nærings- og fiskeridepartementet

Olson, M. (1968). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. New York: Schocken Books.

Odelstingsproposisjon nr. 20 (2007-2008) *Om lov om forvaltning av villevende marine ressurser. Havressurslova*. Nærings- og fiskeridepartementet

Perrin, S., & Bernauer, T. (2010). “International regime formation revisited: Explaining ratification behavior with respect to long-range transboundary air pollution in Europe”. *European Union Politics*, 11(3),405–426.

Polarhistorie (2014) ”Barentshavet”. <http://www.polarhistorie.no/geografi/Barentshavet> [Sist besøkt 29.10.2014]

Protokoll Havmiljøgruppen (2007) Protokoll fra det 3. møtet i den norsk-russiske havmiljøgruppa, Tromsø, 18.-19. september 2007. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/Norsk_russisk_miljovernssamarbeid/Protokoll_havmiljomote_2007_norsk.pdf [Sist besøkt 29.10.2014]

Protokoll Havmiljøgruppen (2013) Protokoll fra det 9. møtet i den norsk-russiske havmiljøgruppen, Moskva, 29. April 2013. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/Norsk_russisk_miljovernssamarbeid/Protokoll_med_deltagerliste_9_havmiljomote_norsk_130429.pdf [Sist besøkt 29.10.2014]

Regjeringen (2014c) *Avtalen om miljøvernssamarbeidet*. Kilde: http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/Norsk_russisk_miljovernssamarbeid/Avtalen_Norge-Russland_1992_norsk.pdf [Sist besøkt 30.10.2014]

Regjeringen (2014d) *Delelinjeavtalen med Russland*. Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/delelinje.html?id=614002> [Sist besøkt 30.10.2014]

Regjeringens nordområdestrategi (2006). Kilde: www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf [Sist besøkt 23.04.2008]

Remington, T.F. (2006) *Politics in Russia*. New York: Pearson Longman

Repstad, Pål (1993). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Ringdal, Kristen (2001). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 1. utgave, 2. opplag. Bergen: Fagbokforlaget

Rowe, Lars og Geir Hønneland, Arild Moe (2007): *Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland*. Fridtjof Nansens institutt.

Russian Federation (2001) *Maritim Doctrine of the Russian Federation to the year 2020*. http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Russian_Maritime_Policy_2020.pdf [Sist besøkt 30.10.2014]

Russian Federation (2008) *Foundations of the Russian Federation State Policy in the Arctic until 2020 and Beyond*. http://icr.arcticportal.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1791%253afou [Sist besøkt 30.10.2014]

Russian national security strategy for the period until 2020 (2009) *Engelsk utgave tilgjengelig hos forfatter. Russisk utgave tilgjengelig på: http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html*

Simmons, B. A., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006): "Introduction: The international diffusion of liberalism". *International Organization*, 60(4), 781–810

Simmons, B. A. (2009). *Mobilizing for human rights: International law in domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Store Norske Leksikon (2014) *Sedvanerett*. <https://snl.no/sedvanerett> [Sist besøkt 23.10.2014]

Statoil (2014) *Snøhvit*.
<http://www.statoil.com/no/ouoperations/explorationprod/ncs/snoehvit/pages/default.aspx>
[Sist besøkt 23.10.2014]

Stein, Arthur A. (1982). "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world". *International Organization*, 36(2): 299-324.

St.meld. nr.8 (2005-2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*. Klima og miljødepartementet

St.meld. nr.7 (2011–2012) *Nordområdene, Visjon og virkemidler*. Utenriksdepartementet

St.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav*. Klima og miljødepartementet

St.meld. nr. 14 (2004-2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap*. Fiskeri- og kystdepartementet

St.prp. nr. 43 (2002-2003) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 20/2003 av 31. januar 2003 om endring av EØS-avtalens vedlegg XVII om opphavsrett (patentdirektivet)*. Utenriksdepartementet

Stokke, O. S. (2012). *Disaggregating international regimes: A new approach to evaluation and comparison*. Cambridge, MA: MIT Press.

Støre, Jonas Gahr (2011) Tale under Kirkeneskonferansen 2011. Kirkenes, 3.februar 2011.

Tansey, Oisín (2007): "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", PS: *Political Science and Politics* 40(04): 765-772.

The Collins English Dictionary (2014). *Memorandum of understanding*
<http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/memorandum-of-understanding> [Sist besøkt 30.10.2014]

Underdal, Arild. (1984): "Can we, in the Study of International Politics, Do Without the Model of the State as a Rational Unitary Actor?". *Internasjonal Politikk* :63-79.

Underdal, Arild (2011). *Governance through policy diffusion and international cooperation*. Forelesning 8.mars 2011, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Underdal, Arild (2013). "Meeting Common Environmental Challenges: The Co-evolution of Policies and Practices". *International Environmental Agreements*, 13:1, 15–30.

Underdal, A. (2002): "One question, two answers", ss. 3-45 i E. L. Miles et al., *Environmental regime effectiveness: Confronting theory with evidence*. Cambridge, MA: MIT Press.

US Geological Survey (2009) *Assessment of undiscovered oil and gas in the arctic*.
<http://pubs.er.usgs.gov/publication/70035000> [Sist besøkt 30.10.2014]

Von Quillfeldt, Cecilie H. (2006): ”Økologiske særtrekk for Barentshavet”. *Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum, Universitetsmuseet* nr. 2

Wilson, J. Q. (1973). *Political organizations*. New York: Basic Books.

Yin, Robert K. (2003): “Case study research: Design and methods”. *Applied social research methods* series vol. 5. 3.utgave. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Åtland, Kristian (2006): ”Barentshavet som sikkerhetspolitisk arena”. *Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum, Universitetsmuseet* nr. 2

Vedlegg 1. Liste over informanter

- 1) Olav-Nils Thue, seniorrådgiver i Utenriksdepartementet, avdeling for Russland, Eurasia og regionalt samarbeid. Intervju desember 2010, UDs lokaler, Oslo.
- 2) Jan Torjus Thompson, seniorrådgiver i Miljøverndepartementet, avdeling for internasjonalt samarbeid. Intervju mars 2011, MDs lokaler, Oslo.
- 3) Øyvind Nordsletten, ambassadør ved den norske ambassaden i Dublin. Ambassadør ved den norske ambassaden i Moskva 2000-2008. Telefonintervju 25.mars 2011.
- 4) Ole-Anders Lindseth, ekspedisjonssjef Olje- og energidepartementet. Intervju 29 april 2011, OEDs lokaler, Oslo.
- 5) Cecilie Myklatun, Energi- og miljøråd, den norske ambassaden i Moskva. Telefonintervju 12.april 2011.
- 6) Marit Nyborg, seniorrådgiver i Miljøverndepartementet, intervju april 2011, MDs lokaler, Oslo.
- 7) Mette Gravdahl Agerup, Olje- og energidepartementet. Intervju OEDs lokaler februar 2011.
- 8) Espen Andreas Hauge, Olje- og energidepartementet. Intervju OEDs lokaler, februar 2011.
- 9) Johan Petter Barlindhaug, Intervjuet februar 2011, North Energys lokaler, Oslo.
- 10) Larisa Bronder, Bellona avdeling Murmansk, Intervju februar 2011, Kirkenes.
- 11) Anna Kireeva, Bellona avdeling Murmansk, Intervju februar 2011, Kirkenes.
- 12) Andrey Kolesnikov, førstesekretær ved den russiske ambassaden i Oslo, 20.april 2011, Oslo.

Vedlegg 2. Intervjuguide

Generelle spørsmål:

- Hvilke interesser har Russland i Barentshavet?
- Hvilke interesser har Norge i Barentshavet?
- Hvilket inntrykk har du av russisk holdning til miljø og deres prioriteringer?
- I hvilken grad er det politisk interesse for havforvaltning innad i naturressursministeriet og den russiske regjering?
- To stater som skal forvalte et havområde. Hva ser du på som mulighetene og utfordringene?

Miljøvernssamarbeidet og havmiljøgruppen:

- Hvordan har du inntrykk av at miljøvernssamarbeidet fungerer?
- Hvordan uttrykker russerne seg om miljøvernssamarbeidet? Har holdninger endret seg?
- Diskusjoner i miljøvernkommissjonen og havmiljøgruppen – holdning, innstilling osv?
- Hvilke interesser har Russland av en forvaltningsplan?
- Sannsynlig at de lager en egen plan? Hva er argumenter for/imot?
- Hvordan har dette arbeidet utviklet seg?

Energidialogen:

- Hva er formålet med energidialogen?
- Hva er Norges interesse i denne dialogen?
- Typiske tema for energidialogen?
- Hvor ofte møtes de? Hvem møtes?
- Uformell kommunikasjonskanal eller diskusjon av reelle beslutninger?
- Hvilken rolle har havforvaltning og miljø i energidialogen?
- I hvilken er forvaltningsplanen et tema i den norsk-russiske energidialogen?
- I hvilken grad var det kommunikasjon mellom de to samhandlingskanalene? (energidialogen og miljøvernkommissjonen)

Fiskerisamarbeidet:

- I hvilken grad er forvaltningsplanen et tema i det norsk-russiske fiskerisamarbeidet?