

Iskanten: På grensen mellom vitenskap og politikk

Tone Gjesdal Bjørndal



Masteroppgave
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
TIK Senter for teknologi, innovasjon og kultur

UNIVERSITETET I OSLO

24.05.2016

Iskanten:

På grensen mellom vitenskap og politikk

Av Tone Gjesdal Bjørndal

Ice asks no questions, presents no arguments, reads no newspapers, listens to no debates. It is not burdened by ideology and carries no political baggage as it crosses the threshold from solid to liquid. (Pollack, 2010, s. 114)

Antall ord: 31 854

Copyright Tone Gjesdal Bjørndal

2016

Iskanten: På grensen mellom vitenskap og politikk

Tone Gjesdal Bjørndal

Illustrasjonsbilde: Kristine Gjesdal

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

Trykk: Allkopi, Oslo

Sammendrag

Det sies at kunnskap er makt, og at politikken skal være kunnskapsbasert. Men hva skjer når aktører bruker samme kunnskap til å fronte forskjellige posisjoner? Ved å studere iskanten som sak, ønsker denne oppgaven å si noe om hvordan norsk klima- og petroleumpolitikk henger sammen, eller ikke henger sammen, i dagens politiske samfunn. Hvilken kunnskap benyttes i utformingen av politikk, og kanskje mer interessant: hvilken kunnskap benyttes ikke? Oppgaven skal videre svare på problemstillingen: *Hvorfor ble saken om iskanten en så stort kontrovers, og hvilken rolle spiller kunnskap for arbeidet med iskanten?*

Norge er et land som vil være i front på klimavennlig politikk samtidig som det fortsetter å utvinne sine petroleumsressurser. Aktører er uenige om disse to målene er motstridende eller compatible. Spesielt interessant er dette i *kontroversen om iskanten*, der miljøhensyn ved forvaltningen av havområdene dras inn i en diskusjon om petroleumsaktivitet i forbindelse med 23. konsesjonsrunde og åpningen av nye områder for petroleumsaktivitet. Ved å bruke ressurser fra STS-feltet, analyserer denne oppgaven dokumenter og intervjuer av relevante aktører for å kunne svare på problemstillingen. Kvalitativ metode er brukt for å si noe om hvordan prosessene har foregått, samt hvordan forskjellige aktører oppfatter dem og handler rundt dem. Oppgaven ser på forskjellige kontroversteorier fra Collins (1981), Nelkin (1975) og Venturini (2009), for å beskrive, klassifisere og analysere kontroversen. Her er spesielt begrepet *tolkningsfleksibilitet* sentralt, hvilket fører oss videre til spørsmålet om kontroversen kan lukkes. I tillegg behandler den *boundary work*, grensarbeid, (Ascui & Lovell, 2012; Gieryn, 1983), og *polyfoniske perspektiver* (Fløttum & Espeland, 2014). *Samproduksjon*, at vitenskap og politikk ikke produseres separat, men heller sammen (Jasanoff, 2004; Jasanoff & Wynne, 1998), er et bakenforliggende premiss for oppgaven: Vitenskapen og samfunnet er produkt av hverandre, og kan ikke fungere uten hverandre (Jasanoff, 2004). Gjennom data fra forvaltningsplaner, stortingsmeldinger og høringsrunder og intervjuer med politikere, forvaltningen, forskere og miljøorganisasjoner, svarer oppgaven på problemstillingen.

Basert på dokumentanalysen og intervjuer kan vi se hvordan kunnskap er helt sentral i kontroversen og hvilke faktorer som spiller inn for å gjøre kontroversen så stor som den er. I stedet for å begrunne posisjoner i politiske syn, ser vi at aktører benytter kunnskap for å støtte opp om sine argument og videre at begrepet *kunnskapsbasert* kan synes å brukes som et *argument* for noe, heller enn en *beskrivelse* av noe.

Forord

Dette har først og fremst vært et veldig kjekt og krevende år. Jeg er utrolig fornøyd med valg av tema, noe som har gjort at jeg har syntes arbeidet har vært interessant hele året. I tillegg har jeg fått inspirasjon til masteren, og fått bruk for masteren, i annet arbeid: som leder for en delegasjon til klimatoppmøtet i Paris, som forskningsassistent på TIK, og ikke minst i arbeid med en artikkel om saken, sammen med Erlend A. T. Hermansen fra CICERO og Ingrid Bay-Larsen fra Nordlandsforskning. Jeg håper oppgaven reflekterer hvor mye tid og krefter jeg har brukt på arbeidet, og ikke minst, hvor spennende og gøy jeg synes det har vært. Å skrive masteroppgave er en prosess. Den er lang og tung, men likevel enormt lærerik, og en prosess og erfaring jeg ikke ville vært foruten.

Takk til veileder Hilde Reinertsen for fantastisk hjelp, støtte og hyggelige veiledninger. Ikke minst gratulerer med fullført doktorgrad! Jeg vil også takke Sissel Myklebust, som var min veileder første halvår av masteren, før hun gikk av med pensjon. Jeg ønsker deg lykke til videre! Takk til Erlend A. T. Hermansen og Ingrid Bay-Larsen for gode og hyggelige iskantdiskusjoner. Spesielt takk til alle intervjuobjekter som har stilt opp i forbindelse med oppgaven. Takk til mamma, pappa, Anne og Martin, Marte, Sofie, Ingunn, Victor, og alle gode venner på lesesalen, for hjelp, støtte, avkobling og hyggelige kaffepauser. Dette året har flydd forbi, og jeg er ikke i tvil om at det er på grunn av konstant godt selskap, både på Blindern og i livet utenfor lesesalen.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Oppbygging og struktur.....	3
2	Teori og metode	5
2.1	Vitenskaps- og teknologistudier (STS).....	5
2.1.1	Kontroverser.....	6
2.1.2	Bruken av kunnskap i politikk.....	8
2.1.3	Politikkens teknologier.....	9
2.2	Metode.....	10
2.2.1	Avgrensninger og design	11
	Dokumentanalyse	11
	Intervjuer.....	13
	Utvalg av informanter	14
2.2.2	Opgavens troverdighet	16
	Reliabilitet og validitet.....	16
	Refleksivitet.....	17
	Etikk.....	18
	Begrensninger og svakheter.....	18
3	Iskanten som kontrovers	20
3.1	Norsk Polarinstitutt.....	21
3.1.1	Høringsuttalelsen.....	22
3.1.2	Iskantnotatet.....	22
3.2	Regjeringen Solberg (2013 -).....	23
3.3	Regjeringen Stoltenberg II (2005-2013)	24
3.4	Olje- og energidepartementet (OED)	25
3.5	Klima- og miljødepartementet (KLD)	26
3.5.1	Forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak.....	27
3.5.2	Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten	28
3.6	Opposisjonen.....	28
3.6.1	Arbeiderpartiet	29
3.6.2	Samarbeidspartiene.....	30
3.7	Miljøorganisasjoner.....	30
3.7.1	WWF	31
3.7.2	Bellona	31
3.8	Diskusjon.....	32
3.8.1	Venturini.....	33
3.8.2	Nelkin	34
4	Iskanten som definisjon	37
4.1	30 prosent-grensen: Opphav og utforming.....	37
4.1.1	Definisjon eller risikovurdering?	38
4.2	Forvaltningsplanen og KLD: To beskrivelser	42
4.2.1	Fra figur til tekst.....	42
4.2.2	Dynamisk iskant – dynamisk forvaltning?.....	46
4.2.3	KLDs <i>faktiske</i> iskant.....	48
4.3	Olje- og energidepartementets <i>faktiske</i> iskant.....	49
4.3.1	En trykkfeil med konsekvenser	51
4.3.2	Iskanten og polarfronten	54

4.4	Polarinstituttets iskantzone	56
4.4.1	Høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde: En ny definisjon?	56
4.4.2	Iskantnotatet: en del av forvaltningsplanens grunnlag.....	58
4.5	Diskusjon	59
5	Iskanten som prosess	62
5.1	Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet	62
5.2	23. konsesjonsrunde: i konflikt med iskanten?	63
5.3	Iskanten og 23. konsesjonsrunde: to forskjellige saker?	64
5.3.1	Et forsøk på grensearbeid	66
5.4	Iskantens forflytning i forvaltningsplanen	68
5.4.1	Iskanten flyttes i oppdatert forvaltningsplan	68
5.4.2	To oppdateringer	70
5.4.3	Spørretimen 6. mai 2015	72
	En kunnskapsbasert oppdatering?.....	74
5.4.4	Høring, 12. mai 2015	75
5.4.5	Behandling i energi- og miljøkomiteen	77
	Et uvanlig vedtaksforslag	78
5.4.6	Stortingsdebatt og vedtak 18. mai 2015	79
	Regjeringen prøver å lukke kontroversen	81
	Forvaltningsplanen sendes tilbake: Får det noen konsekvens?	82
5.5	Kan kontroversen lukkes?	84
5.5.1	Lavere oljepris, mindre konflikt?	85
5.6	Diskusjon	88
6	Konklusjon	90
FIGUR 1	- AKTØRER.....	20
FIGUR 2	- PRODUKSJON AV EN FORVALTNINGSPLAN, MED FOKUS PÅ FAGLIG FORUM	27
FIGUR 3	- UTSNITT FRA MABA-RAPPORTEN (QUILLFELDT ET AL., 2002, S. 20).....	39
FIGUR 4	- FIGUR SOM ILLUSTRERER ISKANTEN OG POLARFRONTEN I FORVALTNINGSPLANEN FRA 2011 (MELD. ST. 10 (2010-2011), 2011, S. 131).....	43
FIGUR 5	- DEFINISJON AV ISKANTEN I DEN OPPDATERTE FORVALTNINGSPLANEN FOR BARENTSHAVET OG LOFOTEN (MELD. ST. 20 (2014-2015), 2015, S. 34)	44
FIGUR 6	- ISFREKVENNS, APRIL 1985-2014 (MELD. ST. 20 (2014-2015), 2015, S. 33).....	46
FIGUR 7	- DEN OPPDATERTE ISKANTEN OG OMRÅDENE ÅPNET FOR PETROLEUMSVIRKSOMHET (MELD. ST. 20 (2014-2015), 2015, S. 35).....	47
FIGUR 8	- FORSKJELLIGE VERSJONER AV ISKANTEN, BASERT PÅ KART FRA MELD. ST. 20 (2014-2015) (2015, S. 35) OG KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET (2015B)	48
FIGUR 9	- UTSNITT FRA STORTINGSMELDINGEN OM ÅPNINGEN AV BARENTSHAVET SØRØST FOR PETROLEUMSVIRKSOMHET, FØR TILLEGGSMELDINGEN (MELD. ST. 36 (2012-2013), 2013, S. 38).....	51
FIGUR 10	- TILLEGGSMELDING TIL ÅPNINGSMELDINGEN AV BARENTSHAVET SØRØST FOR PETROLEUMSAKTIVITET.	52
TABELL 1	- SENTRALE DOKUMENTER.....	12
TABELL 2	- AKTØRER OG DEFINISJON AV ISKANTEN.....	60

1 Introduksjon

”Vi har ikke flyttet iskanten. Den har flyttet seg selv,” sa statsminister Erna Solberg under konferansen *Arctic Frontiers: Climate and Energy*¹, 20. januar 2015 i Tromsø. Men hva er egentlig iskanten? En måte å definere den på er som *der isen møter det åpne hav i Arktis*. I denne oppgaven vil vi se på hvordan det å definere iskanten blir veldig mye mer komplisert som en del av en politisk prosess, der definisjonen får store konsekvenser for politikken.

Det er to andre ting som skjer samme dag, 20. januar 2015. Den ene er at det meldes at forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten skal oppdateres med nye data om iskanten (Klima- og miljødepartementet, 2015a). Forvaltningsplanen beskriver hvordan man skal forvalte havområdene, og i dette tilfellet, i områder i Barentshavet og utenfor Lofoten. Det andre som skjer er at 23. konsesjonsrunde utlyses (Olje- og energidepartementet, 2015a). I en konsesjonsrunde blir utvinningstillatelser utdelt til oljeselskaper for leting etter og produksjon av petroleum. I 23. konsesjonsrunde kunne man for første gang utlyse områder i Barentshavet sørøst, et område som også dekkes av forvaltningsplanen. Det gjør at de to sakene ble trukket sammen. Koblingen ble raskt tatt opp av medier, politiske partier og interesserorganisasjoner. Den videre prosessen har også illustrert en tydelig kobling mellom de to sakene. Hendelsene 20. januar 2015 blir et toppunkt i hva jeg i denne masteroppgaven kaller *kontroversen om iskanten*.

I denne oppgaven skal jeg bruke saken om iskanten og analytiske verktøy fra vitenskap- og teknologifeltet, også kalt *Science and Technology Studies* (STS) for å svare følgende problemstilling: *Hvorfor ble saken om iskanten en så stort kontrovers, og hvilken rolle spiller kunnskap for arbeidet med iskanten?*

Jeg har lenge vært opptatt av klima- og miljøspørsmål. Derfor fanget kontroversen om iskanten min oppmerksomhet i begynnelsen av 2015, da jeg også skulle begynne å tenke på tema for masteroppgaven. I løpet av halvåret fikk kontroversen utfolde seg, og det ble spesielt interessant med mer og mer kunnskap fra STS-feltet i ryggen. Derfor bestemte jeg meg tidlig for å skrive masteroppgaven om saken. Men jo mer jeg jobbet, jo mer komplisert ble det. Hele mitt arbeid med informasjonsinnhenting har vist meg hvor omfattende,

¹ Konferansens tre hovedtemaer var: Arctic climate change – global implications, Ecological winners and losers in future Arctic marine ecosystems og The Arctic's role in the global energy supply and security.

forvirrende og vanskelig iskanten er som kontrovers. Det er politisk bestemt å unngå petroleumsaktivitet i nærheten av iskanten fordi det er områder som regnes som særlig verdifulle og sårbare, og det gjør den veldig relevant. I tidligere forvaltningsplaner er iskanten illustrert innenfor Barentshavet sørøst. Derfor ble det en stor sak da 23. konsesjonsrunde ble utlyst i 2015, etter at Barentshavet sørøst ble åpnet for petroleumsvirksomhet i 2013. Men aktørene er ikke enige om iskanten faktisk ligger der den har vært illustrert i forvaltningsplanene. Derfor blir det ikke bare en debatt om hvor man skal ha petroleumsaktivitet, men også om *hvor* iskanten befinner seg, og *hvordan* man skal definere den. Denne oppgaven viser frem sakens kompleksitet, hvordan aktørene er uenige og hvilke faktorer som påvirker kontroversen.

Begrepet *kunnskapsbasert* blir svært flittig brukt i dagens samfunn. Mange forbinder begrepet med forvaltningsplanarbeidet. Her er en viktig del av arbeidet å samle inn kunnskap fra faginstanser. En sentral del av forvaltningsplanenes formål er å opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold (Innst. 383 (2014-2015), 2015, s. 1; Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 5). Men kunnskap i seg selv er ikke et statisk produkt som enten er rett eller galt. Kunnskap kan også sees på som å konstant være i produksjon, å konstant utvikle seg. Produksjonen i seg selv er en prosess som ikke nødvendigvis kan sies å være ferdig. Eksempelvis kan forvaltningsplanene på den måten være også være en *kunnskapsprodusent*. I kontroversen om iskanten skal vi se hvordan et dokument som en forvaltningsplan kan utvikle seg fra å være et tillitspreget virkemiddel for kunnskapsproduksjon, til å bli en sentral faktor i kontroversen, ved å skape uenighet.

I løpet av oppgaven vil man se hvor viktig kunnskap blir for saken og for den politiske prosessen. Bruk av begrepet iskanten i politisk sammenheng er viktig for utviklingen av både klima- og petroleumpolitikken. Oppgaven vil derfor se på dokumenter fra Klima- og miljødepartementet, der forvaltningsplaner og stortingsmeldinger vil være sentrale. Høringer og debatter i Stortinget studert. Dokumenter fra sakens kunnskapsleverandør sentrale, og her er det spesifikt to dokumenter som blir gjeldende. De er utviklet av samme aktør, men til forskjellig formål, og siden brukt på forskjellig måte av de ulike aktørene.

Gjennom oppgaven følger jeg prosessene rundt og utviklingen av kontroversen om iskanten. Hvordan kan dokumentanalyse og intervjuer fortelle noe om kunnskapens rolle i arbeidet

med iskanten? Og hvordan kan det si oss noe om hvorfor saken om iskanten ble et så stort kontrovers?

1.1 Oppbygging og struktur

I denne oppgaven skal vi se på iskanten som kontrovers, som definisjon og som prosess.

Kapittel 2, *Teori og metode*, beskriver det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for oppgaven, og metodene som er brukt for å innsamle og analysere data. Oppgaven vil forklare hvorfor iskanten er en kontrovers, og benytter kontroversteorier fra Collins (1981), (Callon, 1998), Nelkin (1975) og Venturini (2009), for å beskrive, klassifisere og analysere saken i henhold til problemstillingen. Her er spesielt begrepet *tolkningsfleksibilitet* sentralt, hvilket fører oss videre til spørsmålet om kontroversen kan lukkes. I tillegg vil den se på *boundary work*, grensarbeid, (Ascui & Lovell, 2012; Gieryn, 1983), og *polyfoniske perspektiver* (Fløttum & Espeland, 2014). *Samproduksjon*, altså at vitenskap og politikk ikke produseres separat, men heller sammen (Jasanoff, 2004; Jasanoff & Wynne, 1998), vil være et premiss for oppgaven.

Etter dette følger kapittel 3, *Iskanten som kontrovers*. Dette kapittelet introduserer aktørene som studeres i oppgaven, og relevante dokumenter. Kapittelet er viktig for å få en oversikt over de forskjellige aktørene og dokumentene, og dermed over hele saken. Med dette gir kapittelet leseren noen knagger for å lettere kunne forstå og resten av oppgaven. I dette kapittelet står litteratur fra Nelkin (1975) og Venturini (2009) sentralt, fordi de bidrar til å beskrive saken som kontrovers.

Kapittel 4, *Iskanten som definisjon*, går nærmere inn på de ulike måtene iskanten defineres på av ulike aktører. Her kan man se hvor stor forskjell det er mellom de forskjellige aktørene, og hvordan iskanten flytter på seg i havet av dokumenter og aktører. På den måten kan vi se nærmere på hvordan de benytter kunnskap i arbeidet med iskanten, men også hvordan de tolker kunnskapen og saken forskjellig gjennom tolkningsfleksibilitet (Collins, 1981). Kapittelet vil vise hvordan regjeringen og Polarinstituttet på hver sin side utfører det vi med Gieryn (1983) kan forstå som *grensarbeid*, og prøver å lage skiller og grenser mellom vitenskap og politikk. Regjeringen for å redusere konflikten, og dermed avkjøle kontroversen, og Polarinstituttet for å fremstå som en separert og nøytral

kunnskapsleverandør. I analysen bygger jeg på Fløttum og Espelands (2014) begrep om *polyfoniske perspektiver* for å vise at det eksisterer motstridende stemmer innad i regjeringen, og innad i den oppdaterte forvaltningsplanen fra 2015.

I kapittel 5, *Iskanten som prosess*, går nærmere inn på saksgangen for 23. konsesjonsrunde og oppdateringen av forvaltningsplanen, med spørretime, høring, behandling i energi- og miljøkomiteen og stortingsbehandling. Jeg vil analysere dette med Kristin Asdals (2011b) begrep om *politikkens teknologier*. Her får vi se hvordan prosessen har endret seg fra forrige gang forvaltningsplanen ble oppdatert, i 2011. Grensarbeid blir også illustrert i dette kapitlet, gjennom regjeringen som prøver å skille 23. konsesjonsrunde og oppdateringen av forvaltningsplanen. Kapitlet illustrerer hvordan politiske teknologier kan påvirke saken, og vender tilbake til Collins (1981) i en diskusjon om kontroversen kan lukkes.

Til slutt kommer kapittel 6, *Konklusjon*. Her vender jeg tilbake til problemstillingen og oppgavens hovedfunn. Kapitlet viser at iskanten ble et så stort kontrovers av flere grunner. Sentralt er bruken av kunnskap og prosessen, som har vært mindre åpen og omfattende i 2015 enn i 2011. Iskanten blir trukket frem som et tolkningsfleksibelt objekt, der aktører forstår den forskjellig. Det bidrar også til å øke kontroversen. Kapitlet illustrerer hvordan kunnskapen står helt sentralt i kontroversen, og hvordan aktører benytter kunnskap som et argument for noe, i stedet som for en beskrivelse av noe. Til slutt hever vi blikket fra denne spesifikke saken til Norges klima- og petroleumpolitikk generelt.

2 Teori og metode

I dette kapitlet vil jeg gi en introduksjon til STS-feltet og gå nærmere inn på de teoriene jeg ønsker å benytte i oppgaven.

2.1 Vitenskaps- og teknologistudier (STS)

Jeg har valgt å spesialisere masteren min innenfor det som kalles Vitenskaps- og teknologistudier, eller Science and Technology Studies (STS). STS er et tverrfaglig felt som ser på forholdet mellom vitenskap og politikk, og teknovitenskapelige prosesser ”in the making” (Asdal, Moser, & Brenna, 2001, s. 46). Kunnskap er konstant under utvikling, og man må derfor studere ting under antakelsen at de er i en formingsprosess. Sentralt i STS er å være symmetrisk i sitt arbeid. Det betyr å forklare all vitenskap ut fra samme faktorer, uten fordommer for om aktører oppfatter den som ”sann” eller ”falsk”. I stedet for å mene noe om hvilken kunnskap som er sann, eller korrekt, vil STS-forskere beskrive kunnskapsdannelsen, kunnskapsutvikling og –spredning, sammen med prosesser og aktører rundt dette. Videre vil de se på hvordan de forskjellige aktørene bedømmer og benytter denne kunnskapen. Denne symmetritankegangen stammer fra David Bloor og *The Strong Programme*, det sterke programmet (Lidskog & Sundqvist, 2013).

STS-forskere søker å problematisere både den ”rene” vitenskapen og den ”rene” politikken, og utfordrer dermed tanken om adskilt vitenskap og politikk (Jasanoff, 2004; Lidskog & Sundqvist, 2013). Selv om man kan se for seg et tydelig skille mellom vitenskap og politikk er virkeligheten annerledes: der henger de sammen. Politikken skal være kunnskapsbasert, samtidig som vitenskapen ikke skal være påvirket av politikken. Man legger opp til et skarpt skille samtidig som man inviterer til dialog, gjennom Asdals (2011b) begrep om *politiske teknologier*, som høringer og stortingsdebatter, og forventer at de to samarbeider.

Sheila Jasanoff (2010) definerer *samproduksjon* som den samtidige dannelsen av den naturlige og sosiale verden. Kunnskap er et produkt av det sosiale, og kan ikke eksistere uten støtte fra det sosiale, på samme måte som samfunnet og det sosiale ikke kan fungere uten kunnskap (Jasanoff, 2004). I denne kontroversen skal vi se hvordan vitenskapen og politikken møtes i arbeidet med å utvikle politikk.

Kunnskapsbasert er et begrep som er svært mye brukt i norsk politikk og forvaltning (se for eksempel Naturmangfoldloven § 8. (*kunnskapsgrunnlaget*) og Meld. St. 10 (2010-2011) (2011)). Bruken av begrepet bidrar til å skape et bilde av vitenskapen som nøytral faktor i utviklingen av politikk. Men i følge Jasanoff (2004, 2010) er det umulig å skille mellom ”ren” vitenskap og ”ren” politikk, ei heller er det mulig at slike ”rene” versjoner eksisterer: De er avhengige av hverandre, og produkt av hverandre. Like vesentlig som at vitenskap og politikk påvirker hverandre, er møter og uenigheter mellom ulike kunnskapstradisjoner internt i forvaltningen, forklarer Asdal (2011a). Kan kontroversen om iskanten vise eksempler på dette?

2.1.1 Kontroverser

En kontrovers oppstår når aktører er uenige om noe, og der uenigheten er så stor at aktørene ikke kan ignorere hverandre lenger, skriver Tommaso Venturini (2009, s. 4):

Controversies begin when actors discover that they cannot ignore each other and controversies end when actors manage to work out a solid compromise to live together. Anything between these two extremes can be called a controversy.

Denne definisjonen er svært bred, og gjør at kontroversbegrepet kan omfavne mange forskjellige uenigheter. For å tydeliggjøre min bruk av begrepet skal jeg derfor også bruke rammeverk fra både Tommaso Venturini og Dorothy Nelkin. Venturini (2009) viser i sin artikkel at man også kan kjenne igjen kontroverser gjennom fem punkter. Venturinis første punkt sier at kontroverser involverer alle typer aktører, ikke bare mennesker. Det betyr at dokumenter eller til og med iskanten som fenomen kan behandles som en aktør. Det andre punktet sier at kontroverser viser det sosiale i sin mest dynamiske form, allianser og motstandere endres raskt. Selv om to aktører er enige om noe i starten av en kontrovers, kan utviklingen av kontroversen gjøre at de i løpet av tiden blir motstandere. For det tredje sier Venturini at kontroverser er vanskelige å gjøre mindre, fordi aktører er uenige om så mye – inkludert det de er uenige om. Hva er aktørene i kontroversen om iskanten uenige om, og er det mulig å gjøre kontroversen mindre? De to siste punktene sier henholdsvis at kontroverser debatteres, og at de er konflikter mellom aktører. Hvordan kan vi se dette i kontroversen om iskanten?

Dorothy Nelkin (1975) har definert kontroverser på en annen måte. Hun undersøker rollen til offentligheten og eksperter i kontrovers. Hvordan benytter forskjellige sider av en kontrovers ekspertise? Hvordan benytter for eksempel Klima- og miljødepartementet ekspertisen fra Norsk Polarinstitutt? Og hvordan benytter offentligheten, eller relevante aktører, samme ekspertise? I *The Political Impact of Technical Expertise* (1975) identifiserer hun seks premisser for kontroverser med motstridende teknisk ekspertise.

Det første punktet handler om hvordan såkalte utviklere vil bruke eksperter for å legitimere handlinger. I det andre punktet beskriver Nelkin hvordan eksperter både kan bidra til å oppklare ting, men også til å forsterke konflikten. For det tredje, skriver Nelkin at det ikke nødvendigvis er ekspertens kompetanse som bestemmer om råd blir akseptert, men at det heller påvirkes av i hvor stor grad det påvirker eksisterende posisjoner. I det fjerde punktet viser hun hvordan motstridende aktører kun trenger å stille spørsmål ved ekspertisen på en måte som vil undergrave det. Det femte punktet går ut på at konflikt mellom eksperter vil redusere deres politiske innflytelse, og det siste at ekspertenes rolle ser ut til å være den samme uavhengig av om de er samfunnsfaglige eller naturfaglige. Kan vi se eksempler på alle Nelkins premisser i kontroversen om iskanten?

En sak kan tolkes på flere forskjellige måter, og Collins (1981) beskriver det som *tolkningsfleksibilitet*. Collins (1981) forklarer at tolkningsfleksibiliteten er første trinn i *The Empirical Programme of Relativism* (EPOR). EPOR er blitt brukt til å blant annet studere kontroverser, og består av tre trinn (Collins, 1981; Pinch & Bijker, 1984). Det andre trinnet tar for seg sosiale mekanismer som kan redusere tolkningsfleksibiliteten, og det tredje og siste trinnet er relatert til mekanismer som skal bidra til at kontroverser lukkes (Collins, 1981; Pinch & Bijker, 1984). Kan man finne eksempler på tolkningsfleksibilitet i kontroversen om iskanten?

I en kontrovers, der det er konflikt, foreslår Callon (1998) å kalle det en "hot", varm, situasjon. I varme situasjonen der alt blir kontroversielt, kan det bety at man ikke har et stabilt kunnskapsgrunnlag (Callon, 1998). I tillegg involverer det mange aktører – hvilke aktører som er involverte kan endres over tid. Når en kontrovers lukkes, kan det kalles "cold", kaldt, eller avkjølt (Callon, 1998). Prosessen der en kontrovers går fra å være konfliktfylt til å lukkes, kan derfor beskrives som avkjøling av kontroversen. Kan kontroversen om iskanten lukkes, og i så fall, hva skal til for at det skjer?

2.1.2 Bruken av kunnskap i politikk

Grensearbeid, eller *boundary work*, beskriver hvordan prosesser, aktører og argumenter prøver å lage et skille mellom det de mener er vitenskap og ikke-vitenskap (Ascui & Lovell, 2012; Gieryn, 1983). Aktører kan ønske å fremstille kunnskap om miljø som en objektiv sannhet om en ytre verden, fordi deskriptiv og faktabasert kunnskap lettere gis legitimitet og troverdighet, beskriver Bay-Larsen (2014, s. 269). Vi kan også finne *boundary organisations*, grenseorganisasjoner. Dette er organisasjoner som har medlemmer på begge siden av en grense, tradisjonelt mellom politikk og vitenskap, i tillegg til fagfolk som får en meklerrolle (Ascui & Lovell, 2012). Disse organisasjonene, som også kan opptre som aktører i seg selv, kan føre til mer effektiv utvikling av politikk (Ascui & Lovell, 2012). Kan vi se eksempler på grensearbeid i kontroversen om iskanten?

Fløttum og Espeland (2014) ser på *polyfoniske perspektiver* i artikkelen ”Norske klimanarrativer – hvor mange ’fortellinger’?” Her viser de gjennom analyse av to norske stortingsmeldinger² konkurrerende stemmer i norsk politikk: Norge skal være best på klima og petroleum, samtidig. Polyfoniske perspektiver beskriver derfor hvordan en aktør kan ha flere motstridende stemmer, slik som regjeringen har med klima- og petroleumspolitikken. For denne saken, vil det være relevant å se på beskrivelsen av iskanten i lys av dette. Hvordan beskriver de ulike aktørene iskanten, og hvilken konsekvens kan det få? Hva har det å si for saken om iskanten hvis det eksisterer polyfoniske perspektiver?

I artikkelen ”Formalization and separation: A systematic basis for interpreting approaches to summarizing science for climate policy,” beskriver Sundqvist et al. hvordan forskning brukt i politikk må syntetiseres i en prosess som relateres til to dimensjoner: *Formalisering* og *separasjon* (Hermansen, 2016; Sundqvist, Bohlin, Hermansen, & Yearley, 2015). Formalisering defineres som strukturering av prosesser for å vurdere og oppsummere forskning, eller sagt på en annen måte: hvordan en bestemmer og setter sammen hvilken kunnskap som skal brukes, og hvem som skal utføre denne jobben (Hermansen, 2016; Sundqvist et al., 2015). Separasjon defineres som grensen, eller avstanden mellom vitenskap og politikk i prosesser der man sammenfatter vitenskap for politiske formål, eller avstanden mellom kunnskapsprodusenter og de som benytter kunnskapen (Hermansen, 2016; Sundqvist et al., 2015). Hermansen (2016) beskriver hvordan mange argumenterer for at forskning og

² Norsk klimapolitikk (2011-2012), og Nordområdene. Visjon og virkemidler (2011-2012)

politikk bør separeres, mens STS-tradisjonen viser til at grensen mellom vitenskap og politikk er flytende. Dette er på samme måte som Sheila Jasanoff (2004) viser hvordan kunnskap er et produkt av det sosiale, og kan ikke eksistere uten støtte fra det sosiale, på samme måte som samfunnet og det sosiale ikke kan fungere uten kunnskap. Er det mulig å se tendenser knyttet til formalisering og separasjon i saken om iskanten?

2.1.3 Politikken teknologier

Å studere kunnskapsbruk og utviklingen av politikk er det flere STS-forskere som har gjort. Kristin Asdal har jobbet mye med forvaltningen og prosesser rundt utviklingen av politikk, se for eksempel Asdal (2011b, 2014). I *Politikkens natur – naturens politikk*, analyserer hun vitenskapelig kunnskap som en mer integrert del av politikken enn det som ofte er tilfellet. Asdal bruker begrepet *politiske teknologier* for å beskrive de ulike måtene vitenskapelig kunnskap inngår i politikken på, i tillegg til de ulike tekniske arrangementene og prosedyrene som bidrar til å utforme politikk (2011b, s. 211). Hun beskriver hvordan politikken teknologier kan være etablert for å styre og forvalte mer effektivt, og på samme tid være demokratiserende og virke åpnende (Asdal, 2011b, s. 227). Gjennom politikken teknologier kan både posisjoner og saker endres. Slike politiske teknologier kan for eksempel være høringsinstitusjonen eller forvaltningsplanene. Asdal bruker begrepet for å vise at politikk også er materielt og teknisk, og hvordan dette bidrar til å forme politikken. Videre viser hun hvordan miljøpolitikken i stor grad er blitt til et fakta-felt, der man legger svært stor vekt på kunnskap og fakta. Dette spiller på samproduksjonen av vitenskap og politikk. Hvordan brukes slike politiske teknologier i kontroversen om iskanten? Og hvilken effekt får bruken?

Språket kan reflektere uenigheter og alvorlighetsgrad av et problem (Hulme, 2009). Hulme (2009) beskriver også hvordan klima har endret seg fra å være et fysisk og naturlig fenomen til å også bli et sosialt og politisk fenomen. Er dette noe vi kan se i kontroversen om iskanten?

Forskere som Erlend Hermansen, Ingrid Bay-Larsen og Berit Kristoffersen har forsket på bruken av kunnskap i politikk og utviklingen av politikk, spesielt knyttet opp mot klima- og miljø. I Hermansens (2015, 2016) omfattende analyser av Norges regnskogssatsning ser han på hvordan saker ("issues") oppstår, såkalte *policy windows*, relatert til opprettelsen av Norges internasjonale klima- og skogsatsning. Ingrid Bay-Larsen har jobbet mye med bruken

av kunnskap i norsk miljøforvaltning, se Bay-Larsen (2014). Her beskriver hun hvordan kunnskapen har en strategisk rolle i utviklingen av politikk, og hvordan dette kan studeres i grenselandet mellom kunnskap og politikk. Kristoffersen (2015) bruker begrepet *opportunistic adaptation*, opportunistisk tilpasning, i relasjon til norsk klima- og petroleumpolitikk, og argumenterer for at Norge prioriterer økonomisk nytte av klimaendringer høyere enn å redusere konsekvensene av klimaendringer. Dette er begreper jeg ikke kommer til å bruke i min analyse, men som likevel er relevante for temaet.

2.2 Metode

Kvalitativ metode er et samlebegrep for flere typer metoder brukt for å samle inn, analysere, tolke og rapportere data (Clark, Creswell, Green, & Shope, 2008). Yin (2010) forklarer at kvalitativ metode muliggjør dybdestudier av et bredt spekter av tema. Videre beskriver Yin (2010, s. 7-10) fem forskjellige egenskaper som forbindes med kvalitativ metode. Det første kjennetegnet er at kvalitativ metode lar forskeren studere meningen med menneskers liv under reelle forhold. I motsetning til spørreundersøkelser, der det er forskerne selv som har laget svaralternativene, muliggjør kvalitativ metode lengre svar, og svar som i større grad reflekterer intervjuobjektets tanker og meninger. For det andre representerer det syn og perspektiver fra deltakerne i studien. Sentralt ved kvalitativ studie er at dataene speiler deltakernes egne ord og meninger, i motsetning til å speile formuleringer, ord eller verdier forutbestemt av forskerne. For det tredje dekker kvalitativ metode de kontekstuelle forholdene der folk bor, det være seg sosiale, institusjonelle eller miljømessige forhold. Slike forhold vil i mange tilfeller påvirke hendelser og reaksjoner, og det er derfor unikt å kunne studere mennesker på en måte som i større grad kan reflektere dette. Det fjerde kjennetegnet påpeker at kvalitativ metode bidrar med innsikt til eksisterende og fremvoksende konsepter, noe som kan hjelpe med å forklare menneskers sosiale atferd. Til sist vises det til at kvalitativ metode søker å bruke flere kilder i stedet for å avhenge av en enkelt. Å bruke flere forskjellige kilder, gjør resultatene og studien mer troverdig.

De forskjellige metodene man benytter i forskningen vil kunne på virke resultatet, og metodevalg er derfor viktig for studien. Gjennom å også utføre intervjuer, kan studien i større grad skildre meninger og oppfatninger rundt prosessene, noe som er spesielt nyttig i en kontroversstudie. Dokumentanalyse er både viktig for å få en oversikt over saken, men også for å kunne undersøke uttalelser fra intervjuobjektene. I tillegg forteller dokumentene en

viktig historie, og nærlesing av dem samt sammenligning og utvikling av dokumenter er viktig.

2.2.1 Avgrensninger og design

Som en studie vil denne oppgaven fokusere på selve saken iskanten. Et sentralt tidspunkt er 20. januar 2015, da både oppdateringen av forvaltningsplanen og utlysningene til 23. konsesjonsrunde ble offentliggjort. Men vi må også lenger tilbake i tid for å finne noen viktige hendelser som gir et mer helhetlig bilde av kontroversen, og for å forstå hvordan saken har oppstått og utviklet seg. Dette gjelder definisjonen av iskanten og tidligere stortingsvedtak som har fått betydning for Regjeringen Solberg og arbeidet med forvaltningsplanen. Tidsrammen som er relevant for oppgaven blir derfor 2002-2015, men hovedfokuset er på årene 2013-2015.

Dette kunne blitt gjort til en større oppgave med en grundigere gjennomgang av hele forvaltningsplanarbeidet, prosesser innad i departementene og regjeringer, og samarbeid eller arbeidsforhold med og mellom faginstitusjoner som Norsk Polarinstitutt, politikerne og forvaltning. På grunn av begrensning med både tid og ressurser, har en avgrensning vært viktig. I konklusjonen kommer jeg tilbake til noen vinklinger og temaer som kunne vært interessante å studere videre.

Av dokumenter har forvaltningsplaner, høringsuttalelser, stortingsmeldinger, pressemeldinger og mediasaker vært sentrale. Disse har gjort det mulig å sette seg grundig inn i saken, og få et overblikk over hendelser, uttalelser og aktører. Intervjuene har blitt brukt for å få større forståelse av selve kontroversen, og for å komme til kjernen av aktørenes meninger og oppfatninger av saken. Selv om intervjuer vil kunne komplementere dokumentanalyse, er det også viktig å være bevisst på mulige avgrensninger eller problemer ved å bruke det som metode.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen er helt sentral for å få kunne analysere kontroversen på nært hold i detalj. I kontroversen om iskanten er dokumentene veldig viktige, og saken dreier seg i stor grad om hvordan saker og kunnskap er gjengitt i dokumenter. Dokumenter fra forskjellige aktører er

viktige: hvordan beskriver de forskjellige dokumentene iskanten? Hvilke dokumenter gjør hva?

Tabell 1 - Sentrale dokumenter

Dokument	Avsender
Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan), (St. meld. nr. 8 (2005-2006), 2006)	Miljøverndepartementet ³ , Regjeringen Stoltenberg II
Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak, (Meld. St. 37 (2012-2013), 2013)	Miljøverndepartementet ⁴ , Regjeringen Stoltenberg II
Nye muligheter for Nord-Norge - åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet, (Meld. St. 36 (2012-2013), 2013)	Olje- og energidepartementet, Regjeringen Stoltenberg II
Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet (Meld. St. 41 Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013), 2013)	Olje- og energidepartementet, Regjeringen Stoltenberg II
Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten, (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015)	Klima- og miljødepartementet, Regjeringen Solberg
Høringsuttalelse - forslag til utlysning av blokker til 23. konsesjonsrunde (Winther & Berthinussen, 2014)	Polarinstituttet
Samarbeidsavtalen	Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og KrF

Jeg har også studert stortingsdebatter og høringer, som blir filmet og skrevet referat fra. Dette er i så måte *dokumenter*, men produksjonen er muntlig. Dette er data som er offentlig

^{3,4} Dagens Klima- og miljødepartement

tilgjengelig, og som kan gi en god innføring i en sak og partienes posisjoner. Det har derfor også vært en viktig del av oppgaven å studere disse.

Et dokument er ikke en nøytral faktor som beskriver et fenomen på en helt objektiv måte. Et dokument er produsert, og bidrar til produksjon av kunnskap. Dokumenter bidrar også til å modifisere og transformere virkeligheten, som Kristin Asdal (2015b) kaller *modifying work*, eller modifierende, endrende arbeid. Asdal (2015b) forklarer at en STS-forsker ikke kan være fornøyd med at noe er eller blir en sak (*issue*) – en STS-forsker må analysere *hvordan* noe blir en sak, hvilken type sak det er og hvilken effekt saken vil ha. På den måten er dokumenter verktøy som kan få ting til å skje, det kan ha konsekvenser (Reinertsen, 2016).

I selve analysen har det vært viktig å tenke på dokumentene som tekst (Asdal, 2011b; Reinertsen, 2016). Hvem er forfatter og hvem er publikum? Hvilken sjanger er det og hvordan er dokumentet fremlagt? Finnes det eksempler på at dokumentet forsøker å overtale leseren på noen måte? Brukes det noen retoriske strategier? Hvordan kan dette hjelpe meg å forstå hvordan kunnskap brukes i kontroversen? Noen dokumenter kan være skrevet med bruk av følelser, på en subjektiv måte, mens andre kan være skrevet på en måte som virker mer objektiv, med fokus på data og tall. Begge typer dokumenter kan være like mye eller like lite kunnskapsbaserte, men kan få forskjellig effekt på leseren. Et dokument vil ikke nødvendigvis fortelle hele historien. Det kan være det finnes deler av dokumentet som andre ville utelatt, eller ting andre ville inkludert. Hvilken betydning kan det få? Det er også viktig å tenke på dokumentene som prosess: Hvordan er det skrevet, og i hvilket miljø er det skrevet i? Vil dokumentet få en effekt, og i så fall hvilken?

Uttrykkene *front stage* og *back stage* viser til hvordan aktører opptrer forskjellig foran publikum enn de gjør der publikum ikke har tilgang (Hilgartner, 2000). Det kan være forskjell på måten aktører handler offentlig og innad i sin egen organisasjon eller gruppe for eksempel. Det er ikke alltid like lett å finne ut av, men det betyr ikke at det som skjer back stage er mindre viktig. Finnes det tegn på back stage eller front stage management? Dokumentene skal diskuteres i dybden i de øvrige kapitlene.

Intervjuer

For å utfylle informasjonen fra dokumentanalysen, har jeg utført åtte intervjuer. Dette er en god måte å få informasjon om meninger, holdninger og erfaringer til aktørene. Intervjuene

var kvalitative og semi-strukturerte. Dette er en mellomting mellom det strukturerte og det ustrukturerte intervjuet, og gir intervjuet visse rammer, uten å begrense det. Jeg benyttet meg derfor av en intervjuguide, som inkluderer spørsmål, stikkord og temaer jeg ønsket å belyse i løpet av intervjuet. Dette gjorde at jeg kunne kan følge samme mønster for alle intervjuene, og gjøre dem mer standardiserte. Samtidig åpner det semi-strukturerte intervjuet i større grad for å stille oppfølgingsspørsmål, eller spørsmål som ikke står i intervjuguiden, der det synes riktig. Dette gir mer fleksibilitet, men kan gjøre det mer komplisert å sammenligne (Hay, 2010; Patton, 2002). Det merket jeg også i intervjuer, at informantene snakket om forskjellige ting, og tok opp forskjellige tema. Da var det fint å kunne stille relevante oppfølgingsspørsmål, og ikke være låst til forhåndsbestemte spørsmål. Det var stor forskjell på hvordan informantene svarte, og i noen intervjuer merket jeg at jeg i større grad benyttet meg av intervjuguiden. Disse intervjuene ble også kortest, i motsetning til andre, der informantene kunne snakke lenge og utdypende på hvert spørsmål. Som intervjuer gjorde det at jeg var bekymret for å ikke få nok informasjon, men etter å ha gått gjennom de transkriberte intervjuene, så jeg at det ikke alltid var de lengste intervjuene som ble til mest data i selve oppgaven.

Under intervjuene prøvde jeg å ta i bruk en aktiv forskerrolle. Dette betyr ikke å stille svært mange spørsmål, eller ledende spørsmål, men heller å kombinere det å være en aktiv lytter med å følge opp og ta initiativ der det skulle passe seg. Det var en utfordrende rolle, fordi de snakket om temaer jeg kunne diskutert på egenhånd, uten at det er som en del av en oppgave. Derfor fokuserte jeg på å opptre så nøytralt som mulig, og ikke formulere meg på en ledende måte.

Utvalg av informanter

Informanter velges vanligvis basert på litteraturgjennomgang eller annet bakgrunnsarbeid, og vil være folk som kan bidra med erfaringer eller tanker og ideer som er relevante til fenomenet som studeres (Baxter, 2010). Dette har vært gjeldende for denne oppgaven. I løpet av dokumentanalyse og arbeid med å samle informasjon om saken, er det først og fremst to hovedaktører som har fremstått: Regjeringen Solberg og Norsk Polarinstitut. Disse kontaktet jeg per mail, og ble sendt videre til relevante personer som hadde jobbet mye med saken. I tillegg består intervjugrunnlaget av flere andre aktører, og inkluderer representanter fra politiske partier og interesseorganisasjoner. De spesifikke personene jeg har kontaktet har vært folk jeg både har hatt kjennskap til og som andre intervjuobjekter har foreslått. Ved å

bruke personer som andre intervjuobjekter har foreslått må man være forsiktig med tanke på at de vil kunne ønske å påvirke studien. Alle intervjuobjektene er folk som har stor kjennskap til saken, og gjerne som har vært aktive i forvaltningsarbeidet, vitenskapelig arbeid eller politisk arbeid rundt iskanten.

Jeg har hatt et ønske gjennom arbeidet om å kunne navngi intervjuobjektene i oppgaven. Likevel har jeg vært åpen for at intervjuobjekter ønsker å holde sin identitet skjult, gjeldende for enten hele eller deler av intervjuene. Ved å være åpen om at intervjuobjekt gjerne må ytre seg ”off the record”, uten risiko for å bli sitert på det med navn, kan det bidra til at man får innhentet mer informasjon om saken. Dette ble tydelig i flere intervju, der informanter ønsket å si ting off the record. I et tilfelle fikk jeg innblikk i en mer personlig sfære, der informanten beskrev sitt forhold til spesifikke personer relevant for saken. I andre tilfeller fikk jeg større innblikk i arbeidet som foregår back stage, som Hilgartner (2000) beskriver. Dette bidrar til å øke min forståelse for både sak og selve kontroversen.

Tabell 1 - Intervjuobjekter

Intervjuobjekt	Stilling/rolle	Arbeidssted
Dag Vongraven	Seniorrådgiver	Norsk Polarinstitutt
Ola Elvestuen	Storingsrepresentant (Venstre) og leder av Energi- og miljøkomiteen	Stortinget
Nils Harley Boisen	Rådgiver, Arktis og nordområdene	WWF Norge
Lars Andreas Lunde	Statssekretær (Høyre)	Klima- og miljødepartementet
Sigurd Enge	Leder, maritimt arbeid, shipping og Arktis	Bellona
Åsmund Aukrust	Storingsrepresentant (Arbeiderpartiet), medlem av Energi- og miljøkomiteen	Stortinget
Martin J. F. Smit	Seniorrådgiver, Hav og forurensningsavdelingen	Klima- og miljødepartementet
Ella Bye Mørland	Senior kommunikasjonsrådgiver	Olje- og energidepartementet

Fra Regjeringen Solberg og Klima- og miljødepartementet har Lars Andreas Lunde, blitt intervjuet. Lunde har jobbet som politisk rådgiver for Høyre siden 2000, og siden 2001 som rådgiver for Høyres fraksjon i Stortingets energi- og miljøkomité. Martin Smit er intervjuet fra den administrative delen av KLD, og Ella Bye Mørland fra den administrative delen av OED. Mens Lunde er en del av regjeringspartiet Høyre og den politiske ledelsen, er altså både Smit og Mørland en del av administrasjonen. Det betyr at de skal fremme den sittende regjeringens politikk, enten det er med Stoltenberg eller Solberg som statsminister. Deres rolle er å være lojal mot den til en hver tid sittende regjering, og ikke *for* lojal mot et visst parti eller en viss regjering. Samtidig skal de være partipolitisk nøytrale og faglig uavhengige (Christensen, Egeberg, Lægreid, & Aars, 2014). Alle tre har forskjellige roller. Både Lunde og Smit er en del av Klima- og miljødepartementet, men Lunde representerer den politiske ledelsen, og Smit representerer administrasjonen. Mørland er en del av Olje- og energidepartementet og administrasjonen der.

2.2.2 Oppgavens troverdighet

For å kunne si noe om oppgavens troverdighet, skal vi her se nærmere på fem ting: Reliabilitet og validitet, utvalg av informanter, refleksivitet, etikk og oppgavens begrensninger og svakheter. Ved å være åpen og tydelig på de forskjellige punktene, vil det kunne bidra til å øke oppgavens troverdighet.

Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet betyr at studien skal kunne etterprøves og at resultatene skal reflektere den verden de beskriver (Hay, 2010; Rubin & Rubin, 1995). I denne oppgaven har jeg fokusert på å være åpen om datainnsamling, intervjuobjekter og dokumentanalyse. Intervjuobjektene blir viktige her: Både fordi studien bygger på intervjuer og uttalelser fra personer som er navngitt i studien, og fordi det er personer som har mye kjennskap til saken. Det gjør studien mer transparent, og ikke minst gjør det resultatene mer etterprøvbare. I tillegg har jeg vurdert min egen rolle som intervjuer i delkapittelet om refleksivitet under. Det gjør at leseren kan forstå mer om min rolle, og det viser at jeg har jobbet aktivt med min egen rolle, for å øke transparens og for å kunne være refleksiv.

Dokumentene jeg har brukt er offentlig tilgjengelig, noe som gjør at andre kan gå inn i de samme dokumentene og lese og analysere på samme måte som jeg har gjort. Dette gjør igjen resultatene mer etterprøvbare.

Refleksivitet

Forskerens egen rolle kan påvirke hvordan en analyserer en sak (Winchester & Rofe, 2010). Hva har mine meninger og tanker å si for hvordan jeg utfører arbeidet? Vil min rolle påvirke intervjuobjekter? Og hvordan kan jeg sikre at jeg jobber så objektivt og nøytralt som mulig?

Jeg har vært aktivt engasjert i ungdomspolitikken siden 2009, gjennom Unge Venstre. Jeg har hatt hovedfokus på nasjonal og internasjonal miljøpolitikk. Dette gir meg en spesiell bakgrunn for arbeidet med oppgaven, som det er viktig å være oppmerksom på: Jeg har fulgt med på klima-, miljø- og petroleumpolitikk i lang tid, og jobbet aktivt med problemstillinger knyttet til dette. Dette har gjort at jeg lettere har kommet i kontakt med aktuelle informanter, spesielt innen politikken, men også innen miljøorganisasjoner. Min erfaring fra politikk og organisasjonsliv gir meg også en annen bakgrunn for å se på saken, det gir meg en mulighet til å lettere forstå det politiske arbeidet. Men det er også viktig å tenke på mine egne holdninger og meninger rundt sakene jeg studerer, og passe på at de ikke påvirker studien.

Bakgrunnen min har ikke kommet mye opp i intervjusituasjoner, men ble diskutert i etterkant av et intervju. Siden det kom opp etter intervjuet, har det derfor ikke påvirket dataene jeg har samlet inn. Likevel er det noe som kan påvirke hvordan man ser på studien.

Kritisk refleksivitet betyr også å være oppmerksom på maktforhold i en intervjusetting (Dowling, 2010). Som nevnt tidligere har alle mine intervjuobjekter vært personer med enten mye makt, eller stor påvirkningskraft. Det er ressurssterke personer som har mye kunnskap om politikk, samfunn og ikke minst iskanter. De har forskjellige tanker og oppfatninger av saken, og de kan ha forskjellige formål med å være med på studien.

Jeg merket stor forskjell på intervjuene med forskere og folk fra organisasjoner, kontra politikere og folk fra forvaltningen. Politikerne jeg intervjuet var mye mer ordknappe enn andre intervjuobjekter, og jeg merket det var vanskeligere å få informasjon ut av dem. Fra forvaltningen merket jeg spesielt det var vanskelig å få informasjon om hva som har skjedd back stage, på en måte jeg kunne bruke i oppgaven.

Etikk

Prosjektet er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og personvernombudet har vurdert at behandlingen av personvernopplysninger tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven. Selv om det ikke er personlige data som for eksempel sykdomshistorie eller lignende som skal behandles, og intervjuobjektene har godtatt at de navngis i oppgaven, er det viktig at dataene behandles på en god måte. Derfor skal alle opptak og transkriberingen slettes etter at oppgaven er levert. Noen informanter har både holdt igjen informasjon, og sagt ting off the record. Noen informanter har uttrykt at de ikke kan uttale seg fritt på grunn av jobbsituasjon. Derfor er det viktig at informasjonen jeg har fått behandles med respekt og personvern. Jeg har prøvd å ikke legge inn sitat som kan være problematisk for informanter, men også vært tydelig på at de kan velge å trekke tilbake sitater skulle de være ukomfortable med at det publiseres med navn. Selv om det kan gi mindre tilgjengelig datamateriale for oppgaven, er det viktigere å ta hensyn til informantens ønsker. Dette gir igjen et inntrykk av hvordan det kan være vanskelig å analysere et pågående kontrovers. I en kontrovers som er lukket, der det ikke lenger er uenighet eller konflikt, vil det kunne være lettere for aktører å uttale seg om saken, spesielt med tanke på ting som har skjedd back stage. Når kontroversen er pågående, kan det begrense det tilgjengelige datamaterialet, fordi aktører ikke ønsker, kan eller tør å snakke åpenhertig om saken.

Begrensninger og svakheter

En begrensning ved oppgaven kan være informantene. Intervjuobjekter er gjerne ressurssterke personer med mye kunnskap, påvirkningskraft og makt. Dette medbringer en større risiko for at de vil forsøke å påvirke oppgaven og dens resultater. Det kan være i form av å unngå spesifikke temaer, eller å svare på en måte for å prøve å påvirke resultatene. Derfor er det viktig med en aktiv intervjurolle, som inkluderer god bakgrunnskunnskap om temaet, og å være fokusert og bevisst på denne problemstillingen gjennom hele intervjuet og i kontakt med intervjuobjektene.

I tillegg kunne det vært relevant å intervju flere aktører, som for eksempel noen fra petroleumsindustrien. Jeg prøvde å få kontakt med Kristelig Folkeparti, men fikk ikke svar. I tillegg fikk jeg bare stilt spørsmål over e-post til Olje- og energidepartementet. Her svarte olje- og energiminister Tord Lien først, men jeg endte opp med å få svar på spørsmål fra kommunikasjonsansvarlig. Likevel, det faktum at svarene er direkte fra departementet, gjør dem også interessante, der det kan synes å være motstridende med Klima- og

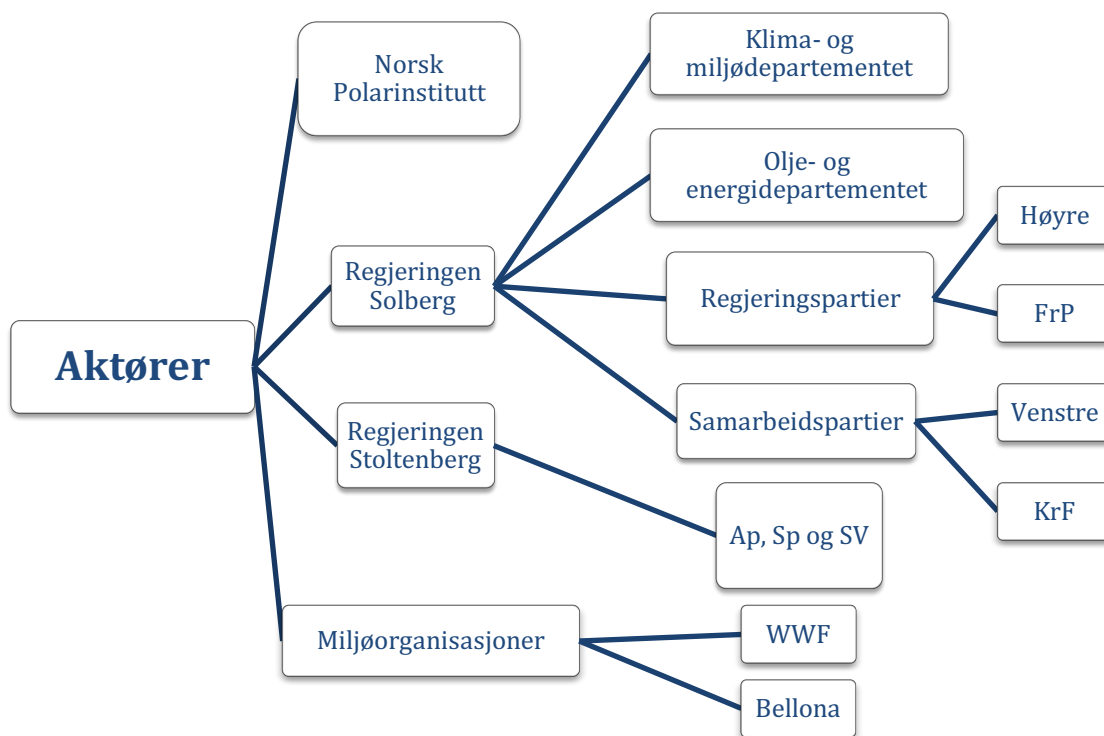
miljødepartementet. Jeg kontaktet også tidligere klima- og miljøminister Tine Sundtoft, både før og etter hun var gått av som minister. Første gangen ble jeg sendt videre til statssekretæren, og andre gangen avsto hun forespørselen. Et slikt intervju, spesielt etter at hun var gått av som minister, kunne gitt mer innsikt og data.

Jo lengre det er siden noe har skjedd, jo vanskeligere er det å gjengi hendelsen presist. Dette er viktig å ta høyde for i intervjuer. Flere hendelser i saken er over et år gamle, noen så mye som ti år gamle. Derfor må man være klar over at intervjuobjektene gjengivelse ikke nødvendigvis er helt korrekt eller fullstendig. Flere intervjuobjekter har påpekt i løpet av et intervju at de er usikre på om de klarer å gjengi informasjon korrekt, eller om de klarer å huske alt.

Det har vært vanskelig å gå back stage i oppgaven. Det er både fordi jeg har fått informasjon off the record, men også fordi oppgaven ikke er stor nok til å få gått virkelig i dybden. Flere har passet på sin egen ordbruk, og vært forsiktig i antydninger og uttalelser. Det kunne vært spennende å intervju folk som har jobbet med saken når kontroversen er lukket, eller etter en stund hvis de for eksempel jobber et annet sted. Uten frykten for å miste jobben, tror jeg informantene ville kunne delt mer. I et så ferskt kontrovers, der det fremdeles er konflikt, kan det dermed være vanskelig å få informasjon om hva som skjer back stage.

3 Iskanten som kontrovers

I dette kapitlet skal vi få et overblikk over kontroversen om iskanten, ved å se nærmere på aktørene. Via aktørene kommer vi inn på dokumentene som er relevante for å se nærmere på selve iskanten og saken som helhet. Det er mange aktører som inngår i en kontrovers, i tillegg til mange forskjellige typer aktører. Nedenfor er det tegnet opp en oversikt over aktørene denne oppgaven fokuserer på. Det er flere aktører som inngår og nevnes, og det er ytterligere som kunne vært nevnt. Det har vært viktig for oppgaven å begrense antall intervjuobjekter og aktører å fokusere på for å kunne fullføre oppgaven. Aktører som ikke er intervjuet vil komme til syne gjennom forvaltningsplaner, mediasaker, intervjuer gitt i media og uttalelser i høring og stortingsdebatt. Nå skal vi se nærmere på hvem de er, og hvilken rolle de har. Hvilke enigheter eller uenigheter finnes mellom dem? Og hvilke dokumenter er sentrale for saken? Ved å gå nøye gjennom de ulike aktørene og oppgavens dokumenter, vil det være mulig å få et bedre overblikk over hva saken egentlig handler om. Hva ligger i *kontroversen om iskanten*? Til slutt skal vi vende tilbake til kontroverslitteraturen, og se på saken i lys av Nelkin (1975) og Venturini (2009).



Figur 1 – Aktører

3.1 Norsk Polarinstitut

Norsk Polarinstitut er den sentrale statsinstitusjon for kartlegging og gjennomføring av praktiske og vitenskapelige undersøkelser i polarområdene, i tillegg til å være faglig og strategisk rådgiver overfor forvaltningen i polarspørsmål (Klima- og miljødepartementet, [s.a.]). Klima- og miljødepartementet (KLD) sørger for rammene for Polarinstitutet og gir oppdrag i samråd med øvrige miljømyndigheter. Institutet har også oppdrag med finansiering fra andre departementer, miljøinstitusjoner og forskningsinstitusjoner, Norges Forskningsråd og EU (Norsk Polarinstitut, 2014c). Polarinstitutet jobber med naturfaglig forskning, kartlegging og miljøovervåking i Arktis og Antarktis, eksempelvis med måling av havis i Polhavet (Norsk Polarinstitut, 2014c).

Polarinstitutet ledet arbeidet med den første forvaltningsplanen for havområdene Barentshavet og Lofoten i 2002, i samarbeid med Havforskningsinstitutet (Miljødirektoratet, 2015). Arbeidet med forvaltningsplaner foregår i *Faglig forum*, som det står mer om senere. Faglig forum ledes av Miljødirektoratet, og Norsk Polarinstitut sitter i sekretariatet sammen med Miljødirektoratet. Polarinstitutet har siden starten av arbeidet med forvaltningsplanene hatt en sentral rolle her.

Siden kunnskapsbruken er i fokus i denne oppgaven og i kontroversen i seg selv, gjør det Polarinstitutet til en svært viktig aktør. Fra Polarinstitutet har seniorrådgiver Dag Vongraven blitt intervjuet. Han forklarte hvordan deres rolle i kontroversen er å være en kunnskapsleverandør, fremfor å jobbe politisk:

Vi skal jo ikke drive med politikk i det hele tatt. Og der er det veldig viktig for oss at vi gjør det helt klart at vi presenterer kunnskap, og så får politikken... Det får andre ta seg av.

Vongraven viser her at Polarinstitutet jobber tett med Klima- og miljødepartementet, og har levert kunnskap til dem i forbindelse med oppdateringen av forvaltningsplanen.

Dokumenter med Polarinstitutet som avsender:

- Høringsuttalelse - forslag til utlysning av blokker til 23. konsesjonsrunde, (Winther & Berthinussen, 2014)

- Iskant og iskantsone - fremstilling av iskantsonen som sårbart areal (Norsk Polarinstitutt, 2014a)

3.1.1 Høringsuttalelsen

4. april 2014 leverte Norsk Polarinstituttet en høringsuttalelse som svar på høringsbrev datert 14. februar 2014. Selv om dette skjedde et år før kontroversen om iskanten nådde sin topp våren 2015, har det fått en stor betydning i kontroversen. Dette fordi aktører har benyttet Polarinstituttets kunnskap fra høringsuttalelsen til å begrunne sine meninger i kontroversen om iskanten. I høringsuttalelsen råder nemlig Polarinstitutt regjeringen til å unngå å legge ut flere av de utlyste leteblokkene. Her ser vi hvordan bruken av ekspertise både kan bidra til å virke oppklarende, men også kan bidra til å øke konflikten, slik Nelkin (1975) beskriver.

3.1.2 Iskantnotatet

Våren 2014 publiserte Polarinstituttet notatet *Iskant og iskantsone - fremstilling av iskantsonen som sårbart areal* (heretter: iskantnotatet). Dette skulle være en basis for oppdateringen av forvaltningsplanen som senere kom fra Regjeringen Solberg. Dette er et kort dokument på seks sider, som tar for seg iskanten som et dynamisk område. Det forklarer forskjellige begrep som er viktig å kunne, ser på dens økologiske betydning, sårbarhet, datamateriale, avgrensning av iskantsonen og hvordan dette kan brukes. Notatet fremhever innledningsvis at det er nødvendig å ha faglig godt begrunnede, dokumenterte og reproduserbare fremstillinger av iskanten, for å kunne gi gode råd til forvaltningen (Norsk Polarinstitutt, 2014a, s. 2) I tillegg legges det vekt på deres rolle:

Det presiseres at den beskrivelsen og de kartene [Polarinstituttet] her gjør tilgjengelig ikke tar stilling til eller har vurdert hvor ulike typer aktiviteter kan eller bør tillates eller forbys, eller hvordan de bør reguleres om de tillates. I denne prosessen har det heller ikke blitt gjort vurderinger rundt hvilke mekaniske risiki is i iskantsonen kan innebære for skipsfart eller faste installasjoner. (Norsk Polarinstitutt, 2014a, s. 2)

Viktige begreper iskantnotatet inneholder er *isfrekvens*, *isutbredelse*, *iskonsentrasjon* og *maksimums- og minimums isgrense*.

Isfrekvens sier noe om hvor mange dager i en gitt periode det er is i et gitt område. Hvis det er 10 prosent isfrekvens i en periode på 100 dager, betyr det har forekommet is i det området

10 av de 100 dagene. Det er viktig å huske at isfrekvensen ikke sier noe om hvor mye is det har vært, kun at det har vært is der.

Man bruker vanligvis en grense på 15 prosent *iskonsentrasjon* for å definere *isutbredelse*. Iskonsentrasjoner lavere enn 15 prosent gir høy feilmargin i målinger, og regnes derfor ikke som isutbredelse. Det vil si at ved en 10 prosent isfrekvens for 100 dager, vil det være mer enn 15 prosent iskonsentrasjon 10 av de 100 dagene. Ofte er det bare noen få titalls meter som skiller overgangen fra åpent hav (null prosent iskonsentrasjon) til rundt 30 prosent iskonsentrasjon.

Maksimum og minimum isutbredelse viser til utbredelsen av is (15 prosent eller mer) i løpet av en gitt periode: Utenfor maksimumsgrensen har det aldri vært mer enn 15 prosent is, og innenfor minimumsgrensen har det alltid vært mer enn 15 prosent is i den gitte perioden (Norsk Polarinstitut, 2014a).

Begge dokumentene vil drøftes nærmere i neste kapittel.

3.2 Regjeringen Solberg (2013 –)

Regjeringen Solberg er en mindretallsregjering som består av partiene Høyre og FrP, sammen med samarbeidspartiene Venstre og KrF. Partiene bindes sammen av *samarbeidsavtalen*. Samarbeidsavtalen er en avtale mellom Regjeringen Solberg og støttepartiene. Siden Regjeringen Solberg er en mindretallsregjering må de samarbeide med andre partier for å få flertall i Stortinget. Ved stortingsvalget i 2013 gjorde Høyre et byks fra 17,2 prosent og 30 mandater, til 26,8 prosent og 48 mandater. FrP på sin side sank i oppslutning fra 2009 til 2013: fra 22,9 prosent og 41 mandater til 16,3 prosent og 29 mandater i 2013. Dette gjorde FrP til Norges tredje største parti i stortingsvalget 2013, som vil si at de byttet plass med Høyre, sammenliknet med resultatet fra stortingsvalget i 2009.

Dokumenter med Regjeringen Solberg som avsender:

- Samarbeidsavtalen
- Oppdateringen av forvaltningsplanen (se Klima- og miljødepartementet)

Samarbeidsavtalen er en avtale mellom Regjeringen Solberg bestående av Høyre og Fremskrittspartiet og støttepartiene Venstre og Kristelig Folkeparti. Samarbeidsavtalen sikrer Høyre og Fremskrittspartiet flertall, og Venstre og KrF gjennomslag for flere av sine kjernesaker. Iskanten er nevnt i samarbeidsavtalen, og derfor er avtalen også sentral for oppgaven. I punkt 4c av samarbeidsavtalen heter det:

4) Partiene er videre kommet til enighet om følgende punkter:

(...)

c. Ikke åpne for petroleumsvirksomhet, eller konsekvensutrede iht petroleumsloven, havområdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja i perioden 2013-2017, og ikke iverksette petroleumsvirksomhet ved Jan Mayen, iskanten, Skagerak eller på Mørefeltene. Det etableres en miljøbase/oljevernbase i Lofoten og Vesterålen.

Det vil si at en direkte konsekvens av oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten, vil være å kunne åpne for utvinning av petroleum i områder hittil fastlåst av samarbeidsavtalen. Iskanten er ikke omtalt med noen nærmere beskrivelse eller definisjon enn selve ordet, og da blir spørsmålet: hvor er denne iskanten?

3.3 Regjeringen Stoltenberg II (2005-2013)

Regjeringen Stoltenberg II, ofte omtalt som ”den rødgrønne regjering”, bestod av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (SV). Denne regjeringen har gjort mye av arbeidet som ligger til grunn for saken, som vi skal se eksempler på videre i oppgaven. Flere av dokumentene i oppgaven er utarbeidet under den rødgrønne regjering, men av et departement. Derfor skal vi først se på dem under det relevante departementet.

Dokumenter med Regjeringen Stoltenberg II som avsender:

- Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og dens oppdatering (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011; St. meld. nr. 8 (2005-2006), 2006) (Se Klima- og miljødepartementet)
- Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak, (Meld. St. 37 (2012-2013), 2013) (Se Klima- og miljødepartementet)
- Åpningsmeldingen av Barentshavet sørøst og dens tilleggs melding (Meld. St. 36 (2012-2013), 2013; Meld. St. 41 Tilleggs melding til Meld. St. 36 (2012–2013), 2013) (Se Olje- og energidepartementet)

Disse dokumentene vil gås nærmere inn på under de to neste avsnittene om Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet. Det betyr at noen dokumenter har to avsendere, både et departement og en regjering. Vil det få noen konsekvens?

3.4 Olje- og energidepartementet (OED)

Departementer skal forberede saker for regjeringen, samtidig som de skal sikre at saker som regjeringen og Stortinget har vedtatt blir gjennomført på en effektiv måte (Christensen et al., 2014). Departementene skal gjennomføre regjeringen og Stortingets politikk. Olje- og energidepartementet er som departement et sekretariat for den politiske ledelsen. Deres mål vil derfor utvikle seg med regjeringens energipolitiske målsettinger, gjengitt i blant annet stortingsmeldinger og –proposisjoner (Olje- og energidepartementet, 2013). I denne perioden er OEDs hovedoppgave å tilrettelegge for en samordnet og helhetlig energipolitikk, med et overordnet mål om å sikre høy verdiskaping gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiressursene (Olje- og energidepartementet, 2013).

En *stortingsmelding*, (Meld. St.) er en rapport på et spesielt felt, eller drøfting av fremtidig politikk, og brukes av en regjering når den vil legge frem saker for Stortinget uten forslag til vedtak (Christensen et al., 2014). Et slikt dokument utformes i stor grad av departementene, og her er spesielt de administrative lederne sentrale. Både forvaltningsplanene og åpningsmeldingen for Barentshavet sørøst legges frem som meldinger til Stortinget. Nedenfor skal vi gå nærmere inn på hva en forvaltningsplan er, og hvordan den produseres. Det som uansett er tydelig, er hvordan dette er politiske dokumenter.

OED har lagt frem 23. konsesjonsrunde og åpningsmeldingen for Barentshavet sørøst, der iskanten nevnes. Gjennom disse to dokumentene har OED sagt at vi ikke skal ha petroleumsaktivitet ved iskanten, uten at det skal være til hinder for petroleumsaktivitet i hele Barentshavet sørøst. For dem er ikke dette noen motsetning, og allerede her kan vi se forskjellene på OED og andre aktører som mener det motsatte.

Dokumenter med Olje- og energidepartementet som avsender:

- Nye muligheter for Nord-Norge - åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet, (Meld. St. 36 (2012-2013), 2013)

- Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet (Meld. St. 41 Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013), 2013)
- *Nye, store muligheter for Nord-Norge*: pressemelding om utlysningen av 23. konsesjonsrunde (Olje- og energidepartementet, 2015b)

Disse dokumentene ser vi nærmere på i kapittel 4.

3.5 Klima- og miljødepartementet (KLD)

Klima- og miljødepartementet har lagt frem forvaltningsplanene og deres oppdatering både under den rødgrønne regjeringen og under Regjeringen Solberg.

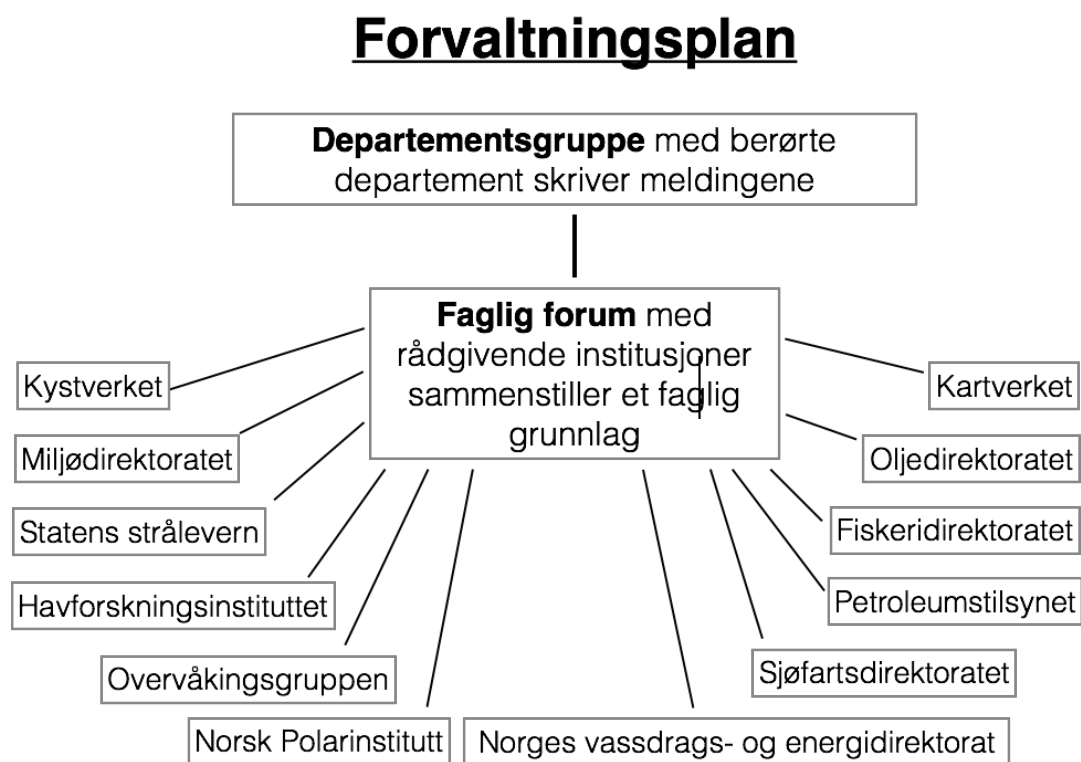
Dokumenter med Klima- og miljødepartementet som avsender (uavhengig av stortingsperiode):

- Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og dens oppdatering (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011; St. meld. nr. 8 (2005-2006), 2006)
- Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak, (Meld. St. 37 (2012-2013), 2013)
- Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten, (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015)

En *forvaltningsplan* er et dokument som produseres av Klima- og miljødepartementet. Det finnes forvaltningsplaner for tre havområder: Barentshavet og Lofoten, Norskehavet og Nordsjøen og Skagerrak. Formålet med disse forvaltningsplanene er å legge til rette for verdiskaping på samme tid som den skal sørge for å opprettholde naturmangfoldet (Klima- og miljødepartementet, 2014). En forvaltningsplan er et stort dokument, typisk på rundt 100-150 sider, som har blitt produsert i samarbeid mellom eksperter, politikere og byråkrater. En forvaltningsplan fremstår som et dyptgående vitenskapelig arbeid, og skal gjerne fremstille den tilgjengelige kunnskapen en har på et visst område. En helhetlig forvaltningsplan har fått sitt faglige grunnlag fra *Faglig forum*, som består av direktorater og rådgivende institusjoner underlagt de berørte departementene, for eksempel Havforskningsinstituttet, Miljødirektoratet, Polarinstituttet, Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet. Dette faglige

grunnlaget blir brukt av en departementsgruppe bestående av berørte departementer som skriver meldingene. Bare det at man har kalt noe for *Faglig forum*, viser hvordan man enten tenker om prosessen eller ønsker at folk skal tenke om prosessen rundt produksjon av en forvaltningsplan. Dersom vi ser på hvem som er representert i Faglig forum, ser vi at det er utelukkende aktører med politisk tilknytning til regjeringen: direktorater og rådgivende institusjoner underlagt de berørte departementene. Selv om disse aktørene utfører et godt faglig arbeid, er likevel den politiske komponenten synlig allerede her.

En forvaltningsplan fremstår dermed som et grundig, og ikke minst faglig tungt produkt. Men når vi undersøker hvordan produksjonen foregår, oppdager vi at det i stor grad er snakk om samproduksjon: Forvaltningsplaner oppstår nettopp i møtet mellom vitenskap og politikk.



Figur 2 - Produksjon av en forvaltningsplan, med fokus på faglig forum

3.5.1 Forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak

Forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak er relevant fordi den sier noe om prosessen videre med oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten:

Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten ble lagt frem i 2006 og oppdatert i 2011. Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten skal

oppdateres i løpet av neste stortingsperiode. Ut fra et samlet behov, vil det i god tid startes en prosess med sikte på å revidere den planen i 2020 for perioden fram mot 2040. (Meld. St. 37 (2012-2013), 2013, s. 128)

Ut fra denne forvaltningsplanen, lagt frem under den rødgrønne regjering, skal altså forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten *oppdateres* i løpet av neste stortingsperiode (2013-2017) og *revideres* i 2020. Der en revidering er en fullstendig gjennomgang av det faglige grunnlaget for en forvaltningsplan, er en oppdatering av mindre omfang. Oppdateringer er også gjerne knyttet til problemstillinger der det har vært behov for en oppdatering, som for eksempel oppdateringen fra 2011, som la særlig vekt på samfunns- og næringsmessige forhold og økosystemverdier i områdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011, s. 6). På den tiden var det aktuelt med petroleumsvirksomhet i de områdene.

3.5.2 Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten

Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten er relevant fordi den omhandler iskanten. Tidligere versjoner av forvaltningsplanen har ikke inkludert en skriftlig definisjon av iskanten, selv om det har blitt referert til en slik definisjon av Regjeringen Solberg⁵. I forslaget til oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015) er det derimot kommet inn en definisjon som reflekterer Regjeringen Solbergs tidligere uttalelser. I kapittel 4 skal vi se nærmere på forvaltningsplanens beskrivelse av iskanten, og hvordan den har utviklet seg og flyttet seg mellom dokumentene.

3.6 Opposisjonen

Opposisjonen består under denne Stortingsperioden av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, SV, MDG, Venstre og KrF. Alle disse kunne i så måte vært intervjuet og studert nærmere i denne oppgaven. Jeg har plukket ut Arbeiderpartiet, som tidligere regjeringsparti og nå største opposisjonsparti som en sentral aktør. I tillegg har jeg også fokusert på Venstre og KrF, som regjeringens støttepartier. I kapittel 5 vil vi se litt mer av andre partier, gjennom stortingsdebatter og komitéarbeid.

⁵ Regjeringen Solberg viser til at forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fra 2006 og 2011 definerer iskanten som et særlig verdifullt og sårbart område, avgrenset til der det forekommer is 30 prosent av dagene i april (Klima- og miljødepartementet, 2015a).

3.6.1 Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet satt i regjering i stortingsperioden før Regjeringen Solberg. Arbeiderpartiet har derfor vært sentral i prosessen med tidligere forvaltningsplaner, og med åpningsmeldingen for Barentshavet sørøst. Etter stortingsvalget i 2013, gikk Arbeiderpartiet fra å være regjeringsparti i en flertallsregjering med Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, til å bli det største opposisjonspartiet. Fra 2009 til 2013 gikk Arbeiderpartiet tilbake nesten fem prosentpoeng og ni mandater i Stortinget. Det er verdt å merke seg at i flertallsregjeringen, den rødgrønne regjeringen, var Arbeiderpartiet det absolutt største regjeringspartiet. Politikken som ble ført i løpet av deres periode, er derfor sterkt påvirket av dem. Arbeiderpartiet har vært Stortingets største parti i løpet av sine regjeringsår, men er fremdeles, tross tilbakegangen i 2013, det største partiet på Stortinget. Deres innflytelse og påvirkningskraft er derfor fortsatt betydelig, spesielt fordi dagens regjering er en mindretallsregjering.

Åsmund Aukrust, stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet og medlem av Energi- og miljøkomiteen på Stortinget, forklarer at hovedgrunnen til at Arbeiderpartiet gikk mot oppdateringen, var at de mente den uthulte hele forvaltningsplanregimet. Videre viser også Aukrust at Arbeiderpartiet så på oppdateringen som en måte for regjeringspartiene Høyre og FrP, samt støttepartiene Venstre og KrF til å få Stortinget til å bedømme hvem som hadde rett i en intern uenighet.

Jeg synes ikke man kan si at den prosessen der var veldig kunnskaps... eller var sånn en politisk prosess bør være. Og jeg har vel ikke hørt veldig mange som mener det, bortsett fra regjeringspartiene og de som jobber i det offentlige, som jo er forplikta til å si at det regjeringen gjør til en hver tid er det riktige og at det er godt arbeid.

Her er det to ting som er viktig: Aukrust uttrykker skeptisk til Regjeringen Solbergs håndtering av saken, og at det kan være vanskelig for folk som jobber i det offentlige å kritisere arbeidet regjeringen gjør. Både Klima- og miljødepartementet og Polarinstituttet er aktører som på forskjellig måte er knyttet til Regjeringen og som jobber i det offentlige. Aukrust mener altså at de offentlige ansatte er satt i en posisjon hvor de er nødt til å støtte opp om politikken gjennom å si at de er fornøyde med jobben som gjøres, uavhengig av hva de selv mener.

3.6.2 Samarbeidspartiene

Kristelig Folkeparti (KrF) og Venstre er de to partiene som gir Regjeringen Solberg parlamentarisk flertall gjennom *samarbeidsavtalen*. Etter stortingsvalget i 2009, falt Venstre under sperregrensen, og fikk inn kun to representanter på Stortinget. Etter stortingsvalget i 2013 steg støtten til partiet igjen, og de har nå ni representanter på Stortinget. Med sine 5,2 prosent har de likevel, sammen med KrF (5,6 prosent i valget 2013), vist at småpartiene kan ha stor innvirkning på de større partiene. Venstre og KrF tok i Regjeringen Solberg over rollen som små og miljøbevisste partier, rollen SV hadde i den rødgrønne regjeringen.

Ola Elvestuen, stortingsrepresentant for Venstre og leder av Energi- og miljøkomiteen på Stortinget, trekker frem både kunnskapsbruken og samarbeidsavtalen i intervju:

Skal det være noen endringer i [politikken], så må jo det være en videre bearbeidelse av den siste tilgjengelige kunnskap. (...) Det er ikke noen tvil om at her er det en uenighet mellom de fire partiene som ikke var avklart i samarbeidsavtalen.

Ola Elvestuen er opptatt av at man skal bruke siste tilgjengelige kunnskap. Han bekrefter også det Aukrust sier, at dette kunne vært gjort utenom Stortinget, men siden de ikke ble enige om en konklusjon, ble de heller enige om at meldingen skulle legges frem for Stortinget. Elvestuen beskriver det som en politisk nødvendighet å gjøre da de ikke klarte å finne frem til en enighet på egenhånd. Han fokuserer på samarbeidsavtalen, og viser hvordan den har bidratt til at det har blitt en konflikt. Ved at iskanten er beskrevet i samarbeidsavtalen, men ikke spesifisert på en geografisk måte, har det åpnet opp for tolkning av hva som egentlig ligger i begrepet ”iskanten”. Det er mulig det ville vært en konflikt selv om samarbeidsavtalen hadde definert iskanten, men den hadde nok vært annerledes og muligens kommet tidligere, nærmere da samarbeidsavtalen ble bestemt.

3.7 Miljøorganisasjoner

Miljøbevegelsen og tilhørende organisasjoner har hatt stor innflytelse når det kommer til å endre holdninger og forbrukeratferd, påvirke politikk og engasjere mennesker i deres saker (Yearley, 2005). I saken om iskanten har miljøbevegelsen vært veldig engasjert. Det betyr at det er mange organisasjoner som har vært relevante i forbindelse med oppgaven. For eksempel har Bellona, Framtiden i våre hender, Greenpeace, Natur og Ungdom,

Naturvernforbundet, SABIMA og WWF levert inn en felles høringsuttalelse til 23. konsesjonsrunde. Det ville vært altfor omfattende å intervju og fokusere på alle, og derfor har jeg avgrenset det til to organisasjoner: WWF og Bellona. Disse vil introduseres her. Dette er organisasjoner som også kan kalles grenseorganisasjoner. Grenseorganisasjoner, eller *boundary organisations*, kan bidra til å skape mer effektiv utvikling av politikk (Ascui & Lovell, 2012). Dette gjør dem til viktige aktører i en kontrovers som involverer miljøverdier. Oppgaven skal ikke vurdere dokumenter fra disse to aktørene, men data fra intervju vil bli brukt. Andre organisasjoner vil også bli nevnt i oppgaven, for eksempel som en del av høringen om iskanten.

3.7.1 WWF

WWF Norge er den norske grenen av WWF, World Wide Fund for Nature, en av verdens største miljøorganisasjoner. WWF jobber i stor grad politisk, og deres arbeid i Norge er fokusert på å ”beskytte og bevare naturverdiene og det biologiske mangfoldet i havet og på land, samt å redusere klimaendringer og skape det fornybare samfunnet” (WWF-Norge, 2015, s. 8). WWF har engasjert seg mye i saken om iskanten, og her vises deres politiske arbeid godt. De har deltatt aktivt i diskusjonen gjennom medier, vært i kontakt med departementer og partier, og deltatt på høring. Nils Harley Boisen, rådgiver, Arktis og nordområdene for WWF, trekker frem åpningsmeldingen for Barentshavet sørøst som starten på kontroversen. I tillegg fremhever han prosessen som problematisk:

[Klima- og miljødepartementet] bestilte en måte å beregne iskanten på bare seks dager før kunngjøringen av denne endringen som også kom noen timer før blokkene i den 23. konsesjonsrunden ble utlyst. Den nye linjen lå beleilig nord for blokkene [i Barentshavet sørøst].

Dette viser at aktører har flere oppfatninger av saken og prosessen rundt. Det fører også til en problematisering av begrepet *kunnskapsbasert*: hvordan kan vi vite at noe som betegnes som kunnskapsbasert, faktisk er det? Og hva skal til for at noe egentlig er kunnskapsbasert?

3.7.2 Bellona

Bellona er en uavhengig, ideell miljøstiftelse. De arbeider nasjonalt og internasjonalt med klima, og fokuserer på å identifisere og gjennomføre bærekraftige klimaløsninger. I tillegg arbeider de for økt økologisk forståelse og vern av natur, miljø og helse (Bellona, 2015). De har identifisert flere områder de jobber med, blant annet fangst og lagring av karbondioksid,

avfall og gjenvinning og fornybar energi. Et av områdene går ut på å forhindre oljeutvinning i nordområdene. I tillegg til å identifisere dette som en viktig sak, har også Bellona vært aktive i selve prosessen, gjennom høring og medieutspill.

Sigurd Enge, leder for maritimt arbeid, shipping og Arktis i Bellona, reagerer på prosessen rundt iskanten. Han mener Klima- og miljødepartementet har konkludert først, og tilrettelagt kunnskapen til konklusjonen etterpå:

Og så har du Klima- og miljødepartementet som har det overordnede ansvaret for forvaltningsplanen. Det er jo veldig tydelig: det er en helhetlig forvaltningsplan. Når de da skal oppdatere bare en sånn iskanttrend, og ikke se det i sammenheng så viser det jo at de har egentlig konkludert først, og så tilrettelegger de og bruker vitenskapelig data for å forsvare de forvaltningsmessige endringene de gjør da.

Denne uttalelsen viser også til kunnskapsbruken, på samme måte som Boisen fra WWF: Kunnskapen er tilpasset politikken. Aktørene antyder at kunnskapen er brukt på en selektiv måte, med ønske om at det skal passe til politikken regjeringen fører.

3.8 Diskusjon

I denne saken er det 7 aktører som utpreger seg: Norsk Polarinstitut, Regjeringen Stoltenberg II, Regjeringen Solberg, Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet, opposisjonen og miljøorganisasjoner. For saken er både Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet sentrale aktører innad i regjeringen, fordi de jobber direkte med problemstillingene rundt iskanten og 23. konsesjonsrunde. Selv om de skal stå samlet under regjeringen, er det også to departement som fronter veldig forskjellige interesser. Både Regjeringen Stoltenberg og Regjeringen Solberg har vinklet det som om klima, miljø og petroleum ikke er motsetninger. Allerede her kan vi se eksempel på det som Kristin Asdal (2015b) kaller for *modifying work*, modifierende eller endringsarbeid. De to regjeringene prøver å vise at det ikke er en motsetning med å være god på klima og miljø samtidig som man har høy petroleumsaktivitet.

Kommentarene fra de forskjellige aktørene illustrerer både kontroversens spenn, og noen hovedtrekk: det dreier seg om kunnskapsbruk og politikk. Politisk ble iskanten relevant med åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet i 2013. Allerede da ble

kunnskapsbruken stilt spørsmål ved, og det ble igjen fremhevet etter at Klima- og miljødepartementet offentliggjorde oppdateringen.

3.8.1 Venturini

Etter Venturini (2009) kan man se at kontroversen involverer ulike typer aktører, ikke bare mennesker. Det kan være organisasjoner eller dokumenter eller selve iskanten i seg selv. I tillegg viser det hvordan allianser endres, eksempelvis med Arbeiderpartiet og Høyre, som gikk fra å være allierte til motstandere, da Arbeiderpartiet ble med å sende meldingen tilbake til Stortinget. Høyre betegner det som politisk spill, og Arbeiderpartiet mener de måtte sende oppdateringen tilbake fordi den uthulte forvaltningsplanregimet. Kontroverser er vanskelige å gjøre mindre, fordi aktører er uenige om så mye – inkludert det de er uenige om. Er det hvor iskanten går? Er det kunnskapsbruken? Er det petroleumsaktivitet i sårbare områder, eller kanskje petroleumsaktivitet generelt? Eller er det forvaltningsprosessen? Her ser vi også at kontroversen både er debattert og konfliktfylt, som er Venturinis (2009) to siste punkter. I debatten er det flere uenigheter som trekkes frem. Det gjelder spesielt definisjonen av iskanten og prosessen rundt oppdateringen. Dette store spennet i kontroversen gjør det vanskeligere å beskrive, og vanskeligere å analysere. Ikke minst gjør det kontroversen vanskeligere å lukke. Sentralt er likevel kunnskapsbruken: Aktørene benytter gjerne samme kunnskap, men på forskjellig måte, eller forskjellige deler av den. Både organisasjoner, næringsliv og politikere er opptatt av at beslutningene skal være kunnskapsbasert, men de er uenige om hvorvidt beslutningene faktiske er basert på kunnskap.

I tillegg er det interessant å se på hvordan to ytterpunkter i kontroversen kan enes om at for eksempel Regjeringen Solberg tar feil, selv om de er uenige om hva som vil være det korrekte resultatet. For miljøorganisasjoner som Bellona og WWF vil Regjeringen Solbergs versjon av iskanten være for langt nord, mens for Norsk olje og gass, eller muligens Olje- og energidepartementet, vil den kanskje være for langt sør. Kontroversen om iskanten er spesiell fordi de fleste aktørene kan enes om det faglige grunnlaget, og benytter gjerne samme kilde: Norsk Polarinstitut. Likevel trekker de forskjellige konklusjoner. Etter Venturinis (2009) punkter kan vi si at iskanten er et tydelig kontrovers. Nå skal vi videre til Nelkin (1975), som fokuserer på kontroverser og ekspertise.

3.8.2 Nelkin

Nelkin (1975) har kommet frem til seks premisser hun mener er mulig å generalisere til andre kontroverser. Men Dorothy Nelkin går ut i fra at ekspertisen er motstridende. I denne kontroversen er det nettopp det at aktørene bruker samme ekspertise, men fremdeles er uenige, som er interessant. Ved å se på iskanten som sak kan vi bruke hennes premisser til å analysere det som en kontrovers, og siden se om det er noen av hennes premisser som også kan passe i en kontrovers uten motstridende teknisk ekspertise.

Det første gjelder hvordan aktører benyttet ekspertise for å støtte opp om sine argumenter, og dermed legitimerer politikken de fører eller planene de har. I kontroversen om iskanten ser vi flere eksempler på at aktørene benytter kunnskap, eller ekspertise, til å gjøre nettopp dette. Aktørene benytter kunnskap fra Polarinstituttet til å underbygge sine argumenter. Men de tolker kunnskapen forskjellig, og bruker også forskjellige deler av Polarinstituttets tilgjengelige kunnskap. Regjeringen bruker Polarinstituttets kunnskap til å forklare hvor de mener iskanten er, og hvorfor det ikke er i konflikt med 23. konsesjonsrunde, mens opposisjonspartiene Venstre og KrF sammen med WWF, benytter kunnskapen fra Polarinstituttet for å bevise at iskanten faktisk ligger lenger sør, og er i konflikt med flere av de utlyste blokkene.

Det andre punktet som er mulig å benytte går ut på at eksperter både kan bidra til oppklaring av en kontrovers, men også til å øke konflikten. Det er for så vidt spesielt at bruken av samme kunnskap kan bidra til å øke en konflikt, men det vises i saken. Her er det viktig å huske at selv om man bruker samme ekspertise, er det ikke nødvendigvis gitt at aktører bruker *all* kunnskap tilgjengelig. I kontroversen om iskanten bruker aktørene Venstre, KrF og WWF høringsuttalelsen Polarinstituttet skrev i forbindelse med 23. konsesjonsrunde. Det mener Regjeringen Solberg blir å blande to saker. Hvilken kunnskap man bruker, og hvordan man bruker den, kan bidra til å øke konflikten.

Det tredje viser at det ikke nødvendigvis er ekspertens kompetanse eller kvaliteten av kunnskapen som gjør at det er akseptert og benyttet av aktører. Det kan like gjerne være i hvilken grad det kan brukes til å forsterke eksisterende posisjoner, som gjør at noe blir benyttet og akseptert. I denne kontroversen er aktørene i stor grad er enige om at ekspertisen er av høy kvalitet. Likevel har det blitt vurdert om det er mulig at kunnskapen er benyttet for

å styrke eksisterende posisjoner. Igjen er Polarinstituttets høringsuttalelse til 23. konsesjonsrunde et godt eksempel: Aktørene WWF og Venstre bruker den som grunnlag for at definisjonen som brukes i forvaltningsplanen er utdatert. Regjeringen Solberg ønsker ikke å benytte det, og mener at det er to forskjellige saker. At ekspertisens kvalitet er høy betyr ikke nødvendigvis heller at det er den eneste ekspertisen som bør benyttes. I oppdateringen av forvaltningsplanen er det nemlig bare Polarinstituttet som står for det faglige grunnlaget. Hvilken konsekvens vil det ha? Dette premisset kan også, i en kontrovers med samme ekspertise, dekkes av hennes første premiss, nemlig at aktører benytter ekspertise for å støtte opp om sine argumenter.

Hennes fjerde premiss går ut på at motstanderne av en beslutning ikke trenger å komme med like mye bevis for sine argumenter. Dette er mulig å anvende i en kontrovers der aktørene benytter samme kunnskap, men vil i større grad dreie seg om motstandernes evne til å stille spørsmål ved måten ekspertisen er brukt, eller hvilken del av ekspertisen som er benyttet. Aktører som KrF, Venstre, Bellona og WWF kan øke sin innflytelse, eller redusere Regjeringen Solbergs troverdighet ved å stille spørsmål ved måten de har benyttet kunnskapen fra Polarinstituttet på. På samme måte stiller Regjeringen Solberg spørsmål ved de andre aktørenes bruk av denne kunnskapen, og hvilke motivasjon de har for å gjøre det. Selv om det ikke blir på samme måte som i Nelkins eksempler, der aktørene benytter motstridende ekspertise, kan dette premisset være til hjelp i analyse av kontroverser der aktørene benytter samme kunnskap.

Nelkins femte premiss sier at konflikt mellom eksperter kan redusere deres politiske innflytelse. Dette er ikke relevant i en kontrovers med samme ekspertise, fordi det da ikke vil være uenighet mellom ekspertene. Uenighetene ligger heller mellom de forskjellige aktørene som benytter denne kunnskapen. Derfor vil det ikke være relevant å benytte dette premisset.

Hennes siste premiss, som sier at det ikke spiller en stor rolle hvilket fagfelt ekspertene representerer, passer heller ikke inn i en kontrovers med samme ekspertise. Her vil aktørene benytte samme eksperter, det være seg samfunnsvitenskapelige eller naturvitenskapelige, og hvilken bakgrunn de har vil derfor ikke være et viktig premiss for kontroversen. Som nevnt, er det kunnskapen fra Polarinstituttet som benyttes i denne kontroversen. Vi står nå tilbake med tre premisser, der to av dem er moderert for å passe en kontrovers der aktørene benytter samme ekspertise:

1. Aktører bruker ekspertise for å støtte opp om sine argumenter
2. Bruken av ekspertise kan bidra til oppklaring av kontroversen, men også til å øke konflikten
3. Aktørenes evne til å stille spørsmål ved måten andre aktører benytter ekspertisen er sentral for deres innflytelse og for å redusere motstanderens troverdighet

Disse tre premissene er tydelige i kontroversen om iskanten noe som vil komme tydeligere frem i de neste kapitlene. Herfra skal vi se nærmere på to ting som er spesielt viktige for saken: definisjonen av iskanten, og prosessen rundt oppdateringen.

4 Iskanten som definisjon

Et av hovedelementene denne oppgaven ønsker å se nærmere på er selve iskanten. Det gjelder de forskjellige definisjonene, og tolkningene av iskanten og hvilken effekt disse får. Hvordan bidrar aktørene og dokumentene til å endre saken? Ved å se nærmere på *iskanten* som objekt, ser man at det er vanskelig å konkret forklare hva og hvor den er. Kapittelet vil også se nærmere på bruken av begrepet kunnskapsbasert i politikken. Det skal bygge på ressurser fra Collins (1981), ved bruk av begrepet tolkningsfleksibilitet, og Fløttum og Espeland (2014), ved bruk av begrepet polyfoniske perspektiver. I tillegg vil det dra inn et eksempel på grensearbeid fra Gieryn (1983), som vi kommer nærmere inn på i kapittel 5.

4.1 30 prosent-grensen: Opphav og utforming

Før vi går inn i de forskjellige definisjonene som finnes, skal oppgaven undersøke opphavet til definisjonen i forvaltningsplanen, den såkalte 30 prosent-grensen. Det gjør at vi kan se nærmere på bruken av begrepet kunnskapsbasert og tolkningsfleksibiliteten. 30 prosent-grensen beskriver iskanten som det området der det har vært is 30 prosent av dagene i april. Husker vi tilbake fra sist kapittel og begrepsforklaringene der, ser vi at *isfrekvens* ikke sier noe om hvor mye is det er, bare at det har vært is innenfor et område. Det som telles som is er iskonsentrasjon over 15 prosent. Altså kan det eksistere is utenfor 30 prosent-grensen.

Det er uenighet og uklarerhet om hvor definisjonen kommer fra blant intervjuobjektene. Kun to av dem er tydelige på dens opphav: Dag Vongraven fra Polarinstituttet, og Ella Bye Mørland fra Olje- og energidepartementet. Mørland sier:

I disse meldingene⁶ er iskanten inntegnet på kart basert på fagutredninger fra mai 2003. Disse kartene er igjen basert på satellittobservasjoner av isutbredelse for is i april måned i perioden 1967-1989 med unntak av året 1976. I kartene fra 2003 er iskanten som et særlig verdifullt og sårbart område, tegnet inn der det forekommer havis 30 prosent av dagene i april måned. Kriteriet for forekomst av is er i denne sammenheng at iskonsentrasjonen er større enn 15 prosent.

Mørland gjengir her definisjonen som brukes i forvaltningsplanene, og sier at den er basert på fagutredninger fra 2003. Vongraven spesifiserer at det gjelder rapporten *Marine verdier i*

⁶ Mørland referer her til forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fra 2006 og oppdateringen fra 2011 (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011; St. meld. nr. 8 (2005-2006), 2006).

havområdene rundt Svalbard (Quillfeldt et al., 2002). Her vises et kart med prosentverdier for isfrekvens i april og september. April regnes som måneden med størst isutbredelse, og det er derfor denne måneden som er blitt brukt videre i definisjonen. Vongraven forklarte at selve 30 prosent-grensen aldri ble foreslått som definisjon fra Norsk Polarinstitut. Det var kun et tall i en visualisering av isdekket.

Selve beslutningen om å bruke 30 prosent-linjen, ikke 40, 50, 20, det er jo ikke kunnskapsbasert. Det er jo en politisk beslutning. Det blir feil å si at den beslutningen er kunnskapsbasert. (...) Det er ikke mulig for meg i faglig sammenheng å argumentere for at det er en bedre [definisjon] enn noen andre. Det er umulig. Det er en politisk beslutning.

For Vongraven og Polarinstitutet blir det vanskelig å argumentere for en definisjon lik den fra forvaltningsplanen, fordi han mener det er en politisk beslutning.

4.1.1 Definisjon eller risikovurdering?

I figuren fra rapporten kan man se hvordan isdekket er visualisert med linjer for sannsynligheten for is, fra null prosent til 100 prosent, basert på data fra perioden 1967 til 1989. Bakgrunnen for sannsynlighetsberegningen er prosent isfrekvens. I følge Vongraven er det egentlig ikke helt korrekt å bruke isfrekvens som en sannsynlighetsberegning, eller å kalle isfrekvensen for sannsynlighet. Med lange tidsperioder vil det kunne reflektere sannsynligheten, men denne muligheten vil bli mindre og mindre i en periode med store endringer. Det vil si at med økte klimaendringer og raske endringer slik man ser i Arktis i dag, vil isfrekvensen over tid bli en dårligere beskrivelse av sannsynligheten for is.

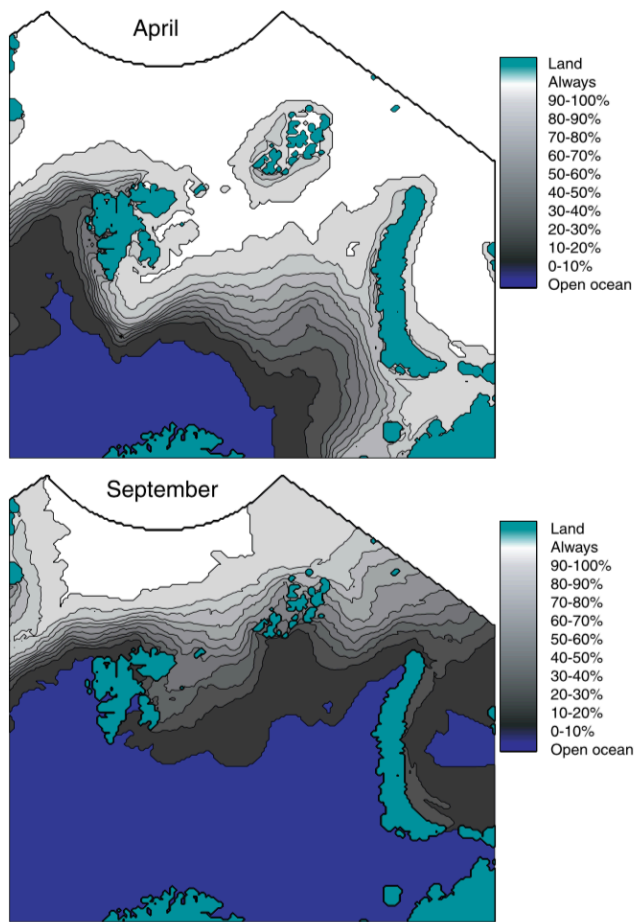


Fig. 6 Sannsynligheten for is i april og september basert på data fra 1967–1989 (minus 1976). (B.Kvingedal, Universitet i Bergen)
The probability for ice in April and September based on data from 1967–1989 (minus 1976).

Figur 3 – Utsnitt fra MABA-rapporten (Quillfeldt et al., 2002, s. 20)

I spørsmålet om definisjonen av iskanten tolker man definisjonen forskjellig. Selv om 30 prosent-grensen brukes som en definisjon av iskanten, skiller flere mellom dette og en definisjon av typen som Polarinstituttet har levert. Politikerne som har latt seg intervjuet i sammenheng med denne studien, Ola Elvestuen fra Venstre og Åsmund Aukrust fra Arbeiderpartiet, har begge fokusert på betydningen av en faglig, kunnskapsbasert definisjon av iskanten. Samtidig har begge understreket at det må være opp til politikerne å bestemme hvilken risiko man ønsker å ta. De forstår dagens definisjon som en risikovurdering. Ole Elvestuen sier:

Jeg skal jo ikke definere iskanten. Det vi skal bli enig om er jo hvilke faktagrunnlag vi skal legge til grunn. (...) [Det får] være en politisk beslutning om det da skal være 30 prosent eller 1 prosent, eller hvor lang avstand du skal kunne ha fra det som er iskantsonen.

Elvestuen mener man må bli enige om hvilket faktagrunnlag som skal gjelde. Likevel fremhever han at det politisk må bli tatt en risikovurdering av hvor langt man skal være fra iskanten. Aukrust er enig:

Jeg tenker det er en definisjon som må settes av fagfolk, og det kan ikke være politisk bestemt hva slags definisjon man skal bruke. Så tenker jeg at her får fagfolk legge frem hva de mener bør gjelde, eventuelt med ulike risikovurderinger, så får det være en politisk vurdering hva slags risiko man er villig til å ta.

Han mener definisjonen må bestemmes av fagfolk, men risikovurderingen bør være politisk bestemt. Betyr det at de mener 30 prosent grensen også er en risikovurdering? I kontroversen omtales 30 prosent-grensen ofte som en definisjon, heller enn en risikovurdering. Om 30 prosent-grensen sier Lars Andreas Lunde fra Klima- og miljødepartementet:

Det er nok mer en faglig definisjon fra en tid tilbake. Og der beror vi den egentlig på de faglige anbefalingene som er trukket for en stund tilbake, antageligvis før man begynte å arbeide med forvaltningsplanene.

Lunde mener grensen er en definisjon som er bestemt av faglige anbefalinger. Martin Smit fra Hav- og forurensningsavdelingen hos Klima- og miljødepartementet utdyper at de nok ikke kan si at faggruppen bestemte at iskanten skulle se slik ut: ”Forvaltningsplanmodellen fungerer normalt slik at Faglig forum utarbeider et faglig grunnlag som er omforent, så utformer departementene politikk på bakgrunn av dette.” Smit forklarer her hvordan forvaltningsplanene er et møte mellom vitenskap og politikk: Det betyr at det ikke bare er det faglige grunnlaget som vises i en forvaltningsplan, men også regjeringens politikk. Likevel kunne utformingen tilsi at det var nærmere et kunnskapsdokument enn et politisk dokument. At politikken er kunnskapsbasert, men likevel at vitenskapen er separert fra politikken bygger på tankegangen om en lineær og ”ren” prosess der man beveger seg fra vitenskap til politikk, uten at politikken påvirker vitenskapen. Her må man huske hvordan politikken spiller inn også tidligere i prosessen: De som skriver kunnskapsgrunnlaget får bestillinger fra departementene, de er underlagt departementene, og har dialog med departementene. Altså er de to tettere knyttet sammen enn slik det kanskje fremstår.

Representantene fra Bellona og WWF Norge har et litt annet syn på definisjonen enn Lunde. Sigurd Enge fra Bellona sier:

Så det at den er blitt en forvaltningsmessig definisjon, er politisk motivert. Den er jo vitenskapelig fundert, men det er ikke noen biologisk grense på noen av de funksjonene man ønsker å verne i iskanten.

Dette stemmer mer overens med det Vongraven fra Polarinstituttet sier, at selve 30 prosent-grensen er politisk bestemt. Nils Harley Boisen fra WWF Norge påpeker:

Definisjonen regjeringen har lagt til grunn er at «iskanten» går der det er 30 prosent sannsynlighet for at det er is i april måned, men denne definisjonen har aldri blitt vedtatt eller diskutert i Stortinget og faggrunnlaget er over 12 år gammelt.

Boisen trekker frem at definisjonen som brukes ikke har blitt vedtatt av Stortinget, i tillegg til å si at faggrunnlaget for definisjonen er over 12 år gammelt, og dermed for gammelt. Det illustrerer uenighetene i kontroversen, der man ikke en gang er enige om 30 prosent-grensen fra forvaltningsplanen noen sinne er vedtatt i Stortinget. I tillegg viser det problemer med samproduksjon, når aktørene ikke er enige om hva som er vitenskap og hva som er politikk, eller om man i det hele tatt kan og bør involvere de to.

Som nevnt over, vil isverdier under 15 prosent regnes i modeller som isfritt, fordi det er så vanskelig å måle. Det vil si at når Polarinstituttet snakker om maksimal isgrense, betyr det områder der det aldri er mer enn 15 prosent isutbredelse. Det kan altså befinne seg is utenfor den maksimale isgrensen, men for modellenes skyld regnes det som "isfritt". Dette kan gi enda større grunnlag for å være føre var med tanke på at sårbarheten oppstår i akkurat denne sonen, og flere titalls kilometer ut fra den.

I denne delen har vi sett eksempler på både grensearbeid og tolkningsfleksibilitet. Spesielt tydelig er kanskje tolkningsfleksibiliteten, fordi det er så mange meninger om hvor 30 prosent-grensen kommer fra, og om den er kunnskapsbasert eller ikke. Departementet mener den stammer fra fagutredninger, og dermed er vitenskapelig bestemt, kunnskapsbasert. Her ser vi også grensearbeidet som utføres: Vongraven fra Polarinstituttet er tydelig på at 30 prosent-grensen er politisk bestemt og ikke kunnskapsbasert. Her lager han et skille mellom

kunnskap og politikk. Han får støtte fra WWF og Bellona, som også mener det ikke er en vitenskapelig definisjon.

I tillegg er tolkes selve 30 prosent-grensen forskjellig. Elvestuen og Aukrust mener at det er fagfolk som må bestemme definisjonen, og så må politikerne bestemme risikoen man er villig til å ta. Samtidig sier Elvestuen at dagens definisjon er utdatert. Er den da ”kun” en definisjon, eller også en risikovurdering? Ved å begynne med å se på 30 prosent-grensens opprinnelse, kan man allerede se uenigheter og tolkninger av iskanten og måten den defineres. Videre i kapittelet skal vi se på hvordan de forskjellige aktørene definerer iskanten, og hvilken betydning det kan få.

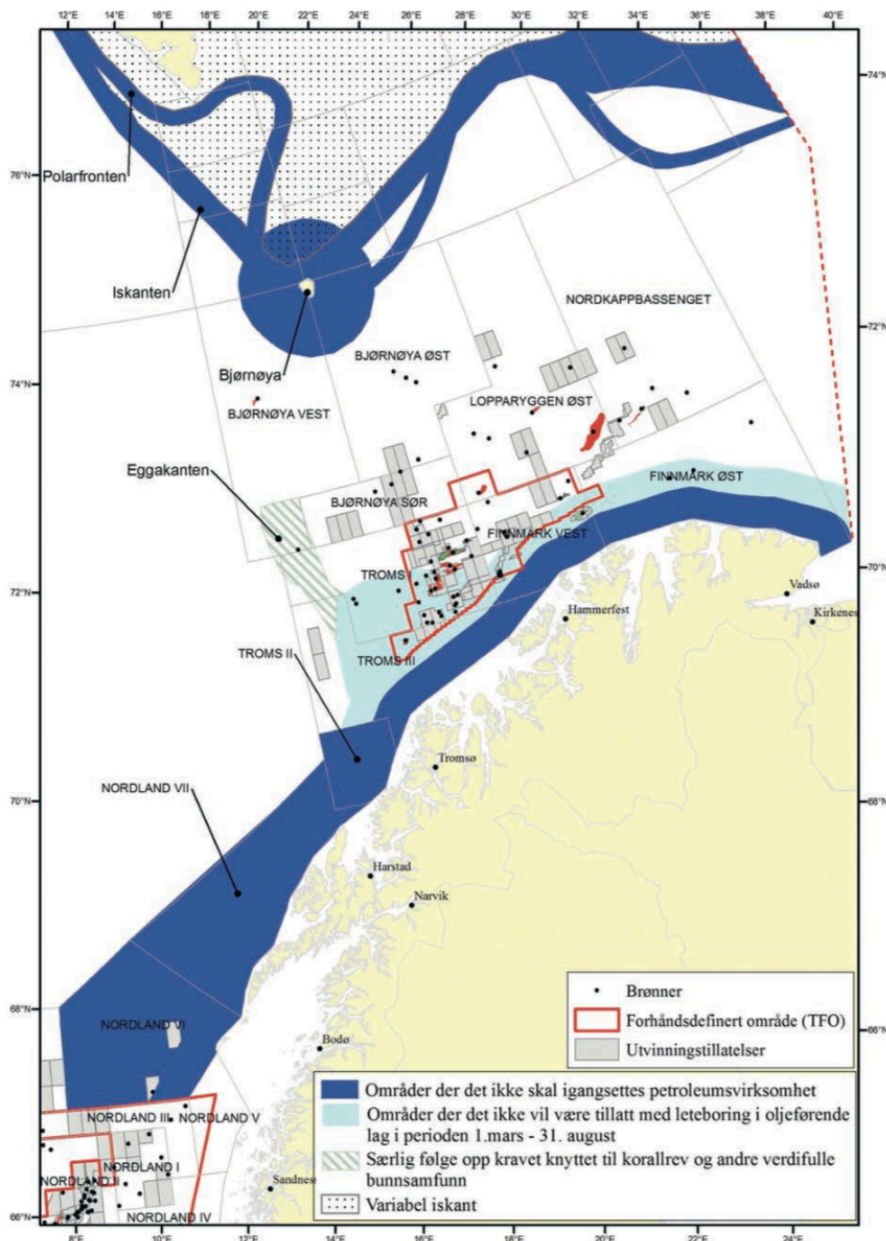
4.2 Forvaltningsplanen og KLD: To beskrivelser

En forvaltningsplan, publisert som en melding til Stortinget, kan minne om slik en forsker ville lagt frem en sak. Det fresmtår nøytralt og saklig, med svært mye fakta inkludert. Men en slik stortingsmelding er også regjeringens politikk. Den er produsert i samspill mellom fagfolk og byråkrater, og skal gjengi regjeringens politikk. Fagfolkene er også knyttet til regjering og Storting – det er fagfolk fra rådgivende institusjoner, som Oljedirektoratet og Miljødirektoratet. Det er altså ingen avgrenset vitenskapelig prosess, selv om resultatet kan se sånn ut ved første øyekast. En slik skrivemåte og fremlegging, kan også sees på som en særegen form for retorikk og stil, viser Asdal (2011b). Gjennom oppgaven skal vi se at dokumentene, tross en nøytral fremlegging og språkbruk, ikke er en nøytral kunnskapsfremlegging eller en nøytral beskrivelse av en sak, slik de gjerne fremstår: De er et uttrykk for en regjeringens politikk, og de er produsert i samspillet mellom vitenskap og politikk.

4.2.1 Fra figur til tekst

Forvaltningsplanen fra 2006 og dens oppdatering i 2011 ble foreslått og godkjent under Regjeringen Stoltenberg II. Klima- og miljødepartementet (2015a) har beskrevet at forvaltningsplanens definerer iskanten som et særlig verdifullt og sårbart område, avgrenset til der det forekommer is 30 prosent av dagene i april. I analyse av forvaltningsplanene fra 2006 og 2011 er det ikke mulig å finne samme definisjon. Det finnes en figur som tydelig viser iskanten i begge forvaltningsplanene, men ikke en skriftlig definisjon. I forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fra 2011 står iskanten beskrevet som et

område med høy biologisk produktivitet og et viktig beiteområde med høy individtetthet av mange typer organismer (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011, s. 26). Videre står det at man ønsket å konsekvensutrede områdene vest for avgrensningslinjen i Barentshavet sør, når overenskomsten med Russland om avgrensningen i området ble ratifisert av begge land (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011).



Figur 4 - Figur som illustrerer iskanten og polarfronten i forvaltningsplanen fra 2011 (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011, s. 131).

Her ser man hvordan polarfronten og iskanten illustreres i forvaltningsplanen fra 2011. Det gjøres på samme måte i den første forvaltningsplanen fra 2006. Iskanten og polarfronten er de to linjene øverst i figuren, markert i mørkeblå, med beskrivelsen ”Områder der det ikke skal

igangsettes petroleumsvirksomhet”. Men det eksisterer ingen skriftlig definisjon. Det var først med oppdateringen fra 2015, at iskanten endret seg fra å kun være en figur til å bli en skriftlig definisjon. I intervju forklarte statssekretær i Klima- og miljødepartementet, Lars Andreas Lunde, at de prøvde å få tak i den skriftlige definisjonen da de satt i opposisjon under den rødgrønne regjeringen:

Vi prøvde den gang å få den forrige regjering til å si hvordan [iskanten] var definert. Det fikk vi ikke svar på, vi spurte, det eneste vi fikk svaret fra daværende olje- og energiminister om at iskanten er den til en hver tid fysisk iskant, altså ikke noen faglig eller statistisk definisjon. Men at det er den til enhver tid observerte iskant. Og ikke noen svar på hva som lå til grunn for den iskant slik som den ble presentert i forvaltningsplanen fra [2011].

Her problematiserer Lunde også bruken av begrepet ”den observerte iskant”. Siden de ikke fikk noen skriftlig definisjon, poengterte Lunde: ”Jeg kjente ikke til definisjonen før jeg kom hit til departementet. (...) Den var kjent innad i departementet, men ikke kjent for Stortinget.” Dette viser hvordan det var vanskelig å forholde seg til bare en figur i forvaltningsplanen, spesielt når iskantens beliggenhet fikk større politisk betydning ved åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.

Boks 2.5 Definisjon av iskanten som et særlig verdifullt og sårbart område

Iskanten er definert som et særlig verdifullt og sårbart område som omfatter de havområdene der iskanten vanligvis vil befinne seg gjennom året når den beveger seg frem og tilbake mellom sitt årlige maksimum og minimum. Avgrensningen av iskanten som et særlig verdifullt og sårbart område er satt der det forekommer havis 30 % av dagene i april måned basert på en tidsserie med satellitobservasjon av isutbredelse for 30-årsperioden 1985–2014. Kriteriet for fore-

komst av is er en iskonsentrasjonen større enn 15 %, som betyr at isen dekker mer enn 15 % av havoverflaten. Dette er i samsvar med internasjonal standard. Hyppigheten av havis beregnet på denne måten kalles «isfrekvens», og gir på kort sikt et uttrykk for sannsynligheten for forekomst av havis i den perioden beregningen er gjort for (se figur 2.21 og 2.22). Den oppdaterte avgrensningen av iskanten som et særlig sårbart og verdifullt område fremgår av figur 2.23.

Figur 5 - Definisjon av iskanten i den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 34)

Definisjonen sier:

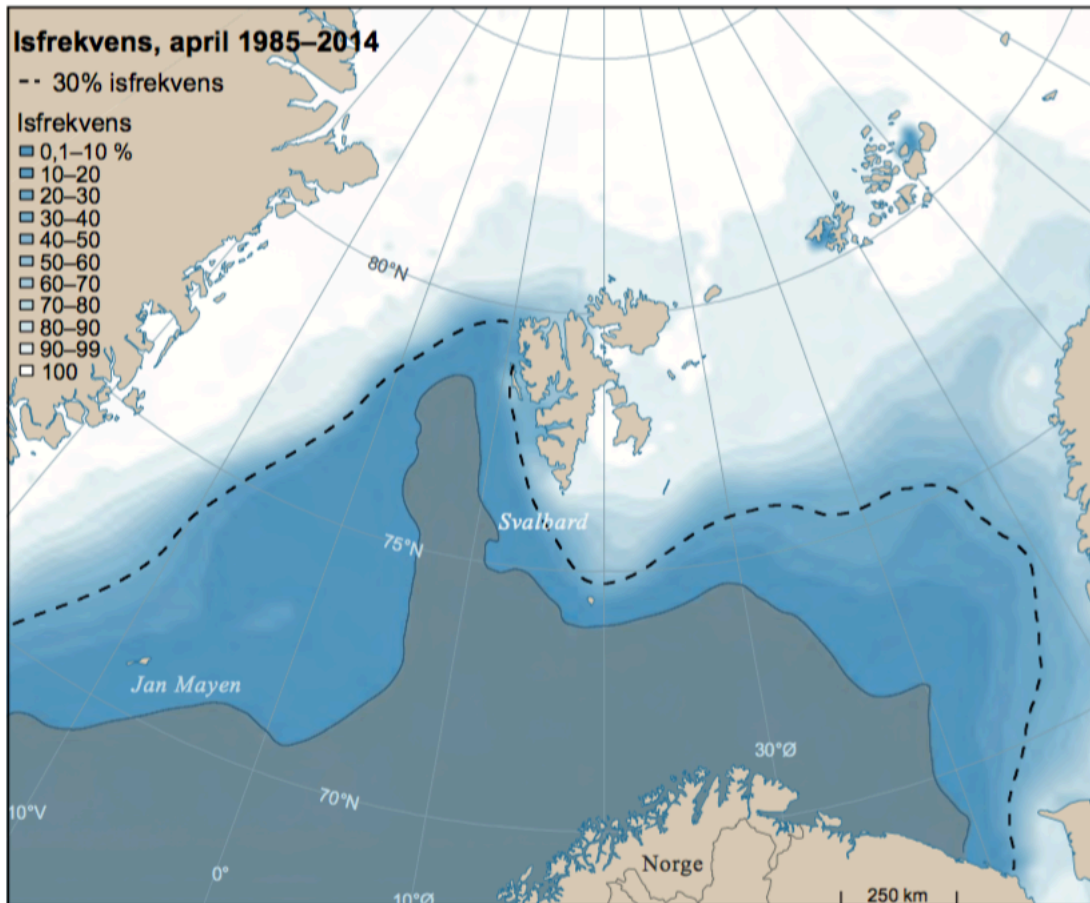
Iskanten er definert som et særlig verdifullt og sårbart område som omfatter de havområdene der iskanten vanligvis vil befinne seg gjennom året når den beveger seg frem og tilbake mellom sitt årlige maksimum og minimum.

Avgrensningen av iskanten som et særlig verdifullt og sårbart område er satt der det forekommer havis 30 % av dagene i april måned basert på en tidsserie med satellittobservasjon av isutbredelse for 30-årsperioden 1985 – 2014. Kriteriet for forekomst av is er en iskonsentrasjon større enn 15 %, som betyr at isen dekker mer enn 15 % av havoverflaten. Dette er i samsvar med internasjonal standard. Hyppigheten av havis beregnet på denne måten kalles «isfrekvens», og gir på kort sikt et uttrykk for sannsynligheten for forekomst av havis i den perioden beregningen er gjort for. (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 34)

Forvaltningsplanen viser til at iskanten defineres som et særlig verdifullt og sårbart område, avgrenset til der det forekommer is 30 prosent av dagene i april (Klima- og miljødepartementet, 2015a). Det påpekes også at bruken av 15 prosent iskonsentrasjon for beregning av is er i samsvar med internasjonal standard. I tillegg sies det at isfrekvensen på kort sikt gir uttrykk for sannsynligheten for forekomst av is. Men isfrekvensen sier bare at det har vært is der, ikke hvor mye is det har vært i et område. Måten denne definisjonen er formulert på gjør at den fremstår veldig vitenskapelig. Men som vi så ovenfor, mener Vongraven fra Polarinstituttet at det er en politisk beslutning.

Hvilken klimamodell man bruker får konsekvenser. I forvaltningsplanen er iskanten basert på data fra perioden 1985-2014 (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015). I arbeid med klima bruker man gjerne slike 30-årsperioder, for å beskrive hva som regnes som ”normalt”. Typisk regner man med 30 års normalperioder, der nåværende periode er fra 1961 til 1990. Ved bruk av denne metodikken er det perioden 1961 til 1990 som skal brukes inntil 2021, da man vil gå over til å benytte perioden 1991 til 2020. Tallene Regjeringen Solberg bruker, baserer seg på en flytende klimaperiode, representert ved de til en hver tid siste 30 årene. Det kan argumenteres for at dette er mer korrekt i arbeid med klimaendringer, fordi klimaet konstant er under endring, men man kan også spørre hvorfor endringen i metodikken ble gjort akkurat nå, ser vi den i sammenheng med 23. konsesjonsrunde.

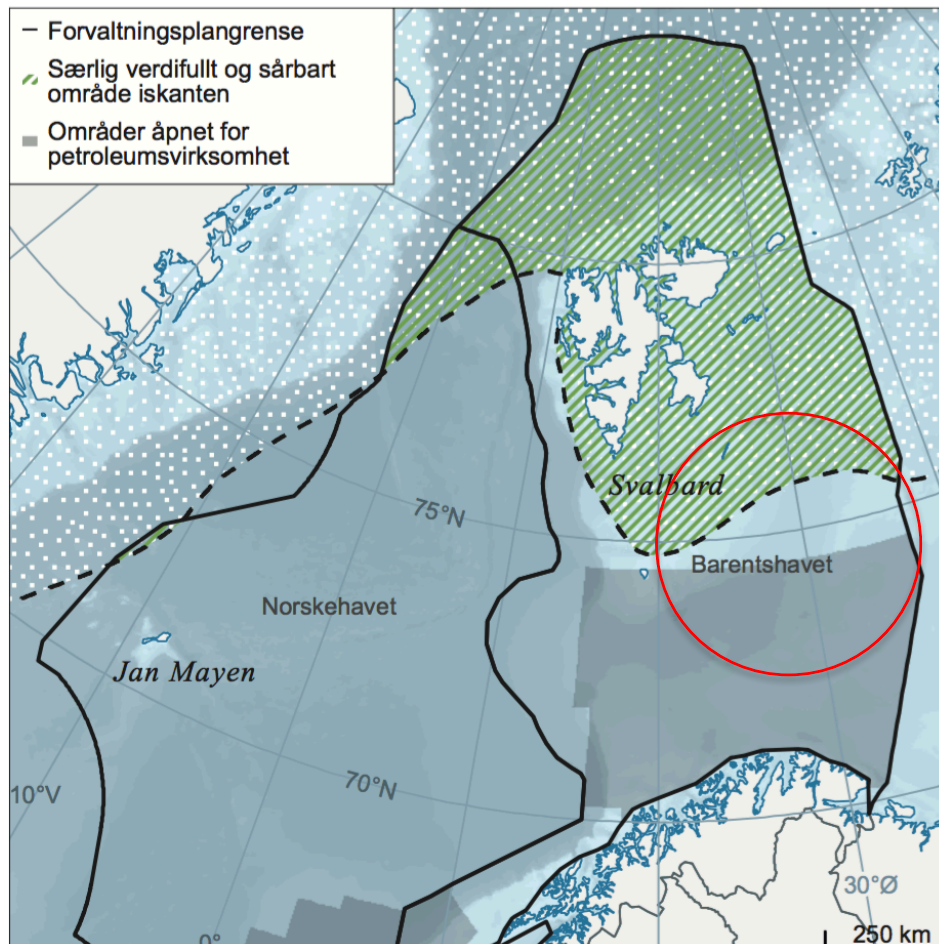
Figur 6 er et kart fra oppdateringen av forvaltningsplanen. Det viser isfrekvens, som sier noe om hvor ofte det forekommer is i et område. Det sier altså ingenting om hvor mye is det er. Når man bruker 15 prosent iskonsentrasjon, betyr det at der det er mindre enn 15 prosent is innenfor et område, vil det ikke regnes som is. Det betyr likevel at det kan forekomme is utenfor den grensen som er tegnet inn på kartet ovenfor. Dette er altså en grense som går lenger sør enn den inntegnede 30 prosent-grensen.



Figur 6 – Isfrekvens, april 1985-2014 (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 33).

4.2.2 Dynamisk iskant – dynamisk forvaltning?

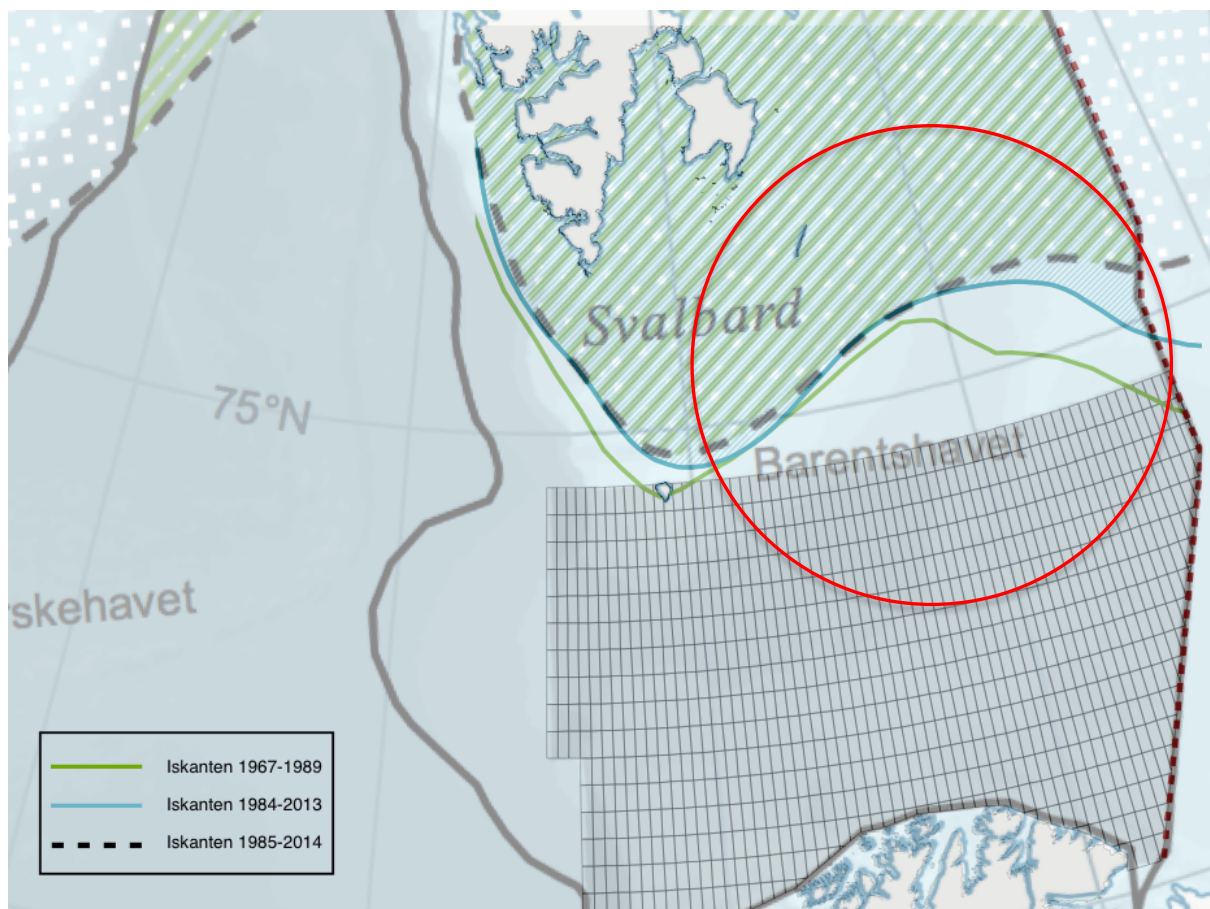
Ved å endre fra normalperiode til en dynamisk, flytende klimaperiode, gjør man også at linjen som illustreres på kart vil kunne flytte seg fra år til år. Dette skjedde fra man offentliggjorde at forvaltningsplanen skulle oppdateres med nye data for iskanten, til den oppdaterte versjonen ble offentliggjort. Her skal vi se på de forskjellige iskantene.



Figur 7 – Den oppdaterte iskanten og områdene åpnet for petroleumsvirksomhet (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 35)

I figur 7 ser man den oppdaterte iskanten sammen med området som er åpnet for petroleumsvirksomhet. Den røde markeringen viser området med iskanten og åpningsområdet. Åpningsområdet er markert i grått, og iskanten i grønt, med svart stiplet linje ytterst. I følge den oppdaterte forvaltningsplanen er det altså ikke noen motsetning å unngå petroleumaktivitet ved iskanten og samtidig åpne opp for aktivitet i nye områder lenger nord. Her er det to hovedproblemer: det første går ut på at iskanten er et dynamisk område som endres fra dag til dag og time til time. Det andre er at aktører er uenige i forvaltningsplanens fremstilling.

I kartet under har jeg lagt to kart oppå hverandre for å illustrere iskantens bevegelse i dokumentene. Jeg har benyttet kartet fra den foreløpige oppdateringen av iskanten som ble publisert 20. januar, og kartet som finnes i den oppdaterte forvaltningsplanen (sett over). Ved å legge de to kartene oppå hverandre, ser man hvordan iskanten har flyttet seg nordover fra forvaltningsplanene i 2006 og 2011 til 2015.



Figur 8 - Forskjellige versjoner av iskanten, basert på kart fra Meld. St. 20 (2014-2015) (2015, s. 35) og Klima- og miljødepartementet (2015b)

Her ser man tre forskjellige versjoner av iskanten, den røde sirkelen markerer det relevante området. Den grønne linjen er fra forvaltningsplanen i 2006 og 2011. Den går inn i åpningsområdet Barentshavet sørøst. Åpningsområdet er den ytterste delen til høyre av det grå området. Den blå linjen viser iskanten slik den ble presentert av KLD 20. januar 2015, da de offentliggjorde at oppdateringen skulle komme. Den svarte stiplede linjen viser iskanten slik den foreligger i den oppdaterte forvaltningsplanen fra 2011. Her kan man se hvordan iskanten har flyttet seg nordover gjennom dokumenter og behandling av saken. Spesielt interessant er det å se hvor stor forskjell det har vært fra 20. januar 2015 til oppdateringen kom senere i 2015. Dette skjer fordi man har benyttet en flytende klimamodell. Fra 20. januar til den oppdaterte forvaltningsplanen har man endret tidsperioden fra 1984-2013 til 1985-2014, noe som har ført til at linjen har trukket seg lenger nord.

4.2.3 KLDs faktiske iskant

I oppdateringen av forvaltningsplanen (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 44) står det:

I tråd med de rammer Stortinget har sluttet seg til for 23. konsesjonsrunde, settes det tidsbegrensninger for leteboring langs den faktiske/observerte iskanten (der isen til enhver tid befinner seg). Disse tidsbegrensningene har regjeringen i 23. konsesjonsrunde gjort gjeldende for hele Barentshavet. Med de rammene som settes for nye utvinningstillatelser i Barentshavet ivaretas miljøverdiene ved iskanten.

I tillegg viser nyere havisdata at iskanten, slik den er fastsatt på bakgrunn av isdata fra perioden 1985–2014, ligger nord for de områdene som er åpnet for petroleumsvirksomhet. Definisjonen av iskanten er grundig omtalt i kapittel 2 i denne meldingen.

Dette innebærer at det ikke vil drives petroleumsvirksomhet ved iskanten i denne stortingsperioden.

Her fremgår det at tidsperioden for dataene er endret. Tallene baserer seg på en flytende normalperiode, representert ved de til en hver tid siste 30 årene, i stedet for en normalperiode. Her bruker også Klima- og miljødepartementet betegnelsen av iskanten først brukt av Olje- og energidepartementet: *den faktiske/observerte iskanten*. OEDs beskrivelse står det nærmere om under. Sammen med denne betegnelsen, som ikke gjengir definisjonen de selv bruker i meldingen, står det at tidsbegrensninger og nye data gjør at det ikke vil drives petroleumsvirksomhet ved iskanten i denne stortingsperioden.

Det at departementet benytter både en spesifikk definisjon av iskanten, mens man samtidig omtaler den som den faktiske/observerte iskanten er forvirrende, og illustrerer hvordan det finnes polyfoniske perspektiver både i regjeringen, i KLD og i forvaltningsplanen. Man lager en bestemt grense for iskanten, samtidig som grensen ikke får en betydning ved å senere snakke om den faktiske/observerte iskanten. Sammen med tidsbegrensningene muliggjør dette aktivitet så lang opp som til Svalbard, hvis dette området hadde vært åpnet for petroleumsvirksomhet.

4.3 Olje- og energidepartementets *faktiske* iskant

Det ble klart allerede i oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fra 2011 at man ønsket å konsekvensutrede områdene vest for avgrenselinjen i Barentshavet sør, når overenskomsten med Russland om avgrensningen i området ble ratifisert av begge land (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011). Regjeringen Stoltenberg ønsket videre å legge frem en stortingsmelding som anbefalte å åpne disse områdene for petroleumsvirksomhet, dersom

konsekvensutredningen ga grunnlag for det. Etter over 40 år med forhandlinger, ble Russland og Norge enige om avgrensningen om samarbeid i Barentshavet 15. september 2010. Tre år senere kom forslaget fra Regjeringen Stoltenberg om å åpne av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet: *Meld. St. 36 2012–2013 Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet*. Bare tittelen sier oss mye: Åpningen av området for petroleumsvirksomhet er noe som vil være positivt for en hel landsdel. Petroleumsvirksomhet i sin helhet blir derfor forsøkt definert som noe godt.

Innledningsvis stadfester man petroleumsvirksomhetens rolle i Norge: ”Petroleumsvirksomheten er Norges største næring, målt i verdiskaping, statlige inntekter og eksportverdi. Norsk petroleumsvirksomhet har bidratt til betydelig verdiskaping og sysselsetting i flere tiår.” (Meld. St. 36 (2012-2013), 2013, s. 5) Hovedmålet for norsk petroleumspolitikkk blir beskrevet som å “legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv.” (s. 6) I kapittel to adresserer meldingen andre aspekter ved petroleumsvirksomhet:

Verden vil trenge mer energi i årene fremover. Økonomisk vekst og bedring i levestandard, befolkningsøkning, økt urbanisering samt energi- og miljøpolitikk vil drive utviklingen i energibruken. Veksten vil være særlig stor i de fremvoksende økonomiene og i utviklingslandene hvor energibruken per innbygger er lav og energifattigdommen omfattende. (Meld. St. 36 (2012-2013), 2013, s. 7)

Her fremstilles det å drive med petroleumsvirksomhet som en nødvendighet. Det er en energisak, og det er en sak om økt levestandard. I tillegg blir petroleumsvirksomhet beskrevet som en miljøsak: ”Overgang fra karbonintensivt kull til renere gass i energiforsyningen kan i mange land gi store reduksjoner i utslipp av klimagasser.” (s. 7) I retrospekt er det også interessant å se hvordan de spår oljeprisens fremtid:

Stigende etterspørsel, høyere kostnader innenfor oljeproduksjon og OPECs markedsregulering peker mot at oljeprisene vil kunne holde seg på historisk sett høye nivåer på lang sikt. De fleste prisprognoser peker mot at oljeprisen vil holde seg på nivåer som vil gjøre det lønnsomt å lete etter, bygge ut og produsere de gjenværende oljeressursene på norsk sokkel, såfremt kostnadsutviklingen holdes under kontroll. Fremtidig etterspørsel og pris er følsom for mange elementer, herunder global økonomisk utvikling og klimapolitikk. (s. 7)

Fra siste halvdel av 2014 så man et historisk fall i oljeprisen. Det har fått store konsekvenser, og gjør dyrere felt ulønnsomme. Dette vil kunne få direkte påvirkning for saken: med en så lav oljepris at aktivitet ved iskanten er uaktuelt, er det ikke sikkert at det vil være aktuelt med konflikt om iskanten likevel.

4.3.1 En trykkfeil med konsekvenser


38	Meld. St. 36	2012–2013
Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet		
<i>Regjeringen vil:</i>		
<ol style="list-style-type: none">1. Åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.2. I kystsonen nærmere enn 65 km fra grunnlinjen vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 1. mars – 31. august.3. I områder nærmere enn 50 km fra iskanten vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 15. desember – 15. juni.4. I tråd med punktene ovenfor gjelder følgende for Barentshavet sørøst i 23. konsesjonsrunde:<ol style="list-style-type: none">a. Når selskapene bes om å nominere areal inkluderes ikke arealet i et belte på 35 km fra grunnlinjen.b. Ved utlysning gjelder følgende rammer:<ul style="list-style-type: none">– I området mellom 35 km og 65 km fra grunnlinjen i åpningsområdet vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 1. mars – 31. august.– I områder nærmere enn 50 km fra den faktiske/observerte iskanten vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 15. desember – 15. juni.		
Dette legger ikke føringer på definisjonen av iskanten og polarfronten i neste forvaltningsplan.		

Figur 9 – Utsnitt fra stortingsmeldingen om åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet, for tilleggsmeldingen (Meld. St. 36 (2012–2013), 2013, s. 38).

Meldingen om åpningen av Barentshavet sørøst ble fremmet i statsråd 26. april 2013, og tildelt Energi- og miljøkomiteen tre dager senere. Innstillingen fra Energi- og miljøkomiteen kom 13. juni, og stortingsdebatt og vedtak skjedde 19. juni. En knapp uke før Energi- og miljøkomiteen fremmet sin innstilling, kom Olje- og Energidepartementet med en tilleggsmelding til stortingsmeldingen: *Meld. St. 41 2012–2013 Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet*. Energi- og miljøkomiteen fikk denne tildelt tre dager før en felles innstilling for de to dokumentene ble avgitt 13. juni. I tilleggsmeldingen forklares det at grunnen til at de fremmet den var at i den opprinnelige meldingen var det skjedd en feil i trykkeprosessen: ”I dette avsnittet gis det en gjennomgang av endringen som følge av den feil som ble gjort i trykkeprosessen for Meld. St. 36 (2012–2013).” Hele dokumentet er på knappe to sider. Her byttes hele side 38 i den opprinnelige meldingen ut, som vil si den punktvis oversikten over hva regjeringen vil. Det er punkt 2 og 3 som er endret, og der heter det i tilleggsmeldingen:

2. Fastlegge de helhetlige rammene for petroleumsvirksomhet i forvaltningsplanene for hvert havområde. Ved oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet, behandles Barentshavet sør og Barentshavet sørøst som ett område. For Barentshavet sørøst legges det til grunn de samme rammene for petroleumsvirksomhet som for de allerede åpnete områdene i Barentshavet sør. I områdene ved iskanten og polarfronten skal det ikke igangsettes petroleumsvirksomhet nå. Spørsmålet om petroleumsvirksomhet ved iskanten og polarfronten vil bli vurdert på nytt i forbindelse med neste oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet. Dette er ikke til hinder for at det kan drives petroleumsvirksomhet i hele Barentshavet sørøst.

3. Igangsette et arbeid med sikte på å identifisere og utrede operasjonelle usikkerhets- og risikofaktorer ved petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst. (Meld. St. 41 Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013), 2013, s. 2)

 <p>Meld. St. 41 (2012–2013) Melding til Stortinget</p> <hr/> <p>Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet</p> <p><i>Tilråding fra Olje- og energidepartementet 7. juni 2013, gjeldende i stortingssammenheng. (Regjeringen Stoltenberg II)</i></p> <p>1 Bakgrunn</p> <p>Regjeringen la 26. april 2013 frem Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. Stortingets melding er til behandling i Stortinget.</p> <p>Innholdet i Meld. St. 36 (2012–2013) ligger fast. Det skjedde imidlertid en feil i trykkeprosessen. For å rette opp denne feilen fremmer regjeringen denne tilleggsmeldingen.</p> <p>2 Endring i Meld. St. 36 (2012–2013)</p> <p>Det vises til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.</p> <p>Som følge av en feil i trykkeprosessen er det behov for å rette opp teksten på side 38 i Meld. St. 36 (2012–2013). Teksten på side 38 skal lyde:</p> <p><i>Regjeringen vil:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. 	<p style="text-align: right;">2 Meld. St. 41 2012–2013 Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet</p> <p>a. Når selskapene bes om å nominere areal inkluderes ikke arealet i et belte på 35 km fra grunnlinjen.</p> <p>b. Ved utlysning gjelder følgende rammer:</p> <ul style="list-style-type: none"> – I området mellom 35 km og 65 km fra grunnlinjen i åpningsområdet vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 1. mars – 31. august. – I områder nærmere enn 50 km fra den faktiske/observerte iskanten vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 15. desember – 15. juni. <p>Dette legger ikke foringer på definisjonen av iskanten og polarfronten i neste forvaltningsplan.</p> <p>3 Nærmere om endringen</p> <p>I dette avsnittet gis det en gjennomgang av endringen som følge av den feil som ble gjort i trykkeprosessen for Meld. St. 36 (2012–2013).</p> <p>Korrigeringen gjelder for tekst på side 38 i Meld. St. 36 (2012–2013).</p> <p>Punktene 1 og 4 er ikke endret.</p> <p>Punktene 2 og 3 fra Meld. St. 36 (2012–2013) utgår. Forholdene omtalt i punktene som utgår er riktig fremstilt gjennom punkt 4 og det nye punkt 2.</p> <p>Det fremgår av Meld. St. 36 (2012–2013) at de helhetlige rammene for petroleumsvirksomhet blir fastlagt i forvaltningsplanene for hvert enkelt havområde. Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten setter rammer for petroleumsvirksomhet i kystsonen og i områdene ved iskanten og polarfronten som også gjelder åpningsområdet i Barentshavet sørøst.</p> <p>Det fremgår videre av meldingen at regjeringen foreslår å åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. Samtidig foreslås rammene for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst konkretisert og supplert på bakgrunn av den kunnskapen som har fremkommet og de vurderinger som er gjort i forbindelse med åpningsprosessen. Det uendrede punkt 4, sammen med det nye punkt 2, oppsummerer regjeringens forslag til konkretisering og supplering av rammene for petroleumsvirksomhet i området.</p> <p>Det fremkommer av Meld. St. 36 (2012–2013) at det for å sikre forsvarlig petroleumsvirksomhet, er viktig at relevante operasjonelle usikkerhets- og risikofaktorer er godt forstått og ivarett for leteboring og utbygging skjer. Et arbeid for å identifisere og utrede operasjonelle usikkerhets- og risikofaktorer ved petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst må derfor gjennomføres. At et slikt arbeid skal igangsettes stadfestes i det nye punkt 3.</p> <p>4 Økonomiske og administrative konsekvenser</p> <p>Innholdet i denne tilleggsmeldingen har ikke økonomiske og administrative konsekvenser ut over det som fremkommer i Meld. St. 36 (2012–2013).</p> <p style="text-align: right;">Olje- og energidepartementet</p> <p style="text-align: right;">tilråd:</p> <p style="text-align: right;">Tilråding fra Olje- og energidepartementet 7. juni 2013 om Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet blir sendt Stortinget.</p>
--	--

Figur 10 – Tilleggsmelding til åpningsmeldingen av Barentshavet sørøst for petroleumsaktivitet.

Meldingen sier at det ikke skal igangsettes petroleumsvirksomhet i områdene ved iskanten og polarfronten nå, men at dette skal bli vurdert på nytt i forbindelse med neste oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet. Samtidig sier den at dette ikke er til hinder for at det kan drives petroleumsvirksomhet i hele Barentshavet sørøst. Dette er skrevet på et tidspunkt da den gjeldende forvaltningsplanen er forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fra 2011.

I den versjonen ligger iskanten innenfor Barentshavet sørøst. Det betyr tilsynelatende at det er deler av åpningsområdet der det ikke kan drives petroleumsaktivitet, skal man følge forvaltningsplanen og åpningsmeldingen som sier at en ikke skal ha petroleumsvirksomhet ved iskanten. Likevel sier åpningsmeldingen at man nettopp *kan* drive petroleumsvirksomhet i hele åpningsområdet. På den måten ser OED en helt annen iskant en mange andre aktører, som for eksempel miljøorganisasjoner og opposisjonen. Dette viser hvordan et enkelt fenomen kan tolkes på vidt forskjellige måter. Selv om man skulle trodd det ikke var mulig å tolke et naturfenomen som en iskant forskjellig, viser denne saken at det er det.

Det ble ikke tillatt med leteboring i oljeførende lag mellom 15. desember og 15. juni, i områder nærmere enn 50 kilometer fra den observerte iskanten, den faktiske iskanten (Meld. St. 36 (2012-2013), 2013, s. 38). Denne formuleringen om iskanten er interessant: Hva menes egentlig med den *faktiske* iskanten, eller den *observerte* iskanten? Hvordan kan man referere til en faktisk, eller observert iskant, når det er stor uenighet om hvor den er? Og hvordan fungerer en slik referanse i forvaltningsarbeidet?

Det er dermed flere ting ved åpningsmeldingen for Barentshavet som er viktig å studere. For å oppsummere: OED fremstiller åpningen som noe positivt, ikke bare for Norge der ord som verdiskaping og sysselsetting brukes, men også for verden og det globale miljøet fordi norsk olje og gass er bedre enn utenlandsk kull. I tillegg er det behandlingen og beskrivelsen av iskanten: den blir beskrevet som den ”faktiske/observerte iskanten”, som blir noe annet enn det Klima- og miljødepartementet jobber med gjennom forvaltningsplanen. Den skal vi se nærmere på nå.

OED benytter samme beskrivelse av iskanten i utlysningen av 23. konsesjonsrunde. Denne ble kunngjort i en pressemelding fra OED 20. januar 2015. Her står det:

Petroleumsvirksomheten i Norge skjer under strenge krav til helse, miljø og sikkerhet og ivaretagelse av det ytre miljø. Det tillegges stor vekt å sikre god sameksistens med andre næringer. Dette ligger også til grunn for 23. konsesjonsrunde, der det blant annet settes tidsbegrensninger for leteboring for å ivareta hensynet til viktige miljøverdier langs den faktiske/observerte iskanten (der isen til enhver tid befinner seg). (Olje- og energidepartementet, 2015b)

OEDs iskant er der iskanten til en hver tid befinner seg. Det er en ganske annen iskant enn miljøorganisasjoners og opposisjonens iskant. Det er også en ganske annen iskant enn den KLD selv har definert, til tross for at de også benytter OEDs iskantbeskrivelse. Ella Bye Mørland, senior kommunikasjonsrådgiver i Olje- og energidepartementet sier:

Iskanten er et dynamisk system. På sommerstid vil iskanten befinne seg nord for Svalbard, mens den på sitt maksimale vil være sør for Svalbard. Ved eventuell boring av undersøkelsesbrønner vil selskapene måtte ha kontroll på hvor iskanten til en hver tid faktisk befinner seg. Dette er ikke utelukkende på grunn av vilkåret som myndighetene har satt, men også ut fra operasjonelle hensyn. Dette innebærer at iskanten vil bli overvåket ved operasjoner, og dermed er vilkåret knyttet til observert iskant.

Mørland refererer til observert iskant, altså hvor den til en hver tid befinner seg. Med første øyekast virker det, gjennom forvaltningsplanen, som om regjeringens politikk er at det ikke skal være petroleumsaktivitet nær iskanten slik de har definert den, og slik den foreligger på deres kart (som en tydelig linje). Men ved å se nærmere på KLDs forvaltningsplan fra 2015, og OEDs dokumenter og uttalelser, ser man at de ønsker å forholde seg til iskanten der den til en hver tid befinner seg.

4.3.2 Iskanten og polarfronten

Flere fra opposisjonen under den rødgrønne regjering har kommentert nettopp rundt ordleggingen i åpningsmeldingen. I diskusjonen rundt ordbruken, som i stortingsdebatten 19. juni 2013 kommer også et annet begrep inn i bildet: Polarfronten. Polarfronten er skillet der atlantisk vann møter kaldt arktisk vann, og er et viktig næringsområde for flere arter (Winther & Berthinussen, 2014). Polarfronten har også vært likestilt med iskanten i forvaltningsplanene, der det står at det ikke skal drives petroleumsvirksomhet ved iskanten og polarfronten. Oskar J. Grimstad fra FrP sa under stortingsdebatten 19. juni 2013:

No var statsråden for så vidt litt inne på det, men under opninga av Barentshavet søraust blir det ein del utfordringar i form av is, tøft vêr og vindforhold som er spesielle, og ikkje minst når det gjeld oljevernutstyr og å kunne ha ein type utstyr som er hensiktsmessig i polare strøk. Nettopp i den samanhengen har det, som det blei nemnt tidlegare også, vore ei form for dobbeltkommunikasjon når ein seier på den eine sida at grensa skal gå ved polarfronten og iskanten, mens det andre plassar blir sagt at ein skal opne heile Barentshavet søraust. Også med det bakteppet at det er gitt eit inntrykk av at statsråden ønskjer oljeboring heilt opp til Nordpolen – legg ein media sin presentasjon til grunn, er dette ein aktualitet – hadde det

vore greitt om statsråden nytta anledninga no til klart å definere kva ein legg i desse to, "polarfronten og iskanten" og "heile Barentshavet sørøst".

Representanten Grimstad kaller dette for dobbeltkommunikasjon: man skal ikke ha petroleumsaktivitet ved iskanten eller polarfronten, men det er ikke til hinder for petroleumsaktivitet i hele Barentshavet sørøst. I forvaltningsplanen som gjaldt på det tidspunktet, oppdateringen fra 2011, var det ingen skriftlig definisjon, men iskanten var markert på et kart: der var den innenfor åpningsområdet Barentshavet sørøst. Hva betyr det da, at man skal åpne hele Barentshavet sørøst, men ikke drive petroleumsaktivitet ved iskanten? Det viser daværende olje- og energiminister Ola Borten Moe i sitt svar til Grimstad under stortingsdebatten 19. juni 2013:

Vi åpner nå hele Barentshavet sørøst for leteaktivitet. Det vil være grunnlaget for 23. konsesjonsrunde. Jeg håper og tror at vi i den 23. konsesjonsrunden vil oppleve interesse for tildelinger i disse områdene. Det er i og for seg også en del av poenget. De rammene som legges ved dette stortingsvedtaket, vil gjelde for den 23. konsesjonsrunden.

Senere sier han:

Det er derfor forvaltningsplanen fastslår at man i denne perioden ikke skal ha aktivitet i disse områdene, og det er også derfor vi nå foreslår boretidsbegrensninger i det dokumentet som nå ligger på bordet. (...) La det ikke herske noen tvil: Med vedtaket som her fattes, vil det ikke foregå boring i oljeførende lag i eller i umiddelbar nærhet av iskanten.

Borten Moe sier altså at det ikke skal være petroleumsaktivitet ved iskanten, samtidig som man skal åpne hele Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. Det kan virke som Borten Moe selv definerer at iskanten ikke ligger i åpningsområdet, selv om den gjør det i forvaltningsplanen. Det er boretidsbegrensningen som gjør det hele mulig. Den gjør at man kan ha aktivitet i hele åpningsområdet om sommeren når isutbredelsen er lav. Den tar likevel ikke høyde for helårsdrift. Kjell Ingolf Ropstad fra KrF er ikke helt fornøyd med svaret:

Når en definerer iskanten og polarfronten som bevegelig, og «den til enhver tid observerte», er det slik å forstå at statsråden tenker å lyse ut områder for åpning? Dersom det gjøres funn – er det ikke egentlig slik at det ikke kan startes produksjon der?

Ola Borten Moe forklarer at det er neste behandling av forvaltningsplanen som vil legge rammene for helårlig aktivitet. Åpningsmeldingen tar kun for seg rammene for 23. konsesjonsrunde, utlysning og eventuell leteboring. På den måten utsetter de spørsmålet om helårlig aktivitet, permanent drift, i hele åpningsområdet, og potensielt ved iskanten, til senere.

Går vi frem til den oppdaterte forvaltningsplanen, kan vi se at polarfronten ikke nevnes sammen med iskanten lenger. Det samme kan vi se i samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene og støttepartiene. I kontroversen diskuteres kun iskanten. Hva har skjedd med polarfronten? Og hvorfor har den falt ut av dokumentene? Dette illustrerer dokumentenes effekt: Det at polarfronten ikke lenger nevnes, kan, som definisjonen av iskanten, få konsekvenser for politikken.

4.4 Polarinstituttets iskantsone

Når faktagrunnlaget til oppdateringen av iskanten kom fra Polarinstituttet, hva mener så de om saken? Som vist i forrige kapittel, bruker de en annen definisjon av iskanten enn departementet. I denne delen skal vi gå nærmere inn på de to dokumentene fra Polarinstituttet som er sentrale i kontroversen om iskanten: Høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde og iskantnotatet.

4.4.1 Høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde: En ny definisjon?

I høringsuttalelsen Polarinstituttet leverte 4. april 2014, råder de regjeringen til å ikke legge ut flere av de utlyste leteblokkene. Blant annet mener de at fire blokker direkte berører områdene polarfront og variabel iskant definert av forvaltningsplanen som særlige verdifulle områder (SVO)⁷. I tillegg er det områder sør for den oppdaterte iskanten, som likevel ligger nord for grensen for maksimal isutbredelse i 30-årsperioden 1984-2013. Polarfronten er i likhet med iskanten et område som preges av høyt biologisk mangfold. I forvaltningsplanen fra 2011 står det at det ikke skal igangsettes petroleumsvirksomhet ved verken polarfronten eller iskanten i løpet av den daværende stortingsperioden.

⁷ SVO er "områder som ut fra naturfaglige vurderinger har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen i havområdet, også utenfor områdene selv" (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015).

Høringsuttalelsen tar for seg 33 blokker i Barentshavet sørøst og 19 blokker i Barentshavet sør. Polarinstituttet sier at utlysningen av blokker til 23. konsesjonsrunde omfatter ”områder lengre nord enn tidligere, og nærmere særlig verdifulle og sårbare områder som Bjørnøya, polarfronten og iskanten.” (s. 1) Videre påpeker de at kunnskapsgrunnlaget om arter og økosystemer i Barentshavet sørøst er svært mangelfullt.

Polarinstituttet understreker i høringsuttalelsen at kunnskapsnivået ikke er tilstrekkelig. De skriver det er behov for mer kunnskap og økt forståelse for hvordan klimaendring vil påvirke miljøverdi og sårbarhet, og hvordan petroleumsaktivitet kan påvirke miljø og sårbarhet gitt de forventede klimaendringene (Winther & Berthinussen, 2014, s. 3). Her drar Polarinstituttet inn klimaendringer, men likevel med et lokalt fokus.

Seniorrådgiver ved Norsk Polarinstitutt Dag Vongraven, forklarer at det for dem var et veldig naturlig valg å bruke maksimal isutbredelse i høringsuttalelsen, fordi det for dem er faglig forsvarlig å bruke. Flere aktører har benyttet seg av denne høringsuttalelsen for å underbygge egne argumenter. Nils Harley Boisen, WWF, mener Polarinstituttet implisitt har laget en ny definisjon av iskanten med høringen til 23. konsesjonsrunde: ”Når du ser at de fraråder alle blokkene så å si nord for en linje de har tegnet på et kart⁸, så har de implisitt laget en ny definisjon på hvor grensen bør gå.” Også Ola Elvestuen, stortingsrepresentant for Venstre og leder av Energi- og miljøkomiteen på Stortinget, bruker høringsuttalelsen fra Polarinstituttet i sitt arbeid: ”Vi la til grunn det [faktagrnnlaget] vi hadde, som var Polarinstituttet sin høringsuttalelse til 23. konsesjonsrunde.” Her ser man at både WWF og Venstre benytter kunnskap fra Polarinstituttet i sitt arbeid. Videre argumenterer Elvestuen for at Polarinstituttet gjennom høringsuttalelsen har beskrevet definisjonen fra forvaltningsarbeidet som utdatert. I tillegg til dette har Polarinstituttet i notatet om iskanten skrevet:

En frittstående månedlig gjennomsnittsgrense for is, som er benyttet i forvaltningsplanen, sier ingenting om variasjonen gjennom måneden, og gir i så måte ingen informasjon om hvor iskant/iskantsonen ligger i denne perioden. Derfor er de månedlige maksimums- og minimumsgrensene mer anvendelige, da de sier noe om hvor grensen egentlig ligger og sammen med isfrekvens hvordan grensen forandrer seg over tid. (Norsk Polarinstitutt, 2014a, s. 6)

⁸ Her refererer Boisen til grensen for maksimal isutbredelse de siste 30 år.

Her går Polarinstituttet langt i å beskrive dagens definisjon som utdatert, slik WWF og Venstre mener de gjør i høringsuttalelsen. I tillegg kommer de med en anbefaling om å heller benytter månedlige maksimums- og minimumsgrenser. Legg merke til at de ikke sier noe om hvilken av dem man bør bruke, samtidig som de selv benytter maksimumsgrensen. Dette notatet skulle være basisen for den oppdaterte forvaltningsplanen, men det synes ikke som om regjeringen har tatt inn akkurat dette i arbeidet sitt.

4.4.2 Iskantnotatet: en del av forvaltningsplanens grunnlag

Notatet *Iskant og iskantsone – fremstillingen av iskantsonen som sårbart areal* (iskantnotatet), ble publisert av Polarinstituttet våren 2014. Dette var en del av kunnskapsgrunnlaget til den oppdaterte forvaltningsplanen. Notatet beskriver iskanten, eller *iskantsonen*, som et dynamisk område med forhøyet biologisk mangfold, og sårbarhet. De bruker bevisst begrepet iskantsone fremfor iskanten, for å vise at det er en gradvis overgang fra åpent hav til isfylte farvann (Winther, 2014). Videre har Polarinstituttet definert iskantsonen slik:

Iskantsonen er overgangen mellom åpent hav og havis. Avhengig av faktorer som vindretning og havstrømmer kan den bestå av alt fra løse små og store isflak som driver i et stort område, til en kompakt kant bestående av små isflak som er trykt sammen foran mer solid pakkis. Iskantsonen er svært dynamisk, pga. værpåvirkning og raske endringer. Endringer i romlig fordeling kan skje i løpet av timer eller dager. (Norsk Polarinstitutt, 2014b)

Iskantnotatet avsluttes med en klar oppfordring om å bruke maksimums- og minimum isutbredelse sammen med isfrekvensen for å gi en bedre beskrivelse av hvor iskanten befinner seg. I tillegg beskriver de tydelig hva de mener om dagens definisjon:

En frittstående månedlig gjennomsnittsgrense for is, som er benyttet i forvaltningsplanen, sier ingenting om variasjonen gjennom måneden, og gir i så måte ingen informasjon om hvor iskant/iskantsonen ligger i denne perioden. Derfor er de månedlige maksimums- og minimumsgrensene mer anvendelige, da de sier noe om hvor grensen egentlig ligger og sammen med isfrekvens hvordan grensen forandrer seg over tid. (Norsk Polarinstitutt, 2014a, s. 6)

Her kommer det frem at dagens definisjon i forvaltningsplanen, med bruk av isfrekvens, ikke gir et godt nok bilde av iskanten. Polarinstituttet mener at det vil være mer presist å benytte

maksimums- eller minimumsgrensene sammen med isfrekvens for å få et bedre bilde av hvor iskanten er og hvordan den forandrer seg over tid. Merk hvordan de ordlegger seg, for å virke mer separerte fra politikken: de sier maksimums- *eller* minimumsgrense. Ved bruk av minimumsgrense for is vil det trekke iskanten enda lenger nord enn forvaltningsplanens definisjon. Ser man det i sammenheng med høringsuttalelsen, ser vi hvordan de der bruker maksimums isgrense, mens i iskantnotatet prøver å forholde seg nøytrale.

4.5 Diskusjon

Temaet for dette kapittelet har vært iskanten som definisjon. Dette har vært viktig å se på, fordi det i løpet av saken om iskanten er kommet fram mange forskjellige måter å definere iskanten på. I forvaltningsarbeidet, og når iskanten blir politisk aktuell, holder det ikke bare å definere den som det området der havis møter det åpne hav i Arktis. Den store variasjonen i måten å definere og beskrive iskanten viser hvordan iskanten blir et tolkningsfleksibelt objekt i kontroversen om iskanten: aktører tolker iskanten forskjellig.

De forskjellige beskrivelsene av iskanten viser også at det finnes polyfoniske perspektiver innad i regjeringen, men også innad i KLD og den oppdaterte forvaltningsplanen fra 2015. Her defineres iskanten som der det er is 30 prosent av dagene i april de siste 30 år, samtidig som man beskriver den som den ”faktiske/observerte iskanten”. Dette er to forskjellige iskanter. Den faktiske/observerte iskanten vil variere gjennom hele året, og vil til tider ligge lenger nord enn 30 prosent grensen. Til tider vil den også kunne ligge lenger sør enn 30 prosent grensen. Iskanten er dynamisk, og ved å beskrive den faktiske/observerte iskanten, blir også beskrivelsen dynamisk. Det kan få konsekvenser for forvaltningen. Hvordan skal man forholde seg til en grense som stadig flytter seg? Det at man har mange forskjellige forståelser av iskanten gjør kontroversen enda mer komplisert, både å analysere og forstå.

I tillegg ser vi hvordan polarfronten, tidligere nevnt sammen med iskanten som et område der det ikke skal igangsettes petroleumsvirksomhet, er falt ut av både samarbeidsavtalen og forvaltningsplanen fra 2015. Dette viser hvordan dokumenter kan endre en sak, og hvordan de kan få praktiske konsekvenser.

Polarinstituttet har også utført grensearbeid, ved å skille mellom forvaltningsplanens definisjon som politisk bestemt i stedet for vitenskapelig. På den måten prøver de å skape et

tydelig skille mellom det politiske og det vitenskapelige. Likevel er det ikke alle aktører som kan se det skillet, og som oppfatter 30 prosent grensen som vitenskapelig bestemt. Men er det egentlig så enkelt? Hvis vi går tilbake til Jasanoff (2004), ser vi hvordan hun argumenterer for at kunnskapen og det sosiale (her: politikken) er produkter av hverandre, og ikke kan eksistere uten hverandre. Gjennom å ha sett på 30 prosent-grensens opphav og oppfatningen av den blant aktørene, kan vi se at den er et produkt av samproduksjon mellom vitenskap og politikk.

Tabell 2 - Aktører og definisjon av iskanten

Aktør	Iskantdefinisjon
Norsk Polarinstitut	Maksimal isutbredelse de siste 30 år (iskonsentrasjon større enn 15 prosent)
Regjeringen Solberg	Der det er is 30 prosent av dagene i april, målt fra de siste 30 år (iskonsentrasjon større enn 15 prosent)
Regjeringen Stoltenberg	Der det er is 30 prosent av dagene i april, 1967-1989 (unntatt 1976) (iskonsentrasjon større enn 15 prosent)
Olje- og energidepartementet	Den faktiske/observerte iskanten (der iskanten til en hver tid befinner seg)
Klima- og miljødepartementet	<ol style="list-style-type: none"> 1) Der det er is 30 prosent av dagene i april 2) Den faktiske iskanten (der iskanten til en hver tid befinner seg)
Opposisjonen	Venstre og KrF: Maksimal isutbredelse de siste 30 år Arbeiderpartiet: Støtter regjeringens definisjon
Miljøorganisasjoner (WWF og Bellona)	Maksimal isutbredelse de siste 30 år (iskonsentrasjon større enn 10 prosent)

I tabellen over kan man se en oversikt over de forskjellige måtene å definere iskanten på. Miljøorganisasjonene, støttepartiene og Polarinstitutet bruker samme definisjon. Vi kan også se at definisjonen ikke har endret seg mye fra Regjeringen Stoltenberg til Solberg – forskjellen er dataperioden. Arbeiderpartiet støtter Regjeringen Solbergs definisjon. KLD bruker to definisjoner, der den ene er lik OEDs definisjon. De forskjellige måtene å definere

iskanten på kan deles inn i tre: Maksimal isgrense, 30 prosent-grensen, og den faktiske/observerte iskanten. Merk at 30 prosent-grensen er forskjellig med tanke på tidsperiode, og maksimal isgrense kan være forskjellig med tanke på prosent iskonsentrasjon.

Det er altså mange måter å definere iskanten på, og i kontroversen er man ikke enige om hvilken måte som er best. Men måten man definerer den på vil få store konsekvenser for petroleumspolitikken. I neste kapittel skal vi se nærmere på kontroversen som prosess.

5 Iskanten som prosess

Etter å ha sett på selve definisjonen av iskanten, og hvordan aktørene har benyttet den, kan vi bevege oss videre til selve prosessen. Hva har påvirket kontroversen, og hvordan har det utviklet seg? Dette kapitlet vil vise hvordan politiske teknologier kan påvirke saken, og om det er mulig å lukke kontroversen.

I sist kapittel så vi hvordan iskantdefinisjonen oppstod tidlig på 2000-tallet. Som et sårbart område har det vært en viktig prioritering for forvaltningen. Men det var ikke før det ble aktuelt med petroleumsaktivitet i nærheten av områdene at debatten om iskanten ble relevant. Derfor vil dette kapitlet inkludere åpningsmeldingen av Barentshavet sørøst, 23. konsesjonsrunde, og så prosessen rundt oppdateringen av forvaltningsplanen.

5.1 Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet

Kun tre ganger tidligere har man åpnet nye arealer på norsk sokkel: i 1965, 1988 og 1994 (Innst. 495 S (2012-2013), 2013). Da Norge og Russland ble enige om avgrensningsslinjen i Barentshavet sør i 2010, kunne Regjeringen Stoltenberg starte arbeidet med å legge frem en stortingsmelding som anbefalte å åpne områdene vest for grensen for petroleumsaktivitet, dersom en planlagt konsekvensutredning ga grunnlag for det (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011). Som nevnt i kapittel 3 kom stortingsmeldingen om åpningen av Barentshavet i 2013, noen måneder før stortingsvalget der Regjeringen Solberg kom til makten. ”Åpningsmeldingen” vil her referere til to dokumenter, åpningsmeldingen og dens tilleggsmelding, så lenge noe annet ikke er spesifisert.

Olje- og energidepartementet benytter, som vist i kapittel 4, to forskjellige måter å beskrive iskanten på: de refererer både til forvaltningsplanens definisjon og til den faktiske/observerte iskanten. Men den faktiske/observerte iskanten er ikke den samme som forvaltningsplanens iskant. Det er altså et vanskelig mål å bruke i forvaltningsarbeid eller politikktutforming, fordi den er i konstant endring. Forvaltningsplanens definisjon baserer seg på en 30 års tidsperiode, og søker å reflektere en sannsynlighet for forekomst av is i området i april måned. Dette er to ganske forskjellige måter å beskrive iskanten på.

5.2 23. konsesjonsrunde: i konflikt med iskanten?

Etter at åpningsmeldingen kom i 2013, kunne regjeringen utlyse de nye områdene. Det skjedde gjennom 23. konsesjonsrunde, som omfattet 57 blokker eller deler av blokker. 34 av dem i Barentshavet sørøst, resten fordelt på 20 blokker i øvrige deler av Barentshavet og tre blokker i Norskehavet (Olje- og energidepartementet, 2015b). I pressemeldingen der utlysningen ble kunngjort uttalte olje- og energiminister Tord Lien:

Ved å starte petroleumsaktivitet i Barentshavet sørøst når vi en milepæl i norsk petroleumsvirksomhet. For første gang siden 1994 skal vi utforske et helt nytt område på norsk sokkel. Dette vil gi unike muligheter for verdiskaping, vekst og arbeidsplasser, særlig for Nord-Norge (Olje- og energidepartementet, 2015b).

Pressemeldingen understreker at petroleumsvirksomhet i Norge operer under strenge krav til helse, miljø og sikkerhet, i tillegg til miljøhensyn og sameksistens med andre næringer. Spesifikt pekes det på iskanten, og behovet for å ”ivareta hensynet til viktige miljøverdier langs den faktiske/observerte iskanten (der isen til enhver tid befinner seg).” Dette skal ivaretas gjennom tidsbegrensninger på leteboring. Lien forklarer: ”Med rammene som settes for nye utvinningstillatelser i Barentshavet ivaretas miljøverdiene ved iskanten. Rammene sikrer at det ikke blir igangsatt petroleumsvirksomhet ved iskanten i denne stortingsperioden,” (Olje- og energidepartementet, 2015b). Uttalelsene minner om åpningsmeldingen for Barentshavet sørøst fra Regjeringen Stoltenberg, og Ola Borten Moes uttalelser i behandlingen av saken.

Den konkrete ordbruken vitner om modifierende arbeid. Det betyr når noe bidrar til å transformere virkeligheten (Asdal, 2015b). Uttalelsene til Tord Lien viser at Olje- og energidepartementet prøver å modifisere saken: 23. konsesjonsrunde er en sak om arbeidsplasser, om verdiskaping og velferd. I de senere årene, med klima høyere oppe på dagsordenen, er slike forsøk på å endre en petroleumssak til en velferdssak ofte blitt møtt med motstand, gjerne fra miljøbevegelsen. Her får du to motpoler, der miljøbevegelsen heller vil modifisere det til en forurensnings sak, eller en klimasak.

Pressemeldingen går også nærmere inn på både de nye dataene om iskanten og samarbeidsavtalen. Den viser til at de nye dataene gjør at iskanten, slik den er definert i forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten, går nord for åpningsområdet. Når det gjelder

samarbeidsavtalen står det: ”I forståelse med samarbeidspartiene vil regjeringen legge frem en melding for Stortinget med en oppdatert beregning av iskanten i løpet av våren 2015.” Oppdateringen av forvaltningsplanen kobles dermed direkte til utlysningen av 23. konsesjonsrunde. Det legges også til grunn tidsbegrensninger for leteboring for 23. konsesjonsrunde. Hva skal petroleumsselskapene, eller Olje- og energidepartementet gjøre om det plutselig er is i områder som er åpnet for petroleumsaktivitet?

”Det er jo også det regjeringen sier, at [leteboring] skal skje på sommeren. Men samtidig er det jo ikke noe grunn til å drive leteboring hvis du ikke har noen ambisjon om å drive permanent drift,” sier Ola Elvestuen. Sigurd Enge fra Bellona er enig:

Oljeaktivitet, prøveboring, det er ikke noe problem i den forstand, fordi du kan gjøre det på tider av året hvor du vet at du ikke berører de områdene, og de kan flytte seg. Men grunnen til at man gjør sånn leteboring er jo med sikte på helårs petroleumsutvinning, og da kan du ikke flytte.

Uttalelsene fra disse aktørene fremhever problemet med måten saken er behandlet på, både av Regjeringen Stoltenberg og Regjering Solberg. Tidsbegrensningen på aktivitet gjør at man kan unngå aktivitet ved iskanten. Dette legger til rette for å finne petroleum i områder der iskanten er i løpet av året. Hva skjer hvis det blir funnet petroleumsreserver i slike områder? ”Det er umulig å si, forutsi hvor [iskantsonen] er i morgen eller om noen timer, det er ekstremt dynamisk,” sier Dag Vongraven. Det er altså vanskelig å forholde seg til en slik faktisk/observert iskant, både politisk og forvaltningsmessig, fordi den vil kunne endre seg såpass mye.

5.3 Iskanten og 23. konsesjonsrunde: to forskjellige saker?

Det er spesielt to dokument fra Polarinstituttet som har blitt sentrale for kontroversen om iskanten: Høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde og iskantnotatet. Aktører fra opposisjonen og miljøorganisasjoner har brukt Polarinstituttets høringsuttalelse til 23. konsesjonsrunde for å underbygge sine standpunkt.

For at innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal få sagt sin mening og kunne kontrollere hva forvaltningen gjør og hvordan forvaltningen gjør det den skal, har man høringer. Dette er en politisk teknologi, eller en deltakelsesteknologi (Asdal, 2011b). Slike teknologier kan

benyttes for å være demokratiserende, noe en høring vil være: alle berørte aktører skal bli hørt, og aktører har mulighet til å følge med på forvaltningens arbeid. Høring som politisk teknologi, vrir ikke makten inn mot sentrum, men gir aktører utenfor regjering og storting mulighet til å bidra. Dette kan både bidra til å skape usikkerhet rundt, og å omforme en sak. Høringsuttalelsen fra Polarinstituttet er derfor sentral for kontroversen: Her er det flere av blokkene i 23. konsesjonsrunde de anbefaler å ikke utlyse. Det gjør at motstanderne av 23. konsesjonsrunde, oppdateringen av iskanten i forvaltningsplanen, eller petroleumsvirksomhet i Barentshavet har fått et faglig grunnlag å bruke i sin argumentasjon. Det interessante er at dette faglige grunnlaget kommer fra samme aktør som regjeringen har hentet sin kunnskap om saken fra.

4. april 2014 leverte Norsk Polarinstituttet høringsuttalelse som svar på høringsbrev datert 14. februar 2014. Selv om dette skjedde et år før kontroversen om iskanten nådde sin topp våren 2015, har det fått en stor betydning i kontroversen. Dette fordi aktører har benyttet Polarinstituttets kunnskap fra høringsuttalelsen til å begrunne sine meninger i kontroversen om iskanten. Her ser vi hvordan bruken av ekspertise både kan bidra til å virke oppklarende, men også kan bidra til å øke konflikten, slik Nelkin (1975) beskriver.

I høringsuttalelsen råder Norsk Polarinstitutt regjeringen til å ikke legge ut flere av de utlyste leiteblokkene. Blant annet mener de at fire blokker direkte berører områdene Polarfront og Variabel iskant definert av forvaltningsplanen som særlige verdifulle områder (SVO). I tillegg er det områder sør for den oppdaterte iskanten, som likevel ligger nord for grensen for maksimal isutbredelse i 30-årsperioden 1984-2013.

Høringsuttalelsen tar for seg 33 blokker i Barentshavet sørøst og 19 blokker i Barentshavet sør. Polarinstituttet sier at utlysningen av blokker til 23. konsesjonsrunde omfatter ”områder lengre nord enn tidligere, og nærmere særlig verdifulle og sårbare områder som Bjørnøya, polarfronten og iskanten.” (s. 1) Videre påpeker de at kunnskapsgrunnlaget om arter og økosystemer i Barentshavet sørøst er svært mangelfullt.

Polarinstituttet understreker i høringsuttalelsen at kunnskapsnivået ikke er tilstrekkelig. De skriver det er behov for mer kunnskap og økt forståelse for hvordan klimaendring vil påvirke miljøverdi og sårbarhet, og hvordan petroleumsaktivitet kan påvirke miljø og sårbarhet gitt de

forventede klimaendringene (Winther & Berthinussen, 2014, s. 3). Her drar Polarinstituttet inn klimaendringer, men likevel med et lokalt fokus.

5.3.1 Et forsøk på grensearbeid

Flere aktører har brukt høringsuttalelsen til Polarinstituttet for å argumentere for at definisjonen som Regjeringen har brukt er utdatert, og for å vise at man ikke bør utlyse alle blokkene i 23. konsesjonsrunde. I spørretimen 6. mai 2015 sa daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft:

Det er to forskjellige saker. Den ene er en definisjon av iskanten, og vi ba Polarinstituttet om å oppdatere de siste tilgjengelige dataene i samme definisjon. Det fikk vi, og har nå fått tall fram til og med 2014. Noe annet er hva Polarinstituttet sa i sitt hørings svar på et spørsmål om 23. konsesjonsrunde. Polarinstituttet har ikke gått inn og endret definisjonen av iskanten. Det er to forskjellige saker. Stortinget har bedt oss om å oppdatere forvaltningsplanen. For å se om det er en tilsynelatende motsetning i det Stortinget har vedtatt i to saker, synes vi det er mest korrekt å bruke Stortingets definisjon på dette. Men nå skal vi jobbe med en ny forvaltningsplan. Da får vi se om det er behov for å komme med en ny definisjon.

Her sier Sundtoft at 23. konsesjonsrunde og oppdateringen av forvaltningsplanen er to forskjellige saker. Det er i og for seg helt korrekt, men på samme måte er det to saker som har store konsekvenser for hverandre. Oppdateringen av forvaltningsplanen sier noe om hvordan man skal forvalte områdene i og rundt åpningsområdet i 23. konsesjonsrunde. 23. konsesjonsrunde ønsker å åpne opp for petroleumsaktivitet i områder under forvaltningsplanen. Her driver Tine Sundtoft grensearbeid i praksis: hun lager et skille mellom de to sakene. Dette grensearbeidet er en del av deres forsøk på å kjøle ned situasjonen, å lukke kontroversen. Hadde det vært vellykket, ville de andre aktørene akseptert at det var to forskjellige saker, og dermed ikke trukket inn høringsuttalelsen fra Polarinstituttet til 23. konsesjonsrunde i saken om iskanten. Slik ble det ikke.

Også statssekretær Lars Andreas Lunde mener det blir å blande to saker:

Men [høringsuttalelsen] dreier seg jo ikke akkurat om iskanten, den dreier seg om utlysningen av de blokkene. (...) Slik at det er egentlig to forskjellige ting. Det ene er oppdateringen av forvaltningsplanen, og hvor iskanten da

skal ligge, det andre er om disse blokkene skal kunne åpnes i 23. konsesjonsrunde eller ikke.

Her gjentar Lunde det Sundtoft sa i spørretimen. De prøver altså å skille de to sakene fra hverandre. På den andre side har du aktører som WWF og Venstre. Begge har benyttet høringsuttalelsen til Polarinstituttet for å begrunne sine argumenter.

Så etter [høringsuttalelsen], har miljøbevegelsen holdt dem ansvarlig for at de gjorde det, og sagt at Polarinstituttet har kommet med en ny definisjon. Og de har nektet for det. Men når du ser at de fraråder alle blokkene så å si nord for en linje de har tegnet på et kart, så har de laget en ny definisjon. – Nils Harley Boisen, WWF

Boisen er tydelig på at Polarinstituttet har laget en ny definisjon gjennom høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde. Elvestuen forklarte at uttalelsen fra Polarinstituttet er den siste tilgjengelige kunnskapen man har om iskanten:

Den siste faglige uttalelsen som vi har, er jo den som er der [i høringsuttalelsen]. Og det er derfor vi har valgt å bruke den. Den kunnskapen vi har er at den gamle måten å definere på er utdatert, det har man jo enighet om.

Dag Vongraven fra Polarinstituttet forklarer at det var en faglig beslutning fra deres side: ”Vi sier jo det, fra et sårbarhetsperspektiv, at der det er is, der bør det ikke være oljevirkosomhet.” Videre sier Vongraven at det for dem var helt naturlig å bruke maksimal isutbredelse, null prosent isfrekvens, i motsetning til 30 prosent isfrekvens, og at det er viktig å skille en faglig og en politisk vurdering: ”Faglig er det jo helt logisk å bruke null prosent-linjen. (...) Så vi må skille veldig på en faglig vurdering og en politisk vurdering.” Her kommer det tydelig frem at Polarinstituttet mener det er faglig forsvarlig å bruke maksimal isgrense i stedet for 30 prosent-grensen som benyttes.

Pressemeldingen Olje- og energidepartementet offentliggjorde 20. januar 2015, om utlysningen av 23. konsesjonsrunde, hadde tittelen *Nye, store muligheter for Nord-Norge*. Igjen ser vi hvordan OED forholder seg til saken: dette er positivt for Nord-Norge, og skaper store muligheter for landsdelen. I pressemeldingen står det at det ikke fremkom ny, vesentlig informasjon i høringsrunden (Olje- og energidepartementet, 2015b). Dette er altså flere aktører uenige i, blant annet WWF og Venstre. Ola Elvestuen sier at Polarinstituttet gjennom

høringsuttalelsen betegner definisjonen som utdatert, og at man dermed trenger å ha et annet, og nytt faglig grunnlag for å kunne definere iskanten. Sigurd Enge mener bruken av miljøfaglige råd i petroleumsforvaltningen mange ganger er begrenset: ”Det er mange eksempler i petroleumsforvaltningen at miljøfaglige råd ikke er blitt vektlagt, eller ignorert eller satt til side. Og det er jo ut fra et miljøperspektiv helt uholdbart.”

Dette viser at selv om kunnskapsgrunnlaget og kunnskapsleverandøren er lik, bruker aktørene kun deler av den kunnskapen de har. Det viser også, som i Nelkins andre premiss, at bruken av ekspertise kan gjøre at konflikten øker: Ved å trekke inn høringsuttalelsen har konflikten økt.

5.4 Iskantens forflytning i forvaltningsplanen

Den første forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten kom i 2006. Den første oppdateringen kom i 2011. Neste i 2015. Det er planlagt en fullstendig revidering av forvaltningsplanen i 2020. Man skiller mellom revidering og oppdatering av forvaltningsplanene. Der en revidering er en fullstendig gjennomgang av det faglige grunnlaget for en forvaltningsplan, er en oppdatering av mindre omfang. Oppdateringer er også gjerne knyttet til problemstillinger der det har vært behov for en oppdatering, som for eksempel oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fra 2011.

En slik tekst, publisert som en melding til Stortinget, er skrevet på en veldig nøytral og saklig måte. Men en slik stortingsmelding er produsert i samspill mellom fagfolk og byråkrater, og skal gjengi regjeringens politikk. En slik skrivemåte og fremlegging, kan også sees på som en særegen form for retorikk og stil (Asdal, 2011b). I forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplaner har man høringsrunder, som gjør at berørte aktører kan komme med sine innspill. Dette er en type politisk teknologi som skal fungere som demokratiserende, som Asdal (2011b) beskriver: alle parter skal bli hørt, og få muligheten til å si sin mening om en sak.

5.4.1 Iskanten flyttes i oppdatert forvaltningsplan

Da oppdateringen kom, var det flere som reagerte på at den kom samme dag som utlysningen av 23. konsesjonsrunde. Åsmund Aukrust husker det slik:

Da reagerte jeg på at klimaministeren la frem da samme dag som oljebransjen skulle ha sitt store, årlige treff⁹, nærmest som en gladsak. Fordi [det at] iskanten flytter seg, det er ikke noen gladnyhet, det er ikke noe man skal sprette champagnen for.

Aukrust fra Arbeiderpartiet er spesielt misfornøyd med tidspunktet og måten saken ble offentliggjort på. Flere aktører påpeker sammenhengen mellom 23. konsesjonsrunde og oppdateringen av forvaltningsplanen, her Ola Elvestuen fra Venstre:

Det er jo derfor [oppdateringen] kommer. Det er ikke noen tvil om det. Det er jo ikke noen grunn til å anta at det er noen annen grunn til at den saken kom. Det er jo fordi den hadde en sammenheng med 23. konsesjonsrunde. Og at det var bakgrunnen for regjeringen for å sette i gang dette, det tror jeg ikke det er noen tvil om.

Ola Elvestuen mener det ikke er noen tvil om koblingen, og at bakgrunnen for at regjeringen satt i gang oppdateringen var på grunn av 23. konsesjonsrunde. Lars Andreas Lunde fra Klima- og miljødepartementet bekrefter sammenhengen mellom oppdateringen av iskanten og petroleumsaktivitet i Barentshavet sørøst:

Men akkurat da fordi man diskuterte åpningen av disse blokkene, mente vi det var viktig å vise, å faktisk få fram hvor iskanten faktisk gikk basert på oppdaterte data. (...) Det er jo klart at det er jo først hvor det kan være aktuelt med oljeboring at det er viktig å vite hvor iskanten går hen, før Barentshavet sørøst ble åpnet så var det ikke så viktig å ha noe sånt veldig klart, for da var det ikke så veldig viktig, da ble det litt mer teoretisk diskusjon som ikke fikk noen store praktiske konsekvenser.

Fordi Barentshavet sørøst ble åpnet, og forvaltningsplanens iskant overlappet med deler av området, ble det et politisk behov for å vite om det fremdeles var slik. Samtidig understreker Lunde at oppdateringen skjedde på grunn av at det var en bestilling fra Stortinget gjennom Forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak, der man vedtok å oppdatere forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten i løpet av neste stortingsperiode:

Vi gjorde også en oppdatering fordi Stortinget hadde vedtatt det, og en av de tingene som var naturlig å oppdatere da var selvfølgelig hvor iskanten faktisk går, i og med at vi hadde de gamle dataene for iskanten.

⁹ Aukrust referer til Oljeindustripolitisk seminar ("Sandefjordsseminaret"), arrangert av Norsk Petroleumsforening 20.-21. januar 2015, der olje- og energiminister Tord Lien deltok.

Lunde sier her at oppdateringen var nødvendig fordi det var vedtatt av Stortinget, og i tillegg at det var viktig å få oppdatert dataene om iskantene. Åsmund Aukrust har et annet syn på det:

Ja, [Tine Sundtoft] påstod [at oppdateringen var en bestilling fra Stortinget]. Men det er klart, da hun ble spurt om, da hun fikk spørsmål om hun kunne vise til det, så hadde hun faktisk ikke noe å vise til. Det var ett eller annet som hadde stått i et notat som ... Det var aldri gjort et vedtak i Stortinget om at man skal dette. Det vedtaket finnes ikke, og det gikk hun vel delvis tilbake på og sa at 'nei, hun mente det ikke helt sånn' og, hun mente ikke vedtak, hun mente mer noe som ble sagt i en debatt eller noe sånt. Så det har Stortinget aldri vedtatt. Det man har bedt om er at man skal jobbe videre med forvaltningsplanregimet, oppdatere forvaltningsplanene.

Her er det tydelige skillelinjer og uenigheter mellom aktørene. Regjeringen mener de har fulgt et vedtak fra Stortinget som gjorde at de måtte gjennomføre oppdateringen av forvaltningsplanen, mens Åsmund Aukrust mener et slikt vedtak ikke har funnet sted. I forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak står det:

Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten ble lagt frem i 2006 og oppdatert i 2011. Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten skal oppdateres i løpet av neste stortingsperiode. Ut fra et samlet behov, vil det i god tid startes en prosess med sikte på å revidere den planen i 2020 for perioden fram mot 2040. (Meld. St. 37 (2012-2013), 2013, s. 128)

Forvaltningsplanen ble vedtatt av et enstemmig Storting 19. juni 2013, noen måneder før stortingsvalget der Regjeringen Stoltenberg ble byttet ut med Regjeringen Solberg. Hvis en skal følge forvaltningsplanen skulle altså forvaltningsplanen oppdateres i løpet av Regjering Solbergs periode. En revidering skal skje i 2020.

5.4.2 To oppdateringer

Det er stor forskjell på de to oppdateringene fra 2011 og 2015. Først og fremst er det en visuell forskjell i antall sider: Oppdateringen fra 2011 er på 144 sider, mens oppdateringen fra 2015 er på 54 sider. I tillegg ser man forskjeller på hvordan dokumentene selv beskriver kunnskapsgrunnlaget. I oppdateringen for 2011 er dette lagt større vekt på, og det vises også at grunnlaget er omfattende:

Rapporten om det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten ble

utarbeidet av 26 direktorater og forskningsinstitusjoner fordelt på gruppene Faglig Forum (ledet av Norsk Polarinstitutt), Risikogruppen (ledet av Kystverket) og Overvåkingsgruppen (ledet av Havforskningsinstituttet). En omforent rapport ble presentert 15. april 2010. Den 16. april 2010 ble Oljedirektoratets rapport om petroleumsressurser i havområdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja lagt frem. Flere tilleggsutredninger om blant annet ringvirkninger og samfunnsøkonomiske konsekvenser av eventuell utvidet petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja, samt Risikogruppens tilleggsvurdering om Deepwater Horizon-ulykken i Mexicogulften i 2010, ligger også til grunn for denne forvaltningsplanen. Kunnskapsgrunnlaget har vært lagt ut for allmennheten for gjennomsyn og merknader. Det er avgitt over 80 høringsuttalelser som supplerer det faglige grunnlaget som planen bygger på. (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011, s. 6)

I tillegg ble en høringskonferanse med det faglige grunnlaget som bakgrunn arrangert i 2010, med rundt 300 deltagere (Meld. St. 10 (2010-2011), 2011, s. 20), og det ble skrevet en rapport fra Faglig forum, Overvåkingsgruppen og Risikogruppen om det faglige grunnlaget. Rapporten i sin helhet er på 312 sider. Det faglige grunnlaget og prosessen rundt oppdateringen fra 2011 var dermed svært stort. Her kan vi også trekke linjer til formalisering: det har fulgt en tydelig struktur i sitt arbeid. Et slikt strukturert arbeid kan bidra til å redusere potensielle konflikter, fordi alle får sagt sin mening i en slik prosess, og får bli hørt.

I oppdateringen fra 2015 er det mye vanskeligere å finne informasjon om kunnskapsgrunnlaget. I stedet for å være løftet frem i et sammendrag tidlig i dokumentet som i oppdateringen fra 2011, kan vi finne et avsnitt om det faglige grunnlaget i kapittel 2. Ikke under tittelen *Bakgrunn og grunnlag for oppdateringen*, men, *Miljøtilstanden og særlige verdifulle områder*. Her forklares det hvordan oppdateringen legger vekt på å oppdatere beregninger av forvaltningsplanens iskant, og gi en oppdatert beskrivelse av havområdene i de nordlige delene av forvaltningsplanområdet, særlig med tanke på klimaendringene som skjer (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 12). Det forklares at det er Faglig forum, ledet av Miljødirektoratet, og Overvåkingsgruppen, ledet av Havforskningsinstituttet, som arbeider med det faglige grunnlaget for forvaltningsplanene på etats- og forskningsnivå, men vises videre at det kun er Overvåkingsgruppen som har blitt benyttet i denne oppdateringen:

Overvåkingsgruppen ga i sin rapport i 2014 en evaluering av tilstanden i økosystemet i Barentshavet – Lofoten med fokus på endringer. Omtalen som gis i dette kapitlet er særlig basert på denne rapporten. Denne

oppdaterte faglige kunnskapen er, sammen med de oppdaterte beregningene av forvaltningsplanens iskant fra Norsk Polarinstitut og fagrapporter om bl.a. oljevern og skipstrafikk i nordområdene, faglig grunnlag for arbeidet med denne oppdateringen av forvaltningsplanen. (Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 12)

Her kommer det frem at det er Overvåkingsgruppens rapport fra 2014 og Norsk Polarinstitut og fagrapporter om blant annet oljevern og skipstrafikk i nordområdene som er forvaltningsplanens faglige grunnlag. Overvåkingsgruppen er, som Faglig forum, en av gruppene som skal bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen av havområdene. Overvåkingsgruppens mandat er ”å koordinere gjennomføringen av overvåkingen i havområdet i tilknytning til forvaltningsplanen, sammenstille overvåkingsresultatene og vurdere informasjonen i forhold til systemet med indikatorer, referanseverdier og tiltaksgrenser.” (Quillfeldt, 2010, s. 132). Deres rapport for 2014, *Forvaltningsplan Barentshavet – rapport fra overvåkingsgruppen 2014*, er på 115 sider. Her ser vi at det er stor forskjell på det faglige grunnlaget for de to oppdateringene, og at oppdateringen fra 2015 ikke har fulgt samme formaliserte struktur som den forrige oppdateringen.

5.4.3 Spørretimen 6. mai 2015

I en spørretime kan stortingsrepresentanter stille spørsmål til statsrådene. Det gir opposisjonen mulighet til å få informasjon fra regjeringen om deres politikk, og høre hva statsråden og regjeringen ønsker å gjøre med konkrete saker. I spørretimen 6. mai 2015 stilte Ola Elvestuen (Venstre), og Kjell Ingolf Ropstad (KrF) spørsmål om iskanten til daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft fra Høyre.

I spørsmålet til Ropstad kom det fram at han og KrF mente Arbeiderpartiet og Stoltenberg-regjeringen hadde endret iskantens definisjon gjennom åpningen av Barentshavet sørøst, der de referer til den faktiske, observerte iskanten (Meld. St. 36 (2012-2013), 2013, s. 38). Ropstad forklarte hendelsene slik:

Først kom Polarinstituttet med en uttalelse om iskanten – i april i år – der en advarte sterkt mot åpning av enkelte av blokkene i 23. konsesjonsrunde. Så kommer det en bestilling fra departementet der premissene i vurderingene endres – og vips, så er iskanten flyttet betydelig lenger nord, og 23. konsesjonsrunde kan gå som planlagt.

Ropstad antyder her at kunnskapen i forvaltningsplanen er tilrettelagt politikken og 23. konsesjonsrunde. Videre spurte Ropstad: ”Mener statsråden det er god forvaltningspraksis å sørge for at miljøfaglige råd endres til å passe med regjeringens egne politiske standpunkter?”

Ropstad er bekymret for om vitenskapen tilpasses politikken, og ikke omvendt, ganske likt Nils Harley Boisen fra WWF og Sigurd Enge fra Bellona. Sundtoft svarer at definisjonen ikke er endret – det er den samme som i forvaltningsplanene fra 2006 og 2011, men med oppdaterte data. I tillegg viser hun at tidligere datasett har vært på 22 år, fra 1967 til 1989 i stedet for normalperioden 1961-1990. De oppdaterte tallene er derfor mer korrekte, klimatologisk sett, da de viser en 30 års periode fra 1985 til 2014. Videre mener Sundtoft at Ropstad blander 23. konsesjonsrunde og iskanten. Hun forklarer at høringsuttalelsen Polarinstituttet kom med til 23. konsesjonsrunde ikke er det samme som de har bedt dem gjøre i forbindelse med oppdateringen av forvaltningsplanen, nemlig å oppdatere tallene ut fra den gamle definisjonen. Men flere av aktørene fortsetter å bruke Polarinstituttets høringsuttalelse til 23. konsesjonsrunde som bakgrunn for sine uttalelser om iskanten.

Spørsmålet til Elvestuen handlet også om regjeringens kunnskapsbruk. Han mente at Regjeringen Solberg hadde sett bort fra sist tilgjengelige og mest oppdaterte kunnskap i sitt arbeid med oppdateringen av forvaltningsplanen. Elvestuen kommenterte at Regjeringen Solberg kun har oppdatert tallene, men ikke beregningsmåten i oppdateringen av forvaltningsplanen. Videre påpekte han at definisjonen regjeringen har benyttet seg av er utdatert. Selv om Norsk Polarinstitutt ikke konkret sier at man bør oppdatere definisjonen, forklarer de i høringsuttalelsen til den 23. konsesjonsrunde hvordan det er forhøyet sårbarhet fra grensen for maksimal isutbredelse (Winther & Berthinussen, 2014). Elvestuen trakk frem iskanten og iskantsonen som et av verdens biologisk rikeste områder, og mente det vil være avgjørende å ha en forvaltning som forholder seg til hvor det biologiske mangfoldet faktisk er.

Klima- og miljøminister Tine Sundtoft svarte med å forklare bakgrunnen for oppdateringen. Spesielt nevnte hun at det var forrige Storting under Regjeringen Stoltenberg som hadde gitt Regjeringen Solberg denne instruksen. Videre sa hun at de hadde brukt samme definisjon som i forvaltningsplanene i 2006 og 2011. Sundtoft mente at også Elvestuen blandet to saker da han påstod at Polarinstituttet ønsket en annen definisjon av iskanten, som vist over. Hun svarte at høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde ikke var en ny definisjon av iskanten, men

et svar Polarinstituttet ga i en høringsuttalelse. Sundtoft forsvarte videre bruken av den gamle definisjonen, som også er den Stortinget to ganger har lagt til grunn i forvaltningsplanene, og påpekte igjen at de hadde brukt nye tall fra Polarinstituttet innenfor samme definisjon.

En kunnskapsbasert oppdatering?

Her kommer vi til litt av kjernen i problemet med begrepet kunnskapsbasert: Hvor ”mye” kunnskap må noe baseres på, for at det skal kunne kalles nettopp kunnskapsbasert? Om det at de har brukt 30 prosent sannsynlighet for is, sier Dag Vongraven: ”Det blir feil å si at den beslutningen er kunnskapsbasert.” Nils Harley Boisen fra WWF er enig: ”Det er klart [30 prosent-grensen] er kunnskapsbasert, kunnskap går inn i det. Men det er ikke vitenskapelig begrunnet med at dette er den beste mest hensiktsmessige måten å ta vare på de verdiene i iskanten. Det var det jo ikke.” Boisen sier at kunnskap går inn i beslutningen om å bruke en 30 prosent-grense. Men betyr det at hvis kunnskap går inn i en beslutning, at man kan kalle det kunnskapsbasert? Gjør enhver bruk av kunnskap en sak til kunnskapsbasert? Uavhengig av hvor mye, eller hvordan kunnskapen er brukt? Ola Elvestuen utdyper: ”Det de jo var tydelige på er jo at det er for så vidt ikke feil, men det de gjør er, det var en korrekt framskriving av det faglige, tallene stemmer jo. Det er bare det at man beholdt den metoden som man også faglig mener er utdatert.” Han mener at definisjonen er utdatert. I tillegg sier han at tallene i regjeringens beregning stemmer. Betyr det at en konklusjon er kunnskapsbasert, så lenge man har brukt korrekte tall?

I spørretimen sa også daværende Klima- og miljøminister Tine Sundtoft:

Det som var viktig for oss, var å se på den tilsynelatende motsetningen, som det kan tolkes som, ved at Stortinget har vedtatt at en ikke skal igangsette oljeboring ved iskanten samtidig som en har vedtatt hvor Barentshavet sørøst skal være. Så har Stortinget også, som jeg nevnte i forrige svar, bedt om en oppdatering av forvaltningsplanen. Da syntes vi det var det mest korrekte å bruke den samme definisjonen, men ba Polarinstituttet om det siste tallgrunnlaget for å se om det kunne være en tilsynelatende motsetning, som nå viser seg ikke å være en motsetning.

I denne kommentaren kan det høres ut som om det ville fått en konsekvens for 23. konsesjonsrunde dersom kartene de hadde fått fra Polarinstituttet hadde vist at iskanten lå innenfor åpningsområdet. I intervju kommenterer Ola Elvestuen dette: ”Det regjeringen gjorde var jo nettopp å, hva skal vi si, med litt sånn selvpålagt naivitet, var jo å kun

fremskrive dataene på en definisjon av iskanten som er utdatert. Og dermed så flyttet den seg nordover.” Hva hadde skjedd hvis dagens definisjon, med oppdaterte tall og tidsserie, likevel hadde vist iskanten innenfor åpningsområdet i Barentshavet sørøst? Var det utelukkende flaks som gjorde at oppdateringen ikke ble en motsetning til 23. konsesjonsrunde?

Sundtoft gjentok tidligere pressemeldinger og intervjuer. Spørsmålene fra Elvestuen, Ropstad og Breivik og svarene til Sundtoft viser likevel at aktører har komplett forskjellig oppfatning av hvor iskanten er og hva som er kunnskapsbasert i utviklingen av politikken. I tillegg viser det at de tolker innspillene fra Norsk Polarinstitutt forskjellig. Selv om innspillet om maksimal isgrense kom i forbindelse med 23. konsesjonsrunde, bidro de med kunnskap til iskantens beliggenhet, og områdets sårbarhet og risiko ved petroleumsaktivitet. Selv om det er to forskjellige saker i forvaltningen, er det ikke rart at de blir linket sammen når de faktisk både handler om samme ting, og den ene saken er avhengig av den andre. I tillegg viser utdraget fra Polarinstituttets iskantnotat at de ved en tidligere anledning – interessant nok i det som skulle være grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen – i mye større grad enn i høringsuttalelsen, har kommentert at dagens definisjon ikke er en god gjengivelse av hvor iskanten befinner seg i løpet av en måned. Det gir grunn til å spørre hvorfor denne kunnskapen ikke er tatt i bruk i forbindelse med oppdateringen av forvaltningsplanen.

5.4.4 Høring, 12. mai 2015

Høringsinstitusjonen er en type politisk teknologi, som gir et rom for at andre aktører kan komme med sine vurderinger av en sak (Asdal, 2011b). Det betyr ikke nødvendigvis at høringer gjør det lettere å regjere. Tvert i mot kan det gjerne skape usikkerhet rundt en sak, og også omforme den (Asdal, 2011b). Før en komité skal avgjøre sin innstilling kan den innhente informasjon om saken ved å arrangere en høring. Her kan departementer, organisasjoner eller andre berørte aktører delta for å dele sitt syn på en sak. Det er ingen aktører som har krav om å få delta på en høring, det er komiteen som bestemmer hvem som skal høres. Samtidig som komiteen kan få mer kunnskap og informasjon om et tema, er det også en arena for aktører å forsøke å påvirke politikerne.

På høringen om iskanten, arrangert 12. mai 2015, deltok flere aktører for å dele sine innspill og tanker om oppdateringen av forvaltningsplanen.¹⁰ Flere organisasjoner knyttet denne oppdateringen opp til 23. konsesjonsrunde og åpningen av Barentshavet sørøst, og brukte mye av høringen på å snakke om åpningen av Barentshavet sørøst og petroleumsvirksomhet der og ved iskanten. Norsk olje og gass, Industri Energi, Petro Arctic og LO var blant aktørene som støttet opp om åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsaktivitet.

Rederiforbundets direktør Harald Solberg uttalte at det ville være lurt å øke aktiviteten i svake økonomiske tider: ”Verden blir ikke noe bedre sted av om man lar norske olje- og gassressurser ligge i bakken – snarer tvert om.” Petro Arctic, ved direktør Kjell Giæver, var også en av pådriverne for åpning av Barentshavet. Giæver uttalte blant annet at bærekraft beskriver norsk oljepolitikk, der man balanserer verdiskaping og risiko, herunder klimautfordringer.

Om iskanten, uttalte administrerende direktør i Norsk olje og gass, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen at den teoretiske iskanten ikke har betydning for det biologiske mangfoldet, det er det derimot den faktiske iskanten som har betydning for. ”Og man kan like det eller ikke, men den faktiske iskanten går lenger nord.” Her benyttet han samme begrep som i åpningsmeldingen av Barentshavet sørøst: den faktiske iskanten. Da meldingen ble skrevet arbeidet Karl Eirik Schjøtt-Pedersen som statsråd ved Statsministerens kontor for Arbeiderpartiet, perioden 2009-2013, under Stoltenberg-regjeringen.

På den andre siden stod Norges Fiskarlag, Naturvernforbundet, Bellona, WWF, Natur og Ungdom og Greenpeace. Seniorrådgiver i Norges Fiskarlag, Elling Lorentzen, uttalte at man har stadige endringer i rammevilkår til fordel for petroleumsindustrien, og mindre areal å fiske på. Han mente at rammevilkårene ofte endres til fordel for petroleumsvirksomhet. Lorentzen understreket at det ville få negative resultater for fiskerinæringen.

Naturvernforbundet, ved leder Lars Haltbrekken, sa at det var en tendens i norsk politikk at det høres mindre på miljøfaglige råd. Han trakk frem at Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitutt har advart mot å utlyse en del av blokkene fra 23. konsesjonsrunde. Haltbrekken

¹⁰ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2015/H264-full/Hoeringssal2/05/12/Hoeringssal2-20150512-122515.mp4&msid=285&dateid=10003804>

mente også at definisjonen burde bygge på maksimal isutbredelse. Bellona, ved leder Frederic Hauge, uttalte at politikken ikke er kunnskapsbasert: ”Dette er en sak hvor vitenskapen blir tilpasset politikken, og ikke politikken til vitenskapen. Og det er svært spesielt å se en regjering, som mener seg å drive en kunnskapsbasert forvaltning, gjøre dette.”

De fleste aktørene som deltok på denne høringen snakket om kunnskap. Men de var ikke enige om forvaltningsplanen representerte god kunnskapsbruk eller ikke. Det var et tydelig skille mellom de som støttet og de som gikk i mot oppdateringen av forvaltningsplanen. Tilhengerne mente politikken var kunnskapsbasert, mens motstanderne mente politikken ikke var kunnskapsbasert.

I både spørretimen og høringen kan man se hvordan kunnskapsbruken har vært i fokus. I tillegg viser det hvordan de forskjellige aktørene tolker iskanten forskjellig, og i så måte hvordan iskantens beliggenhet flytter seg for hver aktør. Grensearbeidet til regjeringen gjennom Tine Sundtoft og Lars Andreas Lunde tydeliggjøres ytterligere, der de søker å skille 23. konsesjonsrunde og oppdateringen av forvaltningsplanen. Grensearbeidet, som i dette tilfellet var et forsøk på å redusere konflikten og kontroversen, har ikke vært vellykket. Opposisjon og miljøorganisasjoner har ikke akseptert premisset om at det er to forskjellige saker.

5.4.5 Behandling i energi- og miljøkomiteen

Etter høringen skulle saken behandles av Stortingets Energi- og miljøkomité. I deres innstilling legges det frem et sammendrag av oppdateringen sammen med komiteens merknader. En av tingene som trekkes frem i sammendraget er forvaltningsplanenes formål. Formålet er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og økosystemtjenester i havområdene, mens man samtidig opprettholder økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold (Innst. 383 (2014-2015), 2015, s. 1; Meld. St. 20 (2014-2015), 2015, s. 5).

Komiteens merknader illustrerer både en uenighet mellom opposisjonspartiene inkludert støttepartiene, og regjeringspartiene, men også en uenighet mellom partier og den forrige regjeringen. For eksempel har KrF, Venstre og MDG en felles merknad om Regjeringen Stoltenberg og åpningen av Barentshavet sørøst våren 2013, der de mener Regjeringen

Stoltenberg forsøkte å uthule prinsippet om forvaltningsprinsippet ved å introdusere begrepet ”observert iskant” (Innst. 383 (2014-2015), 2015, s. 6).

I behandlingen viser komiteens medlemmer fra KrF, Venstre, SV og MDG til avsnittet i Polarinstituttets iskantnotat der det kommer frem at den nåværende definisjonen ikke sier noe om hvor iskanten ligger i perioden, og at de månedlige maksimums- og minimumsgrensene vil være mer anvendelig. Sammen med isfrekvensen kan de si noe om hvordan den forandrer seg over tid (Norsk Polarinstitutt, 2014a, s. 6). Her viser altså Polarinstituttet at de mener definisjonen fra forvaltningsplanen ikke gir et godt nok bilde av hvor iskanten faktisk ligger, i mye større grad enn de gjør i høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde.

På den annen side står medlemmene fra Høyre og FrP. De viser til forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak der det står at forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten skal oppdateres i løpet av stortingsperioden 2013-2017. De viser til at hovedtrekkene i meldingen fikk enstemmig tilslutning i Stortinget, og at det de ønsket var en oppdatering, ikke en fullstendig revidering.

SV og MDG nevner også globale klimaendringer som argument, og ønsker å avvise petroleumsaktivitet i Barentshavet. De peker også på usikkerheten rundt petroleumssektoren:

Disse medlemmer viser til at oljeprisen har falt og at risikoen ved dyre utbyggingsprosjekter har økt. Disse medlemmer mener derfor at situasjonen for verdens klima og risikoen for betydelige økonomiske tap som følge av feilinvesteringer, tilsier at Norge bør sette i gang en styrt avvikling av olje- og gassvirksomheten over en tjueårsperiode. Det første steget bør være å unngå store petroleumsinvesteringer i Barentshavet. (Innst. 383 (2014-2015), 2015, s. 8)

Et uvanlig vedtaksforslag

Etter at saken var ferdigbehandlet i Energi- og miljøkomiteen 11. juni 2015, fremmet Høyre og FrP et mindretallsforslag om å vedlegge oppdateringen av forvaltningsplanen til protokollen. KrF, Venstre, SV og MDG fremmet også et mindretallsforslag om å be regjeringen sikre at det ikke igangsettes petroleumsvirksomhet i områdene ved iskanten og polarfronten. Dette ville sikret at man ikke åpnet for petroleumsvirksomhet ved polarfronten, som ikke er omfattet av samarbeidsavtalen. Flertallet i komiteen, bestående av Ap, KrF, Senterpartiet (Sp), Venstre, Sosialistisk Venstreparti (SV) og Miljøpartiet de Grønne (MDG)

stod bak komiteens tilråding om å sende oppdateringen av forvaltningsplanen tilbake til Regjeringen Solberg. Forslaget til vedtak var som følger:

Stortinget sender Meld. St. 20 (2014-2015) tilbake til regjeringen, og ber regjeringen igangsette arbeid med ordinær helhetlig revidering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, og komme tilbake til Stortinget med denne (Innst. 383 (2014-2015), 2015).

Samme dag sa daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft til NRK:

Nei, jeg mener at de begrensningene som er knyttet til 23. konsesjonsrunde, det vi har i vår samarbeidsavtale og de nye beregningene av forvaltningsplanens iskant viser at dette ikke skal medføre problemer. (Sættem & Tomter, 2015)

Sundtoft og regjeringen mente altså at det ikke ville ha noen betydning om oppdateringen ble sendt tilbake til regjeringen eller ikke. Dette utspillet gjør at det høres unødvendig ut å sende den til Stortinget i det hele tatt: Hvis det ikke har noen betydning hva Stortinget ønsker å gjøre med meldingen, hvorfor da sende den til Stortinget? Dette synliggjør, som Ola Elvestuen beskriver, at meldingen ble sendt til Stortinget fordi regjeringen og støttepartiene ikke klarte å bli enige innad. Han beskriver det som en politisk nødvendighet å sende saken via Stortinget, men er ikke sikker på om saksgangen nødvendigvis har vært god.

5.4.6 Stortingsdebatt og vedtak 18. mai 2015

Etter komitébehandlingen var det tid for debatt i Stortinget og vedtak, 18. mai 2015. Her forklarer saksordfører Heikki Holmås (SV) hvorfor de forskjellige partiene ønsker å sende oppdateringen tilbake: KrF og Venstre fordi de kritiserte innholdet i oppdateringen, Arbeiderpartiet og Sp fordi de mener prosessen hadde vært forhastet. MDG og SV støtter begge begrunnelser for å sende den tilbake. Holmås trekker også frem den korte tiden som gikk fra Polarinstituttet fikk bestillingen fra Klima- og miljødepartementet til det nye kartet og 23. konsesjonsrunde ble lansert 20. januar 2015:

Oppdraget ble sendt 14. januar, og oppdraget ble levert 20. januar. Den «faglige» prosessen for denne stortingsmeldingen tok altså to dager, eller seks dager om vi skal være greie. Etter SVs mening er det ikke vanskelig å forstå hvorfor regjeringen hadde hastverk. I regjeringens samarbeidsavtale med Kristelig Folkeparti og Venstre sies det at det ikke skal drives oljevirkosomhet i iskanten. Gjeldende forvaltningsplan for 2011 har

kartfestet hvor de særlig verdifulle og sårbare områdene iskanten og polarfronten er, og dessuten kartfestet rammene for hvor det ikke skal drives petroleumsvirksomhet. Kartene viser at flere blokker i 23. konsesjonsrunde er i strid med iskanten og polarfronten.

Holmås trekker linjer mellom 23. konsesjonsrunde og oppdateringen av forvaltningsplanen, og antyder at regjeringen hadde en tydelig baktanke med oppdateringen: å kunne åpne opp for alle blokkene i 23. konsesjonsrunde uten å bryte samarbeidsavtalen. Holmås understreker at resultatet av en så rask saksbehandling er at man undergraver de faglige prosessene som en forvaltningsplan er men å være. Eva Kristin Hansen fra Arbeiderpartiet sier at Stortinget ikke har bedt om en oppdatering slik regjeringen sier, gjennom forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak:

Ja, denne meldingen ble vedlagt protokollen, men Stortinget vedtar ikke en stortingsmelding, det er regjeringens melding til Stortinget. Om vi så hadde vedtatt å be konkret om det som statsråden nevnte, og som blir gjentatt i innstillingen, er den meldingen komiteen har hatt til behandling, ikke det vi kan kalle for en oppdatering av en forvaltningsplan. Stortingsmeldingen er ikke det den sier at den er, rett og slett.

Hansen kommer fra partiet som var det største regjeringspartiet av regjeringen som la frem forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak. Det er derfor interessant at hun ikke mener dens innhold skal gjelde også for neste regjering, selv om det ikke er et vedtak. Gamle allierte i Høyre og Arbeiderpartiet, når det kommer til petroleumspolitik, står plutselig på forskjellig side av konflikten. Som Venturini (2009) skriver: i kontroverser endres allianser og motstandere raskt.

Nikolai Astrup fra Høyre er uenig, og mener at det er Stortinget som har bedt om oppdateringen, samtidig som han også trekker frem innstillingen som energi- og miljøkomiteen la frem i forbindelse med forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak. Merknaden, som hele komiteen støtter sier at regjeringen går inn for utvikling av et arealverktøy som kan fremstille og sammenstille kartbaserte data for oppdatering og formidling av forvaltningsplanene (Innst. 502 S (2012-2013), 2013). Fra Astrups innlegg kommer det også her frem at det er tidsbegrensningen på petroleumaktivitet som er grunnen til at regjeringen, som sist regjering, mener man ikke vil få petroleumaktivitet ved iskanten:

Havis er også et viktig tema for regjeringen og samarbeidspartiene. Det skal ikke drives petroleumsvirksomhet ved iskanten i denne stortingsperioden. Det ligger fast. I perioden 15. desember til 15. juni kan det ikke bores nærmere den faktiske observerbare iskant enn 50 km. Imidlertid er det få aktører som overhodet vil vurdere å bore i denne perioden, da forholdene for leteboring er bedre om sommeren. I de mest aktuelle månedene – juli/august/september – har det ikke vært noen form for is i det åpne området siden sikre observasjoner startet i 1967, selv om man legger såkalt maksimal isutbredelse til grunn. Med de rammene som Stortinget har sluttet seg til for 23. konsesjonsrunde, ivaretas miljøverdiene ved iskanten, og det blir ingen petroleumsvirksomhet ved iskanten i denne stortingsperioden. De som hevder noe annet, har åpenbart en annen agenda enn å ivareta miljøverdiene ved iskanten.

Astrup gjentok beskrivelsen av iskanten som den ”faktiske observerbare iskant”. Hva betyr det for forvaltningsplanens definisjon? Hvis isen er lenger nord enn grensen i forvaltningsplanen, vil man kunne ha petroleumsaktivitet der, fordi det er den ”faktiske, observerte” iskanten? Og hvis det er den faktiske, observerte iskanten som skal gjelde: Hva er da poenget med oppdateringen i det hele tatt?

Regjeringen prøver å lukke kontroversen

Sundtoft snakket også om kunnskapsbruken. Hun fremhevet Polarinstituttet, og viser til deres nye beregninger, og ny beskrivelse av iskanten gjennom iskantnotatet. Hun sier også at de har brukt Overvåkingsgruppens rapport fra 2014, og fagrapporter om oljevern og skipstrafikk i området. Debatten går også ut på samarbeidsavtalen og at det har vært uenighet mellom samarbeidspartiene og regjeringspartiene om forvaltningsplanen og iskanten. Dette gjorde at man ble enige om å sende meldingen til Stortinget. Men saksgangen og debatten i Stortinget viser at uenigheten ikke har blitt mindre av det. Selv om det kan ha styrket Venstre og KrFs sak, har det også bidratt til å øke konflikten. Sundtoft og regjeringen prøver å lukke kontroversen, ved å si at saken om iskanten nå er løst:

Som jeg tidligere har referert til, står det i vår samarbeidsavtale med Venstre og Kristelig Folkeparti at det ikke skal være oljeaktivitet ved iskanten. Det er vi helt enig i, og derfor mente vi det var viktig å få fram oppdatert kunnskap om hvor iskanten er. Vi mener nå at iskanten, med isdata fra 1985 til 2014, ligger nord for de områdene som er åpnet for petroleumsvirksomhet. Det – i kombinasjon med rammene som settes for nye utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde – bidrar til å ivareta miljøverdiene ved iskanten, og det er nå avklart.

Sundtoft fremstiller saken som at jo, her var det en uklarhet vedrørende iskanten og 23. konsesjonsrunde, men nye oppdateringer viser at iskanten går nord for de utlyste områdene og ergo er saken avklart. Dette er et forsøk på å lukke kontroversen. Men en kontrovers kan ikke lukkes hvis det fremdeles er en konflikt der, og ser man på hva de andre aktørene sier, for eksempel i denne stortingsdebatten, er det tydelig at regjeringens forsøk på å lukke kontroversen ikke var suksessfulle. Debatten viser også at uavhengig av hva Stortinget ville vedta å gjøre med forvaltningsplanen, så ville ikke det gjøre noen forskjell for regjeringens politikk: deres definisjon og oppdatering ville fremdeles være førende for 23. konsesjonsrunde.

Forvaltningsplanen sendes tilbake: Får det noen konsekvens?

Komiteens forslag til vedtak ble vedtatt med 53 mot 45 stemmer i Stortinget. Dermed ble forvaltningsplanen sendt tilbake til Regjeringen. Hva betød det? Ville forvaltningsplanen oppdateres på nytt? Betød det at visse blokker i 23. konsesjonsrunde ikke kunne utlyses? I følge regjeringen virket det ikke slik: Etter at det ble kjent at Stortinget sendte forvaltningsplanen tilbake, uttalte daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft at det ikke ville ha noen konsekvenser for 23. konsesjonsrunde. Sundtoft sa at oppdateringen sammen med 23. konsesjonsrunde ivaretok forpliktelsene i samarbeidsavtalen, samtidig som de bevarte miljøverdiene langs iskanten (Sættem & Tomter, 2015). Dette bekrefter uttalelsene under debatten: utfallet av stortingsbehandlingen ville være likegyldig for regjeringen.

Lars Andreas Lunde forklarte at de oppfattet det som et spill på Stortinget at meldingen ble sendt tilbake:

Det oppfattet vi som et spill her på Stortinget. Det er klart at noen partier ikke ønsker petroleumsvirksomhet i de områdene, og derfor ønsket en annen definisjon av iskanten, som ville holde deler av Barentshavet sørøst ut av petroleumsvirksomhet. Også var det nok en del spill fra særlig Ap, som vi oppfattet egentlig ikke brydde seg så mye om hvor iskanten gikk hen, fordi de mente at hele området var åpnet for petroleumsvirksomhet allikevel. Og da betydde det jo ikke noe hvor det lå hen i forvaltningsplanen. Også Stortinget, i hvert fall det rødgrønne flertallet sa jo i forrige periode, i hvert fall det rødgrønne flertallet, at hele Barentshavet sørøst var åpnet for petroleumsvirksomhet.

Han viser også til motivasjonen ulike aktører kan ha for å stemme mot oppdateringen: et ønske om å hindre petroleumsvirksomhet i områdene. Åsmund Aukrust stiller spørsmål ved

at Tine Sundtoft i ettertid uttalte at det ikke ville ha noen konsekvenser at meldingen ble sendt tilbake:

Tine Sundtoft fikk jo et lite problem, da hun jo først sa at dersom Stortinget avviser denne så vil det få kjempestore konsekvenser. Og så senere sier hun at det får ingenting å si. Da blir jo spørsmålet: hvorfor i all verden la hun det frem, hvis det får null niks å si for politikken. Og det viser jo hvor tynn den meldingen var. At hun etterpå, etter da å ha lidd et stort nederlag, sannsynligvis den eneste ministeren så langt i denne perioden som har fått en stortingsmelding bare avvist, og Stortinget ikke en gang ville forholde seg til den. Og hvis hun da har lidd et så stort nederlag og likevel går ut og sier at det ikke har noe å si, så viser det jo at det er en veldig tynn melding.

Flere i debatten understreket at rammene for 23. konsesjonsrunde ble vedtatt gjennom åpningen av Barentshavet sørøst. Der er det Olje- og energidepartementet som har definisjonsmakt, og de snakker om den faktiske/observerte iskanten. I noen perioder vil denne definisjonen av iskanten være betydelig lenger nord enn en fast grense, enten fra den oppdaterte forvaltningsplanen, fra de tidligere forvaltningsplanene, eller ved en ny definisjon. I debattens siste innlegg, starter Heikki Holmås med å si:

Det er her jeg sier at statsråden har en selektiv fortolkning av hva det er Stortinget i dag gjør. Vi har aldri tidligere behandlet verken definisjon eller noe som helst annet, vi har behandlet dette kartet, og det er det vi har tatt inn.

Holmås sier Sundtoft selektivt tolker det Stortinget gjør, og påpeker at de aldri har behandlet selve definisjonen av iskanten: det eneste de har behandlet er et kart i forvaltningsplanen som viser iskanten. Kartet Holmås sikter til er det fra forvaltningsplanene i 2006 og 2011, vist i figur 3, side 39. Tidligere i oppgaven så vi hvordan det ikke eksisterte en skriftlig definisjon i forvaltningsplanen fra 2006 og 2011. Den kom først inn i oppdateringen fra 2015. Lars Andreas Lunde, statssekretær i Klima- og miljødepartementet, forklarer i intervju prosessen rundt oppdateringen av forvaltningsplanen på denne måten:

Vi har ønsket å få klarhet i hvor faktisk iskanten går hen. Tidligere var det ikke særlig politisk oppmerksomhet rundt dette, fordi det ikke var åpnet for petroleumsvirksomhet i dette området. Det ble skapt en forvirring av forrige regjering der man både åpnet hele området for petroleumsvirksomhet samtidig som man sa at det ikke skulle foretas petroleumsvirksomhet ved iskanten. Så mente [vi] det var viktig å vite hvor iskanten går, med dagens definisjon. Derfor var det vi satte i gang en

egentlig mindre oppdatering av forvaltningsplanen, der vi ba Polarinstituttet, basert på den eksisterende 30 prosent-definisjonen, om å fortelle hvor iskanten går i dag, med siste oppdaterte data.

Lunde er altså uenig med Holmås, fordi han mener det allerede eksisterte en definisjon. Samtidig påpeker han at det var uklart fra forrige regjering hvor iskanten faktisk gikk. Videre har han forklart hvordan definisjonen har vært i bruk før, men ikke vært definert for andre utenfor KLD. Er da definisjonen faktisk vedtatt, eller er det som Holmås sier, kun et kart som er behandlet og tatt inn?

5.5 Kan kontroversen lukkes?

De to siste fasene av Collins *Empirical Programme of Relativism* (EPOR), handler om å lukke kontrovers: Den andre fasen er mekanismer som kan begrense tolkningsfleksibiliteten, og dermed muliggjøre lukkingen av en kontrovers, nemlig at kontroversen, konflikten, opphører i tredje fase (Collins, 1981; Pinch & Bijker, 1984).

I oppgaven har vi sett flere eksempler på tolkningsfleksibilitet. Spesielt synlig er det med tanke på selve iskanten: aktører tolker iskanten forskjellig. For OED gjelder den faktiske/observerte iskanten – altså der den til enhver tid befinner seg – mens for KLD gjelder 30 prosent-grensen, og den faktiske/observerte iskanten. Polarinstituttet benytter maksimal isutbredelse, og flere opposisjonspartier som Venstre og KrF støtter dette. Hvis man hadde blitt enige om en måte å definere iskanten på for bruk i forvaltningen, kunne dette bidratt til å redusere tolkningsfleksibiliteten. Det vil også være avhengig av å få til en prosess som gjør at aktørene kan enes.

Det er vanskelig å si nøyaktig hva som skal til for at kontroversen skal lukkes. Dette er fordi aktørene har svært forskjellige politiske posisjoner. Det er for eksempel mulig at Arbeiderpartiet kan slutte å være en aktiv del av konflikten hvis prosessen hadde vært annerledes, eller blitt forbedret i ettertid, siden det var deres hovedargument mot oppdateringen. Det er lite sannsynlig at aktører som Venstre, KrF, WWF eller Bellona vil slutte å ta del i konflikten med mindre blokkene ikke utlyses, eller andre grunner gjør at det ikke vil være petroleumsaktivitet i øvre del av åpningsområdet. Det er områder de mener vil være i konflikt med iskanten. På den andre siden vil ikke det lukke kontroversen for aktører som OED, Høyre, FrP og oljenæringen.

5.5.1 Lavere oljepris, mindre konflikt?

I analyse av dokumenter og intervjuer er det derimot én ting som har fremstått som en sentral faktor for lukking av kontroversen: Lavere oljepris. Dette vil gjøre at iskanten som sak blir mindre aktuell, fordi med lavere oljepriser vil områdene bli mindre lønnsomme og dermed mindre ettertraktet for petroleumsnæringen. Det kan gjøre at petroleumsnæringen kanskje selv velger å ikke drive petroleumsvirksomhet der. Hvis resultatet er at det ikke blir petroleumsvirksomhet ved iskanten på en måte som gjør at petroleumsnæringen må ta valget om aktivitet selv, kan det gjøre at kontroversen lukkes.

De siste årene har også petroleumssektoren vært preget av oppsigelser og lav oljepris. Flere aktører fremhever Arktis og nordområdene som områder som vil være spesielt påvirket av lavere oljepris og lavere etterspørsel, fordi det er dyrere å drive aktivitet der. Åsmund Aukrust fra Arbeiderpartiet sa:

Jeg tror nok det vil bli mer krevende diskusjoner om de nordligste områdene våre av mange grunner: både at klimadiskusjonen er så høyt oppe på agendaen, det kommer jo bare til å øke, at det er mye sårbart liv, og det er klart at den markedsituasjonen gjør at dette er jo, jeg tror nok det er få politikere, eller færre politikere da, som på en måte vil ta belastningen med å være de som er mest ivrig for mest mulig oljevirkosomhet. Noe som kanskje, sannsynligvis da, ikke vil kunne åpnes uansett da, på grunn av så lav oljepris som vi har nå, og som vi kanskje vil ha i en stund fremover.

Aukrust trekker frem to ting som kan påvirke debatten: fokus på klima og et vanskeligere marked for petroleum. Han påpeker at noen områder uansett ikke vil kunne åpnes for petroleumsaktivitet, på grunn av den lave oljeprisen. Nils Harley Boisen fra WWF sier: ”Vi går inn i en verden hvor vi rett og slett ikke har bruk for den oljen dersom vi skal berge oss fra global klimakatastrofe.” Videre kaller han Norge for døråpneren for oljeutvinning i Arktis:

Norge er døråpneren for offshore oljeutvinning i Arktis. Fordi pengene og infrastrukturen, og på en måte mildværet, allerede er der. Det er ingen andre land i verden som har så organisert framrykking nordover. Altså vi hadde det i Alaska, men Shell har jo trukket seg ut. Og det er enkelte interesser i Russland, som ikke er lønnsomme.

Boisen sier at Norge er et av de mest aktive landene for petroleumsaktivitet i Arktis, og at selskaper som Shell har trukket seg ut, og at interesser i Russland ikke er lønnsomme. Samtidig sier han at vi ikke trenger den oljen som ligger der, og antyder at oljeprisen vil påvirke de forekomstene betydelig. Også Ola Elvestuen og Lars Andreas Lunde nevner lav oljepris som gjør felt ulønnsomme. De viser til at områdene rundt iskanten og i nord er de områdene der investeringen vil stoppe først, med lav oljepris, fordi de er dyrest å utvinne. Lunde sier:

Skal man ta klimahensyn så vil det være mindre etterspørsel etter olje, og da vil en del felt som i dag er lønnsomme være ulønnsomme. Og det er jo klart at en del av feltene i Arktis er kostbare å utvinne. Det er jo ikke fordi olje i Arktis er noe verre for klimaet enn olje i Nordsjøen, men det er fordi olje i Arktis er dyrere å utvinne enn i Nordsjøen, slik at naturlig konsekvens av lavere etterspørsel etter olje er at det ikke vil være lønnsomt å utvinne en del olje i nord.

Her sier han at ved å ta hensyn til klimaet vil det gi lavere petroleumsetterspørsel, som igjen vil gjøre flere av dagens felt ulønnsomme. Det vil kunne påvirke kontroversen om iskanten. Hvis feltene det er uenighet om uansett er for dyre å utvinne, vil ikke konflikten være like aktuell lenger. Lunde sier videre:

Oljeindustrien mener jo det at noen av feltene kan være lønnsomme med, ikke på 50 dollar da, men kanskje opp til en 70-80 dollar. Selv om oljeselskapene får tillatelse til å produsere olje der, så blir det til syvende og sist en vurdering av oljeselskapene om de faktisk finner det lønnsomt å produsere eller ikke, slik som for eksempel vurderingene rundt Johan Castberg-feltet.

Han mener at det må være opp til petroleumssektoren å ta avgjørelsen om det ikke skal være petroleumsvirksomhet visse steder på grunn av lønnsomhet. Ola Elvestuen mener det er bortkastet å investere i petroleumsvirksomhet i Arktis:

Fra statens side er det bortkastede penger. Jeg tror ikke at denne bonanzaen og denne troen på at ressursene i Arktis de ligger der for at de skal hentes ut... Her er man inne i en sånn erkjennelse av at dette er verken lønnsomt eller ønskelig. Og de to henger gjerne sammen.

Han fortsetter:

Først og fremst så er det jo, det er jo det som vises med lavere priser også, det er jo ikke lønnsomt, så trykket om iskanten er jo blitt mye mindre siden vi hadde den diskusjonen her, ganske enkelt fordi det er liksom ikke, nå er det... Shell har trukket seg ut av Arktis nord for Alaska, det er vel egentlig ingen steder du nå har, i hvert fall i praksis, sånn et trykk på å gå lenger nord. Du har leteboring, men ikke for å drive kommersielt. Det som er vår utfordring, den norske staten, det vi risikerer er jo feilinvesteringer. Det er det vi tar opp, at et minimumskrav er at denne aktiviteten faktisk er lønnsom. Så det er den statlige risikoen, som er ingen grunn til å ta.

Elvestuen fokuserer på risikoen for feilinvesteringer i ressurser man ikke kan hente opp. Han sier at det verken vil være lønnsomt eller ønskelig. Sigurd Enge viser et annet perspektiv på saken:

Samtidig som Venstre og KrF for alt i verden ikke vil være med på [petroleumsvirksomhet ved iskanten], eller noe som blant annet miljøbevegelsen vil se på som tvilsomt, så har du jo Høyre og FrP som hvis ikke de får åpne hele, de har lagt prestisje i det - hele skal åpnes, i stedet for å si at 'ja vi kan ta den sørlige delen av Barentshavet sørøst i første omgang.' Nei, de skal ha hele. Så det vil for dem også være en stor politisk kostnad å tape, å ikke kunne åpne alt. Så det er to fronter der, med en høy kostnad på begge sider. Hvem som politisk skal betale den prisen og hvilken vei det vipper, det er ualminnelig spennende.

Enge sier det er to fronter i saken: partiene Venstre og KrF som ikke ønsker noen petroleumsaktivitet ved isakanten, og Høyre og FrP som vil åpne hele Barentshavet sørøst. Han peker på at en av frontene må tape, og dermed betale den politiske kostnaden det medfører.

Det er altså flere aktører som påpeker usikkerheten rundt petroleumssektoren fremover. Flere nevner lav oljepris, i tillegg til at det vil være mindre etterspørsel etter olje i fremtiden. Dette kan føre til at kontroversen lukkes: ved en lav oljepris vil ikke petroleumsselskapene ønske å drive med petroleumsaktivitet i områdene rundt iskanten. På den måten bestemmer de selv å ikke drive aktivitet der, og resultatet er det miljøpartier og miljøbevegelsen ønsker. Hvis resultatet er at det ikke blir petroleumsaktivitet ved iskanten på en måte som gjør at petroleumsnæringen må ta valget om aktivitet selv, kan det gjøre at kontroversen lukkes.

5.6 Diskusjon

Dette kapittelet har fortalt historien om prosessen rundt iskanten. Historien om iskanten begynner allerede tidlig på 2000-tallet med faggrunlaget til den første forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten. Men det var ikke før man åpnet Barentshavet sørøst for petroleumsaktivitet i 2013 at iskanten ble aktualisert, og problematisert. Plutselig ble definisjonen av iskanten mye mer viktig, en definisjon som ikke var å finne i forvaltningsplanene. Dette fordi definisjonen av iskanten også ville si noe om hvor man kunne ha petroleumsaktivitet. Den eneste ”definisjonen” å finne var fra OED, som beskrev den faktiske/observerte iskanten, en beskrivelse som viser til der iskanten til en hver tid befinner seg. I tillegg sa åpningsmeldingen at det å ikke ha petroleumsaktivitet ved iskanten ikke var til hinder for å drive med petroleumsaktivitet i hele Barentshavet sørøst. Her viser OED hvordan de allerede har et annet syn på iskanten enn KLD. Samtidig er dette også lagt frem fra Regjeringen Stoltenberg som deres politikk. Kontroversen om iskanten nådde sitt toppunkt 20. januar 2015 da det kom to nyheter fra regjeringen: En fra OED som kunngjorde utlysningen av 23. konsesjonsrunde med 34 blokker i Barentshavet sørøst, og en fra KLD som annonserte at de ville fremme en oppdatert forvaltningsplan for Barentshavet og Lofoten med oppdaterte data for iskanten. Det neste halvåret fortsatte konflikten helt frem til vedtaket i Stortinget.

Hulme (2009) viser hvordan språket vårt, og måten vi forteller historier om for eksempel klima, kan reflektere uenigheter om alvorlighetsgraden av problemet, og også øke uenighet og konflikt hvis språkbruken er lite gjennomtenkt eller uaktsom. Han viser videre hvordan klima har endret seg fra å gjelde et fysisk og naturlig fenomen, til å også omfatte sosiale og politiske fenomener. Dette er noe vi kan se igjen i saken om iskanten. Før det ble aktuelt med petroleumsaktivitet ved iskanten, har man ikke trengt å forholde seg til iskanten på samme måte som man har gjort i løpet av de siste årene. Da Barentshavet sørøst ble åpnet for petroleumsvirksomhet aktualiserte man også iskanten, og det på en politisk måte. Før området var åpnet, var ikke spørsmålet om iskanten, og dens beliggenhet, viktig i praksis, fordi det ikke var åpnet for petroleumsvirksomhet. Saken hadde nok også sett annerledes ut hvis 23. konsesjonsrunde ikke hadde åpnet blokker i nærheten av iskanten. Med hele Barentshavet sørøst åpnet, ville det være relevant å se nærmere på, men det ville ikke hatt samme aktualitet før blokker ble utlyst i områdene nærme iskanten. Da dette skjedde kunne saken om iskanten gå fra å være en natursak til å bli en politisk sak. Nettopp fordi

konsekvensene av dens beliggenhet har såpass mye å si for annen politikk, og spesifikt for petroleumspolitikken.

I dette kapitlet har vi sett hvordan prosessen med utformingen av forvaltningsplanen var markant forskjellig i 2011 og 2015. I 2015 var oppdateringsprosessen mindre åpen og mindre omfattende. Dette ser ut til å ha hatt betydning for hvor stor kontroversen har blitt. Kapitlet har også illustrert to ting som kan muliggjøre lukking av kontroversen: En ny, mer strukturert og grundigere oppdatering av forvaltningsplanen, eller lavere oljepris. Hva regjeringen velger å gjøre – eller ikke gjøre – med saken gjenstår å se. Prosessen fremover kan få stor betydning for om kontroversen lukkes eller ikke.

6 Konklusjon

Jeg startet denne oppgaven med å sitere statsminister Erna Solberg, som under konferansen Arctic Frontiers, 20. januar 2015 sa: ”Vi har ikke flyttet iskanten. Den har flyttet seg selv.” Denne oppgaven har vist hvordan iskanten har flyttet seg både fysisk og politisk. Fysisk, som et resultat av menneskeskapte klimaendringer, og politisk, gjennom forvaltningsplaner, stortingsmeldinger og posisjoner. Problemstillingen for denne oppgaven har vært:

Hvorfor ble saken om iskanten en så stort kontrovers, og hvilken rolle spiller kunnskap for arbeidet med iskanten?

For å svare på problemstillingen har jeg først sett på iskanten som en kontrovers, iskanten som definisjon og iskanten som prosess. Datagrunnlaget for oppgaven består av dokumentanalyse og intervjuer. Saken om iskanten begynte i 2002, med dokumentet som utgjør faggrunnlaget for den første, helhetlige forvaltningsplanen for havområdene Barentshavet og Lofoten. Men det var ikke før i 2013 at iskanten som sak ble aktualisert: gjennom åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsaktivitet. Først da ble det relevant å diskutere *hvor* iskanten var, og *hvordan* man skulle definere den. Her kom petroleumshensyn i konflikt med miljø- og klimahensyn, og iskantens plassering fikk derfor en sentral betydning. Hvis det ikke skulle være petroleumsaktivitet ved iskanten, kunne iskantdefinisjonen på en måte være med å bestemme hvor det skulle være lov med petroleumsaktivitet. 20. januar 2015 nådde kontroversen sitt toppunkt, da både 23. konsesjonsrunde ble utlyst og man meldte at forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten skulle oppdateres med nye data om iskanten. Det neste halvåret var fylt av debatt rundt saken, helt til Stortinget sendte meldingen tilbake til regjeringen 18. mai 2015. Debatten dreide seg i hovedsak om kunnskap: hvordan er kunnskapen blitt brukt? Alle aktørene benytter kunnskap fra Polarinstituttet, men ender likevel opp med motstridende konklusjoner. Selv om man skulle trodd det ikke var mulig å tolke et naturfenomen som en iskant forskjellig, viser denne saken at det er det.

Ved å se på definisjonen av iskanten får man et godt innblikk i hvordan aktørene benytter, og forholder seg til, kunnskap. I oppgaven har jeg sett hvordan iskanten ble tolket forskjellig av forskjellige aktører, og dermed hvordan iskanten ble et tolkningsfleksibelt objekt, etter Collins (1981). Spesielt interessant er KLDs beskrivelse av iskanten. KLD definerer iskanten

som der det er is 30 prosent av dagene i april de siste 30 år, samtidig som de beskriver det de, og OED, kaller den *faktiske/observerte* iskanten. Dette beskriver der iskanten til en hver tid befinner seg, og er derfor en ganske annen iskant enn 30 prosent-grensen. Dette illustrerer et annet teoretisk poeng: *polyfoniske perspektiver*, at det eksisterer flere konkurrerende ”stemmer” i norsk politikk (Fløttum & Espeland, 2014). Ikke bare eksisterer det konkurrerende stemmer innad i regjeringen om hvor iskanten befinner seg, det eksisterer også konkurrerende stemmer i ett og samme dokument: den oppdaterte forvaltningsplanen fra 2015.

Aktørene WWF, Bellona, KrF og Venstre mener bør man definere iskanten som maksimal isutbredelse de siste 30 år. De forskjellige tolkningene av iskanten vil kunne få stor påvirkning på petroleumsindustrien, og hvor langt nord man skal kunne drive petroleumsaktivitet. Iskanten endrer seg dermed ikke bare fra en aktør til en annen, men også innenfor en og samme aktør, og ett og samme dokument. Dette kan komplisere forvaltningsarbeidet, når det er uklart hvordan de definerer iskanten, og gjøre det vanskeligere å forstå politikken.

Jeg har også sett flere eksempler på grensearbeid, eller *boundary work*, der aktører vil skape et skille, eller en grense mellom vitenskap og ikke-vitenskap (Ascui & Lovell, 2012; Gieryn, 1983). I denne saken har også regjeringen brukt grensearbeid for å skape et skille mellom to saker, noe de har prøvd å gjøre for å lukke kontroversen. Et spesielt tydelig eksempel kommer fra daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft i spørretimen onsdag 6. mai 2015. Her sa hun at høringsuttalelsen fra Polarinstituttet til 23. konsesjonsrunde og oppdateringen av forvaltningsplanen er to forskjellige saker. Dette fordi aktører fra opposisjonen benytter høringsuttalelsen for å understøtte sine uttalelser: at definisjonen er utdatert og må endres. Selv om det faktisk er to forskjellige saker som behandles hver for seg, er det også to saker som omhandler og påvirker hverandre. Det som gjør dette spesifikke forsøket på grensearbeid forvirrende, er at Polarinstituttet i forvaltningsplanens kunnskapsgrunnlag går enda lenger enn i høringsuttalelsen i å si at definisjonen bør endres. Regjeringen eller KLD har ikke tatt dette med i sitt arbeid. Selv om 23. konsesjonsrunde og oppdateringen er to forskjellige saker omhandler de hverandre. I tillegg står det enda tydeligere i kunnskapsgrunnlaget at dagens definisjon ikke beskriver iskanten godt nok.

Regjeringens grensearbeid har derfor ikke vært vellykket: Gjennom grensearbeidet forsøkte de å redusere konflikten og å kjøle ned kontroversen, uten at det fikk noen effekt.

Polarinstituttet driver også grensearbeid når de klassifiserer 30 prosent-grensen som politisk bestemt. Her ønsker de å skape et skille mellom vitenskap og politikk, og mellom det de har bidratt med og det politikerne har bestemt. Denne grensen er for flere aktører ikke synlig. Gjennom aktørers uttalelser om 30 prosent-grensen, kan man se at flere mener den er vitenskapelig bestemt. Ved å se på grensens opphav så vi at det er både vitenskapelige og politiske komponenter som spiller inn, og det illustrerer igjen begrepet *samproduksjon* (Jasanoff, 2004; Jasanoff & Wynne, 1998). Spesielt tydelig er det i arbeidet med stortingsmeldinger og forvaltningsplaner. KLD forklarte selv hvordan KLD bruker kunnskapsgrunnlaget til å utforme politikk. Slik sett blir forvaltningsplanen samproduksjon i praksis.

I arbeidet med kapittel 5, så jeg hvordan prosessen ved oppdateringen av forvaltningsplanen i 2015 har vært markant forskjellig fra oppdateringen i 2011. Forvaltningsprosessen rundt oppdateringen fra 2015 har vært mindre åpen, og mindre omfattende. Dette har påvirket kontroversen i stor grad. Arbeiderpartiet, som ikke er uenig i definisjonen som benyttes, har vært kritiske til prosessen: det var også hovedgrunnen til at de stemte mot oppdateringen. WWF, Bellona, Venstre og KrF har påpekt at man burde oppdatert definisjonen. Ved en mer omfattende prosess, kunne dette kommet frem tidligere, og eventuelt blitt vurdert. Det kunne bidratt til å redusere konflikten, og dermed avkjøle kontroversen.

Gjennom alle kapitlene har jeg sett hvor komplisert og omfattende kontroversen om iskanten er. Det gjør det både vanskeligere å studere, og vanskeligere å lukke. Derfor har avgrensningen vært viktig, og det har vært spesielt viktig for meg å finne ut hva jeg ønsker å se på, og fortelle med oppgaven. Siden det er så mange meninger, detaljer og begreper i kontroversen, gjør det det også vanskeligere å fortelle til leseren. Dette blir i så måte et metodeproblem, og en utfordring i utformingen av oppgaven. Samtidig er det et problem for aktørene og for offentligheten i forbindelse med selve saken. Sakens natur gjør at det er vanskeligere å enes om noe, og det gjør det igjen vanskeligere å avkjøle og lukke kontroversen.

Per mai 2016, er kontroversen enda ikke lukket. Det er blitt mer avkjølt siden kontroversens toppunkt i januar 2015, og det følgende halvåret med mye debatt og til sist vedtak i Stortinget. Tiden fremover vil avgjøre om kontroversen varmes opp igjen, eller om det avkjøles og eventuelt lukkes. Etter å ha gått gjennom saken er det to muligheter jeg synes sannsynliggjør lukking av kontroversen: En ny, mer strukturert og grundigere oppdatering av forvaltningsplanen, eller lavere oljepris. Hvis det at Stortinget sendte forvaltningsplanen tilbake til regjeringen førte til en ny, grundigere og mer åpen gjennomgang, kunne det bidratt til å lukke kontroversen. Den andre måten som kunne muliggjort lukking av kontroversen er lavere oljepris. Flere av intervjuobjektene har påpekt at det er usikkerhet i oljesektoren, og at områder så langt nord ikke nødvendigvis vil være lønnsomme uansett. Hvis oljeprisen fortsetter å være lav, eller synker enda mer, slik at områdene ikke vil være lønnsomme å utvinne, kan det gjøre at kontroversen lukkes. På den måten vil aktørene som ikke ønsker petroleumsaktivitet i områdene få det som de vil, samtidig som petroleumsselskapene selv kan bestemme at de ikke ønsker å drive aktivitet der.

Iskanten ble et stort kontrovers av flere grunner. Bruken av kunnskap, og tolkningsfleksibiliteten rundt kunnskapen som eksisterte, har vært sentralt. For å beskrive og tolke iskanten har aktørene benyttet kunnskap fra Polarinstituttet. Likevel har de kommet frem til forskjellige konklusjoner. De bruker også forskjellig kunnskap fra Polarinstituttet: regjeringen bruker iskantnotatet, mens opposisjonen og miljøorganisasjoner benytter høringsuttalelsen til 23. konsesjonsrunde. Selv om regjeringen prøver å drive grensearbeid og adskille de to sakene, gir det liten effekt. Spesielt siden poenget opposisjonen og miljøorganisasjonene drar ut av høringsuttalelsen – at definisjonen bør endres – står nevnt i iskantnotatet som regjeringen selv bruker i forvaltningsplanens kunnskapsgrunnlag. I tillegg er en viktig faktor at aktørene har hatt veldig forskjellige syn på petroleumsaktivitet. Miljøorganisasjonene WWF og Bellona, og partiene Venstre og KrF, ønsker ikke aktivitet så langt nord, mens regjeringspartiene Høyre og Frp, opposisjonspartiet Arbeiderpartiet, og OED ønsker det, selv om alle sier de ikke ønsker aktivitet ved iskanten. Iskanten tolkes forskjellig av forskjellige aktører. Dette gjør kanskje forvaltningsprosessen enda viktigere: I en sak med stor uenighet kan det være mindre konfliktskapende med en strukturert og inkluderende prosess. Da den var mindre åpen, strukturert og omfattende i 2015 enn i 2011, kan det ha påvirket til å øke kontroversen ytterligere. I tillegg viser kontroversen hvordan det eksisterer polyfoniske perspektiver, flere motstridende stemmer, innad i regjeringen, og innad

i KLD og forvaltningsplanen. Slike polyfoniske perspektiver kan bidra til å øke konflikten ytterligere, i tillegg til at det kompliserer forvaltningsarbeid og forståelsen av en sak.

Kunnskap spiller en sentral rolle i kontroversen. Både fordi man trenger kunnskap for å si noe om iskanten, men også fordi aktørene er veldig opptatt av kunnskapen, og at det skal være kunnskapsbasert. Kunnskapen har en sentral rolle i forvaltningsplanene, både i arbeidet med det faglige grunnlaget og i fremstillingen, og prosessen rundt. Samtidig er det nettopp dette arbeidet som er betydelig forskjellig fra sist gang forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten ble oppdatert i 2011. Regjeringen argumenterer for at man trengte oppdatert kunnskap for å finne ut hvor iskanten går. Kunnskapen ble et argument for hvorfor oppdateringen var nødvendig. Når denne kunnskapen nå er ”funnet”, blir den igjen et argument for at det ikke er noen motsetning mellom å utlyse alle blokkene i 23. konsesjonsrunde og samtidig hindre petroleumsaktivitet ved iskanten. Regjeringen mener kunnskapen beviser at man kan drive petroleumsaktivitet i hele Barentshavet sørøst, uten at det vil overlape med iskanten. Mens for WWF, Bellona, Venstre og KrF blir kunnskapen et argument for at man ikke kan drive petroleumsaktivitet i hele Barentshavet sørøst, fordi det vil kunne overlape med iskanten. Dette reiser et viktig spørsmål: Hvordan kan man forholde seg til kunnskap i utviklingen og formidlingen av politikk?

Polarinstituttet har levert kunnskapsgrunnlag til regjeringen, og skriver der at man bør endre definisjonen av iskanten. De har forsøkt å fremstå som separate – og prøvd å lage et skille mellom deres arbeid og politikken: Polarinstituttet ønsker å fremstå som en nøytral kunnskapsleverandør, og unngå å bli blandet inn i politikken. De har forsøkt å utføre grensearbeid, nemlig å skape et skille mellom vitenskapen og ikke-vitenskapen (Ascui & Lovell, 2012; Gieryn, 1983). Samtidig vet vi at Polarinstituttet, gjennom deres høringsuttalelse til 23. konsesjonsrunde, anbefalte å unngå åpning av flere av de aktuelle blokkene i området.

Kontroversen om iskanten viser hvordan politikk og vitenskap påvirker hverandre i produksjonen av kunnskap. Oppgaven viser hvordan kunnskapsbasert benyttes som et *argument* for noe, i stedet for en *beskrivelse* av noe. Hvilke implikasjoner får det når en posisjon blir fremstilt som et resultat av vitenskapelig kunnskap? Pollack (2010, s. 114) skriver: “Ice asks no questions, presents no arguments, reads no newspapers, listens to no debates. It is not burdened by ideology and carries no political baggage as it crosses the

threshold from solid to liquid.” Aktører tenker gjerne at et naturfenomen som iskanten ikke kan være mulig å forstå på forskjellige måter. Men ulikt isen, stiller aktører spørsmål, kommer med argumenter, leser aviser, hører på debatter. Aktører påvirkes, i motsetning til isen, av ideologi og politisk bagasje, mens de beveger seg gjennom en slik politisk prosess.

Siden iskanten er et pågående kontrovers vil det være spesielt spennende og relevant å fortsette å studere det, både i tiden fremover mens endringer skjer, og etter at kontroversen eventuelt lukkes. Hvis kontroversen lukkes kan det være lettere å svare på hva som skulle til for at det skjedde, og det vil også kunne være lettere å få mer informasjon fra informanter.

Jeg synes det vil være spesielt interessant å studere Polarinstituttet gjennom formalisering og separasjonsrammeverket, for å se hvilken rolle en slik rådgivende institusjon, underlagt et departement, får og tar, i et slikt kontrovers. I tillegg synes jeg det ville vært spennende å analysere kontroversen ut fra *valuation studies* (se Asdal (2015a)): Hvordan verdsettes iskanten, og hvordan verdsettes petroleumsaktivitet? Kan man se eksempler på *opportunistisk tilpasning*, som Berit Kristoffersen (2015) diskuterer, der økonomiske fordeler av klimaendringer verdsettes høyere enn å redusere konsekvensene av klimaendringer?

Et viktig begrep for oppgaven har vært kunnskapsbasert, noe som også er et viktig prinsipp for norsk forvaltning og politikk. Det vi også ser i bruken av kunnskap, er at man skaper en grense mellom det lokale og det globale: I spørsmål om petroleumsaktivitet har både tidligere og nåværende regjeringer i stor grad lyktes i å utelukkende diskutere petroleumsaktivitet som et lokalt miljøproblem, i stedet for som et globalt klimaproblem. I så måte er dette kanskje deres mest vellykkede forsøk på grensearbeid. I tiden etter klimatoppmøtet i Paris blir spørsmålet hvor lenge man kan holde klima og petroleum adskilt, og samtidig søke å være best på begge deler.

Epilog

En knapp uke før jeg skulle levere inn oppgaven kom nyheten om at Olje- og energidepartementet hadde sendt ut tilbud om utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde. Alle utvinningstillatelsene ligger i Barentshavet, og de mest kontroversielle blokkene i Barentshavet sørøst er inkludert. Dette har medført aksjoner fra miljøorganisasjoner, nyhetsdekning og uttalelser fra flere aktører. Venstre og KrF har uttalt at de ikke kan godta tildelingene. Bellona skriver i en pressemelding at Regjeringen bryter samarbeidsavtalen.

I et intervju med Dagsavisen 20. mai 2016 (Melgård, 2016) sier klima- og miljøminister Vidar Helgesen: ”Det er altså ikke regjeringen som har flyttet iskanten, dette er hentet fra oppdaterte forskningsdata,” som et ekko av Erna Solberg 20. januar 2015. Her er det tydelig at etter en lengre kjølig periode i kontroversen har det blitt varmet opp igjen på kort tid. Kontroversen om iskanten er derfor høyst aktuelt, også etter at denne oppgaven er levert inn.

Litteraturliste

- Ascui, Francisco, & Lovell, Heather. (2012). Carbon accounting and the construction of competence. *Journal of Cleaner Production*, 36, 48-59. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2011.12.015>
- Asdal, Kristin. (2011a). The office: The weakness of numbers and the production of non-authority. *Accounting, Organizations and Society*, 36(1), 1-9.
- Asdal, Kristin. (2011b). *Politikkens natur-naturens politikk*: Universitetsforlaget.
- Asdal, Kristin. (2014). From climate issue to oil issue: offices of public administration, versions of economics, and the ordinary technologies of politics. *Environment and Planning*, 46(9), 2110-2124.
- Asdal, Kristin. (2015a). Enacting values from the sea: On innovation devices, value practices, and the co-modification of markets and bodies in aquaculture. I Isabelle Dussauge, Claes-Fredrik Helgesson & Francis Lee (Red.), *Value Practices in the Life Sciences and Medicine*: Oxford University Press, USA.
- Asdal, Kristin. (2015b). What is the issue? The transformative capacity of documents. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 16(1), 74-90.
- Asdal, Kristin, Moser, Ingunn, & Brenna, Brita. (2001). *Teknovitenskapelige kulturer*. Oslo: Spartacus.
- Baxter, Jamie. (2010). Case studies in qualitative research. I Iain Hay (Red.), *Qualitative research methods in human geography* (s. 81-98). Canada: Oxford University Press.
- Bay-Larsen, Ingrid. (2014). Kunnskap i norsk miljøplanlegging – relevans, troverdighet og legitimitet. *Kart og Plan*, 74, 266-279.
- Bellona. (2015). Årsrapport 2014.
- Callon, Michel. (1998). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. *The Sociological Review*, 46(S1), 244-269. doi: 10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.x
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Læg Reid, Per, & Aars, Jacob. (2014). *Forvaltning og politikk* (Vol. 4. utgave): Universitetsforlaget.
- Clark, Vicki L Plano, Creswell, John W, Green, Denise O'Neil, & Shope, Ronald J. (2008). Mixing quantitative and qualitative approaches. I Sharlene Nagy Hesse-Biber & Patricia Leavy (Red.), *Handbook of emergent methods* (s. 363-387): The Guilford Press.
- Collins, H. M. (1981). Introduction: Stages in the Empirical Programme of Relativism. *Social Studies of Science*, 11(1), 3-10.
- Dowling, Robyn. (2010). Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research. I Iain Hay (Red.), *Qualitative research methods in human geography* (s. 26-39). Canada: Oxford University Press
- Fløttum, Kjersti, & Espeland, Tonje J. (2014). Norske klimanarrativer–hvordan mange “fortellinger”? En lingvistisk og diskursiv analyse av to norske stortingsmeldinger. *Sakprosa*, 6(4).
- Gieryn, Thomas F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American sociological review*, 781-795.
- Hay, Iain. (2010). *Qualitative research methods in human geography*.

- Hermansen, Erlend A. T. (2015). Policy window entrepreneurship: the backstage of the world's largest REDD+ initiative. *Environmental Politics*, 24(6), 932-950.
- Hermansen, Erlend A. T. (2016). I Will Write a Letter and Change the World The Knowledge Base Kick-Starting Norway's Rainforest Initiative. *Nordic Journal of Science and Technology*, 3(2), 34-46.
- Hilgartner, Stephen. (2000). Staging Authoritative Reports. I *Science on Stage. Expert Advice as Public Drama* (s. 42-85): Stanford University Press.
- Hulme, Mike. (2009). *Why we disagree about climate change: Understanding controversy, inaction and opportunity*: Cambridge University Press.
- Innst. 383 (2014-2015). (2015). *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen*. Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 495 S (2012-2013). (2013). *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen*. Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 502 S (2012-2013). (2013). *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen*. Energi- og miljøkomiteen.
- Jasanoff, Sheila. (2004). *States of knowledge: the co-production of science and the social order*: Routledge.
- Jasanoff, Sheila. (2010). A new climate for society. *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), 233-253.
- Jasanoff, Sheila, & Wynne, Brian. (1998). Science and decisionmaking. I Steve Rayner & Elizabeth L. Malone (Red.), *Human Choice and Climate Change vol 1, The Societal Framework* (s. 1-87): Columbus: Battelle Press
- Klima- og miljødepartementet. (2014, 01.12.). Forvaltningsplaner for havområda. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/forvaltningsplaner-for-havomrada/id2076485/>
- Klima- og miljødepartementet. (2015a, 24.04.2014). Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet - Lofoten Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/oppdatering-av-forvaltningsplanen-for-barentshavet--lofoten/id2408548/>
- Klima- og miljødepartementet. (2015b, 20.01). Oppdatering av iskanten i forvaltningsplanen for Barentshavet - Lofoten. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/oppdatering-av-iskanten-i-forvaltningsplanen-for-barentshavet--lofoten/id2362052/>
- Klima- og miljødepartementet. ([s.a.]). Norsk Polarinstittutt. Lastet ned fra https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/organisasjon/underliggende-etater/norsk_polarinstittutt/id85703/
- Kristoffersen, Berit. (2015). Opportunistic Adaptation: New discourses on oil, equity and environmental security. I O'Brien & Selboe (Red.), *The adaptive challenge of climate change* (s. 140-159): Cambridge University Press.
- Lidskog, Rolf, & Sundqvist, Göran. (2013). *Miljøsosiologi*. Oslo: Gyldendal akademiske.
- Meld. St. 10 (2010-2011). (2011). *Oppdaterin av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*. Miljøverndepartementet.
- Meld. St. 20 (2014-2015). (2015). *Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 36 (2012-2013). (2013). *Nye muligheter for Nord-Norge - åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet*. (Meld. St. 36). Olje- og energidepartementet.

- Meld. St. 37 (2012-2013). (2013). *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak*
- Meld. St. 41 Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012-2013). (2013). *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012-2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet*. (Meld. St. 41). Olje- og energidepartementet
Lastet ned fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/eb40e7c084de4e738fa4b9c73b8e3159/no/pdfs/stm201220130041000dddpdfs.pdf>
- Melgård, Marie. (2016, 20.05.). - Det er ingen motsetning, *Dagsavisen*. Lastet ned fra
<http://www.dagsavisen.no/innenriks/det-er-ingen-motsetning-1.727702>
- Miljødirektoratet. (2015). Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten. Lastet ned fra
<http://miljodirektoratet.no/no/Havforum/Forside/Rapporter/Barentshavet-og-Lofoten/Forvaltningsplanen-for-Barentshavet-og-Lofoten/>
- Nelkin, Dorothy. (1975). The Political Impact of Technical Expertise. *Social Studies of Science*, 5(1), 35-54. doi: 10.2307/284554
- Norsk Polarinstitutt. (2014a). Iskant og iskantsone - fremstilling av iskantsonen som sårbart areal.
- Norsk Polarinstitutt. (2014b, 05.05.). Iskantsonen. Lastet ned fra
<http://www.npolar.no/no/fakta/iskantsonen.html>
- Norsk Polarinstitutt. (2014c). Årsrapport 2014.
- Olje- og energidepartementet. (2013, 01.11.). Ansvarsområder og oppgaver i Olje- og energidepartementet. Lastet ned fra
<https://www.regjeringen.no/no/dep/oed/ansvar/id755/>
- Olje- og energidepartementet. (2015a, 21.01.). 23. konsesjonsrunde - nominasjon. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/23-konsesjonsrunde---nominasjon/id749596/>
- Olje- og energidepartementet. (2015b). Nye, store muligheter for Nord-Norge *Utlysning av 23. konsesjonsrunde*.
- Patton, Michael Quinn. (2002). Qualitative interviewing. *Qualitative research and evaluation methods*, 3, 344-347.
- Pinch, T. J., & Bijker, W. (1984). The Social Construction of Facts and Artefacts: or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology might Benefit Each Other. *Social Studies of Science*, 14(3), 399-441.
- Pollack, Henry. (2010). *A World Without Ice*: Penguin Publishing Group.
- Quillfeldt, Cecilie H. von (Red.). (2010). *Det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*: Fisken og havet, særnummer 1a-2010.
- Quillfeldt, Cecilie H. von, Eliassen, Jens-Eric, Føyn, Lars, Gulliksen, Bjørn, Lydersen, Christian, & Marstrander, Lyder. (2002). Marine verdier i havområdene rundt Svalbard. I Cecilie H. von Quillfeldt (Red.): Norsk Polarinstitutt.
- Reinertsen, Hilde. (2016). Optics of Evaluation: Making Norwegian Foreign Aid an Evaluable Object, 1980-1992 (s. 322): Universitetet i Oslo.
- Rubin, Herbert, & Rubin, Irene. (1995). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*: Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- St. meld. nr. 8 (2005-2006). (2006). *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*.

- Sundqvist, Göran, Bohlin, Ingemar, Hermansen, Erlend AT, & Yearley, Steven. (2015). Formalization and separation: A systematic basis for interpreting approaches to summarizing science for climate policy. *Social studies of science*, 45(3), 416-440.
- Sættem, Johan B., & Tømter, Line. (2015, 11.06). Stortinget stopper ny iskant-grense, NRK. Lastet ned fra <http://www.nrk.no/norge/stortinget-stopper-ny-iskant-grense-1.12404228>
- Venturini, Tommaso. (2009). Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory. *Public Understanding of Science*. doi: 10.1177/0963662509102694
- Winchester, Hilary P. M., & Rofe, Matthew W. (2010). Qualitative Research and Its Place in Human Geography. I Iain Hay (Red.), *Qualitative research methods in human geography* (s. 3-25). Canada: Oxford University Press
- Winther, Jan-Gunnar. (2014, 02.05.). Den besværlige iskanten. Lastet ned fra <http://www.npolar.no/no/kronikker/2014/2014-05-02-kronikk-iskanten-winther.html>
- Winther, Jan-Gunnar, & Berthinussen, Ingrid. (2014). Høringsuttalelse - forslag til utlysning av blokker til 23. konsesjonsrunde: Norsk Polarinstitut.
- WWF-Norge. (2015). WWF Årsmelding 2014. I Bente Bakken & Ina Toften (Red.). Oslo.
- Yearley, Steven. (2005). Cultures of environmentalism. *Empirical Studies in Environmental Sociology*.
- Yin, Robert K. (2010). *Qualitative research from start to finish*: Guilford Press.