



# Vern av isbjørn

## Isbjørnregimet - en studie av utviklingen fra et norsk perspektiv



**STV-3900**

**Kristine Einbu**

*Mastergradsoppgave i statsvitenskap  
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning  
Universitetet i Tromsø  
Høsten 2011*



## **FORORD**

Da er jeg ved veis ende for mitt masterprosjekt. Det har vært en krevende men også spennende prosess, fordi jeg har arbeidet med et felt jeg hadde liten kjennskap til fra før. Ikke minst har det vært spennende å bli bedre kjent med temaet isbjørn i lys av de store utfordringer vi nå står overfor i Arktis. Det vil bli mange utfordrende oppgaver å løse i tiden framover.

Aller først vil jeg rette en stor takk til min veileder Alf Håkon Hoel for god faglig veiledning, rask respons, tålmodighet og tro på mitt prosjekt.

Jeg vil også takke Dag Vongraven ved forvaltningsavdelingen på Norsk Polarinstitut for nyttige faglige samtaler og hjelp underveis i arbeidet med oppgaven.

Det er også på sin plass å rette en spesiell takk til min far, Geir Salvesen for nyttige innspill og råd i prosessen med oppgaven. Takk også til min mor, Torun Einbu for stor omsorg og omtanke. Og ikke minst takk til begge for husly og støtte i innspurten med oppgaven!

Jeg ønsker også takke min søster Aaste, gode venner og tidligere medstudiner på UiT for inspirerende samtaler og støtte underveis.

Takk til Kjeld Nash for bruk av original Frithjof Nansen tegning og design av oppgavens forside.

Tønsberg, november 2011

Kristine Einbu

## **Innhold**

<b>KAPITTEL 1 : INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tematikk.....	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Teoretisk perspektiv.....	4
1.4 Metode.....	6
1.4.1 Generelt om metode.....	6
1.4.2 Valg av metode og tilnærming.....	6
1.4.3 Kildekritikk.....	7
1.5 Disposisjon.....	9
<b>KAPTITTEL 2: TEORIER.....</b>	<b>11</b>
2.1 Innledning.....	11
2.2 Regimekonseptet.....	11
2.3 Regimeteori.....	13
2.3.1 Kunnskap.....	14
2.4 Ulike nivåer av kunnskapspåvirkning .....	15
2.5 Faktorer for kunnskapspåvirkning.....	16
2.5.1 Kunnskapstilfang.....	16
2.5.2 Problemets natur.....	16
2.5.3 Politisering.....	17
2.6 Eksterne sjokk.....	18
2.7 Forholdet mellom vitenskap og politikk.....	18
<b>KAPITTEL 3: BAKGRUNN.....</b>	<b>20</b>
3.1 Innledning.....	20
3.2 Arktis.....	20
3.3 Isbjørn.....	21
3.3.1 Biologi.....	21
3.3.2 Utbredelse.....	22
3.3.3 Økologi.....	23
3.3.4 Status.....	23
3.4 Bakgrunn for Avtalen om vern av isbjørn .....	24
3.5 Forarbeidet til forhandlingene om en avtale .....	25

<b>KAPITTEL 4: AVTALEN OM VERN AV ISBJØRN.....</b>	<b>29</b>
4.1 Innledning.....	29
4.2 Avtalen om vern av isbjørn.....	29
4.2.1 Formål.....	30
4.2.2 Geografisk virkefelt.....	31
4.2.3 Avtalens operasjonelle innhold .....	31
4.4 Ulike lands reguleringer.....	33
4.4.1 Jakt og uttak av isbjørn.....	33
4.4.2 Vern av habitat.....	35
4.4.3 Forskning.....	36
4.5 PBSG.....	37
4.6 IUCNs Rødliste for truede arter .....	38
4.7 Håndheving.....	39
4.8 CITES.....	40

**KAPITTEL 5: UTVIKLING OG IMPLEMENTERING AV AVTALEN OM VERN AV ISBJØRN I NORGE.....42**

5.1 Innledning.....	42
5.2 Norsk vern og forvaltning av isbjørn.....	43
5.2.1 Rettslig rammeverk.....	43
5.2.2 Forvaltningsansvar.....	44
5.2.3 Bakgrunn.....	44
5.3 Jakt og uttak av isbjørn.....	45
5.3.1 Oppsummering.....	46
5.4. Vern av habitat.....	46
5.4.1 Etableringsfasen: 1974-1985 .....	46
5.4.1.1 Miljølovgivning.....	47
5.4.1.2 Områdevern.....	47
5.4.2 Petroleumsfasen: 1986-1993.....	48
5.4.2.1 Miljølovgivning og områdevern.....	49
5.4.3 Klimafasen: 1994-2011....	50
5.4.3.1 Miljølovgivning.....	50

5.4.3.2 Områdevern.....	51
5.4.4 Oppsummering.....	54
5.5 Forskning.....	55
5.5.1 Etableringsfasen: 1974 –1985.....	55
5.5.1.1 Populasjonsstudier.....	56
5.5.1.2 Miljørelaterte- og multidisiplinære studier .....	57
5.5.1.3 Annet.....	57
5.5.2 Petroleumsfasen: 1986-1993.....	58
5.5.2.1 Populasjonsstudier.....	59
5.5.2.2 Miljørelaterte studier.....	59
5.5.2.3 Multidisiplinære- og andre studier.....	59
5.5.3 Klimafasen: 1994-2011.....	60
5.5.3.1 Populasjonsstudier og miljørelaterte studier.....	62
5.5.3.2 Annet.....	62
5.5.3.3 Multidisiplinære studier.....	62
5.5.3.4 Oppsummering.....	64
5.6 Andre artikler.....	65

## **KAPITTEL 6: ANALYSE.....66**

6.1 Innledning.....	66
6.2 PBSG som drivkraft i utvikling av isbjørnregimet i Norge.....	67
6.3 Jakt og uttak av isbjørn.....	67
6.3.1 Kunnskapstilfang.....	68
6.3.2 Problemets natur.....	69
6.3.3 Politisering.....	69
6.3.4 Eksterne sjokk.....	70
6.4 Vern av habitat.....	70
6.4.1 Kunnskapstilfang.....	74
6.4.2 Problemets natur.....	75
6.4.3 Politisering.....	76
6.5 Forskning.....	77
6.5.1 Kunnskapstilfang.....	79
6.5.2 Problemets natur.....	79
6.5.3 Politisering.....	80

6.5.4 Eksterne sjokk.....	80
6.6 PBSGs påvirkningsnivå og avsluttende kommentarer.....	81

**VEDLEGG 1 – LISTE OVER FORKORTELSER.....85**

**LITTERATURLISTE.....86**

Bøker og tidsskrifter.....	86
Offentlige dokumenter.....	90
Elektroniske kilder.....	92
Muntlig kilde.....	96





# Kapittel 1: Innledning

## 1.1 Tematikk

I følge Underdal (2000:3) er bruk av relevant kunnskap fra vitenskapelig forskning en forutsetning for å kunne utøve rasjonell forvaltning av miljøet. Internasjonale miljøregimer er ofte designet slik at forskning og vitenskapelig samarbeid inkluderes i regimet. Slik får beslutningstakere tilgang på ny kunnskap og informasjon de trenger i arbeidet med forvaltning og kontroll av ressursen (DeSombre 2007:39).

Enhver mellomstatlig innsats over tid om samarbeid på et saksfelt, kan regnes som et regime. I faglitteraturen er det vanlig å definere et regime som et sett av åpne eller underforståtte prinsipper, normer, regler eller prosedyrer innenfor et saksfelt som aktørene samles om og har forventninger til (DeSombre 2007:11; Stokke og Claes 2001:269-270).

Isbjørnregimet ble formalisert med undertegnelsen av Avtalen om vern av isbjørn i 1973. Regimets medlemmer er begrenset til de fem utbredelseslandene for isbjørn: Canada, USA, Russland, Grønland/Danmark og Norge. Formålet med avtalen er å sikre beskyttelse av isbjørn og dens livsmiljø gjennom ulike nasjonale tiltak som koordineres på tvers av landene.

Avtalen freder isbjørn i alle områder over hele Arktis med enkelte unntak. Blant annet har urbefolkning som tradisjonelt var avhengige av isbjørnjakt, adgang til å jakte isbjørn med tradisjonelle metoder. I henhold til avtalen skal partene treffe tiltak for å beskytte de økosystemer isbjørnen er en del av, herunder spesielt ivareta hi-, nærings- og trekkområder (St.prp.nr. 6 (1974-75):7). Avtalen pålegger også partene å gjennomføre nasjonale forskningsprogrammer, utveksle informasjon og koordinere forskning.

Isbjørn er en unik art for det arktiske området. Den har en sirkumpolar utbredelse knyttet til isdekte områder og er utbredt i Nord-Canada, Alaska, Grønland, russisk Arktis, norsk Arktis samt på isen rundt Polhavet (Aars 2011). På verdensbasis finnes det mellom 20 000 og 25 000 isbjørn fordelt på 19 mer eller mindre avgrensede subpopulasjoner (IUCN/SSC PBSG 2011e).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> IUCN/SSC PBSG er en isbjørnspesialistgruppe under Verdens naturunions (IUCN) Kommissjon for truede arter (SSC).

Den internasjonale spesialistgruppen for isbjørn, IUCN/SSC PBSG, består av forskere og forvaltere fra de fem isbjørnlandene, og er det sentrale vitenskapelige rådgivningsorgan for regimet.<sup>2</sup> PBSG har ingen formell plass i avtalen, men har ivaretatt viktige regimefunksjoner ved å koordinere forskning, etablere kunnskap og data for forvaltning av isbjørnsubpopulasjoner, samt utveksle informasjon om forvaltningspraksis i de ulike landene (Fikkan m.fl. 1993:98).

Etter avtalens bestemmelser er statene selv pålagt å innføre lovgivning og tiltak som er nødvendig for å implementere avtalen. Mens isbjørn er totalfredet i norsk Arktis, tillater Canada, USA, Russland og Grønland adgang til begrenset jakt for sin urbefolkning.

Avtalen er ikke endret siden den ble etablert i 1973, og isbjørn er til dags dato (i ulik grad) vernet innenfor de fem statenes territorier.

## *1.2 Problemstilling*

Forvaltning av grenseoverskridende miljø- og naturressurser er et typisk eksempel på den komplekse gjensidige avhengighet som preger dagens globale samfunn. Både forståelse av og løsninger på slike utfordringer krever samarbeid mellom ulike stater, og mellom forskere og politiske beslutningstakere (Clark m.fl. 2006:1). Flere tidligere studier har undersøkt hvordan kunnskap og informasjon har påvirket spesifikke miljøområder, slik som hvalfangst og langtransportert luftforurensning (jf. Andresen 2000:35-69; Lidskog og Sundqvist 2008:211-235).

Kunnskap og vitenskapelig samarbeid står sentralt i isbjørnregimet. Dette er først og fremst ivaretatt av PBSG, som er det sentrale vitenskapelige rådgivningsorgan for regimet. De har avholdt arbeidsmøter hvert tredje til femte år siden avtalen ble inngått for å legge til rette for koordineringen og konsultasjonen som er spesifisert i avtalen. Ved slutten av hvert møte vedtas en rekke resolusjoner (anbefalinger). Isbjørnregimet vil derfor være en interessant case for å belyse kunnskapens rolle i utvikling av regimer og politiske beslutninger. Oppgaven tar utgangspunkt i isbjørnregimet slik det har utviklet seg etter 1973.

---

<sup>2</sup> Heretter kalt den internasjonale spesialistgruppen for isbjørn, PBSG eller PBSG.

Problemstillingen er følgende:

*1. Hvordan og i hvor stor grad har det vitenskapelige samarbeidet i PBSG påvirket utviklingen av isbjørnregimet fram til i dag?*

Påvirkning kan forstås som PBSGs evne til å påvirke stater og forvaltningsmyndigheter til å respondere positivt på PBSGs konklusjoner og anbefalinger. Jeg ønsker å undersøke hvordan PBSG har påvirket isbjørnregimet, blant annet ved å vurdere institusjonell respons i regimet ved hjelp av en kumulativ skala på tre nivåer.

Isbjørnregimet er omfattende og berører fem stater, flere internasjonale konvensjoner, regionale avtaler og samarbeid, samt nasjonale regelverk. Av hensyn til oppgavens begrensede omfang, har jeg valgt å rette fokus mot politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn i Norge.

Problemstillingen rettes inn mot følgende spørsmål:

*2. Hvordan og i hvor stor grad har det vitenskapelige samarbeidet i PBSG påvirket norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn etter 1973?*

Vitenskapelig forskning har tradisjonelt vært definert som en rasjonell, regelstyrt prosess der bruk av den vitenskapelige metode er hovedmekanismen som skiller kunnskap fra påstand (Skodvin og Underdal 2000:23). Sentrale områder i tilknytning til isbjørnforskning i Norge er populasjonsstudier, miljørelaterte- og multidisiplinære studier.

Politikk kan defineres som "...offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til offentlige vedtak" (Østerud 2005:15). Lovgivning og iverksetting av vernetiltak er sentrale elementer i norsk politikk rettet mot isbjørnforvaltning og bevaring.

Opprinnelig var begrepet "naturvern" identisk med "naturfredning", det vil si fredning av områder og arter. I 1960-årene dukket begrepet "miljøvern" opp, definert som den delen av naturvernet som knyttet seg til menneskenes miljø og virke. Natur og miljøvern har som et hovedsikt mål å hindre rovdrift, forurensning og tekniske inngrep som kan medføre langsiktige skadevirkninger på natur og produksjonsgrunnlag.

Forvaltning kan her forstås som "...de aktivitetene som utføres i forbindelse med bevaring og fordeling av de levende marine ressursene" (Christiansen og Hoel 2005:3). Vern av viktige leveområder, overvåking, kunnskap og tiltak for å unngå konfrontasjoner mellom isbjørner og mennesker, samt internasjonalt samarbeid, er sentrale elementer i arbeidet med forvaltning av isbjørn på Svalbard (Sysselmannen 2011a).

Opgavens problemstilling vil besvares ved å undersøke Norges implementering av avtalen fram til i dag. Fokus rettes mot bestemmelsene i avtalen som omhandler jakt og uttak av isbjørn, vern av habitat og forskning. Årsaken til at jeg har valgt å fokusere på disse aspektene er at de utgjør de mest sentrale elementene i avtalen. I oppgaven blir det vurdert hvorfor jaktforbudet ble innført i forkant av avtalen, og hvordan dette er praktisert på Svalbard. Når det gjelder vern av habitat, legges det vekt på hvordan utviklingen har vært for miljølovgivning og områdevern på Svalbard etter 1973. I tillegg undersøkes det hvordan forskningsfokus og- aktivitet har endret seg fra avtalen ble inngått og fram til i dag. Påvirkning måles i hovedsak ved å se på hvilke anbefalinger PBSG har vedtatt på sine arbeidsmøter i perioden, og hvordan anbefalingene har blitt fulgt opp i forhold til de tre områdene.

Det er per i dag bred enighet i forskermiljøer om at det finner sted en global varming av det klimatiske system, og at arktiske områder opplever raskere stigende gjennomsnittstemperaturer enn andre steder (IPCC 2007:2).<sup>3</sup> Dette har alvorlige konsekvenser for isbjørnøkologi, ikke minst fordi det virker inn på viktige byttedyr som ringsel (ACIA 2004b:487).<sup>4</sup> Slike nye utfordringer påvirker også norsk forskning og politikk i forhold til vern og forvaltning av isbjørn. Det vil derfor være naturlig å trekke også dette elementet inn i analysen.

### *1.3 Teoretisk perspektiv*

Innenfor studiet av internasjonal politikk har det vært vanlig å forklare etablering og utvikling av regimer ved å fokusere på kunnskapsbaserte drivkrefter, samt aktørenes makt og interesser (Hasenclever m.fl. 1997:1). I oppgaven vil jeg undersøke hvordan og i hvilken grad kunnskap har betydning for utvikling og endring i et regime. Kunnskapspåvirkning kan måles ut fra en kumulativ skala på tre nivåer (Underdal 2000:9).

---

<sup>3</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change eller FN's klimapanel.

<sup>4</sup> Arctic Climate Impact Assessment.

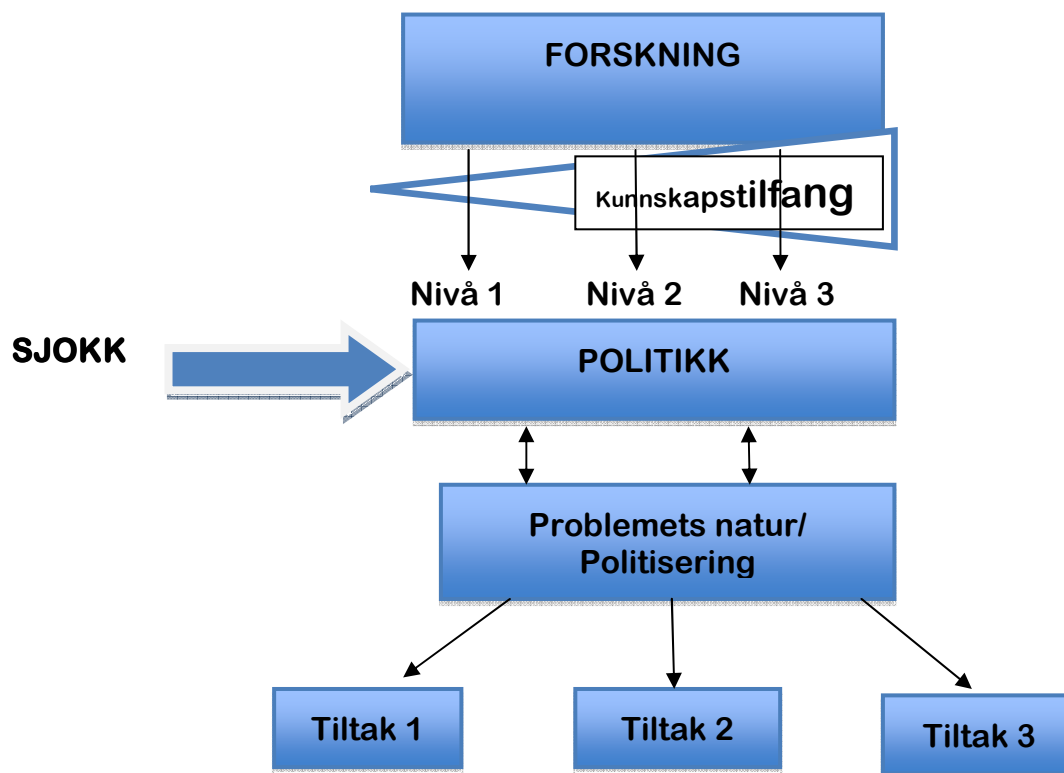
På det første nivået (nivå én) erkjenner politikere forskningens relevans og anvendbarhet. Beslutningstakere anser forskere som kompetente eksperter og har en betydelig tillit til vitenskap eller forskning.

På neste nivå (nivå to) aksepterer beslutningstakere også konklusjoner fra forskningsmiljøer som det er bred internasjonal vitenskapelig konsensus om.

På det siste nivået (nivå tre) aksepterer beslutningstakere i tillegg til de vitenskapelige konklusjoner også de politiske implikasjonene av disse. Det vil si at de responderer positivt til mer åpen og eksplisitt rådgivning fra vitenskapelige miljøer (Underdal 2000:9).

I følge Underdal (2000:15-16) kan tre forhold påvirke bruk av vitenskapelig kunnskap og informasjon i politiske beslutningsprosesser: Kunnskapstilfang, problemets natur og politisering. Kunnskapstilfang dreier seg om sikkerheten ved tilgjengelige vitenskapelige bevis. Grunnantakelsen er at jo mindre sikre bevisene (konklusjoner og funn) på et saksområde er, dess mindre sannsynlig er bruken av disse i politiske beslutningsprosesser. Problemets natur dreier seg om egenskaper ved problemet selv (Victor m.fl. 1998:9-10). Antakelsen er at jo mer politisk utfordrende problemet er, dess mindre sannsynlig er det at vitenskapelige kunnskap vil bli akseptert og brukt som utgangspunkt for kollektive beslutninger. Politisering defineres her som hvor mye politisk oppmerksomhet problemet får. Stor oppmerksomhet om et saksfelt vil ofte øke krav om kunnskap og råd fra forskningshold, og øke sannsynligheten for bruk av kunnskap i beslutningsprosesser. Politisering kan imidlertid, om problemet er politisk utfordrende, skape et "klima" preget av høyt konfliktnivå som gjør det vanskelig med rasjonell bruk av vitenskap i beslutningsprosesser (Underdal 2000:15-16).

Et supplement til kunnskapsbaserte teorier i oppgaven er teorien om eksterne sjokk. I følge Osherenko og Young (1993:15) kan eksterne sjokk- eller kriseartede hendelser (som berører saksområdet til regimet) som utløser en følelse av alvor eller press drive fram endring i et regime. Eksempelvis bidro oppdagelsen og senere publikasjonen av ozonhullet over Antarktis i 1985 til rask bevegelse i de internasjonale forhandlingene om en internasjonal protokoll om stratosfærisk ozon.



Teoretisk tankekart 1.1

## 1.4 Metode

### 1.4.1 Generelt om metode

Enkelte krav til metoden må være oppfylt dersom den skal kunne brukes til samfunnsvitenskapelig forsknings- og utviklingsarbeid: Utvelging av data må være systematisk, bruk av data må være så nøyaktig som mulig, og det må være mulig med kontroll, etterprøving og kritikk av fremgangsmåte og funn. Resultatene kan åpne for en ny erkjennelse av de samfunnsforholdene vi står ovenfor, og slik gi grunnlag for videre forsknings- og utviklingsarbeid (Holme og Solvang 1998:15).

### 1.4.2 Valg av metode og tilnærming

Denne oppgaven er en kvalitativ casestudie der jeg konsentrerer meg om å belyse en case: Isbjørnregimet. Casestudien er et intensivt undersøkelsesopplegg der forskeren går i dybden av fenomenet som undersøkes. Fokus rettes mot norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn etter 1973. Ved å undersøke PBSGs anbefalinger og hvordan de blir fulgt opp gjennom Norges implementering av avtalen, kan jeg bidra til å kaste lys over

hvordan kunnskap kan påvirke utvikling av regimer. Fokus rettes mot elementene i avtalen som omhandler jakt og uttak av isbjørn, vern av habitat og forskning.

Bruk av casestudie som vitenskapelig metode innebærer at forskeren beveger seg nedover på ”generalitetsstigen”; det vil si fra brede generaliseringer til historiske forklaringer av enkeltcase. En svakhet ved en slik tilnærming er problemet med objektivitet. Det innebærer at funn og analytiske fremstillinger ofte vanskelig lar seg reprodusere og etterprøve, slik at man kommer fram til samme resultat. En annen begrensning ved casestudiet som metode, er at det er relativt vanskelig å generalisere på bakgrunn av enkeltstående case. Slik sett er oppgavens funn strengt tatt ikke gyldig utover sin egen definerte ramme.

Kunnskap og forskningssamarbeid står sentralt i isbjørnregimet. Regimet omhandler et avgrenset saksfelt med et begrenset antall aktører. Det har eksistert over en lengre tidsperiode og tilførselen av informasjon og råd er systematisk og organisert. En studie av dette regimet er derfor velegnet til å belyse hvordan kunnskap kan påvirke politiske beslutningsprosesser og utvikling av et regime. Denne undersøkelsen kan således bidra til funn som kan sammenliknes med liknende studier av drivkrefter og prosesser innenfor internasjonale regimer.

#### *1.4.3 Kildekritikk*

Studien bygger på kvalitative data som er samlet inn ved hjelp av litteraturstudie, dokumentanalyse, intervju, samt deltakelse som observatør på partsmøte i Tromsø 17-19 mars, 2009.

Sekundærlitteratur, som bøker og artikler har vært kilde for generell kunnskap om internasjonalt miljøsamarbeid og Avtalen om vern av isbjørn som internasjonal miljøavtale. Dette har gitt grunnlag for den empiriske konteksten beskrevet i deler av kapittel 2 og 3. De litterære kildene som er lagt til grunn er fagbøker og artikler som omhandler internasjonalt miljøsamarbeid. I tillegg er det i kapittel 3 benyttet vitenskapelige studier som redegjør for etableringen av Avtalen om vern av isbjørn. Dette er bidrag fra fagpersoner og -miljøer som gjennom profesjon har inngående kjennskap til saksområdet. Redegjørelsen av isbjørnbiologi i kapittel 3 er skrevet ved bruk av vitenskapelige bøker og artikler. Vitenskapelige analyser og studier er saksorienterte fremstillinger som kan forutsettes å være relativt pålitelige og etterrettlige.

Offentlige dokumenter er en viktig kilde til informasjon i oppgaven. Disse utgjør grunnlaget for beskrivelsen av avtalen og de ulike landenes reguleringer i kapittel 4. De ligger også til grunn for den empiriske fremstillingen av norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn i kapittel 5. Dette er offentlige dokumenter (som Stortingsmeldinger og -proposisjoner), samt møter og rapporter gjennomført i regi av partslandene og PBSG. Rapportene etter arbeidsmøtene i PBSG (*Proceedings of the Meeting*) i perioden 1974-2009 er spesielt viktige. Disse gir innblikk i utviklingen på områder som er sentrale for oppgaven. Møterapporter godkjennes av deltakerne, og man kan derfor gå ut fra at disse er pålitelige med hensyn til gjengivelse av innhold og beslutninger som fattes på møtet.

Primærdata er innhentet ved kvalitative intervju og deltakelse på partsmøtet under Avtalen om vern av isbjørn i mars 2009.<sup>5</sup> Intervju er foretatt med to personer med ulik bakgrunn, og som har tilknytning til institusjoner som forvalter avtalen i Norge. I tillegg kommer personlig kommunikasjon med en tredje person og samtaler med deltakere i den norske delegasjonen under partsmøtet. Under partsmøtet fulgte jeg diskusjoner og tema som var relevante for oppgaven. I tillegg fikk jeg observere i ”miljøet” rundt konferansen, hvor det var bred deltakelse fra PBSG og representanter fra norsk forvaltning, ikke-statlige miljøvernorganisasjoner (NGOer), andre observatører og media.<sup>6</sup>

I en kvalitativ metodetilnærming går dataanalysen ut på å strukturere, organisere og tolke den innsamlede informasjonen. I denne sammenheng er det viktig å kontrollere datas validitet og reliabilitet. Reliabiliteten dreier seg om dataens pålitelighet, det vil si om de er fremskaffet ved en nøyaktig prosess og til å stole på. Validiteten betegner datanes gyldighet, det vil si om de er relevante for problemstillingen (Hellevik 2003:183). Kildebruken bør være mest mulig korrekt og fremstille det som undersøkes på en riktig måte. Når man analyserer data er det fare for at man ubevisst fester seg ved informasjon som bekrefter egne hypoteser og teorier (Hellevik 2003:45). For å bøte på dette har jeg samlet inn data fra ulike kilder ved hjelp av ulike metoder, samtidig som jeg har forsøkt å være bevisst kildens ståsted i forhold til det aktuelle saksfeltet. I oppgaven er det blitt lagt vekt på offisielle rapporter og dokumenter for å belyse og forklare utviklingen i regimet. Primærdata vil supplere for å gi en bredere

---

<sup>5</sup> Partsmøte under Avtalen om vern av isbjørn i perioden 17-19 mars 2009.

<sup>6</sup> NGO- Non Governmental Organization. En NGO er en juridisk organisasjon opprettet av ikke-statlige private og frivillige aktører som opererer utenfor det formelle statsystemet og som representerer en interesse eller fronter en offentlig sak eller et problem. Eksempler på dette er miljøvernorganisasjoner, slik som Verdens Naturfond (WWF) og Greenpeace.



helhetsforståelse av utviklingen og prosessene som studeres. Isbjørnregimet dekker mange fagområder. Spørsmålene oppgaven dekker er derfor bare en del av et større sakskompleks. Noen områder er mindre viktige for å belyse oppgavens problemstilling og er derfor blitt behandlet mer overfladisk.

### *1.5 Disposisjon*

Kapittel 2 presenterer den teoretiske rammen for oppgaven. Her vil det legges vekt på kunnskapsbaserte forklaringer på utvikling av regimer. Det vil gjøres en presentasjon av en kumulativ skala på tre nivåer for å måle kunnskapspåvirkning. I tillegg vil fokus være på tre faktorer for kunnskapspåvirkning: Kunnskapstilfang, problemets natur og politisering. Deretter presenteres teorien om eksterne sjokk som forklarer endring som en respons på en ekstern hendelse. Avslutningsvis vil det gjøres noen refleksjoner rundt forholdet mellom vitenskap og politikk.

Kapittel 3 er et bakgrunnskapittel som introduserer Arktis som region, gir en oversikt over isbjørnbiologi og status, samt en historisk fremstilling av bakgrunnen for etableringen av Avtalen om vern av isbjørn i 1973.

Kapittel 4 beskriver avtalens formål, operasjonelle innhold og bestemmelser, samt ulike lands reguleringer og tiltak. Det blir også redegjort for andre aktører som er relevante for utvikling og implementering av avtalen. PBSG har ivaretatt viktige regimefunksjoner, mens IUCNs Rødliste er viktig for å forstå den senere tids utvikling av regimet. Konvensjonen for internasjonal handel med truede arter (CITES) ivaretar artikkel V i avtalen som forbyr handel med isbjørn som er i strid med avtalen.

Kapittel 5 tar for seg utvikling og implementering av avtalen i Norge. Fokus rettes mot bestemmelsene i avtalen som omhandler jakt og uttak av isbjørn, vern av habitat og forskning. Beskrivelsen er inndelt i tre faser: den første fasen er 1974-1985, den andre fasen er fra 1986 til 1993 og den tredje fasen tar for seg perioden 1994-2011. Dette kapittelet leder fram til svar på problemstillingen.

Kapittel 6 er oppgavens analysekapittel. Her vil jeg analysere funnene mine med utgangspunkt i teoriene om kunnskapstilfang, problemets natur og politisering, samt teorien

om eksterne sjokk. I tillegg vil det gjøres en vurdering av PBSGs påvirkning på norsk forskning og politikk ved hjelp av en kumulativ skala for kunnskapspåvirkning på tre nivåer.

## Kapittel 2: Teorier

### 2.1 Innledning

Oppgavens problemstilling reiser spørsmål om hvordan det vitenskapelige samarbeidet i PBSG har påvirket norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn etter 1973. For å kunne svare på problemstillingen vektlegges kunnskapsbaserte teorier som forklarer hvordan kunnskap kan påvirke utvikling av regimer. Kunnskapspåvirkning kan måles ved hjelp av en kumulativ skala på tre nivåer. I tillegg kan faktorene kunnskapstilfang, problemets natur og politisering forklare politikeres bruk av kunnskap i politiske beslutningsprosesser. Teorien om eksterne sjokk forklarer endring i et regime som en respons på en kriseartet hendelse. Før disse teoriene beskrives nærmere, gjøres en presentasjon av regimekonseptet, som forklarer hvordan stater etablerer regimer eller institusjoner for internasjonal samhandling. Kapittelet avsluttes med noen refleksjoner rundt forholdet mellom vitenskap og politikk.

### 2.2 Regimekonseptet

Regimer defineres ofte som ”et sett av åpne eller underforståtte prinsipper, normer, regler eller prosedyrer innenfor et saksfelt som aktørenes forventninger samles om” (Krasner sitert av Stokke og Claes 2001:269). Prinsipper er generelle målformuleringer og grunnleggende årsaksoppfatninger, normer beskriver rettigheter og plikter, mens regler er mer spesifikke atferdsangivelser; til sammen utgjør dette regimets *substansielle* del. Mange internasjonale regimer har også en *operasjonell* del, gjennom prosedyrer, eller nedfelte praksiser, for å etablere, endre og iverksette slike regler” (Stokke og Claes 2001:269-270).

Regimer er altså substansielle og prosedurale normer som regulerer internasjonal samhandling innenfor bestemte saksområder. Og mens noen regimer har global gyldighet, kan andre være utformet med henblikk på særlige regionale forhold (Stokke og Claes 2001:271).

Mange globale problemer kan ikke løses av en stat alene, og krever mellomstatlig samarbeid og løsninger. Dette gjelder i stor grad problemer knyttet til miljø- og ressursforvaltning. Ved opprettelsen av internasjonale forvaltningsregimer etableres rammeverk som fremmer og institusjonaliserer samarbeid. Stater kan koordinere aktiviteter som forskning, regulering, overvåking og kontroll. Når det gjelder isbjørnregimet, er regulering, overvåking og kontroll overlatt til statene.

Institusjonalisering av internasjonalt samarbeid kan ta to hovedformer. Det ene er etableringen av et internasjonalt regime, det andre er opprettelsen av en internasjonal organisasjon (Hovi og Underdal 2003:16). En organisasjon er et politisk/administrativt apparat, og har ofte juridisk personlighet og kan opptre som aktører i politiske prosesser (Stokke og Claes 2001:271). En vesentlig forskjell mellom en internasjonal organisasjon og et regime er at regimet ikke er en aktør i seg selv, og har derfor ikke samme handlingskapasitet som en organisasjon. Et regime kan sies å eksistere i den grad regimets retningslinjer blir implementert av stater som handler innenfor det normative rammeverket til regimet (List og Rittberger 1998:6).

Internasjonale regimer er ofte, men ikke alltid nedfelt i internasjonale avtaler eller sedvaneregler. En internasjonal avtale, i form av en traktat eller konvensjon er en rettslig bindende avtale mellom de statene som har signert og ratifisert avtalen. Isbjørnregimet er nedfelt i Avtalen om vern av isbjørn av 1973.

Fordi et regime ikke er en aktør i seg selv, kan det bare påvirke utfall av beslutningsprosesser gjennom å påvirke atferden til aktørene. Institusjonalisering av samarbeid innebærer felles atferdsregler som bidrar til å skape gjensidige forventninger om andres atferd. Regimer påvirker dermed insentivstrukturen for samhandlende stater slik at samarbeid fremtrer som et gunstigere valg enn om et regime ikke hadde eksistert (Stokke og Claes 2001:274).

Regimet for vern av isbjørn er et eksempel på et mellomstatlig institusjonalisert samarbeid som er opprettet for å løse et kollektivt problem. Sentrale elementer i regimet for vern av isbjørn er kunnskap om bestanden, regulering av jakt, vern av leveområder samt nasjonal håndheving av regelverk. Forskning, regulering og kontroll skal således sikre en bærekraftig utvikling av bestanden (Markussen 2005:18).

Avtalen om vern av isbjørn angir regler og normer som partene må rette seg etter. Reguleringsbestemmelsene i avtalen angir reglene partene må følge. Normer mellom partene er blant annet at de er enige om at vitenskapelige råd utarbeidet av PBSG bør brukes når partene fatter forvaltningsbeslutninger om isbjørn. Prosedyrene er rådende praksiser som gjelder for å implementere felles valg og beslutninger. Et eksempel på en slik prosedyre er de

regulære partsmøtene der partene møtes for å diskutere temaer og utfordringer i tilknytning til ivaretagelse av avtalen (Markussen 2005:18).

### *2.3 Regimeteori*

I studier av internasjonale regimer er det vanlig å skille mellom tre kategorier av forklaringer på hvorfor og under hvilke betingelser stater etablerer internasjonale regimer eller institusjoner for samhandling (Hasenclever m.fl. 1997:1, Stokke og Claes 2001:273; Osherenko og Young 1993:8). Disse har enten fokusert på aktørenes makt, interesser eller kunnskap som drivkraft bak etablering og endring i regimer. I tillegg er det blitt lagt vekt på betydningen av ulike eksterne krefter, kontekstuelle faktorer eller hendelser (Osherenko og Young 1993:8-9).

Maktbaserte teorier bygger på realistenes syn på verden definert som et anarkistisk system karakterisert av en konstant kamp om relativ makt mellom stater. Grunnantakelsen er at en sterk og dominerende aktør (hegemon) i internasjonal politikk er viktig for at kollektivt ønskelige utfall skal kunne realiseres. Stater ses på som rasjonelle og egennyttige aktører som fokuserer på relativ gevinst ved samarbeid med andre stater (Doyle og Massey 2000:348; Stokke og Claes 2001:277). Kjernen i interessebaserte argumenter er at verdenssamfunnet består av enhetlige stater i kompleks gjensidig avhengighet. Regimer kan hjelpe stater til å koordinere sin atferd, slik at de kan unngå kollektive suboptimale utfall. Teoriene trekker veksler på økonomisk teori med fokus på rasjonelle aktører og absolutt gevinst ved samarbeid (Hasenclever m.fl. 1997:4).

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan kunnskap kan være en drivkraft i utvikling og endring i et regime. Fokus er derfor rettet mot kunnskapsbaserte forklaringer på regimeendring. Kunnskapspåvirkning kan måles ved hjelp av en skala på tre nivåer. I tillegg kan tre forhold forklare bruk av kunnskap i politiske beslutningsprosesser: Kunnskapstilfang, problemets natur og politisering. I følge Osherenko og Young (1993:15) kan en ekstern hendelse (“sjokk”) som utløser en følelse av alvor eller press, påvirke etablering eller utvikling av regimer. I oppgaven vil jeg også undersøke effekten av slike eksterne sjokk eller kriser på politiske beslutninger og endring i regimer.

### 2.3.1 Kunnskap

Kunnskapsbaserte teorier fokuserer på ideer, kunnskap og læring i studiet av internasjonale institusjoner. Grunnantakelsen er at aktørenes forestillinger om verden i stor grad formes av internasjonal samhandling. Dette kan være alt fra overordnede bilder om hvordan verden henger sammen, til spesifikke normative dommer og oppfatninger om årsaks- og virkningsforhold. Mens makt- og interessebaserte tilnærminger ser regimer som institusjonelle svar på aktørenes ønsker og oppfatninger, betoner kunnskapsbaserte tilnærminger det motsatte påvirkningsforholdet (Stokke og Claes 2001:278). Innenfor den kunnskapsbaserte og kognitive teoriretningen stiller man seg kritisk til rasjonalistenes fokus på årsakssammenhenger, systemforklaringer og konklusjoner. Deres alternativ er en mer fortolkende forskningsstrategi som tar hensyn til hvordan normer og oppfatninger formes gjennom sosial praksis.

Rasjonalistiske (realistiske og neolibérale) analysetilnærminger tar aktørenes preferanser for gitt (Hasenclever m.fl. 1997:23). Det legges ikke vekt på kognitive faktorer som persepsjon, fortolkning og muligheter for endring av preferanser ved samhandling.

Stater påvirkes også av sosiale krefter eller press slik at de som politiske aktører er avhengige av å legitimere sine handlinger. Derfor kan et ideologisk hegemoni i form av en koalisjon, et konsepts gjennomslagskraft eller NGOer som utfordrer legitimiteten i staters beslutninger, påvirke og endre aktørers handlingsvalg (Stokke 1998:138-141). Et eksempel på dette er den gjennomslagskraften konseptet om "bærekraftig utvikling" har fått for miljølovgivning og ressursforvaltning på globalt og lokalt nivå.

Nye ideer, felles verdier, oppfatninger om kausalitet samt vitenskapelig samstemthet mellom epistemiske samfunn kan også være en drivkraft for utforming av regimer (Osherenko og Young 1993:19-20). Epistemiske samfunn er transnasjonale nettverk av anerkjente eksperter innenfor et saksområde med felles problemforståelse og oppfatning av effektiv virkemiddelbruk (Stokke og Claes 2001:279). Haas (sitert i Hasenclever m.fl 1997:149) argumenterer for at epistemiske samfunn er viktige "...channels through which new ideas circulate from societies to governments and from country to country". Lykkes medlemmene i å kommunisere sine ideer, oppfatninger av kausalitet, verdier og vitenskapelig samstemthet til sentrale beslutningstakere, kan de være en drivkraft i regimeprosesser.

I følge Haas (sitert i Hasenclever m.fl 1997:150-151) er eksperter og epistemiske samfunns påvirkning på internasjonale samarbeidsprosesser betinget av tre faktorer. Det første er høy grad av usikkerhet blant beslutningstakere. Argumentet er at en økende kompleksitet i globale problemstillinger øker behovet for relevant vitenskapelig kunnskap og dermed bidrag fra eksperter og epistemiske samfunn. Det andre er høy grad av vitenskapelig konsensus mellom eksperter. Antakelsen er at jo mer organisert og samlet epistemiske samfunn er med hensyn til felles problemforståelse og oppfatning av effektiv virkemiddelbruk, dess mer effektivt er det. Det siste er høy grad av institusjonalisering av vitenskapelige råd. Argumentet her er at epistemiske samfunn må utøve politisk innflytelse for å være effektivt. For å påvirke både regimeetablering og implementering må de bli en del av det byråkratiske apparatet i de aktuelle statene.

Finner man at regler, normer eller prosedyrer innenfor regimet om vern av isbjørn endres eller tilpasses som følge av ny informasjon, ny kunnskap om årsakssammenhenger om miljøproblemer, eller som følge av nye forvaltningskonsepter, har kunnskap forklaringskraft.

#### *2.4 Ulike nivåer av kunnskapspåvirkning*

I følge Underdal (2000:9) kan kunnskapspåvirkning måles ut fra en kumulativ skala på tre nivåer. På det første nivået (nivå én) erkjenner politikere forskningens relevans og anvendbarhet. De henvender seg til forskere for informasjon, teorier og modeller. Beslutningstakere anser forskere som kompetente eksperter og har en betydelig tillit til vitenskap eller forskning. På dette nivået er det ofte etablert regulære kommunikasjonskanaler mellom eksperter og beslutningstakere.

På neste nivå (nivå to) aksepterer beslutningstakere også konklusjoner fra forskningsmiljøer som det er bred internasjonal vitenskapelig konsensus om. De konklusjoner som transnasjonale, vitenskapelige miljøer anser som å være den beste tilgjengelige kunnskap, blir også akseptert som dette av beslutningstakere.

På det siste nivået (nivå tre) aksepterer beslutningstakere i tillegg til de vitenskapelige konklusjoner, også de politiske implikasjonene av disse. Det vil si at de responderer positivt til mer åpen og eksplisitt rådgivning fra vitenskapelige miljøer. På dette nivået brukes

informasjon fra forskningsmiljøer til en viss grad som *guiding policy*, som innebærer at politikere i stor grad retter seg etter ekspertenes anbefalinger (Underdal 2000:9).

### *2.5 Faktorer for kunnskapspåvirkning*

I oppgaven ønsker jeg å undersøke hvorvidt kunnskap påvirker endring i et regime. Imidlertid kan flere faktorer virke inn på effekten av kunnskap i politiske beslutningsprosesser. Jeg har valgt å fokusere på tre faktorer som kan påvirke bruk av kunnskap: Kunnskapstilfang, problemets natur og politisering (Underdal 2000:15-16).

#### *2.5.1 Kunnskapstilfang*

I følge Underdal (2000:15) kan bruk av kunnskap i politiske beslutningsprosesser påvirkes av kunnskapstilfanget om problemet. Kunnskapstilfang kan forstås som sikkerheten ved tilgjengelige vitenskapelige bevis og omfanget av usikkerhet og uklarhet rapportert i tidligere forskning. Stort kunnskapstilfang på et saksområde vil sannsynligvis føre til økt oppmerksomhet og styrke mulighetene for at problemet havner på den politiske dagsorden. Er problemet preget av stor usikkerhet, og fravær av bred vitenskapelig konsensus om kausalitet og effektiv virkemiddelbruk, vil det minske sannsynligheten for kollektiv innsats for å løse det aktuelle problemet. I tillegg er det ofte av betydning at problemet anses som politisk relevant av aktørene, samt at informasjonen er legitim og har kredibilitet. Det siste vil ofte dreie seg om hvorvidt forskere anses som autonome og uavhengige, og at informasjonen fremstår som anskaffet gjennom en rettferdig prosess som har involvert relevante berørte aktører (Clark m.fl. 2006:14-15). Grunnantakelsen i hypotesen er at jo mindre sikre konklusjoner og funn på et vitenskapelig område er, dess mindre er sannsynligheten for at de vil bli brukt som utgangspunkt for politiske beslutninger.

#### *2.5.2 Problemets natur*

Problemets natur er en annen faktor som kan påvirke bruk av kunnskap i politiske beslutningsprosesser. Problemets natur dreier seg om at noen problemer er politisk enklere enn andre, og dermed enklere å løse (Victor m.fl. 1998:9-10, Underdal 2000:15-16). Tre aspekter ved problemer er viktige: Forhold mellom kostnad og gevinst, fordeling av kostnad og gevinst og aktørenes ”strategiske” vurderinger, som internasjonal økonomisk konkurranse. Problemer som har en tydelig kostnads- og gevinstfordeling og som kan iverksettes til en lav kostnad, er de som ofte er enklest å løse. Et eksempel er stansingen av dumping av kjemikalier i Nordsjøen og det Baltiske hav, som førte til stor miljøgevinst til en lav kostnad



fordi rimelige løsningsalternativer var tilgjengelige. I situasjoner der problemene har en høy kostnad, hvor aktørene (betalerne) er identifisert og gevinsten er usikker eller diffus, vil det ofte være vanskelig å få til en kollektiv løsning.

Kontroll og håndtering av miljøproblemer kan også påvirke andre områder, slik som internasjonal økonomisk konkurranse. En stat kan være skeptisk til å implementere politikk for å løse et miljøproblem med mindre den er sikker på at de økonomiske konkurrentene vil gjøre det samme. Slike ”strategiske” hensyn kan også påvirke regjeringer til å handle i fellesskap. For eksempel involverte den første avtalen for å kontrollere europeiske svovelutslipp (Svovelprotokollen fra 1985) få strategiske hensyn for statene, fordi forpliktelsene hadde små økonomiske konsekvenser, mens Protokollen fra 1988 innebar høyere økonomisk kostnad for landene og dermed større innslag av strategiske vurderinger under forhandlingene (Victor m.fl. 1998:11).

Antakelsen i hypotesen er at jo mer politisk utfordrende problemet er, dess flere konflikter vil det ofte skape, og jo mindre sannsynlig er det at vitenskapelige bevis vil bli akseptert og brukt som utgangspunkt for politiske beslutninger.

### *2.5.3 Politisering*

Politisering av et problem kan forstås som hvor mye politisk oppmerksomhet et problem får. Stor oppmerksomhet om et saksfelt vil ofte øke krav om kunnskap og råd fra forskningshold, og øke sannsynligheten for bruk av kunnskap i beslutningsprosesser. Hvorvidt beslutningstakere tar bruk av kunnskap kan imidlertid avhenge av problemets natur (se over). Er problemet politisk enkelt, vil politisering ofte ha en svak positiv effekt på bruken av kunnskap (Underdal 2000:16). Er problemet politisk utfordrende kan imidlertid politisering forsterke konfliktnivået ytterligere og skape et ”klima” som gjør det vanskelig med rasjonell bruk av kunnskap. I en politisert debatt preget av et høyt konfliktnivå er det fare for at hypoteser eller forskningsbasert kunnskap blir selektivt benyttet som politisk redskap. Dette kan føre til en prosess der nye vitenskapelig argumenter som introduseres angripes av motparten i forsøk på å delegitimisere disse som ”kunnskap” og/eller diskreditere integriteten til forskerne. Den internasjonale klimadebatten er et eksempel på dette.

Antakelsen er følgende: Er problemet politisk utfordrende vil en politisering av tema minske sannsynligheten for rasjonell bruk av bidrag fra forskning. Er problemet imidlertid enkelt, har politisering en svak positiv effekt på bruken av forskning (Underdal 2000:16).

## *2.6 Eksterne sjokk*

I følge teorien om eksterne sjokk eller kriser kan en ekstern hendelse som utløser en sterk følelse av alvor eller press, øke sannsynligheten for etablering eller utvikling av et regime (Stokke 1998:132; Victor m.fl. 1998:13; Osherenko og Young 1993:15). I følge Young (1989:371) viser erfaring at internasjonale forhandlinger ofte "...bog down into a sparring match in which participants jockey for positional advantages and loose track of their common interest in solving the relevant collective-action problems". Ofte er resultatet at forsøk på å etablere institusjonelle arrangementer til felles nytte mislykkes. Eksterne sjokk eller kriser kan spille en viktig rolle i å bryte en fastlåst forhandlingssituasjon og drive fram forhandlinger og etablering av et internasjonalt regime på det aktuelle området. Haas (sitert i Hasenclever m.fl. 1997:150) peker på at "...it often takes a crisis or a shock to overcome institutional inertia and habit...". En forstyrrende hendelse som vekker stor offentlig oppmerksomhet vil ofte påføre beslutningstakere betydelig press til å respondere på problemet. Nedgangen i den nordatlantiske selbestanden på starten av 1900-tallet spilte en vesentlig rolle i å motivere de involverte aktører til å opprette regulære regimer før bestandene var utryddet.

Effekten av eksterne sjokk eller kriser kan vurderes med utgangspunkt i en skala med to ytterpunkter. Dette kan fortelle oss noe om grad av sjokk og dertil ulik grad av effekt på omgivelsene. Mens en hendelse som atomulykken i Tsjernobyl kan plasseres i skalaens ene ytterpunkt; som et svært sterkt sjokk med dertil stor effekt på omgivelsene, kan andre hendelser plassere seg lenger mot midten (moderate sjokk), eller mot skalaens andre ytterpunkt.

Teorien om eksterne sjokk eller kriser har forklaringskraft om man finner at utviklingen av isbjørnregimet er en respons på en hendelse, et nytt problem eller tilpasning til en ny situasjon.

## *2.7 Forholdet mellom vitenskap og politikk*

Det er en utbredt oppfatning blant både forskere, beslutningstakere og teoretikere innenfor studiet av internasjonal miljøpolitikk om at dagens globale miljøproblemer er preget av

kunnskapsavhengighet. Mange av miljøproblemene på den internasjonale agenda ville ikke eksistert som anerkjente ”problemer” hvis de ikke var blitt identifisert av vitenskapelig forskning. Imidlertid er det ikke slik at kunnskap er ”what comes out of science”. Kunnskap tolkes i en spesifikk kontekst og knyttes opp mot andre hensyn, interesser og verdier før de ”brukes” av beslutningstakere. Informasjon er derfor sjelden et tilstrekkelig grunnlag for politiske avgjørelser.

Vitenskap er til en viss grad selv avhengig av økonomisk og annen type støtte fra regjeringer og andre aktører. Slik støtte er ofte igjen avhengig av hva vitenskapen kan ”levere”. Det er denne gjensidige avhengigheten; koplingen av etterspørsel og tilførsel som utgjør kontaktflaten mellom vitenskap og politikk (Underdal 2000:7).

Forventninger om at vitenskapelig konsensus også fører til politisk enighet på et område er forankret i en ”lineær modell” av forholdet mellom forskning og samfunn. Denne tilnærmingen har blitt kritisert av flere skoleretninger innenfor studiet av internasjonal miljøpolitikk. Flere ser på forholdet som et komplisert feedbackmønster mellom forskere og beslutningstakere. Clark m.fl. (2006:9) peker på at politikkutforming utvikles gjennom en kontinuerlig interaksjon mellom grupper av mennesker og organisasjoner. Over tid kan denne interaksjonen resultere i en felles forståelse av et problem, hvordan det bør defineres og hvilket løsningsalternativ som bør velges.

I følge Pielke (2007:31) er forskningens rolle i samfunnet i endring, og man ser en tendens til at politiske beslutningstakere i større grad involverer forskere til mer direkte å bidra til å løse ulike samfunnsproblemer. Dette har delvis sammenheng med at en del samfunnsutfordringer er direkte koplet til vitenskapelige og teknologiske spørsmål, og er avhengige av ekspertkunnskap for å kunne løses. Dette gjelder i stor grad problemer knyttet til miljø- og ressursforvaltning.

## **Kapittel 3: Bakgrunn**

### *3.1 Innledning*

Formålet med dette kapittelet er å presentere temaer det er viktig å kjenne til for å forstå bakgrunnen for isbjørnregimet og Avtalen om vern av isbjørn. I kapittelets første del gis en kort presentasjon av Arktis som region. Deretter gjøres en redegjørelse av isbjørn, med fokus på isbjørns biologi, utbredelse og populasjonsstatus. Til slutt presenteres en historisk fremstilling av bakgrunnen for Avtalen om vern av isbjørn, og forarbeidet til forhandlinger om en avtale.

### *3.2 Arktis*

De vanligste definisjonene av Arktis inkluderer utbredelsen av permafrost på land, den nordlige tregrensen, polarsirkelen, områder nord for 10° C juli isotherm og salthavsgrensen (Elverland 2009:12).<sup>7</sup> En bredere definisjon omfatter også subarktiske regioner ”..som er vesentlige for de arktiske systemenes funksjon” (ACIA 2004a:4). Norsk Arktis består av øygruppene Svalbard og øya Jan Mayen. Det er også vanlig å inkludere fastlandet nord for polarsirkelen, og et lite område sør for polarsirkelen (Saltfjellet- Svartisen nasjonalpark og Rana kommune). Øygruppene Svalbard består av åtte store øyer og småøyer mellom 74° og 81 ° nord og 10° og 35° øst. Den største øya er Spitsbergen (Elverland 2009:12).

Den sentrale del av Arktis er Polbassenget, som sammen med randhavene kalles Polhavet (14 millioner km<sup>2</sup>). Polhavet befinner seg nord for den eurasiske landmassen, Grønland og Nord-Amerika. Omtrent halvparten av området er åpent hav, resten befinner seg innenfor de eksklusive økonomiske (200 mils) sonene til randstatene Canada, USA, Russland, Grønland/Danmark og Norge. Med unntak av petroleumsaktivitet nord for Alaska, er Polhavet ingen viktig arena for økonomisk aktivitet. Det meste av økonomisk verdiskapning i Arktis foregår sør for Polhavet innenfor de økonomiske sonene til de arktiske statene. Fiskerivirksomhet er hovedsakelig sentrert i Beringhavet og Barentshavet (Hoel 2007:1-2).

Politisk består Arktis av åtte stater: Canada, USA, Russland, Grønland/Danmark, Norge, Island, Finland og Sverige. Arktisk Råd, som er en av de mest formelle arrangementene i regionen, baserer seg på ministererklæringer heller enn konvensjoner og avtaler (Young

---

<sup>7</sup> 10°C isotherm betegner grensen der gjennomsnittstemperaturen for juli måned ikke overstiger 10 grader. Salthavsgrensen betegner havområdet der kaldt ferskvann fra nordlige breddegrader møter varmere saltvann fra Atlanterhavet (Elverland 2009:12).

2005:9). Arktis reguleres i stor grad av globale regimer som havrett, klima og skipsfart og nasjonal implementering av disse.

Havretten definerer prinsipper om bruk og forvaltning av havområder og ressurser. Det sentrale avtaleverket er Havrettskonvensjonen av 1982. Den viktigste hendelsen i utviklingen av havretten var utvidelsen av kyststatenes jurisdiksjon. Konvensjonen bestemte at kyststatene har suverene rettigheter over ressursene innenfor en eksklusiv økonomisk sone på 200 nautiske mil (370 km). Havretten er senere bygd ut med en rekke internasjonale avtaler i forhold til blant annet levende marine ressurser og havmiljø.

Avtalen om vern av isbjørn er en av få internasjonale avtaler om miljøvern i Arktis

### *3.3 Isbjørn*

#### *3.3.1 Biologi*

Isbjørnen er det største nålevende rovpattedyret på land, og er en av få arter som fremdeles okkuperer størstedelen av sitt historiske utbredelsesområde. Isbjørn (*Ursus Maritimus*) tilhører den biologiske ordenen Carnivora og Ursidefamilien. Det antas at arten stammer fra en del av den siberiske brunbjørnpopulasjonen som ble isolert under isens fremrykning for over 200 000 år siden (DeMaster og Stirling 1981:1; Derocher 2008:1).

Isbjørn har lengre hals og mindre hode enn andre ursider (bjørner). Fargen på pelsen varierer med årstidene; mens den er hvit på vinteren er den ofte mer gulaktig om sommeren. En voksen isbjørnhann veier mellom 300 og 800 kg og måler 200 - 250 cm i lengde. Voksne hunner veier halvparten av hanner; mellom 150 og 300 kg, med en kroppslengde på mellom 180 og 200 cm. Isbjørn kan akkumulere store mengder fett, og voksne dyr har et fettlag på fem til 10 centimeter. Voksne hunner er spesielt fete før de går i hi om høsten (Kleivane m.fl. 1995:8).

Parring finner sted på våren mellom februar og mai/juni (DeMaster og Stirling 1981:2).

Ungene fødes i hi i desember og januar. Vanligvis er kullene på to til tre unger. Nyfødte unger har hår ved fødsel, er blinde og veier bare rundt 0,6 kilo. Når binner forlater hiet har hun fastet i seks måneder, og begynner å jakte sel på isen. Ungene følger moren i omtrent to og et halvt år før de blir forlatt og binner igjen kommer i brunst. En binne får derfor normalt kull hvert tredje år (Kleivane m.fl. 1994:8).

Hunner blir kjønnsmodne når de er tre og et halvt år gamle. Maksimum levetid for en isbjørn er estimert til 25 - 30 år. Ungedødeligheten per år er stor, sannsynligvis mellom 10 og 30 prosent. Vanlige dødsårsaker for unger er utmattelse, forfrysning og kannibalisme fra voksne hanner (DeMaster og Stirling 1981:3; Kleivane m.fl. 1994:9). Populasjonsveksten hos isbjørn er generelt lav, fordi den har en lav reproduksjonsrate, sen kjønnsmoden gjennomsnittalder, langt tidsintervall mellom kull og høy levealder (Prestrud og Stirling 1994:118).

### *3.3.2 Utbredelse*

Isbjørn har en sirkumpolar utbredelse og finnes i 19 mer eller mindre avgrensede subpopulasjoner spredt over store deler av Arktis (Kleivane m.fl.1994:8). Den sørlige grensen for isbjørnens utbredelse bestemmes av utbredelsen til pakkisen og den årlige landfaste isen på vinteren (DeMaster og Stirling 1981:1). Isbjørnens utbredelsesområde avhenger dermed i stor grad av drivisens utbredelse. Det finnes isbjørn i områder opp mot nordpolen, men hovedhabitatet er den årlige havisen nær kystene over kontinentalsokkelen. Dette er områder som befinner seg innenfor, dels grenser til Nord-Canada, Alaska (USA), russisk Arktis, norsk Arktis, samt Polhavet. Det er her den biologiske produktiviteten er størst og isbjørnens viktigste byttedyr mest utbredt (Derocher 2008:2).

Isbjørnens foretrukne habitat er is som er periodisk aktiv, det vil si der vind og havstrømmer fører til bevegelse og oppbryting av isen fulgt av gjenfrysning. Denne prosessen skaper periodiske "passasjer" med nylig gjenfrost is. Dette kan for eksempel forekomme på grensen mellom landfast is og drivende pakkis, på tvers av munningen til bukter eller langs kystlinjer. Det er i denne typen habitat at jaktsuksessen er størst (DeMaster og Stirling 1981:4)

De fleste studier viser at isbjørner har høy grad av stedegenhet, men enkeltindivider kan dra ut på lange vandringer (Wiig m.fl. 2000:9). Rundt Polbassenget og i nærliggende områder tilbringer isbjørnen sommeren langs pakkisens utkant. Nær øyer eller fastlandet er isbjørnen konsentrert i bukter med fastlandsis. Etter at denne isen har brutt sammen, tilbringer de fleste bjørnene sommeren langs kystlinjene til disse øyene. Om vinteren trekker isbjørnene mot den sørlige grensen til driftisen, til kystlinjene og til kontinentenes nordlige utkanter, etter at den årlige isen dannes i disse områdene. Drektige hunner overvintrer sjelden langs utkanten av isen, men vender tilbake til mer passende hiområder langs kystlinjene på høsten. Klimatiske faktorer påvirker antall hi mer enn noen annen miljøfaktor, fordi drektige hunner er helt

avhengig av tilgang til passende hiområder før oktober/november (DeMaster og Stirling 1981:1).

I de fleste områder lever isbjørn på havisen hele året, og oppholder seg bare kortere perioder på land. Isen brukes som en plattform til å jakte på sel, finne partnere, som en passasje til hiområder på land, og for å kunne foreta vandringer over store områder. På sikt kan derfor utbredelsen av isbjørn i stor grad bli påvirket av klimatiske endringer.

### *3.3.3 Økologi*

Isbjørnen livnærer seg hovedsaklig av sel den fanger på isen. Ringsel er det viktigste byttedyret, ved siden av storkobbe og grønlandssel som tas sjeldnere. På våren er den viktigste næringskilden til isbjørn nyfødte selunger. Når det er mye sel tilgjengelig spiser bjørnene først og fremst skinn og spekket av selene. Andre viktige næringsarter er klappmyss, hval, hvalross og selkadavre. Isbjørn tar også små pattedyr, fugler, egg og planter om ikke annen mat er tilgjengelig.

### *3.3.4 Status*

I følge tall fra IUCN/SSC PBSG (2011e) er det totale antall isbjørn på verdensbasis anslått til å være mellom 20 000 og 25 000. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til avgrensingen og størrelsen på noen av de mindre studerte subpopulasjonene, særlig i russiske og nærliggende områder.

Basert på sirkumpolare studier av den genetiske strukturen til isbjørnsubpopulasjoner vet man at det eksisterer en viss overlapping mellom noen av subpopulasjonene. I en studie ble det for eksempel ikke funnet genetiske forskjeller mellom isbjørn fanget ved Svalbard og ved Frans Josef Land/Novaja Semlja. Undersøkelsen viste også at isbjørn fra Øst-Grønland skiller seg lite fra Svalbard og Frans Josef Land. Dette indikerer at det er en utveksling av bjørner mellom områdene som gjør at de genetiske forskjellene utviskes (Wiig m.fl. 2000:12).

Grunnet praktiske forvaltningshensyn er isbjørn delt inn i 19 subpopulasjoner.<sup>8</sup> Noen subpopulasjoner faller inn under en stats territorie og forvaltes av denne staten alene, mens andre deles mellom flere nabolands territorier og forvaltes av statene i fellesskap.

---

<sup>8</sup> Disse er: Øst- Grønland, Davis Strait, Baffin Bay, Kane Basin, Southern Hudson Bay, Western Hudson Bay, Foxe Basin, Gulf of Boothia, Lancaster Sound, Norwegian Bay, M'Clintock Channel, Viscount Melville,



Figur 3.2. Kart over isbjørnsubpopulasjonene rundt Polbassenget (IUCN/SSC PBSG 2011d).

Det ble foretatt en revidering av populasjonsstatus og trend til de 19 subpopulasjonene på PBSGs siste arbeidsmøte i København i juni 2009. Av de 12 subpopulasjonene man har tilstrekkelig data om, er én subpopulasjon i vekst, tre er stabile og åtte er redusert i størrelse. Tallene fra det forrige møtet til PBSG i 2005 for de samme 12 subpopulasjonene var følgende: To var i vekst, fem var stabile og fem var redusert. Endringene har utviklet seg i negativ retning (Vongraven 2010:325).

### 3.4 Bakgrunn for Avtalen om vern av isbjørn

På det første internasjonale møtet om isbjørn som ble avholdt i Fairbanks, Alaska i september 1965, ble det på vegne av delegatene uttrykt bekymring for mangelen på tilstrekkelig vitenskapelige kunnskap for effektiv forvaltning av isbjørn. Møtet understrekte derfor behovet for "...the prompt exchange of research and management information obtained on polar bears" (Larsen og Stirling 2009:5).

Dette førte til at Verdens naturunion (IUCN) påtok seg ansvaret med å samle og distribuere informasjon om isbjørnforskning og forvaltning. IUCN var anerkjent for sitt internasjonale bevarings- og forvaltningsarbeid blant annet gjennom sin kommisjon og mange spesialistgrupper. IUCN var ikke forventet å ha politiske interesser eller spesifikk politisk

---

Northern Beaufort Sea, Southern Beaufort Sea, Chukchi Sea, Laptev Sea, Kara Sea og Polbassenget. Den siste subpopulasjonen (Polbassenget) er en geografisk "catch all" og inkluderer bjørner i regionen som ikke tilhører andre subpopulasjoner. Polbassenget er preget av lav produktivitet og et lavt antall isbjørn (PBSG 2011g).



agenda. Regjeringer responderte derfor oftest positivt til ekspertråd og den profesjonelle ekspertisen til IUCN i bevarings spørsmål. I en tid preget av politisk spenningsforhold mellom Sovjetunionen og landene i vest var IUCN ideell til å følge opp utfordringene fra møtet i Fairbanks (Larsen og Stirling 2009:5).

I perioden etter den annen verdenskrig økte tilgangen til de arktiske områdene som følge av moderne teknologi og nye transportmidler, som fly, isbrytere og snøscootere (Larsen og Stirling 2009:5). Det ble snart klart at isbjørnen var en av de artene hvis livsgrunnlag sto i fare for å bli truet uten iverksettelse av koordinerte vernetiltak.

Denne situasjonen førte til at flere land skjerpet fredningsbestemmelsene for isbjørn innenfor sine territorier. I Russland var isbjørn blitt fredet allerede i 1956. I Alaska var det etter annen verdenskrig populært med troføjakt ved bruk av småfly. I denne perioden ble mer enn 300 isbjørn felt årlig i Alaska (St.prp.nr. 6 (1974-75):1-2). Innføringen av nye vernebestemmelser gjorde at antallet årlig felte isbjørn falt til 50 dyr. I Canada og på Grønland ble jakten regulert og forbeholdt den stedlige urbefolkningen. På Svalbard ble isbjørn totalfredet for en periode på fem år fra og med sesongen 1973-74, det vil si før avtalen trådte i kraft i 1976. Til sammen ble det på 1960-tallet årlig felt mer enn 1300 isbjørn. Dette antallet ble mer enn halvert etter innføringen av ulike nasjonale vernebestemmelser i tiden før og like etter avtalen (St.prp. nr. 6 (1974-75):2).

### *3.5 Forarbeidet til forhandlingene om en avtale*

I januar 1968 etablerte IUCN en internasjonal spesialistgruppe for isbjørn, PBSG, under sin Survival Service Commission (SSC).<sup>9</sup> IUCN utnevnte selv ekspertene de ønsket som medlemmer i den nye spesialistgruppen.<sup>10</sup> I PBSGs tilfelle ønsket IUCN å unngå at regjeringene nominerte sine egne byråkrater fremfor mer kompetente forskere (Larsen og Stirling 2009:5-6). IUCNs klare formål var å skaffe til veie best mulig "...scientific knowledge for the effective management of polar bears" (Larsen og Stirling 2009:6). Medlemmene bestod av en eller to isbjørn eksperter fra hver av de fem arktiske landene. Flere av dem var statlig ansatte naturforvaltere i sine hjemland (Fikkan m.fl. 1993:107).

---

<sup>9</sup> Senere Species Survival Commission.

<sup>10</sup> Dette var ikke i tråd med IUCNs tradisjonelle nominasjonsprosess der spesialistgruppene selv nominerte og valgte medlemmer fra ulike forskningsmiljø- og institusjoner gjennom sine Steering Committees og Chairs.

PBSGs første møte ble holdt i IUCNs hovedkvarter i Morges, Sveits i januar 1968. Ett av de viktigste og mest kontroversielle spørsmålene som ble diskutert, var hvorvidt den arktiske isbjørnstammen bestod av en enkeltpopulasjon som migrerte rundt Polhavet eller om bestanden bestod av flere geografisk atskilte bestander (subpopulasjoner). Dette hadde avgjørende betydning for organiseringen av forvaltningsansvar. Dersom bestanden bestod av flere subpopulasjoner ville det bety at forvaltningen av de enkelte subpopulasjonene ville være en nasjonal oppgave. Hvis det dreide seg om en felles populasjon, måtte det etableres et internasjonalt jaktregime og harmonisering av nasjonale lovverk, regulering og forvaltningspraksis. Det var også knyttet stor usikkerhet til antall isbjørn på verdensbasis, som ble anslått til mellom 5000 og 19000 (Fikkan m.fl. 1993:109). På møtet ble også så høye tall som 25000 nevnt (Larsen og Stirling 2009:7).

På møtet ble det enighet om at fremtidige høyt prioriterte forskningsområder ville inkludere bestandsestimat, utstrekning, vandremønster, samt avgrensning mellom eventuelle subpopulasjoner, kartlegging av hiområder og estimerte fødselsstall. I tillegg var det nødvendig å samle inn data om antall og sammensetning av dyr som ble skutt, for å kunne anslå et fremtidig bærekraftig fangstnivå.

Bekymring for overbeskatning av isbjørn førte til at en internasjonal konvensjon eller avtale om vern av isbjørn ble diskutert allerede på møtet i 1968 (Larsen og Stirling 2009:7). I Russland (Sovjetunionen) var isbjørnen blitt fredet allerede i 1956, men stans av all jakt på isbjørn var imidlertid ikke aktuelt for Canada, USA og Grønland/Danmark med sine urbefolkningsgrupper. Det ble derfor bestemt at ytterligere forskning og kartlegging av isbjørnens status var nødvendig fordi "...there were inadequate data with which any of [the]..various views or hypothesis could be evaluated" (Larsen og Stirling 2009:7). Det ble bestemt at PBSG skulle møtes annen hvert år slik at forskere fra de fem polarlandene kunne utveksle informasjon og koordinere videre forskning (Fikkan m.fl.1993:107).

På PBSGs andre møte i 1970 utvekslet deltakerne nye data og funn. Ny forskning på isbjørn var blitt initiert på de fleste områder, og forskningssamarbeidet var blitt styrket. Blant annet hadde norske forskere samarbeidet med amerikanske og kanadiske kolleger på Svalbard. På møtet ble også regjeringene, med utgangspunkt i et russisk (sovjetisk) forslag om et femårig forbud mot jakt, bedt om å evaluere sine forvaltningsprogrammer for å innskrenke jakten på

isbjørn. Samtidig ble delegatene bedt om å konsultere sine regjeringer om muligheten for en internasjonal konvensjon om forskning og forvaltning av isbjørn.

Medlemmene i PBSG deltok som eksperter og bidro i diskusjonene i kraft av egen faglig kompetanse, uten at regjeringene la føringer på hva de kunne si eller mene om ulike (sensitive) spørsmål. Siden de fleste var ansatt eller tilknyttet offentlige forsknings- og forvaltningsinstitusjoner, var det likevel mulig å ha uformelle samtaler med relevante departementer både i forkant og etterkant av møtene (Larsen og Stirling 2009: 8). Det ga medlemmene en viss autoritet til å ta avgjørelser og påta seg forpliktelser på vegne av sine regjeringer på møtene (Aars m.fl. 2006:48).

Da PBSGs medlemmer møttes i Morges, Sveits i 1972, kunne samtlige av de elleve delegatene melde om uformell støtte fra sine hjemmeregjeringer for en konvensjon eller avtale. IUCN hadde da startet forberedelsene til et forslag eller dokument om en konvensjon (Larsen og Stirling 2009: 8-9). IUCN som selv hadde viktig ekspertise på folkerett og miljølovgivning, gjorde det klart at de ønsket rådgivning og faglig assistanse fra PBSG. PBSG bidro med kommentarer og rådgivende assistanse i forberedelsene som fulgte.

Slutføringen av prosessen frem til en internasjonal konvensjon eller avtale lå imidlertid utenfor IUCNs mandat, og krevde forhandlinger og tilslutning av de involverte regjeringer. IUCN påtok seg arbeidet med de tekniske forberedelsene til en avtale og fungerte som et sekretariat, mens PBSG bistod IUCN med faglig rådgivning i prosessen som fulgte. Underveis i arbeidet med forslag til et avtaledokument kommuniserte IUCN med PBSG og andre aktører med interesser i saken, mens PBSG konsulterte sine regjeringer ved behov og overbrakte kommentarer til IUCN (Larsen og Stirling 2009:9). Når IUCNs forslag til et avtaledokument ble funnet akseptabelt for alle involverte parter, skulle dokumentet fungere som et springbrett i forhandlingene om en avtale.

I november 1972 fremla IUCN et revidert avtalesforslag til den norske regjeringen og de fire andre arktiske statene. Dokumentet ble endret fra protokoll til en "interimavtale", blant annet "...to avoid any implication possibly affecting jurisdictional claims to high seas" og "...potentially contentious issues of "own territory" and questions of ownership of polar bear populations" (Larsen og Stirling 2009:10).

En av hovedutfordringene under arbeidet med artiklene til avtalen var bruken av juridisk terminologi eller uttrykk som kunne komme i konflikt med nasjonale eller internasjonale lovverk eller andre avtaler, herunder pågående forhandlinger om en havrettskonvensjon. Flere av statene var redde for at avtalen skulle skape presedens og svekke deres posisjon i forhandlinger om havretten.

Et viktig spørsmål gjaldt de rettslige sidene ved vern av isbjørn utenfor nasjonal jurisdiksjon og territorialfarvann. Fordi isbjørn migrerer og oppholder seg i internasjonalt farvann, ville ikke en avtale være effektiv med mindre den også beskyttet isbjørn i disse områdene. Løsningen ble tilslutt å unngå kontroversielle juridiske spørsmål og unngå bruk av territorialfarvann og annen juridisk terminologi i teksten (Larsen og Stirling 2009:12).

Norge hadde tidlig ytret ønske om å arrangere møtene som krevdes for å utvikle en avtale, og tidlig i 1973 ble Norge formelt spurt av IUCN om å holde forhandlingsmøtene for å få i stand en protokoll til en interimavtale. I juni 1973 oversendte Russland (Sovjetunionen) sine kommentarer og anbefalinger til IUCN med et ønske om at det forslaget som nå forelå om en interimavtale ble forhandlet, og at en permanent avtale ble utviklet. Et første utkast til en avtale kalt "Protocol on the Conservation of Polar Bears" var blitt sendt til den norske regjeringen og de andre arktiske statene 13. september 1972 med en anmodning om at landene nevnt i protokollen "...will take action to conclude the Protocol as soon as possible" (Larsen og Stirling 2009:11).

De fire andre arktiske statene aksepterte den norske regjeringens invitasjon, og det norske Miljøverndepartementet kunne dermed starte forberedelsene til et forhandlingsmøte om en avtale om vern av isbjørn i Oslo.

## **Kapittel 4: Avtalen om vern av isbjørn**

### *4.1 Innledning*

Grunnlaget for isbjørnregimet er Avtalen om vern av isbjørn (Agreement on the Conservation of Polar Bears) av 1973.<sup>11</sup> Dette kapittelet vil ta for seg avtalens formål, operasjonelle innhold og bestemmelser. Videre beskrives de ulike landenes reguleringer og tiltak, siden implementeringen av avtalen er et nasjonalt anliggende. Det vil også bli redegjort for andre aktører som er relevante for utvikling og implementering av avtalen. PBSG har ivaretatt viktige regimefunksjoner, blant annet ved å koordinere forskning og utveksle informasjon. IUCNs Rødliste er viktig for å forstå den senere tids utvikling av regimet. Konvensjonen for internasjonal handel med truede arter (CITES) ivaretar artikkel V i avtalen som forbyr handel med isbjørn som er i strid med avtalen.

### *4.2 Avtalen om vern av isbjørn*

På FNs miljøvernkonferanse i Stockholm i 1972 ble det fra norsk side pekt på de særpregede miljøproblemer som forelå i arktiske områder. Den norske delegasjonens leder, daværende statsråd Olav Gjærevoll, foreslo et samarbeid mellom polarlandene om disse utfordringene. I årene forut for miljøvernkonferansen i Stockholm var det blitt uttrykt bekymring over isbjørnens fremtid i Arktis. Dette hadde sammenheng delvis med økt jaktpress som følge av stigende skinnpriser og bedre kommunikasjonsforhold, dels økt industriell og økonomisk aktivitet nær hiområder og andre områder av betydning for artens eksistens (St.prp.nr. 6 (1974-75):2). Som et første steg ble de fire andre statene med isbjørn innenfor sine territorier; USA, Russland (Sovjetunionen), Canada og Grønland/Danmark invitert til en konferanse i Oslo om vern av isbjørn og dens livsmiljø. Formålet med konferansen var å forhandle frem en avtale i den hensikt å sikre et effektivt vern av isbjørnen og dens livsmiljø (St.prp.nr. 6 (1974-75):1). I forkant av møtene i Oslo hadde det funnet sted omfattende konsultasjoner mellom fagmyndighetene i de berørte statene med sekretariatet til IUCN som koordinerende instans (St.prp. nr. 6 (1974-75):1). Forhandlingsmøtene fant sted i det norske

---

<sup>11</sup> I tillegg eksisterer det to bilaterale avtaler; en mellom USA og Russland (2000) og en mellom USA og Canada (2000). Avtalen mellom USA og Russland om Alaska-Chukotkasubpopulasjonen ble forhandlet frem og undertegnet i 2000. Den amerikanske Kongressen vedtok lovgivning for å implementere avtalen 9. desember 2006. Avtalen mellom Inuvialuit i Canada og Inupiat i Alaska om Southern Beaufort Sea- subpopulasjonen ble undertegnet 4. mars 2000 i Inuvik, Northwest Territories, Canada. I tillegg til de to bilaterale avtalene eksisterer det to "Memoranda of Understanding" (MoU); en mellom USA og Canada (2008) som ble iverksatt i forbindelse med amerikanernes listing av isbjørn på Endangered Species Act (ESA) i 2008, og en mellom Canada og Grønland fra 2009 om to felles subpopulasjoner i Kane Basin og Baffin Bay (Bankes 2009:352; IUCN/SSC PBSG 2011a). Disse har imidlertid liten betydning for oppgavens problemstilling og blir ikke videre kommentert.

Miljøverndepartementet. IUCN og PBSG fungerte som sekretariat og bistod med faglig støtte og råd under møtene (Larsen og Stirling 2009:11).

Avtalen om vern av isbjørn (Agreement on the Conservation of Polar Bears) ble undertegnet i Oslo 13-15 november 1973. Norge ratifiserte avtalen 23. januar 1975. Avtalen trådte i kraft 26. mai 1976.<sup>12</sup> Avtalen var i første omgang gyldig i en femårsperiode. Partene møttes i Oslo 20-22 januar 1981, der avtalen ble bestemt å gjelde på ubestemt tid.

I den nyere tid har partene møttes til to politiske møter; et uformelt isbjørnlandmøte i Shepherdstown, USA 26-28 juni 2007 og et partsmøte under avtalen i Tromsø 17-19 mars 2009. På partsmøtet i Tromsø ble det bestemt at det skal gjennomføres regulære partsmøter hvert annet år. Partene møttes nylig til et nytt partsmøte i Canada (høsten 2011).

#### *4.2.1 Formål*

Formålet med avtalen er å beskytte isbjørn og dens leveområder gjennom ulike nasjonale tiltak som er koordinert over landegrensene (Direktoratet for naturforvaltning - DN 2011). Da avtalen ble etablert, var en rekke nasjonale vernebestemmelser allerede innført i de fem landene, og isbjørn var ansett som "...tilfredsstillende vernet innenfor de berørte fem lands territorier" (St.prp.nr. 6 (1974-75):1). Bakgrunnen for en avtale var derfor primært å sikre et effektivt vern av isbjørner og deres livsmiljø også i områder som ligger utenfor nasjonal jurisdiksjon (Innst.S.nr. 71 (1974-75)).

Hovedhensikten med avtalen da den ble inngått, var å begrense jakt på isbjørn til et bærekraftig nivå. Nye transportmidler, økt turisme og økonomisk aktivitet i de arktiske områdene hadde imidlertid skapt nye naturvernmessige utfordringer for landene med ansvar i Arktis. Et annet formål med avtalen var derfor å verne om de økosystemene som isbjørn er en del av. Det var enighet om at isbjørn ikke bare skulle vurderes som en isolert art verdt beskyttelse, men ses på som en del av arktiske økosystemer (PBSG 1972:71).

Isbjørn er sirkumpolar i sin utbredelse og krysser nasjonale grenser. Flere subpopulasjoner deles mellom nabolands territorier. Et mål med avtalen er derfor at de landene som deler

---

<sup>12</sup> Avtalen trådte i kraft 90 dager etter den tredje ratifikasjonen som var Sovjetunionens ratifikasjon 26. februar 1976. Canada ratifiserte avtalen 16. desember 1974, USA 1. november 1976, og Danmark ratifiserte 9. desember 1977 (Fikkan m.fl. 1993:98).

subpopulasjoner skal samarbeide om forvaltningen av disse. I de jurisdiksjonene der isbjørn jaktes på innebærer det at partene skal konsultere med hverandre og forhandle frem bærekraftige felleskvoter (Larsen og Stirling 2009:16).

Et annet mål med avtalen er å sikre kunnskapsbasert forvaltning basert på de beste tilgjengelige vitenskapelig data. Det innebærer at partene skal iverksette nasjonale forskningsprogrammer på isbjørn samt koordinere forskning og utveksle informasjon med andre stater.

#### *4.2.2 Geografisk virkefelt*

Avtalens bestemmelser gjelder for hele utbredelsesområdet til isbjørn. Hovedhabitatet til isbjørn er pakkisen og landområdene i den arktiske region. Dette er et område som delvis faller innenfor, dels grenser mot territoriet til Canada, USA, Russland, Grønland/Danmark og Norge (St.prp.nr. 6 (1974-75):1). Avtalen gjelder også for isbjørn og isbjørnhabitat i internasjonalt farvann. Dette dreier seg hovedsakelig om Polhavet, der antallet isbjørn er lavt, og den sørlige grensen til den årstidsbetingede pakkisen på vinteren, der antallet isbjørn er stort (Prestrud og Stirling 1994:118).

#### *4.2.3 Avtalens operasjonelle innhold*

Avtalen består av ti operative artikler. I avtalens innledende del vises det til at det er behov for koordinerte, nasjonale tiltak med sikte på bevaring og forvaltning av isbjørn i arktiske områder (St.prp.nr. 6 (1974-75):2).

Videre står det at regjeringene i Canada, Grønland/Danmark, Norge, Russland og USA ”[e]rkjenner det spesielle ansvar og de spesielle interesser som statene i det arktiske området har når det gjelder fauna og flora i det arktiske området”, videre ”[e]rkjenner [partene] at isbjørnen er en betydningsfull ressurs i det arktiske område som har behov for ytterligere beskyttelse, ... [og] at slik beskyttelse bør oppnås gjennom koordinerte nasjonale tiltak truffet av statene i det arktiske området” (St.prp.nr. 6 (1974-75):7).

Artikkel I Paragraf 1 inneholder et generelt forbud mot alle former for takning av isbjørn, unntatt når annet er bestemt i artikkel III. Under paragraf 2 fremkommer det at begrepet ”ta” i avtalen omfatter jakt, felling og fangst av isbjørn.

Artikkel II pålegger partene å treffe tiltak som beskytter økosystemene isbjørn er en del av ”...i det spesiell oppmerksomhet vies isbjørnens livsmiljø så som hi- og næringsområder og trekkvaner, og skal på basis av de beste foreliggende vitenskapelige data, forvalte isbjørnbestander på en måte som er god ut fra bevaringshensyn” (St.prp.nr. 6 (1974-75):7).

Artikkel III Paragraf 1 inneholder visse unntaksbestemmelser fra det generelle fangstforbudet. ”Under iaktakelse av bestemmelsene i Artikkel II og IV...” kan partene tillate takning når dette gjøres ”(a) for bona fide vitenskapelige formål; eller (b) av vedkommende part ut fra bevaringshensyn; eller (c) for å forhindre alvorlig forstyrrelse av forvaltningen av andre levende ressurser, under forutsetning av at skinn og annet av verdi som fellingen resulterer i, blir overlatt til vedkommende part, eller (d) av lokale folkegrupper som bruker tradisjonelle metoder under utøvelse av sine tradisjonelle rettigheter og i samsvar med denne parts lover; eller (e) der isbjørn har vært eller kan ha vært gjenstand for jakt, fangst eller felling med tradisjonelle metoder utført av vedkommende parts borgere” (St.prp.nr. 6 (1974-75):7).

Underparagraf (c) ble inntatt etter norsk ønske for å ivareta situasjonen i forbindelse med skadebjørn som forstyrrer selfangst. Underparagraf (d) og (e) gjaldt i realiteten lokale folkegrupper på Grønland, i Nord-Alaska og Canada. En unntaksordning for de berørte folkegrupper ble funnet rimelig i lys av deres sosioøkonomiske situasjon, der isbjørn tradisjonelt inngår som en viktig del av livs- og kulturgrunnlaget. Disse ble derfor gitt en viss adgang til å drive fangst forutsatt at den blir drevet med tradisjonelle metoder og er underlagt kontroll (St.prp.nr. 6 (1974-75):2).

Paragraf 2 knyttes til artikkelens paragraf 1, underparagrafer (b) og (c) og forbyr kommersiell utnyttelse av skinn eller annet av verdi som er resultatet av felling i henhold til underparagrafene.

Artikkel IV forbyr bruk av luftfartøy og større motoriserte kjøretøyer under jakten ”...unntatt når anvendelsen av dette forbud ville komme i konflikt med intern rett” (St.prp.nr. 6 (1974-75):7).

Artikkel V setter forbud mot eksport, import eller handel med isbjørn eller isbjørnprodukter som er tatt i strid med avtalen.



Artikkel VI paragraf 1 pålegger hver part å innføre og håndheve lovgivning og andre tiltak som er nødvendig for å iverksette avtalen (St.prp.nr. 6 (1974-75):9). Paragraf 2 inneholder en klausul som sier at "...de kontraherende stater så langt deres nasjonale jurisdiksjon rekker, står fritt til å iverksette strengere vernetiltak enn det som forutsettes i avtalen" (St.prp.nr. 6 (1974-75):2).

Artikkel VII pålegger partene å gjennomføre nasjonale forskningsprogrammer, især forskning "...i tilknytning til bevaring og forvaltning av arten". De skal "...når forholdene tilsier det, koordinere slik forskning med forskning som utføres av andre parter, rådføre seg med andre parter angående forvaltningen av isbjørnbestander som trekker fra sted til sted, og utveksle opplysninger om forsknings- og forvaltningsprogrammer, forskningsresultater og data angående isbjørn som er tatt" (St.prp.nr. 6 (1974-75):9).

Artikkel VIII pålegger partene å virke for at ikke-kontraherende staters borgere opptrer i samsvar med avtalens bestemmelser (St.prp.nr. 6 (1974-75):9).

Artikkel IX forutsetter at partene fortsetter å rådføre seg med hverandre med sikte på ytterligere beskyttelsestiltak for isbjørn.

Artikkel X inneholder avtalens slutningsbestemmelser. Avtalen skulle tre i kraft 90 dager etter deponeringen av det tredje ratifikasjons-, godkjennelses- eller tiltredelsesdokumentet. Deretter skulle den tre i kraft for en signaturstat eller tiltredende stat samme dato som deponeringen av ratifikasjons-, godkjennelses- eller tiltredelsesdokumentet fant sted. Avtalen skulle være i kraft i en første periode på fem år fra ikrafttredelsesdatoen, og den skulle, med mindre en kontraherende part i løpet av denne perioden anmodet om at avtalen ved utløpet av perioden skulle bringes til opphør, fortsette å være i kraft utover denne perioden (St.prp.nr. 6 (1974-75):9).

#### *4.3 Ulike lands reguleringer og tiltak*

##### *4.3.1 Jakt og uttak av isbjørn*

Avtalen forbyr all jakt på isbjørn, unntatt som angitt i Artikkel III. Underparagrafene (d) og (e) (Artikkel III) tillater takning utført av lokale folkegrupper ved bruk av tradisjonelle metoder. For inuitter i Alaska og Canada og urbefolkningen på Grønland er isbjørn en viktig del av det tradisjonelle næringsgrunnlaget for disse gruppene. Myndighetene tillater derfor

adgang for disse gruppene til å drive regulert jakt. Ulik tolkning av Artikkel III og Artikkel IV i avtalen har imidlertid ført til forskjellig nasjonal forvaltningspraksis i de fire landene.

På Grønland fastsetter regjeringen en treårig kvote- og forvaltningsplan som fordeler kvoter mellom kommunene. Kvotene fastsettes blant annet i samarbeid med Jaktrådet, som består av representanter for lokale jegere. Kvotene håndheves av et dobbelt rapporteringssystem. Per i dag er det bare heltidsjegere som har lov til å drive fangst på Grønland. Grønland tillater per i dag (2011) ikke sportsjakt på isbjørn (Grønland 2009:19).

I Canada er forvaltningsansvaret for isbjørn, herunder jaktforvaltning, lagt til de regionale myndigheter i de syv provinsene og territoriene med isbjørn (Manitoba, Newfoundland and Labrador, Northwest Territories, Nunavut, Ontario, Quèbec og Yukon Territory). I de fleste provinsene og territoriene samarbeider myndighetene med råd for lokal fellesforvaltning (som består av representanter for lokale jegere, samt regionale og føderale representanter). Kvoter fastsettes for hver subpopulasjon i samråd med representanter for lokale jegere. Jakt på isbjørn er forbeholdt urbefolkning i alle jurisdiksjoner i Canada. Canada tillater begrenset sportsjakt for ikke-residenter (turister) dersom lokale fangstmenn deltar som guider. Alle dyr som tas må registreres.

U.S. Fish and Wildlife Service har det overordnede ansvaret for jaktforvaltning i Alaska, og samarbeider med lokale brukergrupper i jaktspørsmål under eksisterende brukergruppeavtaler (IUCN/SSC PBSG 2011c). Kvoter er frivillig, og fastsettes ikke med mindre bestandene defineres som overbeskattet. I Alaska er fangst forbeholdt urbefolkning. Sportsjakt for ikke-residenter er ikke tillatt i Alaska. Fangstnivå overvåkes ved hjelp av merking og rapporteringsbestemmelser (IUCN/SSC PBSG 2011c).

I Russland ble fangstforbudet på isbjørn opphevet ved lov i mars 2011. Etter de nye bestemmelsene tillates jakt på Chukotka/Beringsubpopulasjonen av Chukotkas urbefolkning. Kvoten er satt til 29 isbjørner (inkludert 19 hunner) per år (The Telegraph 2011).

Termen ”tradisjonelle metoder” (Artikkel III) har blitt tolket forskjellig av landene og ført til ulik nasjonal praksis. På Grønland er det forbudt å bruke store motoriserte kjøretøyer (inkludert snøscooter) eller flyfartøy til jaktformål. Verken i Canada eller Alaska er det tillatt å jakte isbjørn fra fly. Det er imidlertid ingen restriksjoner på bruk av snøscooter i Canada og

Alaska. Mens Artikkel IV spesifikt forbyr bruk av store motoriserte kjøretøyer og flyfartøy, forbyr den ikke bruken av snøscooter. Hvorvidt bruken av snøscooter er i tråd med forpliktelsen til å bruke ”tradisjonelle” metoder i Artikkel III (d) er derfor et tolkningsspørsmål.

Det er alminnelig enighet om at avtalen har lyktes i å begrense jakten på isbjørn til et bærekraftig nivå i de fleste jurisdiksjoner, samtidig som den har lagt til rette for jakt for urbefolkningsgrupper (Aars m.fl. 2006:48).

#### *4.3.2 Vern av habitat*

I henhold til avtalen forplikter partene seg til å treffe tiltak for å beskytte de økosystemer isbjørn er en del av, herunder spesielt ivareta hi- og næringsområder, samt trekkvaner (Artikkel II). Partene har, i tråd med avtalen, tatt i bruk habitatvern i ulik grad for å beskytte isbjørnhabitat på land. Blant de tiltak som er iverksatt, er ulike typer verneområder (for eksempel fredede naturreservat og nasjonalparker).<sup>13</sup>

I Canada er viktige hiområder vernet i enkelte National og Provincial Parks (Prestrud og Stirling 1994:118). Dette inkluderer Western Hudson Bay som er et av de viktigste hiområdene for isbjørn. Venede områder utgjør 2,9 prosent av isbjørnens utbredelsesområde i Canada (Canada 2009:11). I Russland finnes det rundt 19 verneområder hvor isbjørn er under beskyttelse (Russland 2009). Dette inkluderer Wrangel Island som også er et viktig hiområde for isbjørn.

På Grønland er hiområder vernet i North and East Greenland National Park og Melville Bay Nature Reserve (Grønland 2009:5). I Alaska ligger de viktigste hiområdene på land innenfor Arctic National Wildlife Refuge, som er et stort naturvernområde nær grensen til Canada.

I Canada eksisterer det to marine verneområder utenfor New Foundland and Labrador, som dekker Davis Strait-subpopulasjonsområdet. De marine verneområdene innebærer fredning av marine arter og deres habitat, og inkluderer forbud mot aktiviteter som forstyrrer eller påfører ødeleggelse på artene eller deres habitat (Department of Justice Canada 2011).

---

<sup>13</sup> Partsmøte under Avtalen om vern av isbjørn av 1973, Tromsø, 17-19 mars 2009. Resultatene av møtet. Uoffisiell oversettelse av det engelske dokumentet som ble vedtatt på møtet.

U.S. Fish and Wildlife Service (FWS) utnevnte i november 2010 mer enn 187 000 square miles inkludert havis i Alaska som *critical habitat* for isbjørn under Endangered Species Act (ESA).<sup>14</sup> 97 prosent av de utnevnte områdene befinner seg på havisen. Utnevnelsen identifiserer geografiske områder "...containing features considered essential for the conservation of the bear that require special management or protection" (U.S. FWS 2011). Det innebærer blant annet at statlige aktører må konsultere med FWS før aktiviteter kan planlegges i disse områdene.<sup>15</sup>

Selv om avtalen har bidratt til at viktige hiområder på land er blitt vernet, er vern av habitat i ettertid blitt trukket frem blant de delene av avtalen som er dårligst fulgt opp av partene. I tillegg finnes de viktigste vandrings- og næringsområdene for isbjørn på havisen. Dette dynamiske habitatet faller ofte utenfor konvensjonelle definisjoner av verneområder (Prestrud og Stirling 1994:118). Per i dag (2011) er viktig habitat for isbjørn på havisen bare beskyttet i enkelte områder i Arktis.

#### 4.3.3 Forskning

I tråd med avtalens bestemmelser skal forvaltningen av isbjørn ta utgangspunkt i "...de beste foreliggende vitenskapelige data..." (Artikkel II) (St.prp.nr. 6 (1974-75):7). Artikkel VII pålegger partene å gjennomføre nasjonale forskningsprogrammer, koordinere forskning og utveksle informasjon.

Avtalen har stimulert partene til å gjennomføre studier og forskningsprogrammer til støtte for vern av isbjørn (for eksempel populasjons- og jaktstudier).<sup>16</sup> I tillegg samarbeider de arktiske nasjonene om forskning gjennom deltakelse i PBSG. PBSG ivaretar artikkel VII ved å legge til rette for koordineringen og utveksling av informasjon som er spesifisert i artikkelen.

---

<sup>14</sup> ESA (1973) er et amerikansk program for bevaring av utsatte og truede arter og deres habitat. ESA er administrert av U.S. Fish and Wildlife Service (FWS) og National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) Fisheries Service som sammen håndhever en verdensomspennende liste med truede arter. I følge ESA skal "...the Secretary of the Interior designate critical habitat at the time the species is added to the federal list of threatened and endangered species" (U.S. FWS 2011). Isbjørn ble listet som en truet art under ESA 15 mai 2008.

<sup>15</sup> "Consultation is a process through which Federal agencies and FWS jointly work to identify potential impacts on listed species and their habitats, and identify ways to implement these actions consistent with species conservation" (U.S. FWS 2011).

<sup>16</sup> AEPS Task Force on Sustainable Development (u.å): 'Case study on the 1973 Polar Bear Agreement.' :16.

#### 4.4 PBSG

I 1948 ble Verdens naturunion (IUCN) etablert som et samarbeidsorgan for statlige og ikke-statlige aktører med målsetning om å bevare naturens ressurser. IUCN er i dag den ledende internasjonale autoriteten i spørsmål om miljø, bevaring og bærekraftig utvikling (IUCN 2011a). En av IUCNs seks kommisjoner, Species Survival Commission (SSC), har som oppgave å fremme bevaring og vern av utrydningstruet dyreliv. Den internasjonale spesialistgruppen for isbjørn, PBSG er en av SSCs rundt 100 spesialistgrupper.<sup>17</sup> PBSG er autoriteten i tilknytning til vitenskapelig kunnskap om isbjørn og rådfører de arktiske regjeringer, forvaltningsmyndigheter og andre om vern av isbjørn og arktiske økosystemer.

PBSG er således et nettverk av internasjonale isbjørneksperter som har kommet sammen siden avtalen ble etablert for å diskutere isbjørnstatus, koordinere forskning og utarbeide forslag til partene om ulike forsknings og- forvaltningstiltak. Mens enkelte medlemmer er isbjørnforskere, er andre representanter for forvaltningsinstitusjoner med ansvar for isbjørn i sine respektive hjemland.

Arbeidet til PBSG har alltid vært viktig for avtalen. En av PBSGs viktigste arbeidsoppgaver da organet ble opprettet var å bistå i forhandlingene om en avtale om vern av isbjørn. I starten var medlemmene derfor begrenset til en liten gruppe biologer og isbjørneksperter tilknyttet forsknings- og forvaltningsinstitusjoner i de fem landene. Etter at avtalen var blitt undertegnet ble også andre spesialister inkludert for å sørge for faglig ekspertise på områder som populasjonsdynamikk og fysiologi (Aars m.fl. 2006:48).

I tråd med PBSGs retningslinjer må man være aktivt involvert i forskning eller forvaltning av isbjørn for å kvalifisere for medlemskap i PBSG. Som følge av tilknytningen til avtalen skal medlemskap i PBSG reflektere lik representasjon av signaturstatene. De fem nasjonene utnevner derfor tre medlemmer hver. I tillegg utnevner formannen opptil 10 medlemmer. Medlemmene som er utnevnt av formannen, sitter frem til valget av en ny formann som gjøres på slutten av hvert møte. Formannskapet roterer mellom landene. Bestemmelsene sørger for at medlemmene i PBSG ikke overstiger 25 medlemmer. Inviterte spesialister kan også delta på PBSGs arbeidsmøter etter invitasjon fra formannen. Siden 1993 har denne kategorien blitt

---

<sup>17</sup> Spesialist- og arbeidsgruppene er internasjonale nettverk av forskere som arbeider med bevaringsspørsmål knyttet til spesifikke grupper dyr eller planter, eller med tematiske områder som reintroduksjon av arter i tidligere habitat. Spesialistgruppenes viktigste funksjon er å etablere og samle vitenskapelig kunnskap om verdens arter, samt rådføre IUCN, regjeringer og andre om bevaring av arter og økosystemer (IUCN 2011b).

brukt til å inkludere representanter for råd for fellesforvaltning (urbefolkning) i Canada og Alaska (Bankes 2009:361).<sup>18</sup>

Diskusjonene på arbeidsmøtene fokuserer på isbjørnforskning og -forvaltning i de ulike jurisdiksjonene. Det gjøres vurderinger i forhold til status til de ulike subpopulasjonene, og det diskuteres spesifikke tema i tilknytning til isbjørnforskning. Arbeidsformen på møtene er preget av åpen diskusjon og avgjørelsene er konsensusbasert. Ved slutten av hvert møte vedtar gruppen en rekke resolusjoner. Noen resolusjoner kritiserer nasjonal implementering og iverksettelse, mens andre fokuserer på miljøutfordringer som kan ha negativ effekt på isbjørn. I tillegg til klimaendringer, har gruppen fokusert på miljøutfordringer som for eksempel helårlig shippingaktivitet for transport av hydrokarboner og effektene ved mulig petroleumsaktivitet i Barentshavet. Den operative delen til resolusjonene er oftest kort, og mens de i mange tilfeller kun etterlyser mer forskning eller overvåking, er andre mer preskriptive, spesielt hvis gruppen kan vise til en spesifikk forpliktelse eller artikkel i avtalen som ikke følges opp av en part (Bankes 2009:362). Diskusjonene samt resolusjonene offentliggjøres etter møtene som *Proceedings of the Meeting*.

PBSG var lenge det eneste organisatoriske organet i tilknytning til avtalen, og det viktigste forum for kommunikasjon mellom partslandene. PBSG forvaltet dermed i praksis avtalen og ansvaret for implementeringen av den. PBSG er i stor grad fristilt fra dette forvaltningsansvaret etter partsmøtet under avtalen i Tromsø i mars 2009, da det politiske samarbeidet mellom statene ble gjenopptatt. Det innebærer at de ikke lenger trenger å være ”saksbehandler” for avtalen, men kan konsentrere seg om det vitenskapelige samarbeidet.<sup>19</sup> PBSG er det sentrale faglige og vitenskapelige rådgivingsorgan for partene.

#### 4.5 IUCNs Rødliste for truede arter

IUCNs Rødliste for truede arter ble etablert i 1963 som et globalt instrument for å evaluere bevaringsstatus til verdens plante- og dyrearter. Rødlisten produseres av IUCN Species Programme sammen med IUCNs Species Survival Commission (SSC).

---

<sup>18</sup> På PBSGs møte i 2009 deltok for eksempel to representanter for Nunavut Wildlife Management Board og Nunavut Tungavik Inc.

<sup>19</sup> Norsk Polarinstitutt- NP (2010) [intervju].

Rødlistesystemet består av ni kategorier: “Utryddet” (Extinct), “Utryddet i vill tilstand” (Extinct in the Wild), “Kritisk truet” (Critically Endangered), “Truet” (Endangered), “Sårbar” (Vulnerable), “Nær truet” (Near Threatened), “Livskraftig” (Least Concern), “Data mangelfull” (Data Deficient) og “Ikke evaluert” (Not Evaluated). Hvorvidt en art klassifiserer for kategoriene arter som er truet med utryddelse (“Sårbar”, “Truet” og “Kritisk truet”) vurderes gjennom et sett med fem kvantitative kriterier. Disse kriteriene er basert på biologiske faktorer knyttet til risiko for utryddelse og inkluderer: Nedgangsrate, populasjonsstørrelse, geografisk utbredelsesområde og grad av populasjons- og habitatfragmentering (IUCN/SSC PBSG 2011f).

IUCN har etablert Rødlisteautoriteter (Red List Authorities) for alle taksonomiske grupper som er inkludert på Rødlisten. Autoriteten for evaluering av isbjørn er PBSG. Rødlisteautoritetene skal sørge for at artene innenfor deres jurisdiksjon blir vurdert (mot IUCNs Rødlistekriterier) minst hvert tiende år.

En forespurt vurdering av isbjørn ble gjennomgått og diskutert av deltakerne på det fjortende arbeidsmøtet til PBSG i juni 2005. Den endelige vurderingen konkluderte med at isbjørn burde listes som “Sårbar”. Vurderingen var basert på en forventet populasjonsreduksjon på 30 prosent innen tre generasjoner (45 år) (IUCN/SSC PBSG 2011f).

PBSGs rødlistevurdering i 2005 førte til at isbjørn ble listet som en truet art (“Sårbar”) på IUCNs Rødliste for truede arter i mai 2006. Grønland/Danmark rettet seg etter IUCNs rødlisteendring og oppførte status for isbjørn som “Sårbar” i sin nasjonale rødliste i 2006. USA klassifiserte isbjørn som en truet art under U.S. Endangered Species Act (ESA) i mai 2008. I Russland er isbjørn listet som truet på den russiske nasjonale rødlisten. Canada er det eneste av de fem landene som ikke har endret status i tråd med IUCNs rødlisteendringer (Vongraven 2010:324).

#### *4.6 Håndheving*

Partene håndhever avtalen og sikrer etterlevelse ved at det skal treffes hensiktsmessige tiltak for å implementere avtalens bestemmelser. Det innebærer lovgivning på nasjonalt nivå samt ulike nasjonale vernetiltak som opprettelse av verneområder for å beskytte viktig isbjørnhabitat. Avtalen har vært kritisert for å ha for svake reguleringsmekanismer. Generelt

virker det likevel som de ulike landenes nasjonale instrumenter og forvaltningspraksis i relativt stor grad etterlever innholdet i avtalen.<sup>20</sup>

Avtalen om vern av isbjørn som regime har svake sanksjonsmuligheter. Det nærmeste regimet kommer noen kontrollmekanisme er den informasjonsutvekslingen som finner sted på PBSGs arbeidsmøter (Fikkan m.fl. 1993:98). For eksempel vil eventuell overbeskatning av en subpopulasjon bli rapportert på PBSGs møter. I tillegg har en ”sanksjonsmetode” vært at PBSG offentliggjør og informerer om eksisterende utfordringer og gjennomføringsproblemer gjennom egne rapporter (*Proceedings of the Meeting*). Informasjon om brudd eller manglende implementering kan stille den aktuelle staten i et dårlig lys, gi en læringseffekt og føre til at partene innfører tiltak for å forhindre liknende tilfeller i fremtiden.

Etter partsmøtet i 2009 ble ansvaret for håndhevingen i større grad overført til statene og partsmøtet under avtalen (Partsmøtet) som skal gjennomføres hvert annet år. Det pågår nå utvikling av en prosess under avtalen som skal vurdere avtalens effektivitet når det gjelder å nå dens viktigste målsetninger. Dette arbeidet ble påbegynt på det nylig gjennomførte partsmøtet i Canada (høsten 2011).

#### 4.7 CITES

I henhold til avtalen er det forbudt med eksport, import eller handel med isbjørn, skinn eller andre produkter, som er i strid med avtalen (Artikkel V) (St.prp. nr. 6 (1974-75):2). Samtlige stater har ratifisert Konvensjonen om internasjonal handel med truede arter (CITES), som er den viktigste reguleringsmekanismen for eksport og import av isbjørnprodukter.<sup>21</sup>

Konvensjonen for internasjonal handel med truede arter (CITES) ble etablert 3. mars 1973 (trådte i kraft 1. juli 1975). Avtalens formål er å regulere internasjonal handel med naturens ville dyre- og plantearter, slik at handel med disse ikke truer artenes overlevelse (CITES 2011a). Artene som dekkes av konvensjonen er listet i tre appendikser, avhengig av grad av truethet og handelsstatus. Isbjørn er oppført på Appendiks II.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> AEPS Task Force on Sustainable Development (u.å): `Case study on the 1973 Polar Bear Agreement.`:5.

<sup>21</sup> Partsmøte under Avtalen om vern av isbjørn av 1973, Tromsø, 17-19 mars 2009. Resultatene av møtet. Uoffisiell oversettelse av det engelske dokumentet som ble vedtatt på møtet.

<sup>22</sup> Appendiks I omfatter arter som er truet med utryddelse og som er eller kan bli gjenstand for handel. Handel med eksemplarer av disse skal underlegges særlig streng kontroll og skal bare godkjennes i særskilte tilfeller. Appendiks II omfatter arter som selv om de ikke for tiden er truet med utryddelse, kan bli det med mindre handel med eksemplarer av slike arter er underlagt en streng regulering. Appendiks III omfatter arter som en av partene



CITES skal regulere internasjonal handel og transport med truede arter, som til enhver tid står oppført på konvensjonens Appendikser, gjennom et sertifiseringssystem hvor lisenser kan utstedes når visse betingelser er oppfylt. For å gjennomføre regulering og kontroll av handel med listede arter, skal partene utpeke minst ett nasjonalt forvaltningsorgan og minst ett vitenskapelig organ med myndighet til å utstede sertifikater og lisenser. Det nasjonale forvaltningsorganet er ansvarlig for å utstede sertifikater og lisenser, samt føre kontroll og rapportere om handel med arter som står oppført på Appendiksene. Det vitenskapelige organet er ansvarlig for vitenskapelige råd og informasjon om biologisk status, og skal bekrefte at en eventuell eksporttillatelse er i henhold til regelverket og at fangsten ikke kan være skadelig for artens overlevelse (Sætre 2005:28).

Internasjonal handel med arter oppført på Appendiks II kan autoriseres gjennom tildelingen av en eksportlisens dersom det vitenskapelige organ har funnet at en slik eksport ikke setter vedkommende arts eksistens i fare, og forvaltningsorganet har forsikret seg om at arten er skaffet til veie etter vedkommende stats lover og regler. Det kreves ingen importtillatelse for handel med arter oppført på Appendiks II, med mindre en part har etablert strengere nasjonale tiltak (Sætre 2005:28-29).

I dette kapittelet har vi sett på hvordan bestemmelsene i avtalen som omhandler jakt og uttak av isbjørn, vern av habitat og forskning har blitt implementert av de fire arktiske statene Canada, USA, Russland og Grønland/Danmark. I det neste kapittelet rettes fokus mot Norges implementering av avtalen.

---

påviser er gjenstand for regulering innenfor dens jurisdiksjon og som parten påviser at de øvrige parter må medvirke til kontroll av handelen med (CITES 2011b; Sætre 2004:28).

## **Kapittel 5: Utvikling og implementering av Avtalen om vern av isbjørn i Norge**

### *5.1 Innledning*

Problemstillingen i oppgaven reiser spørsmål om hvordan og i hvor stor grad PBSG har påvirket utviklingen av norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn etter 1973. I dette kapittelet beskrives utviklingen og implementeringen av Avtalen om vern av isbjørn i Norge. Fokus rettes mot bestemmelsene i avtalen som omhandler jakt og uttak av isbjørn, vern av habitat og forskning og hvordan disse har blitt og blir ivarettatt av Norge. Årsaken til at jeg har valgt å fokusere på disse aspektene er at de utgjør de mest sentrale elementene i avtalen. I tillegg har det vært enklere å finne data med hensyn til Norges implementering av disse enn andre mindre relevante artikler i avtalen.

Norge har forvaltningsansvar for isbjørn med tilhold i norsk del av Arktis i henhold til Avtalen om vern av isbjørn. Dette gjelder i første rekke isbjørn ved Svalbard, som er del av en større subpopulasjon som deles med Russland i Barentshavet. Forvaltningsansvaret ligger hos Miljøverndepartementet som har delegert ansvaret til Direktoratet for naturforvaltning. Norsk Polarinstitutt er ansvarlig for kunnskapsgrunnlaget og for å utarbeide forslag til forvaltningstiltak. Sysselmannen på Svalbard har ansvar for å iverksette og følge opp forvaltningstiltak (Vongraven 2001:6).

Når det gjelder vern av habitat rettes fokus mot utviklingen av miljølovgivning og områdevern på Svalbard i perioden 1974-2011. Til grunn for dataene som presenteres, ligger PBSGs møterapporter (*Proceedings of the Meeting*) i perioden 1974-2009, i tillegg til Stortingsmeldinger. Disse gir informasjon om relevante tiltak som iverksettes og diskuterer utfordringer knyttet til etterlevelse av avtalen.

Sentrale områder innen forvaltningsrettet isbjørnforskning i Norge er populasjonsstudier, miljørelaterte- og multidisiplinære studier. Disse utgjør rammen for beskrivelsen av norsk forskningsaktivitet i perioden fra 1973 og frem til i dag. For å beskrive utviklingen har jeg i hovedsak studert PBSGs møterapporter i perioden 1974-2009 i tillegg til rapporter fra Norsk Polarinstitutt. Disse gir oversikt over forskningsaktivitet- og fokus i perioden, og det er således mulig å beskrive utviklingen over tid.

I tillegg til å utgjøre viktig datagrunnlag for presentasjonene i det påfølgende kapittelet, gir PBSGs møterapporter en pekepinn på hvorvidt norske myndigheter har fulgt opp de vitenskapelige anbefalingene som PBSG utarbeider på møtene.

Jeg har valgt å presentere utviklingen i tre ulike faser. Første fase strekker seg fra 1974 til 1985 og dekker de første årene til regimet. Neste fase går fra 1986 til 1993. I 1988/89 åpnet myndighetene for oljeboring i sørlige del av Barentshavet, og dette markerer starten på den andre fasen. Den tredje fasen varer fra 1994 til 2011. I løpet av denne perioden kom klima på den politiske dagsorden.

## *5.2 Norsk vern og forvaltning av isbjørn*

### *5.2.1 Rettslig rammeverk*

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 anerkjenner norsk suverenitet over Svalbard. Den trådte i kraft 14. august 1925.<sup>23</sup> Gjennom Svalbardloven av 17. juli 1925 er øygruppen inkorporert som en del av Kongeriket Norge. Svalbardtraktaten omfatter Bjørnøya og øyer mellom 10 og 35 lengde øst for Greenwich og mellom 74 og 81 nordlig bredde, og gjelder ut til yttergrensen av territorialfarvannet (12 nautiske mil fra land). Traktaten fastslår at Norge skal fastsette passende forholdsregler for å sikre bevarelsen og om nødvendig gjenoprettelsen av dyre- og plantelivet på Svalbard og deres territorialfarvann. Sysselmannen er øverste lokalmyndighet på Svalbard og skal sørge for overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd.

Forvaltningen av isbjørn på Svalbard er regulert av Svalbardmiljøloven (Lov av 15. juni 2001 *om miljøvern på Svalbard*) og tilhørende forskrifter. Farvann innenfor Svalbards territorialgrense faller under miljølovverket for Svalbard (Svalbardmiljøloven). I henhold til Svalbardmiljøloven er all flora og fauna fredet, med mindre annet er fastsatt. Utenfor territorialgrensen har Norge opprettet en "ikke-diskriminerende" fiskevernsone. I dette området gjelder norsk lovverk (Viltloven). I følge Viltloven er alt vilt fredet med mindre annet er fastsatt (Lunn m.fl. 2002:75). 15. september 2010 undertegnet Norge og Russland en

---

<sup>23</sup> Det opprinnelige navnet på traktaten var "Traktaten mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen". Traktaten slår fast Norges "fulle og uinnskrenkede høyhetsrett" over Svalbard. Traktaten fastslår videre at traktatpartnernes borgere skal ha "like rett til fiske og fangst" i disse områdene og i deres territoriale farvann. I henhold til Svalbardtraktaten er det således Norge som har suvereniteten over øygruppen, men når denne myndigheten utøves skal ulike lands borgere og virksomheter likebehandles (Sysselmannen 2011b).

avtale om den maritime avgrensningen i Barentshavet og Polhavet. Avtalen trådte i kraft 7. juli 2011 (Fiskeri- og Kystdepartementet 2011). Det er knyttet forventninger til forekomsten av store petroleumsressurser i deler av havområdet (sørlige havområdene i Barentshavet). Løsningen skaper dermed en mer oversiktlig situasjon med hensyn til vern av isbjørn i området.

### *5.2.2 Forvaltningsansvar*

I henhold til Avtalen om vern av isbjørn har Norge forvaltningsansvaret for det som kalles Barentshavssubpopulasjonen av isbjørn. Subpopulasjonen vandrer mellom Svalbard og Frans Josef Land (russisk Arktis) og nordøstover langs iskanten på russisk side.<sup>24</sup> Norge har derfor i henhold til avtalen et delt ansvar for forvaltningen av denne subpopulasjonen i samarbeid med Russland. Forvaltningsansvaret ligger hos Miljøverndepartementet som har delegert ansvaret til Direktoratet for naturforvaltning.<sup>25</sup> Norsk Polarinstitutt er ansvarlig for kunnskapsgrunnlaget, og for å utarbeide forslag til forvaltningstiltak basert på de til enhver tid beste tilgjengelige data. Norsk Polarinstitutt leder også den norske deltakelsen i PBSG.<sup>26</sup> Sysselmannen på Svalbard har ansvar for å iverksette og følge opp forvaltningstiltak (Vongraven 2001:6).

### *5.2.3 Bakgrunn*

Isbjørnfangst på Svalbard har tradisjoner tilbake til 1850-årene. Etter annen verdenskrig startet en intensiv periode med isbjørnfangst på Svalbard.<sup>27</sup> Dette hadde i stor grad sammenheng med stigende markedspriser på skinn, bruk av snøscooter og effektive jaktmetoder som selvskudd. Mot slutten av 1960-årene økte isbjørnfangsten i Svalbardområdet sterkt. Sesongen 1969/70 ble det felt 515 isbjørn. Dette utgjorde muligens nær en fjerdedel av hele Svalbardbestanden, og det ble etter hvert klart at en slik fangst ikke kunne fortsette uten å sette hele isbjørnpopulasjonen i fare (St.prp.nr. 6 (1974-75:12)).<sup>28</sup> I 1972

---

<sup>24</sup> Barentshavssubpopulasjonen ble i 2009 estimert til å være på 2650 isbjørn (Aars m.fl. 2009:35).

<sup>25</sup> Direktoratet for naturforvaltning er den norske myndigheten under avtalen (Partsmøtet). De leder den norske delegasjonen og har ansvar for aktivitet og planlegging frem til det neste partsmøte i 2013.

<sup>26</sup> Norge har fire medlemmer i PBSG: En representant fra Direktoratet for naturforvaltning, to fra Norsk Polarinstitutt og en fra Naturhistorisk museum, Universitetet i Oslo (PBSG 2011b).

<sup>27</sup> I perioden 1945-1970 ble det totalt skutt 8322 isbjørn på Svalbard og tilstøtende områder. Det tilsvarer et gjennomsnitt på 320 isbjørn per år (Larsen 1986:5).

<sup>28</sup> Et av de viktigste hiområdene for isbjørn på Svalbard, Kong Karls Land, ble fredet som isbjørnreservat i 1939. Med unntak av dette var det frem til 1955 ingen bestemmelser for regulering av isbjørnjakt på Svalbard eller for norske borgere overhodet. I 1957 vedtok Stortinget en jaktlov vedrørende isbjørn som begrenset bruk av våpenutstyr og kaliberstørrelser, samt innførte forbud mot fangst av levende isbjørn. I 1970 ble det forbudt med selvskudd, unger og binner med unger ble fredet og det ble innført kvoter (Fikkan m.fl.1993:103).

ble Miljøverndepartementet opprettet og gitt ansvaret for isbjørnforvaltningen av Landbruksdepartementet. Det førte til at arbeidet med vern av isbjørn skjøt fart, og det ble innført en rekke viktige tiltak (Fikkan 1993:103).

### *5.3 Jakt og uttak av isbjørn*

I tråd med Artikkel 1 i avtalen er jakt på isbjørn forbudt i Norge, unntatt som fastsatt under Artikkel III underparagrafene (a), (b) og (c). Underparagrafene (d) og (e) er ikke relevante for norsk forvaltning, fordi det ikke bor urbefolkning i isbjørnområder under norsk jurisdiksjon.<sup>29</sup>

Isbjørn ble midlertidig totalfredet for en periode på fem år fra og med sesongen 1973/74 (august 1973).<sup>30</sup> Isbjørn var dermed allerede fredet i Norge da partene underskrev avtalen 15. november 1973. At en totalfredning kom før en avtale skyldtes delvis enighet mellom signaturstatene om at isbjørn trengte beskyttelse og delvis forventninger om en nært forestående avtale (Fikkan 1993:98). I hovedsak ble de norske fredningsbestemmelsene inngått på bakgrunn av den kraftig intensiverte jakten på Svalbard i 1960-årene. Bestemmelsene samsvarte i så stor grad med avtalens bestemmelser, at det ikke ble ansett som nødvendig å justere bestemmelsene (St.prp.nr. 6 (1974-75):3).<sup>31</sup>

I årene etter inngåelsen av avtalen ble det med ujevne mellomrom ytret krav fra fangstmenn på Svalbard om å få gjenoppta jakten. Kravet ble begrunnet med utgangspunkt i avtalens artikkel III, paragraf 1, underparagrafer (d) og (e) som tillater lokalbefolkning å drive tradisjonell jakt. Miljøverndepartementet avviste alle slike krav. I følge deres tolkning av avtalen er det bare urbefolkning som har rett til å jakte på isbjørn.

Selv om isbjørn er totalfredet i tråd med Artikkel 1 i avtalen, avlives isbjørn i selvforsvar, som forebyggende sikkerhetstiltak eller av dyrevernmessige årsaker. I gjennomsnitt avlives tre til fem isbjørn hvert år.<sup>32</sup> Antallet avlivede isbjørn har variert mellom ingen (1997 og 1999) til ni

---

<sup>29</sup> Underparagraf (a) tillater felling for vitenskapelige formål, underparagraf (b) tillater felling ut fra bevaringshensyn, underparagraf (c) tillater takning av isbjørn for å forhindre forstyrrelse av forvaltningen av andre arter. Underparagrafene (d) og (e) omhandler unntak fra fangsforbudet for lokale folkegrupper.

<sup>30</sup> Jaktforbudet ble også gjort gjeldende for norske borgeres isbjørnjakt i internasjonalt farvann.

<sup>31</sup> Ratifiseringen av avtalen 23. januar 1975 medførte at myndighetene forpliktet seg til å forlenge de eksisterende fredningsbestemmelsene utover den gjeldende femårsperioden. På grunn av de store naturvernede områdene som var blitt opprettet på Svalbard 1. juni 1973, berørte forlenget fredning som følge av ratifikasjon av avtalen bare jakt i internasjonalt farvann og på Svalbard utenom de vernede områdene.

<sup>32</sup> Ansvarlig myndighet har ansvaret for å skyte eller utstede tillatelse til å skyte problembjørn. Ansvarlig myndighet varierer etter hvor bjørnen befinner seg. På Svalbard er det Sysselmannen, i norsk økonomisk sone er

bjørner (1987) (Sysselmannen 2002). Tidligere (1980-90-årene) ble forsvar av hund ofte ansett som legitim grunn til å skyte isbjørn, i dag tolkes dette strengere.

I tråd med Artikkel III Paragraf 2 i avtalen er det ikke tillatt å nytte skinnen som er resultat av avlivningen til kommersielle formål. Skinnen tilfaller den norske stat, og gis vanligvis bort til ulike offentlige institusjoner eller selges på auksjon (Wiig m.fl. 1995:110).

### *5.3.1 Oppsummering*

Isbjørn har vært totalfredet i norske områder siden 1973. Fredningsbestemmelsen kom forut for avtalen og skyldtes delvis forventningene om en avtale, men i hovedsak overbeskatningen av isbjørn på Svalbard i 1960-årene. Fredningsbestemmelsene gjelder også i dag, selv om det avlives isbjørn hvert år i selvforsvar og/eller av sikkerhetshensyn, eller av dyrevernmessige årsaker.

### *5.4 Vern av habitat*

De viktigste hiområdene for isbjørn på Svalbard ligger i dag innenfor naturreservat som er fredet (gjelder ut til 12 nautiske mil fra land). Alle områder innenfor Svalbards territorielle grenser er regulert av Svalbardmiljøloven med forskrifter. Vernetiltakene er i tråd med Artikkel II og forpliktelsen til å treffe tiltak for å beskytte isbjørnens livsmiljø.

#### *5.4.1 Etableringsfasen: 1974-1985*

I juni 1973 opprettet regjeringen tre nasjonalparker, to større naturreservat og 15 fuglereservat på Svalbard som innebar en fredning av nesten halve øygruppen.<sup>33</sup> Dette førte til at de største hiområdene for isbjørn (blant annet Kong Karls Land) ble fredet som naturreservat.

Vernereguleringene innebar forbud mot jakt og fangst, samt bruk av de fleste kjøretøyer inkludert flyfartøy i de vernede områdene (PBSG 1976:13). Deler av Sør-Spitsbergen nasjonalpark og Sør-Svalbard naturreservat var imidlertid utelatt fra reguleringene på grunn av bergverksrettigheter.<sup>34</sup>

---

ansvaret delegert til Direktoratet for naturforvaltning, mens for Jan Mayen er det politimesteren i Bodø som er ansvarlig myndighet (Gjertz og Aarvik 2006:1).

<sup>33</sup> Forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard. Kongelig resolusjon av 1. juni 1973.

<sup>34</sup> Bergverksordningen for Svalbard ble gitt ved Kongelig resolusjon av 7. august 1925. Bergverksordningen gir alle undersåtter av de stater som har tilsluttet seg til Svalbardtraktaten samt selskaper som er hjemmehørende i disse, rett til å lete etter, erverve og utnytte kull, jordolje og andre mineraler og bergarter som utvinnes gjennom bergverksdrift (St.meld.nr. 9 (1999-00):112).

Innføringen av de store naturvernområdene i 1973 må ses i lys av den intensive letevirksomheten etter hydrokarboner på Svalbard som startet i begynnelsen av 1960-årene. Denne aktiviteten fant sted i tidligere uberørte områder, som var beskrevet som spesielt sårbare for menneskelig inngripen. I forbindelse med denne virksomheten var det i 1967 blitt nedsatt en arbeidsgruppe for å undersøke øygruppens verneverdi. Oljeselskapene og miljøvernmyndighetene inngikk imidlertid et kompromiss slik at de fleste oljeselskapene fikk fortsette letevirksomheten i de vernede områdene (Haugan 1997). Naturvernområdene, som var de mest omfattende på Svalbard noensinne, ble opprettet før Avtalen om vern av isbjørn ble etablert, men var i tråd med avtalen som fulgte og forpliktelsen til å treffe tiltak for beskyttelse av isbjørnhabitat.

#### *5.4.1.1 Miljølovgivning*

I 1983 kom "Forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard" (Naturvernforskriften) med formål om å verne Svalbards naturmiljø og tilliggende territorialfarvann.<sup>35</sup> Forskriften kom samtidig med at oljeselskapene gjenopptok letevirksomheten på Svalbard. Reguleringer inkluderte meldeplikt og krav om godkjenning fra Miljøverndepartementet for alle større industrielle utviklingsprosjekter på øygruppen. I bestemmelsene het det at slike planer skulle oversendes departementet senest et år før planlagt iverksettelsesdato. Dersom de planlagte aktivitetene kunne ha effekt på verdifulle naturområder, ville departementet kunne kreve planene utsatt i påvente av vitenskapelige undersøkelser dekket av søkeren (Amstrup og Wiig 1991:38).

#### *5.4.1.2 Områdevern*

I tillegg til de store verneområdene fra 1973, innførte myndighetene enkelte mindre vernetiltak i den første fasen. Dette førte til at de fleste hiområder og leveområder for isbjørn på Svalbard ble vernet (PBSG 1976:172). I følge Schei (PBSG 1985:14) var hele 90 prosent av hiområdene til isbjørn på Svalbard vernet i 1981.

Sommeren 1985 ble det innført forbud mot ilandsetting fra båt eller fly på Kong Karls Land, med unntak for vitenskapelige ekspedisjoner (PBSG 1986:84). Kong Karls Land er et av de viktigste hiområdene for isbjørn på Svalbard, og er også et viktig tilfluktsted for isbjørn om sommeren.

---

<sup>35</sup> *Forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard*. Forskrift av 16. desember 1983.

Et stadig tilbakevendende tema på arbeidsmøtene til PBSG i perioden har vært utfordringer knyttet til potensiell petroleumsvirksomhet ved Svalbard. Selv om rundt 60 prosent av Svalbards landareale var vernet, ga Svalbardtraktaten selskaper fra signaturstatene mulighet til å drive økonomisk virksomhet også i deler av de vernede områdene. På møtet i 1985 ble det gitt uttrykk for bekymring over at flere selskaper hadde søkt om tillatelse til seismisk virksomhet og prøveboring (PBSG 1986:84).

I perioden 1974-1985 utarbeidet PBSG en resolusjon som omhandlet vern av habitat. Det var i 1979: PBSG "[n]oting that there are several areas in the polar basin... which are of great importance to the continuing survival of viable populations of polar bear... requests that... the polar nations... consider appropriate measures to ensure adequate protection of these biologically important areas" (PBSG 1980:27). Det ble ikke innført vernetilak for beskyttelse av isbjørnområder i Polbassenget i perioden.<sup>36</sup> Det kan dermed se ut som PBSGs anbefaling ikke ble fulgt opp av norske myndigheter i den første fasen. Vern av isbjørnhabitat på havisen har i ettertid blitt trukket frem som den delen av avtalen som er dårligst fulgt opp av partene.

#### *5.4.2 Petroleumsfasen: 1986-1993*

Fase to var preget av forventninger knyttet til utvikling av petroleumsvirksomhet i Barentshavet. Diskusjonene på arbeidsmøtene til PBSG fokuserte særlig på petroleumsrelatert virksomhet i Barentshavet og potensielle effekter på isbjørn. Det ble også pekt på en rekke andre utfordringer, som utvikling av industri og turisme på Svalbard.

På møtet i 1988 ble det gitt uttrykk for bekymring over at deler av de vernede områdene (to nasjonalparker) på Svalbard var utelatt fra vernereguleringene grunnet bergverksrettigheter. Dette var områder med et relativt høyt antall isbjørn deler av året og inkluderte hiområder. Man antok at industriell aktivitet i disse områdene sannsynligvis ville ha effekt på isbjørn (Amstrup og Wiig 1991:38).

---

<sup>36</sup> Norge samarbeider i dag (2011) med de andre arktiske statene om styrking av sirkumpolart habitatvern gjennom Arktisk Råds arbeidsgruppe Bevaring av arktisk flora og fauna, CAFFs hjørnesteinsprogram Circumpolar Biodiversity Monitoring Program (CBMP). CBMP er et internasjonalt nettverk av forskere, regjeringer, urbefolkningsorganisasjoner og miljøvernorganisasjoner (NGOer) som arbeider for å harmonisere og integrere tiltak for overvåking av levende ressurser i Arktis. I forbindelse med CBMP arbeides det med en sirkumpolar overvåkingsplan for isbjørn. Publisering er ventet i løpet av 2011 (NP (2010)[intervju]).



Det ble også meldt om at norske myndigheter hadde signalisert at de ønsket å satse tyngre på turistnæringen på Svalbard. Man mente at utbygging knyttet til turisme ville føre til en ytterligere påkjenning for den uberørte villmarksnaturen, inkludert isbjørn (Amstrup og Wiig 1991:37).

På møtet ble det også meldt om at det skulle utføres en konsekvensutredning i tilknytning til industriell virksomhet på Svalbard samme år. Formålet var å etablere kunnskap for å utvikle retningslinjer for fremtidige utviklingsprosjekter på Svalbard, og slik minimere skade på naturen. I den forbindelse hadde norske myndigheter etablert ”Miljøundersøkelser på Svalbard” (MUPS) i 1985. Relevante forskningsprosjekter ville bli gjennomført gjennom programmet, og skulle delvis finansieres av selskaper som planla utviklingsprosjekter på Svalbard.

Det var imidlertid petroleumsvirksomhet i Barentshavet som på det tidspunktet representerte den største trusselen mot isbjørn. Olje- og energidepartementet hadde nylig avsluttet en konsekvensutredning for de sørlige delene av Barentshavet (nord for 75°30`N). Stortinget skulle vedta om de ville åpne området for petroleumsaktivitet den påfølgende våren (1989).

I Stortingsmelding nr. 40 (1988-89) ble norsk del av Barentshavet sør for 74°30`N åpnet for petroleumsvirksomhet. Det ble meldt om at Regjeringen på det tidspunktet vurderte åpning av den nordlige delen av Barentshavet for tilsvarende aktivitet. Før det ble tatt en avgjørelse ville det imidlertid iverksettes en konsekvensutredning. Det var enighet om at isbjørn er en av artene som kan bli hardest rammet av petroleumsaktivitet (Wiig m.fl. 1995:110).

På møtet ble det også påpekt at isbjørn ikke er beskyttet av Svalbardtraktaten utenfor Svalbards territorialgrense. Det meste av den isdekte delen av Barentshavet ligger utenfor dette området. Dette er viktige nærings- og vandreområder for isbjørn.

#### *5.4.2.1 Miljølovgivning og områdevern*

Tross en rekke miljøutfordringer ble det ikke innført ny lovgivning eller opprettet nye verneområder for beskyttelse av isbjørnhabitat i den andre fasen.

I perioden 1986-1993 ble det utarbeidet to resolusjoner med relevans for habitatvern. Begge var fra møtet i 1988. Den første ”...urges that the...countries...coordinate...environmental

assessments, and management of shared polar bear populations in...Greenland Sea and the Barents Sea” (Amstrup og Wiig 1991:104). Den andre ”...recommends that coordinated polar bear impact assessments and monitoring programs be conducted by the USSR and Norway in the Barents Sea...” (Amstrup og Wiig 1991:105). Norge gjennomførte flere miljøundersøkelser/konsekvensutredninger på Svalbard og i Barentshavet i perioden. Det kan dermed se ut som Norge i alle fall delvis fulgte opp anbefalingene til PBSG i den andre fasen.

#### *5.4.3 Klimafasen: 1994-2011*

Høsten 1995 hadde Regjeringen fremlagt et Hvittepapir for Stortinget som diskuterte miljøvernforvaltningen på Svalbard. I følge Hvittepapiret var et av de overordnede miljømålene for Regjeringen å bevare Svalbards særegne villmarksnatur. I tillegg skulle miljøhensyn veie tyngst ved konflikt mellom miljømålene og andre interesser. I fase tre ble miljøvernet på Svalbard styrket gjennom innføringen av en rekke vernetiltak. I tillegg preges perioden av nye utviklingstrekk og utfordringer for naturforvaltningen på Svalbard, som klimaendringer og økt ferdsel på øygruppen.

##### *5.4.3.1 Miljølovgivning*

En ny miljølov for Svalbard ble vedtatt av Stortinget 5. juni 2001. Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) trådte i kraft i juli 2002. I den forbindelse var det blitt gitt en rekke forskrifter. Noen av reguleringene var spesielt rettet mot beskyttelse av isbjørn. Disse dreide seg om regulering av motorferdsel i tid og rom, bestemmelser i tilknytning til friluftsliv (blant annet hvordan og hvor man kunne telte), samt sikkerhetsspørsmål med hensyn til isbjørn.

I mars 2006 la Regjeringen frem en sektorovergripende og helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Formålet med forvaltningsplanen er å ”...legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og goder i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet...” (St.meld.nr. 9 (2005-06):14). I forvaltningsplanen er iskanten klassifisert som et ”særlig verdifullt og sårbart område”. I disse områdene skal det ”...tas spesielle hensyn ved vurderinger av krav til og begrensninger i aktivitet basert på økt aktsomhet” (St.meld.nr. 9 (2005-06):118). I følge forvaltningsplanen skal det for eksempel ikke igangsettes petroleumsvirksomhet i en 65 km sone rundt Bjørnøya og i områdene ved iskanten og polarfronten.

I april 2009 presenterte Regjeringen et Hvittepapir som diskuterte forvaltningen av naturmiljøet på Svalbard. I Hvittepapiret anerkjente Regjeringen at både arter og økosystemer på Svalbard er svært sårbare for klimaendringer. I tillegg til et fortsatt utstrakt vern av områder og arter, og streng regulering av lokal virksomhet, vektla man kunnskap, overvåking og forvaltningsrettet forskning som et satsningsområde for å møte klimautfordringen. Blant annet var det blitt etablert et Senter for is og klima ved Polarinstituttet som skulle bidra til å styrke kunnskapen om de mest klimafølsomme og isavhengige artene og økosystemene, herunder isbjørn (St.meld.nr. 22 (2008-09):58).

Dokumentet diskuterte også potensielle effekter av cruisetrafikk på dyrelivet i de to største naturreservatene på Øst-Svalbard. Markant økning i cruisetrafikken i naturreservatene på Øst-Svalbard var problematisk i lys av disse områdenes stadig viktigere rolle som referanseområder for miljø- og klimaforskning. I tillegg bidro økende ferdsel til økt risiko for oljesøl fra akutt oljeforurensning i viktige isbjørnområder. Derfor ble det fra 1. juni 2007 gjort endringer som innebar at kun lett marin diesel kunne benyttes som bunkers innenfor de store naturreservatene i øst. Det ble også satt et tak på 200 passasjerer per cruiseskip i disse områdene (St.meld. nr.22 (2008-09:9).

På møtet i 2009 ble det meldt om at det pågikk en prosess for å sikre naturreservatene på Øst-Svalbard som referanseområder for miljø- og klimaforskning. Blant annet er det planer om å begrense antallet ilandstigningsplasser for cruiseskip (Obbard m.fl. 2010:150).

#### *5.4.3.2 Områdevern*

I det følgende presenteres både tiltak og viktige temaer i tilknytning til habitatvern som ble diskutert på PBSGs arbeidsmøter i den tredje fasen.

På møtet i 2001 ble det meldt om at norske forvaltningsinstitusjoner hadde som målsetting å øke overvåkingen av isbjørn i norske områder. ”Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen” (MØSJ) ble delvis implementert i 2000 for å styrke overvåkingen av isbjørn.

I 2003 ble det etablert seks nye verneområder på Svalbard. Disse inkluderte to naturreservat, tre nasjonalparker og et ”biotopverneområde”. Hopen (viktig hiområde for isbjørn) ble gitt

status som naturreservat. I 2004 ble territorialgrensen til verneområdene utvidet fra fire til 12 nautiske mil fra land. Det førte til en utvidelse av det marine vern for isbjørn rundt Svalbard.

Et viktig tema som ble diskutert på møtene i perioden, var mulig utvikling av olje- og gassvirksomhet, og som en effekt, økning av sjøtransport i Barentshavet. På møtet i 2005 ble det meldt om at gassfeltet Snøhvit i Barentshavet var i ferd med å utvikles til et fullt operativt gassfelt. I tillegg var det flere letebrønner i aktivitet i regionen. Det ble også meldt om at det var blitt gjort oljefunn i Goliatfeltet, 30 nautiske mil sørøst for Snøhvit i 2000.<sup>37</sup>

Petroleumsvirksomhet var fremdeles ikke tillatt i den nordlige delen av Barentshavet (nord for Bjørnøya, 74° 30 N').

I 2005 ble det etablert en ny nasjonalpark på Svalbard: Indre Widjefjorden nasjonalpark, og høsten 2008 ble Bjørnøya naturreservat utvidet til 12 nautiske mil fra land.

På møtene i perioden var et stadig tilbakevendende tema økende turisme og mulige effekter på isbjørn. På møtet i 2009 ble det uttrykt bekymring for at økende turisme førte til forstyrrelse på isbjørn "...in sensitive areas and during sensitive periods" (Obbard m.fl. 2010:153). Det ble antydning at om fremtidige forskningsresultater indikerte store effekter på miljøet som følge av turisme, ville det være hensiktsmessig å regulere aktiviteten sterkere.

I 2009 ble det også rapportert om at det var startet et arbeid med å utarbeide forvaltningsplaner for alle større verneområder på Svalbard. Forvaltningsplaner for Bjørnøya og Hopen var allerede godkjent av Direktoratet for naturforvaltning. Miljøverndepartementet hadde også signalisert at de ønsket å innføre strengere praksis med hensyn til dispensasjon for aktiviteter i verneområder (blant annet forskning). Spesielt ville det vektlegges å beskytte hiområder for isbjørn (Obbard m.fl. 2010:150).

Norge utvikler i dag (2011) en database for å registrere menneske-isbjørnkonfrontasjoner på Svalbard i samarbeid med USA. Formålet er å få mer kunnskap om slike episoder for å kunne forvalte dette bedre i fremtiden, fordi de sannsynligvis vil øke som følge av at isdekket minker.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Dette er det første operative oljefeltet for produksjon i Barentshavet. Oppstart er satt til 2013.

<sup>38</sup> NP (2010) [intervju]; Sysselmannen (2010) [personlig kommunikasjon].

I 2006 ble en norsk rødliste for truede arter utarbeidet i tråd med IUCNs Røddlistekriterier av Artsdatabanken.<sup>39</sup> Isbjørn ble listet som “Sårbar”, i tråd med IUCNs rødlisteendring fra 2006. Endringen av status på den norske Rødlista hadde ingen umiddelbare konsekvenser for forvaltningen av isbjørn i Norge, fordi isbjørn allerede er fredet (Obbard m.fl. 2010:154).

I 2009 inviterte Norge de fire andre arktiske landene til et partsmøte under Avtalen om vern av isbjørn som ble avholdt i Tromsø 17-19 mars 2009. På møtet ble landene enige om å utvikle nasjonale handlingsplaner for isbjørn, som skal inneholde virkemidler og tiltak for å berge isbjørn. Handlingsplanene er et første steg i retning av å utvikle en koordinert tilnærming mellom partene til verne- og forvaltningsstrategier i tilknytning til isbjørn.<sup>40</sup>

I perioden 1994-2011 utarbeidet PBSG fem resolusjoner med relevans for habitatvern. Den første var fra møtet i 1997: PBSG ”...[r]ecommends that human activities, including research, industry, and tourism, be managed to minimize disturbance of polar bears in areas where they congregate and in maternity denning areas” (Derocher m.fl. 1998:48). I perioden ble det gitt flere forskrifter som blant annet regulerte motorisert ferdsel og friluftsliv. I forvaltningsplanen for Barentshavet er iskanten klassifisert som et “særlig verdifullt og sårbart område” der det skal tas spesielle hensyn basert på økt aktsomhet. I tillegg arbeides det med planer om å innføre strengere praksis med hensyn til dispensasjon for aktiviteter (forskning) i naturvernområdene.

Den andre var fra møtet i 2005: PBSG ”...[r]ecommends that each jurisdiction take appropriate measures to monitor, regulate and mitigate ship traffic impacts on polar bear subpopulations and habitat” (Aars m.fl. 2006:58). Det ble innført en rekke tiltak for å begrense effekter av cruiseskiptrafikk på miljøet i perioden (blant annet krav om drivstoffkvalitet i naturreservatene i øst). I tillegg arbeides det med planer om å begrense antallet ilandstigningsplasser for cruiseskip på Øst-Svalbard.

Det ble også utarbeidet en annen resolusjon i 2005: PBSG ”Recommends creation of protected nature areas throughout polar bear range to conserve key polar bear habitats, with

---

<sup>39</sup> Artsdatabanken er en nasjonal kunnskapsbase for biologisk mangfold. Artsdatabanken er gitt ansvaret for å oppdatere blant annet Røddlistebasen, og har ansvaret for å publisere den nasjonale Rødlista.

<sup>40</sup> Partsmøte under Avtalen om vern av isbjørn av 1973, Tromsø, 17-19 mars 2009. Resultatene av møtet. Uoffisiell oversettelse av det engelske dokumentet som ble vedtatt på møtet.

particular focus on terrestrial summer retreat habitat” (Aars m.fl. 2006:59). I perioden 2002-2005 opprettet myndighetene en rekke nye verneområder.

I 2009 ble følgende resolusjon vedtatt: PBSG ”...[r]ecommends that...[p]olar bear range state governments agree to consider the current and likely impacts of global warming in all management and planning affecting polar bears and their key habitats” (Obbard m.fl. 2010:81). I Hvitpapiret av 1. april 2009 vektla Regjeringen kunnskap, overvåking og forvaltningsrettet forskning som blant de viktigste satsningsområdene for å møte klimautfordringen. I perioden ble det blant annet etablert et Senter for is og klima ved Polarinstituttet som skal bidra til å styrke kunnskapen om de mest klimafølsomme artene og økosystemene, herunder isbjørn (St.meld.nr. 22 (2008-09):58).

Det ble også vedtatt en annen resolusjon i 2009: PBSG ”...resolves that all Signatory Nations to the Agreement on Conservation of Polar Bears should make immediate use of all available ...methods and means, in order to minimize detrimental interactions between polar bears and humans...” (Obbard m.fl. 2010:83). Norge utvikler i dag (2011) en database for å registrere menneske-isbjørnkonfrontasjoner på Svalbard i samarbeid med USA.

Det ble gjennomført tiltak til samtlige resolusjoner fra PBSG, og det kan derfor se ut som norske myndigheter fulgte PBSGs anbefalinger i stor grad i den tredje fasen.

#### *5.4.4 Oppsummering*

I 1973 ble det opprettet store verneområder på Svalbard som førte til at de største hiområdene for isbjørn ble fredet som naturreservat. I regimets andre fase ble det ikke innført ny lovgivning eller opprettet nye verneområder for beskyttelse av isbjørnhabitat. I den tredje fasen ble miljøvernet på Svalbard betydelig styrket, blant annet ved innføring av nytt miljøregelverk for Svalbard i 2001/2002 og en betydelig utvidelse av områdevernet i perioden 2002-2005. Det er også startet arbeid med å utarbeide forvaltningsplaner for alle større verneområder på Svalbard. I dag (2011) finnes det forvaltningsplaner for naturreservatene på Bjørnøya og Hopen.

Når det gjelder PBSG anbefalinger og norsk oppfølging i de tre fasene, ble PBSGs anbefaling ikke fulgt opp av norske myndigheter i den første fasen. Anbefalingene ble delvis fulgt opp i den andre fasen, mens de ble etterfulgt i stor grad i den tredje fasen.

## *5.5 Forskning*

I Norge er forvaltningsrettet forskning på isbjørn ledet av Norsk Polarinstitutt. I tillegg samarbeider Norge med de andre arktiske landene om forskning gjennom den internasjonale spesialistgruppen for isbjørn, PBSG.

### *5.5.1 Etableringsfasen: 1974-1985*

I 1965 møttes representanter for de fem arktiske nasjonene til et internasjonalt vitenskapelig møte om isbjørn i Fairbanks, Alaska. På møtet ble det slått fast at vitenskapelig kunnskap om isbjørn var langt fra tilstrekkelig som grunnlag for forvaltningstiltak, og statene ble oppfordret til å initiere forskningsprogrammer for å fremskaffe vitenskapelig informasjon for effektiv forvaltning av arten. For å følge opp dette etablerte Norsk Polarinstitutt og Universitetet i Oslo et felles forskningsprogram på isbjørn på Svalbard i 1965. Formålet var å studere isbjørnøkologi og biologi. Norsk Polarinstitutt ble gitt ansvaret for forvaltningsrettet forskning på isbjørn i 1972.

Den internasjonale spesialistgruppen for isbjørn, PBSG var blitt etablert av IUCN i 1968 med representanter (forskere) fra alle de fem arktiske landene. Medlemmene utvekslet data og koordinerte felles forskningsprosjekter på flere arbeidsmøter i perioden.

Da Avtalen om vern av isbjørn trådte i kraft forpliktet partene seg til å drive forskning på isbjørn. Data som til da hadde dannet grunnlag for forvaltningen av isbjørn på Svalbard var skaffet til veie gjennom ovennevnte forskningsprogram fra 1965. I henhold til avtalen, og for å sikre en fremtidig forsvarlig forvaltning av bestanden, anså norske miljøvernmyndigheter det som viktig å gi ”...undersøkelser med sikte på å frembringe essensielle data for en forsvarlig forvaltning av dyrene...høy prioritet” (St.prp.nr.6 (1974-75):14).

Forskningsaktiviteten i perioden 1974-1985 fordelt på populasjonsstudier, miljørelaterte- og multidisiplinære studier og andre studier var følgende:<sup>41</sup>

	1974	1976	1979	1981	1985
Populasjonsstudier	(74)S1 <sup>42</sup>	(76)S1, (76)S2	(79)S1, (79)S2,	(81)S1, (81)S2, (81)S3	(85)S1,* (85)S2, (85)S3
Miljørelaterte studier					(85)S4 **
Multidisiplinære studier					
Annet		(76)S3	(79)S3		(85)S5
Antall studier	1	3	3	3	5

\* Rapportert om en rekke forskningsprosjekter i perioden 1966-1983.

\*\* Rapportert om flere forskningsprosjekter i perioden 1978-1985.

Av tabellen over ser vi at det i løpet av den første fasen var en klar tendens til økt forskningsaktivitet. Det ble rapportert om populasjonsstudier på samtlige møter. Når det gjelder miljørelaterte studier, ble dette kun rapportert om på ett møte (1985). Multidisiplinære studier synes ikke å ha vært gjennomført i perioden, heller ikke studier på andre områder.

#### 5.5.1.1 Populasjonsstudier

Perioden preges av fokus på populasjonsstudier, og det var blitt merket og studert isbjørn på Svalbard nesten årlig siden 1967. Dette ble gjort for å skaffe blodprøver, tenner (for å anslå alder), og fordi merkingen kunne gi informasjon om utvekslingen av isbjørn mellom Svalbard og andre områder. I perioden 1972-1983 ble det foretatt hiundersøkelser og telling av hi i kjerneområder på Svalbard annet hvert år. Hensikten var å estimere reproduksjonsnivå for å beregne størrelsen, samt trend (nedgang eller vekst) i subpopulasjonen.

<sup>41</sup> Tabellen er laget med utgangspunkt i opplysningene som gis i møterapportene (*Proceedings of the Meeting*) fra arbeidsmøtene til PBSG i perioden 1974-1985.

<sup>42</sup> S (for eksempel (74)S1) henviser til spesifikke studier eller forskningsprosjekter rapportert på møtet i det aktuelle året. De tidligste rapportene inneholdt korte presentasjoner av norsk forskningsaktivitet, uten referanser til enkeltstudier. Rapportene ble senere mer detaljerte i sine beskrivelser. Antall studier (siste rad i tabellen) bør derfor tolkes som relative snarere enn absolute antall studier. Tabellen gir likevel en oversikt over endring i forskningsaktivitet og fokus i den aktuelle perioden.



### 5.5.1.2 Miljørelaterte- og multidisiplinære studier

Det ble først satt i gang miljøstudier i slutten av perioden. Dette dreide seg om effektstudier av olje på isbjørn (PBSG 1986:76). Det ble ikke gjennomført multidisiplinære studier i perioden.

### 5.5.1.3 Annet

Det ble også gjennomført enkelte studier som ikke kan knyttes til populasjonsstudier eller miljørelaterte studier i perioden. For eksempel ble det i 1979 gjort en atferdsstudie av binner som bryter ut av hi på Kong Karls Land (PBSG 1985:69).

I perioden 1974-1985 utarbeidet PBSG følgende resolusjoner:<sup>43</sup>

	1974	1976	1979	1981	1985
Populasjonsstudier	(74)R1	(76)R1 (a,b,c,e,f)	(79)R1	(81)R1, (81)R2, (81)R3	(85)R1, (85)R2,
Miljørelaterte studier			(79)R2		
Multidisiplinære studier					
Annet					(85)R3
Antall resolusjoner	1	1	2	3	3

Tabellen over viser at det ble utarbeidet resolusjoner som etterlyste mer forskning på samtlige møter. Åtte av i totalt ti resolusjoner dreide seg om populasjonsstudier. Miljørelaterte studier ble kun behandlet i én resolusjon (1979). Det ble ikke utarbeidet resolusjoner som etterlyste multidisiplinære studier. Av andre tema (annet), ble det i 1985 utarbeidet en resolusjon som anmodet Norge til å fortsette sine forskningsprogrammer og aktive deltakelse i PBSG.

Av de syv resolusjonene som ble utarbeidet på arbeidsmøtene til PBSG i årene 1974-1981 ble samtlige gjennomført i løpet av 1985 (første fase). Unntaket var (76)R1 (e) som omhandlet utvikling av nye metoder for å merke isbjørn. Dette ble først gjennomført i 2001.

<sup>43</sup> Tabellen er laget med utgangspunkt i opplysningene som gis i møterapportene (*Proceedings of the Meeting*) fra arbeidsmøtene til PBSG i perioden 1974-1985.

### 5.5.2 Petroleumsfasen: 1986-1993

I begynnelsen av 1960-årene startet oljeselskapene med metodiske undersøkelser etter petroleum på Svalbard. Denne perioden varte fra 1963 til 1977. Deretter fulgte en roligere periode, før aktiviteten på nytt tok seg opp i perioden 1983-1994. Spesielt i den siste perioden kom oljeselskapene relativt tungt inn i undersøkelsene, og flere ekspedisjoner i regi av både norske og utenlandske selskaper ble gjennomført (St.meld.nr. 9 (1999-00):99). I forbindelse med denne virksomheten ble det bestemt å iverksette undersøkelser for å vurdere hvilke effekter industriell virksomhet kan ha på miljøet (deriblant på isbjørn). Som et ledd i dette arbeidet ble ”Miljøundersøkelser på Svalbard” (MUPS) etablert i 1985. Selskaper som planla utviklingsprosjekter på Svalbard skulle delvis finansiere forskningsprosjektene (Amstrup og Wiig 1991:36).

I perioden 1986-1988 ble de fleste forskningsprosjekter i tilknytning til isbjørn finansiert gjennom ”Miljøundersøkelser på Svalbard” (MUPS) av oljeselskaper som drev letevirksomhet på øygruppen. I 1989 besluttet Regjeringen å åpne sørlige deler av Barentshavet for petroleumrelatert virksomhet. I forbindelse med denne prosessen og muligheten for å åpne for slik virksomhet også i det nordlige Barentshavet, ble det gjennomført en rekke studier og konsekvensutredninger gjennom MUPS.

Forskningsaktiviteten i Norge i perioden 1986-1993 fordelt på populasjonsstudier, miljørelaterte- og multidisiplinære studier og andre studier var som følgende:<sup>44</sup>

	1988	1993
Populasjonsstudier	(88)S1, (88)S2, (88)S3	(93)S1 (93)S2
Miljørelaterte studier	(88)S4, (88)S5	(93)S3
Multidisiplinære studier		
Annet	(88)S6	
Antall studier	6	3

<sup>44</sup> Tabellen er basert på opplysningene som gis i PBSGs møterapporter (*Proceedings of the Meeting*) for årene 1988 og 1993. Tiltakene som blir gjort i etterkant av et møte, blir rapportert på det neste møtet. På møtet i 1988 ble det rapportert om nye studier som var blitt iverksatt siden forrige møte (1985). Det er derfor naturlig at fasen (fase to) strekker seg fra 1986 til 1993.

Tabellen viser at det ble rapportert om populasjonsstudier både på møtet i 1988 og 1993, i tillegg til miljørelaterte studier på begge møtene. Det ble ikke rapportert om multidisiplinære studier i perioden. Av andre studier ble det i 1988 utført en studie av isbjørn og jakt på ringsel i fastlandsisen ved Hornsund, Svalbard. Generelt preges fasen av flere og større fokus på miljøstudier enn tidligere. Dette hadde i stor grad sammenheng med økt petroleumsrelatert aktivitet ved Svalbard og MUPS. Det ble særlig rapportert om mange studier i 1988.

#### *5.5.2.1 Populasjonsstudier*

I 1988 startet Norsk Polarinstitutt et satelitlemetriprogram for isbjørn på Svalbard. Prosjektet var det første i Norge til å benytte satelitlemetri for å følge vandremønstre til isbjørnbinner i et helt år.

#### *5.5.2.2 Miljørelaterte studier*

I perioden var det særlig fokus på miljøstudier i tilknytning til MUPS. I den forbindelse ble det blant annet gjennomført undersøkelser av lyd og vibrasjonsnivå i isbjørnhi som følge av petroleumsrelatert virksomhet (1987).

I 1987 ble det utført en studie for å vurdere potensielle effekter av petroleumsaktivitet på marine pattedyr. Studien ble gjennomført som del av et utredningsprogram for å vurdere konsekvensene av å åpne for oljevirkosomhet i havområdene utenfor Troms og Finnmark.

#### *5.5.2.3 Multidisiplinære- og andre studier*

Det ble ikke utført multidisiplinære studier i perioden. Når det gjelder andre studier, ble det i 1988 gjennomført en studie av isbjørn og jakt på ringsel i fastlandsisen ved Hornsund, Svalbard.

Av tabellen under ser vi at det ble utformet resolusjoner som etterlyste mer forskning, både på møtet i 1988 og 1993. Av totalt åtte resolusjoner handlet tre om populasjonsstudier, og tre om studier knyttet til miljø. Det ble ikke utarbeidet resolusjoner som omhandlet multidisiplinære studier i perioden. Av andre tema ble det blant annet utarbeidet en resolusjon i 1988 som omhandlet utviklingen av databehandlingsprogrammer for effektiv utveksling av data mellom landene.

I perioden 1988-1993 utarbeidet PBSG følgende resolusjoner:<sup>45</sup>

	1988	1993
Populasjonsstudier	(88)R1 (88)R2 (88)R3	
Miljørelaterte studier	(88)R4 (88)R5	(93)R1
Multidisiplinære studier		
Annet	(88)R6 (88)R7	
Antall resolusjoner	7	1

Av de ti resolusjonene som var blitt utarbeidet på møtene i henholdsvis 1985 og 1988, ble tre gjennomført i løpet av 1993 (fase to). Ytterligere tre ble gjennomført i løpet av 1997 (neste periode).

### 5.5.3 Klimafasen: 1994-2011

På begynnelsen av 2000-tallet ble det publisert flere vitenskapelige rapporter der det kom frem at klimaet i Arktis er i rask endring, og at livsvilkårene for mange arter kan bli radikalt endret som følge av mindre sjøis og endrede snøforhold.<sup>46</sup> Overvåking av klimaendringer og effekter på sårbare arter, herunder isbjørn, ble derfor en prioritert forskningsoppgave i tiden som fulgte. Multidisiplinære økologiske studier som integrerer isbjørn og byttedyr, oseanografi og klimamodeller er en viktig tilnærming til dette. I perioden 1994-2011 fant det således sted en endring i form av fokus på overvåking av klimaendringer og integrerte multidisiplinære studier.

---

<sup>45</sup> Tabellen er basert på opplysningene som gis i PBSGs møterapporter (*Proceedings of the Meeting*) for årene 1988 og 1993.

<sup>46</sup> Den tredje (2001) og fjerde (2007) rapporten til FN's internasjonale klimapanel (IPCC) og Arktisk Råds Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) fra 2004 var viktige i denne sammenheng.

Følgende tabell viser forskningsaktiviteten i Norge i perioden 1994-2009, fordelt på populasjonsstudier, miljørelaterte- og multidisiplinære studier og andre studier:<sup>47</sup>

	1997	2001	2005	2009
Populasjons- Studier	(97)S1* (97)S2 (97)S3	(01)S1 (01)S2 (01)S3 (01)S4	(05)S1 (05)S2	(09)S1 (09)S2 (09)S3
Miljørelaterte studier	(97)S4	(01)S5+	(05)S3+	
Multidisiplinære studier (fokus på klima)	(97)S5+ (97)S6 (97)S7 (97)S8 (97)S9 (97)S10	(01)S6 (01)S7	(05)S4 (05)S5 (05)S6	(09)S4 (09)S5 (09)S6+
Annet	(97)S11	(01)S8	(05)S7+ (05)S8 (05)S9	(09)S7 (09)S8 (09)S9+ (09)S10 (09)S11 (09)S12+
Antall studier	11+	8+	9+	12+

\* Rapportert om forskningsprogram for perioden 1988-1996.

+ Flere studier i tilknytning til det aktuelle forskningsprosjektet.

Av tabellen ser vi at det ble rapportert om populasjonsstudier på samtlige møter.

Fokuset på miljøstudier fra den forrige fasen ble videreført i perioden (dette gjaldt studier knyttet til miljøgifter i isbjørn). Flere populasjonsstudier, miljørelaterte studier og samtlige klimarelaterte studier i perioden var del av større multidisiplinære forskningsprosjekter, og er derfor plassert under "Multidisiplinære studier" i tabellen. Det ble også rapportert om en

<sup>47</sup> Tabellen er basert på informasjon fra PBSGs møterapporter (*Proceedings of the Meeting*) i perioden 1997-2009. På møtet i 1997 ble det rapportert om studier som var iverksatt etter 1993. Denne fasen strekker seg derfor fra 1994 til 2011.

rekke forskningsprosjekter på andre områder. Generelt for fasen var fokuset på overvåking av klimaendringer og multidisiplinære studier. Det var også langt større forskningsaktivitet i perioden, enn i de to foregående fasene.

#### *5.5.3.1 Populasjonsstudier og miljørelaterte studier*

Satelitlemetriprogrammet på Svalbard (fra 1988) og merke-gjenfangst av isbjørn ble videreført i perioden.

I tillegg ble det gjennomført flere populasjonsstudier (satelittmerking av isbjørn) i samarbeid med Russland og Grønland. Hensikten var å undersøke avgrensningen mellom subpopulasjoner i norske, russiske og grønlandske områder.

Sommeren 2004 ble det gjennomført en stor studie av størrelsen på Barentshavssubpopulasjonen. Studien ble gjennomført i området mellom Svalbard og Frans Josef Land, og var et samarbeidsprosjekt mellom Norsk Polarinstitut, russiske forskere, Universitetet i Oslo og St. Andrews University i Skottland.

Miljøfokuset ble opprettholdt i perioden. Økotoksikologistudier (studier om hvordan miljøgifter spres og påvirker miljøet) var et prioritert forskningsområde. Undersøkelsene fokuserte på å overvåke trender og mulige effekter av miljøgifter på isbjørn (Lunn m.fl. 2002:82).

#### *5.5.3.2 Annet*

Av andre studier ble det gjennomført flere diettstudier i perioden. Blant annet samlet man inn isbjørnavføring på Svalbard i perioden 2003-2009. Prøvene ble deretter analysert for innhold for å finne mer ut av hvilke byttedyr isbjørn livnærer seg på.

I tillegg ble det utført en rekke sykdoms- og parasittstudier på isbjørn. I 2001 ble det for eksempel gjennomført en scanning av plasmaprøver fra 35 friske isbjørner for å sikre basisverdier for fremtidige studier av isbjørnhelse (Aars m.fl. 2006:150).

#### *5.5.3.3. Multidisiplinære studier*

Multidisiplinære studier med overvåking av klimaendringer som overordnet fokus var det viktigste forskningsfokuset i perioden.

I 1997 ble Hopen valgt som et langsiktig overvåkingsområde for isbjørn på Svalbard. Formålet var å skaffe basisinformasjon som del av et langsiktig overvåkingsprogram i tilknytning til klimatiske endringer. Prosjektet innebar radiomerking av binner for å overvåke bevegelse, reproduksjonsmønstre og hibruk (og utvikling). Ved siden av satellittradiomerking av binner, tok man i bruk fly for å studere seler, havis og isbjørn i pakkisen (Derocher m.fl. 1998:107).

Interaksjonen mellom isbjørn, seler og havis i pakkisen i Barentshavet var også fokus for en rekke andre studier i perioden. Blant annet ble det gjennomført flere populasjonsøkologistudier av ringsel og klappmyss i pakkisen og langs iskanten (Derocher m.fl. 1998:109).

Et annet forskningsfokus i perioden var studier av kombinerte effekter av miljøgifter og klimatiske variabler på isbjørnhelse. I perioden 2007-2009 ble nivåer og effekter av persistente organiske forbindelser (POPs) i isbjørn fra Svalbard studert gjennom prosjektet BearHealth Norge. Mellom våren 2007 og 2009 ble blodprøver, fettprøver og skinnbiopsier tatt fra 122 isbjørn på Svalbard. Plasmaprøvene ble deretter analysert for en rekke POPs (Obbard m.fl. 2010:160).

I perioden 1997-2009 utarbeidet PBSG følgende resolusjoner:<sup>48</sup>

	1997	2001	2005	2009
Populasjonsstudier				
Miljørelaterte studier	(97)R1			
Klimarelaterte studier		(01)R1		
Multidisiplinære studier				(09)R1
Annet				
Antall resolusjoner	1	1		1

Tabellen viser at det ble utarbeidet langt færre resolusjoner som etterlyste mer forskning i perioden enn tidligere. Resolusjonen for 1997 etterlyste miljørelaterte studier, mens man

<sup>48</sup> Tabellen er basert på informasjon fra PBSGs møterapporter (*Proceedings of the Meeting*) i perioden 1997-2009.

etterspurte studier knyttet til klima i resolusjonen fra 2001. I 2009 handlet resolusjonen om behovet for multidisiplinære studier (effekter av miljøgifter og klimaendringer på isbjørn).

Av de tre resolusjonene som ble utarbeidet på møtene i perioden 1993-2001 ble to gjennomført i løpet av 2009 (fase tre).

#### *5.5.3.4 Oppsummering*

Norge har drevet forvaltningsrettet forskning på isbjørn siden 1965, i tillegg til samarbeid om forskning med andre land gjennom den internasjonale spesialistgruppen for isbjørn, PBSG siden 1968. Forskningsarbeidet fortsatte etter at Avtalen om vern av isbjørn trådte i kraft. Den første fasen var preget av populasjonsstudier for å kartlegge subpopulasjonsstørrelse- og utbredelse til isbjørn på Svalbard. Det ble også gjennomført miljørelaterte studier og studier på andre områder. PBSG vedtok resolusjoner som etterlyste mer forskning på samtlige møter i perioden. Alle anbefalinger ble gjennomført. Unntaket var en resolusjon som omhandlet utvikling av nye metoder for å merke isbjørn (denne ble først fulgt opp i 2001).

I perioden 1983-1994 gjennomførte norske og utenlandske oljeselskaper metodiske undersøkelser etter petroleum på Svalbard. I forbindelse med denne virksomheten etablerte norske myndigheter "Miljøundersøkelser på Svalbard" (MUPS) i 1985. Den andre fasen var derfor dominert av miljøstudier gjennom MUPS i forbindelse med industriell virksomhet. Det ble utarbeidet resolusjoner som etterlyste mer forskning både i 1988 og 1993. Av de ti resolusjonene som ble utarbeidet i perioden, ble tre gjennomført i løpet av 1993. Ytterligere tre ble gjennomført i 1997 (neste periode).

Den tredje fasen preges av fokus på overvåking av klimaendringer og multidisiplinære studier. Forskningsaktiviteten var i regimets tredje fase langt større enn i de to foregående fasene. Det ble samtidig utarbeidet færre resolusjoner som etterlyste mer forskning i perioden enn tidligere. Av de tre resolusjonene som ble utarbeidet i perioden, ble to gjennomført i løpet av 2009.

Av alle resolusjonene som ble utarbeidet av PBSG i perioden 1974-2009 var det kun to som ikke ble gjennomført. Det tyder på at PBSGs anbefalinger ble fulgt i stor grad når det gjelder forskning.



### *5.6 Andre artikler*

Av andre artikler er det Artikkel V som synes å være av betydning for utviklingen av regimet i Norge.

Artikkel V setter forbud mot eksport, import og handel med isbjørn, skinn eller andre produkter eller deler av isbjørn fanget i strid med avtalen. Norge har ratifisert CITES. All handel i Norge kontrolleres ved CITES-tillatelser som administreres av Direktoratet for Naturforvaltning. Direktoratet for naturforvaltning er også vitenskapelig myndighet for avtalen. I Norge består handel med isbjørnprodukter i hovedsak av import av isbjørnskinns fra Canada og eksport av vitenskapelige eksemplarer eller prøver.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Polar Bear Range States` Meeting, Shepherdstown, USA, 26-28 June 2007. Summary record of the third plenary session of the meeting, 26 June 2007:2.

## KAPITTEL 6: ANALYSE

### 6.1 Innledning

Formålet med denne oppgaven er å bidra til å forklare hvordan kunnskap kan påvirke utvikling av regimer og politiske beslutninger. Vitenskapelig samarbeid, kunnskap og informasjonsutveksling mellom de arktiske landene er en sentral del av isbjørnregimet som i hovedsak ivaretas av PBSG. Fordi isbjørnregimet er omfattende har jeg valgt å fokusere på hvordan PBSG har påvirket en utvikling av isbjørnregimet i Norge. Problemstillingen er følgende:

*- Hvordan og i hvor stor grad har det vitenskapelige samarbeidet i PBSG påvirket utviklingen av norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn etter 1973?*

I kapittel to ble det presentert teoretiske forklaringer rettet mot utvikling og endring av regimer. For å kunne svare på problemstillingen har jeg valgt å legge hovedvekt på kunnskapsbaserte teorier som vektlegger kunnskap for å belyse og forklare endring i regimer. Kunnskapspåvirkning kan vurderes ved hjelp av en skala på tre nivåer. Faktorer som kan ha betydning for kunnskapspåvirkning er kunnskapstilfang, problemets natur og politisering. Teorien om eksterne sjokk er et supplement til kunnskapsbaserte forklaringer i oppgaven. Den forklarer hvordan en ekstern sjokk- eller kriseartet hendelse kan påvirke utvikling eller endring i et regime. I tillegg er det presentert noen refleksjoner rundt forholdet mellom vitenskap og politikk.

Kapittel tre er en introduksjon til temaer det er viktige å kjenne til for å forstå bakgrunnen for avtalen. I kapitlet er det redegjort for Arktis, isbjørnbiologi og status samt en historisk fremstilling av bakgrunnen for etableringen av avtalen.

Det er redegjort for avtalens formål, operasjonelle innhold og bestemmelser samt ulike lands reguleringer og tiltak i kapittel fire. Det er også redegjort for andre aktører som er relevante for utvikling og implementering av avtalen. PBSG har ivaretatt viktige regimefunksjoner, mens IUCNs Rødliste er viktig for å forstå den senere tids utvikling av regimet.

Konvensjonen for internasjonal handel med truede arter (CITES) ivaretar artikkel V i avtalen som forbyr handel med isbjørn som er i strid med avtalen.

I kapittel fem beskrives utvikling og implementering av Avtalen om vern av isbjørn i Norge, med fokus på hovedelementene i avtalen: Jakt og uttak av isbjørn, vern av habitat og

forskning. Når det gjelder vern av habitat har jeg undersøkt utviklingen av Norges miljølovgivning og områdevern på Svalbard. I tillegg har jeg undersøkt hvordan norsk forskningsfokus og –aktivitet har endret seg i perioden etter 1973 og fram til i dag. Beskrivelsen er delt inn i tre faser: 1974-1985, 1986-1993 og 1994-2011. For å undersøke PBSGs påvirkning på norsk forskning og politikk har jeg studert PBSGs møterapporter samt anbefalinger som ligger der i perioden 1974-2009. Påvirkningen er ”målt” ved å se på hva Norge har gjort mellom møtene, det vil si om det er initiert nye tiltak. Funn i dette kapittelet leder frem til svar på problemstillingen.

### *6.2 PBSG som drivkraft i utvikling av isbjørnregimet i Norge*

Som vi så i kapittel 2 er løsninger på dagens globale miljøutfordringer avhengig av kompetanse og forskning. Dette har ført til at man har rettet interesse mot betydningen av vitenskapelig kunnskap i politiske beslutningsprosesser (Lidskog og Sundqvist 2008:214). Det teoretiske utgangspunktet her er at faktoren kunnskap har betydning for utvikling av et regime. Det betyr ikke at prosesser og en utvikling innenfor et regime ikke også kan reflektere staters preferanser og utøvelse av lederskap og makt for å få gjennomslag for egne nærings- og miljøpolitiske interesser. Imidlertid kan aktørenes preferanser påvirkes (og endres) av diskurs og samhandling i regimet. Ny vitenskapelig informasjon og kunnskap om årsakssammenhenger kan også føre til at stater endrer sine standpunkter. Nedenfor presenteres empiriske funn som kan svare på i hvilken grad PBSG har innvirkning på og betydning for utviklingen av forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn i Norge.

### *6.3 Jakt og uttak av isbjørn*

Som vist i kapittel tre var PBSG en viktig arena og drivkraft for etablering og utforming av Avtalen om vern av isbjørn. Selv om slutføring og forhandlinger av en avtale lå utenfor IUCN og PBSGs mandat, hadde PBSG stor innflytelse i kraft av sin kompetanse og som rådgivende instans. PBSG var faglig rådgiver både i utarbeidelsen av avtaleutkast på flere møter i perioden og under selve forhandlingsmøtene i Oslo. I tillegg fungerte delegatene til en viss grad som uformelle ”representanter” for sine regjeringer på PBSGs arbeidsmøter i perioden. Flere av medlemmene var viktige forskere og naturforvaltere med nær kontakt til lovgivere og politikere i sine hjemland. Det ga medlemmene en viss autoritet til å ta avgjørelser og påta seg forpliktelser på vegne av sine regjeringer på møtene (Aars m.fl. 2006:48).

PBSG fikk også direkte innvirkning på utviklingen av en avtale ved at organet hadde fungert som rådgiver for landene med ansvar for isbjørn siden 1968. Som vi har sett møttes de med jevne mellomrom for å utveksle informasjon, koordinere forskning og utarbeide forslag om forvaltningstiltak. PBSG (som enkeltforskere) drev også utstrakt forskningsarbeid (og samarbeid) mellom møtene. Deres arbeid bidro til ny kunnskap om at isbjørn opptrer i atskilte subpopulasjoner og krysser nasjonale grenser, samt at noen av disse subpopulasjonene hadde minket drastisk i antall. Det førte til at PBSG på sitt arbeidsmøte i 1972 vedtok en anbefaling som anmodet landene om å handle umiddelbart og ba IUCN om å utarbeide en protokoll og en permanent avtale (Fikkan m.fl. 1993:135).

Avtalen om vern av isbjørn ble undertegnet i 1973. I Norge bidro avtalen til at isbjørn ble totalfredet i 1973. Jaktforbudet gjelder fortsatt. Det har således ikke skjedd noen endring i norsk politikk på området.

### *6.3.1 Kunnskapstilfang*

I følge Underdal (2000:15) kan bruk av kunnskap i politiske beslutningsprosesser påvirkes av kunnskapstilfanget om problemet. I andre halvdel av 1960-årene økte forskningsaktiviteten på isbjørn i norske områder. Etter 1968 ble samarbeidet med forskere i andre land betydelig styrket gjennom opprettelsen av PBSG. Det gjorde at man fikk mer kunnskap om isbjørn i Svalbardområdet (antall, avgrensning, leveområder, reproduksjon og fangstnivå), og det ble etter hvert klart at uttaket av isbjørn ved Svalbard ikke var bærekraftig. For eksempel hadde Thor Larsen rapportert i et vitenskapelig tidsskrift at takningen av isbjørn på Svalbard per år nærmet seg 20 prosent av den totale subpopulasjonen (Fikkan m.fl. 1993:135). De tidligste møtene til PBSG var preget av stor usikkerhet når det gjaldt antall isbjørn på verdensbasis, utbredelse og vandringer. Det ble derfor bestemt at medlemmene i PBSG skulle møtes jevnlig for å koordinere forskning og utveksle informasjon. Forskningssamarbeidet i PBSG førte til vitenskapelig konsensus om en rekke viktige spørsmål. Blant annet ble forskerne enige om at bestanden består av atskilte subpopulasjoner som krysser nasjonale grenser, og at isbjørn oppholder seg i internasjonalt farvann. Denne informasjonen, sammen med bekymring over at isbjørn kunne være overbeskattet i enkelte områder, bidro sterkt til etableringen av en internasjonal avtale (Fikkan m.fl. 1993:108). At PBSG (som organ og enkeltforskere) bidro til denne kunnskapen, viser at deres rolle i etableringen av avtalen var viktig.

### *6.3.2 Problemets natur*

Problemets natur dreier seg om at noen problemer er politisk enklere enn andre og dermed enklere å løse. Antakelsen er at jo mer politisk utfordrende problemet er, dess mindre sannsynlig er bruken av kunnskap i beslutningsprosesser. Avtalen om vern av isbjørn er relativt enkel; medlemmene er begrenset til landene med isbjørn og det geografiske virkefeltet til avtalen er definert av isbjørnens utbredelsesområde. For å oppnå et felles gode (en bærekraftig isbjørnbestand) koordinerer de fem statene sin atferd i overensstemmelse med bestemmelsene i avtalen (Fikkan m.fl. 1993:97). Avtalen bærer preg av en lik kostnad- og gevinstfordeling mellom deltakerne; partene ble enige om et sterkt jaktforbudsregime som er likt for alle, men med enkelte unntak for å ivareta hver parts viktigste prioriteringer. For Norge dreide det seg om å beskytte selfangst, selfangstmenn og forskere mot isbjørn (Fikkan m.fl. 1993:131). Implementering og etterlevelse av avtalen er forbeholdt statene. Dette er i tråd med "the law of the least ambitious program", hvor man hevder at i et felleskap med ulike interesser vil ofte den "svakeste" og minst inngripende reguleringen bli vedtatt (Sætre 2004:81). Ut fra dette ser det ut som problemets natur var relativt enkelt, også sett fra et norsk perspektiv. Det gjorde trolig at partene tok i bruk kunnskap og forskning og var mer "lydhøre" overfor forskernes konklusjoner og anbefalinger. I den sammenheng var PBSGs rolle viktig og hadde sannsynligvis stor betydning for etableringen av avtalen.

### *6.3.3 Politisering*

Politisering av et problem kan forstås som hvor mye politisk oppmerksomhet et problem får. Antakelsen er at om problemet er politisk utfordrende vil politisering minske beslutningstakeres bruk av forskning. Er problemets natur enkelt, vil politisering ha en svak positiv effekt på bruk av forskning. I årene før avtalen fikk "isbjørnsaken" stor politisk oppmerksomhet i Norge og de andre landene, godt hjulpet av verneorienterte NGOer og media som påkalte offentlighetens oppmerksomhet. "Isbjørnsaken" sammenfalt også med økt offentlig fokus på andre miljøsaker i Arktis. I Norge protesterte miljøbevegelsen mot petroleumsvirksomhet på Svalbard etter oljefunn på øygruppen. Den offentlige oppmerksomheten knyttet til "isbjørnsaken" ble også styrket av en generell strømning eller motstand i perioden mot jakt på ville dyr, som sel og hval (Fikkan m.fl. 1993:108). "Isbjørnsaken" var et politisert saksområde, og som vi har sett, kan det se ut som problemets natur var relativt enkelt. I tråd med teorien om problemets natur bidro politiseringen av "isbjørnsaken" trolig til å øke beslutningstakernes bruk av forskning, noe som styrket PBSGs rolle i etableringen av regimet.

#### *6.3.4 Eksterne sjokk*

I følge teorien om eksterne sjokk kan en ekstern hendelse som utløser en sterk følelse av alvor eller press øke sannsynligheten for etablering eller utvikling av et regime. Mot slutten av 1960-årene ble det på flere vitenskapelige og andre konferanser rettet søkelys på økende trusler mot arktiske økosystemer. Møtenes konklusjoner når det gjaldt trusler mot isbjørn var imidlertid moderate og genererte ingen umiddelbar følelse av en krisepreget situasjon (Fikkan m.fl 1993:234). Dyrebeskyttelsesorganisasjoner ønsket imidlertid stans i all jakt på isbjørn og tiltrakk seg betydelig oppmerksomhet i media. I følge Fikkan (m.fl.1993:135) bidro disse gruppene sammen med media (som hadde en forsterkende effekt) til å skape en følelse av krise eller press, som bidro til at politikere og beslutningstakere ”måtte” respondere på problemet, og opprettet en avtale (Avtalen om vern av isbjørn).

#### *6.4 Vern av habitat*

Opprettelsen av de store verneområdene på Svalbard (fra 1973) var et av de store forvaltningsgrepene som ble gjort i Norge som følge av avtalen. Arbeidet med naturvernområdene var blitt startet allerede i 1965 da det ble nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere øygruppens verneverdi. Ut fra forskningsaktiviteten til norske isbjørnforskere (som senere skulle bli sentrale i PBSG) i perioden, kan det antas at dette var kunnskap som ble brukt i utredningsarbeidet.

Av oversikten på neste side ser vi at det ble innført enkelte tiltak for vern av habitat i den første fasen, ingen i den andre og mange tiltak i den tredje fasen. Det har således skjedd en økning i tiltak, spesielt i den tredje fasen. Når det gjelder den første fasen var det blitt gjort et stort vernegrep (opprettelsen av de store verneområdene på Svalbard) i 1973. Verneområdene fredet de viktigste hiområdene for isbjørn, som førte til at det kun ble innført enkelte mindre tiltak i årene etter. Fase to var preget av forventninger til utvikling av petroleumsvirksomhet i Barentshavet. I den forbindelse ble det gjennomført en rekke miljøundersøkelser. Som vi ser av oversikten skjedde det svært lite med hensyn til vernetiltak i denne perioden. Den tredje fasen preges av mange nye og til dels omfattende tiltak, blant annet innføring av nytt miljøregelverk i 2002. I tillegg preges fasen av nye utviklingstrekk og utfordringer som økt aktivitetsnivå på Svalbard og klimaendringer.

Oversikt over norske tiltak knyttet til vern av habitat i perioden 1974-2011:

Fase 1: 1974 - 1985	Fase 2: 1986 - 1993	Fase 3: 1994 - 2011
<p><b>Miljølovgivning:</b> “Forskrift om naturvern på Svalbard” (1983)</p>	<p><b>Miljølovgivning:</b> Ingen nye tiltak</p>	<p><b>Miljølovgivning:</b> Lov om miljøvern på Svalbard (2002). En rekke forskrifter om motorisert ferdsel og friluftsliv.</p> <p>Helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet (2006). Iskanten klassifisert som et spesielt “verdifulle og sårbart område”.</p> <p>Krav om drivstoffkvalitet og tak på antall passasjerer per cruiseskip innenfor de østlige naturreservatene (2007).</p> <p>Planer om å begrense ilandstigningsplasser for cruiseskip på Øst-Svalbard (2009-).</p>
<p><b>Områdevern:</b> Forbud mot ilandstigning fra båt eller fly på Kong Karls Land (1985).</p>	<p><b>Områdevern:</b> Ingen nye tiltak.</p>	<p><b>Områdevern:</b> Seks nye verneområder på Svalbard (2003).</p> <p>Utvidelse av territorialgrensen til verneområdene (2004).</p> <p>Ny nasjonalpark (2005).</p> <p>Utarbeidelse av forvaltningsplaner for alle større verneområder på Svalbard (2009-).</p> <p>Planer om strengere praksis for aktiviteter i verneområder (2009-).</p>
<p><b>Andre relevante tiltak:</b></p>	<p><b>Andre relevante tiltak:</b> “Miljøundersøkelser på Svalbard” (MUPS).</p>	<p><b>Andre relevante tiltak:</b> Senter for is og klima ved Polarinstituttet (2009).</p> <p>Database for å registrere menneske-isbjørnkonfrontasjoner på Svalbard (2010-).</p>

I perioden 1974-2009 vedtok PBSG følgende resolusjoner knyttet til vern av habitat:

Fase 1: 1974-1985	Fase 2: 1986 - 1993	Fase 3: 1994 - 2011
Anmodet partene om tiltak for vern av isbjørnhabitat i Polbassenget.	Anmodet landene om iverksettelse av koordinerte miljøundersøkelser i Grønlandshavet og Barentshavet.  Anbefalte Norge og Russland om å koordinere konsekvensutredninger og overvåkingsprogrammer for isbjørn i Barentshavet.	Anbefalte partene om tiltak for å unngå forstyrrelse på isbjørn.  Anbefalte landene om tiltak for å redusere effekter av skipstrafikk på isbjørn.  Anmodet landene om opprettelse av verneområder.  Anmodet landene om integrering av klimaendringer i forvaltningsstrategier.  Anmodet partene om tiltak for å redusere isbjørn-menneskekonfrontasjoner.

Av oversikten over ser vi at det har vært en økning i antall resolusjoner knyttet til vern av habitat. I den første fasen utarbeidet PBSG en resolusjon som anmodet partene om tiltak for vern av isbjørnområder i Polbassenget. Oversikten over norske tiltak på forrige side viste at det ikke ble gjennomført slike tiltak i den første fasen. Det tyder på at PBSGs anbefaling i liten grad påvirket norsk politikk knyttet til vern av habitat i den første fasen. Vern av isbjørnhabitat på havisen (herunder Polbassenget) har i ettertid blitt trukket frem som den delen av avtalen som er dårligst fulgt opp av partene. En mulig årsak kan være at Polbassenget ikke har vært en viktig arena for økonomisk aktivitet, og dermed ikke vært gjenstand for stor politisk oppmerksomhet.<sup>50</sup> I fase to vedtok PBSG to resolusjoner som omhandlet miljøundersøkelser og overvåking av isbjørn i Barentshavet. Som vist i oversikten på forrige side gjennomførte myndighetene en rekke miljøundersøkelser gjennom MUPS i perioden, men iverksatte ikke overvåkingsprogrammer i samarbeid med andre land. Det kan derfor se ut som PBSGs anbefalinger delvis påvirket norsk politikk knyttet til vern av habitat i den andre fasen. I den tredje fasen vedtok PBSG fem resolusjoner med relevans for habitatvern. Resolusjonene omhandlet tiltak for å begrense forstyrrelse og redusere effekter av klimaendringer på isbjørn. Som vi så i oversikten på forrige side gjennomførte myndighetene

<sup>50</sup> Polhavet har imidlertid fått ny aktualitet i dag som følge av klimaendringer. Et varmere polhav vil bidra til at fiskeriaktiviteten flytter nordover. Mindre is vil også kunne åpne nye ruter for den internasjonale skipsfarten mellom øst og vest.



mange tiltak i den tredje fasen, som var i tråd med anbefalingene til PBSG. Det kan derfor se ut som PBSGs anbefalinger i stor grad påvirket norsk politikk knyttet til vern av habitat i den tredje fasen.

En annen faktor som kan bidra til å forklare økningen i tiltak i fase tre er den økende vekten norske myndigheter har lagt på miljøvern i sin Svalbardpolitikk. Miljøvern i vid forstand fikk økende betydning og tilsvarende oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt fra midten av 1980-årene (St.meld.nr. 9 (1999-00):26). Dette gjenspeiles i Stortingsmelding nr. 22 (1994-95) *Om miljøvern på Svalbard* og senere stortingsmeldinger der bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur fremmes som ett av de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk.

Andre faktorer av betydning er utnyttelse av petroleums- og fiskeriressursene i Barentshavet og internasjonale krav om en mer økosystembasert havforvaltning.<sup>51</sup> Forvaltningsplanen for Barentshavet var en ”milepæl” i arbeidet for å legge til rette for en mer økosystembasert forvaltning av norske havområder. Det innebærer sameksistens mellom de enkelte næringene samtidig som økosystemens struktur og produktivitet opprettholdes (Miljøverndepartementet - MD 2011a).

En annen viktig faktor er globale klimaendringer. Klimaendringene i Arktis og disse endringenes betydning for det globale klimaet, gjør at Svalbard fremover fremstår som en viktigere kilde til kunnskap om konsekvenser av klimaendringene. Å sikre verneområdenes verdi som referanseområder for klima- og miljøforskning har vært et tungt argument for å innføre en rekke begrensninger på ferdsel i verneområdene på Svalbard i de senere år.

Tiltakene kan også forklares på bakgrunn av den betydelige veksten og utviklingen på ulike områder på Svalbard det siste tiåret. Den samlede ferdselen har økt, med størst vekst innenfor reiseliv og forskning (St.meld.nr 22 (2008-09):7). Det har ført til at myndighetene har satt seg som mål å styre ferdselen for å begrense belastningen på miljøet, og har innført en rekke tiltak.

---

<sup>51</sup> Begrepet ”økosystemtilnærming” har blitt utviklet og innarbeidet i flere internasjonale konvensjoner de siste 20 årene og står blant annet sentral i konvensjonen om biologisk mangfold. I regi av denne konvensjonen er det også utviklet generelle kriterier for implementering av en økosystembasert forvaltning (Malawi-prinsippene) som Norge har sluttet seg til (St.meld.nr 12 (2001-02):15).

Det ser ut til å ha skjedd en positiv utvikling med hensyn til anbefalingenes betydning for norsk politikk. Samlet sett ser vi en økning i antall resolusjoner og tiltak knyttet til vern av habitat, spesielt i den tredje fasen. Vi ser også at tiltakene i fase tre skyldtes andre faktorer enn PBSGs anbefalinger. Periode to utmerker seg ved at det ikke ble gjennomført noen tiltak. Myndighetene gjennomførte imidlertid flere miljøundersøkelser i perioden, i tråd med PBSGs anbefalinger. I fase én ble det utarbeidet en anbefaling som ikke ble fulgt opp av norske myndigheter.

#### *6.4.1 Kunnskapstilfang*

Som vi så ble det ikke innført tiltak i tråd med PBSGs anbefaling i den første fasen. Ut fra PBSGs forskningsaktivitet og deres konklusjoner om at deler av Polbassenget er viktige leveområder for isbjørn kan det antas at det forelå et visst kunnskapstilfang på området. I tråd med teorien om kunnskapstilfang kan det imidlertid virke som saksfeltet ikke var politisk “relevant” nok til at myndighetene iverksatte tiltak.

Fra midten av 1980-årene ble det utført en rekke miljøundersøkelser på Svalbard. I den forbindelse hadde forskere observert store konsentrasjoner av bjørn på sommeren på Kong Karls Land. Undersøkelser hadde også vist at Kong Karls land huser store mengder yngelhi om vinteren. Denne kunnskapen bidro til at Kong Karls land ble gitt spesiell vernestatus i 1985. Det var også blitt gjennomført undersøkelser som viste at isbjørn er svært sårbar overfor oljetilsøling fra petroleumsvirksomhet. Et av de viktigste tiltakene i fase én var ”Forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard” (Naturvernforskriften) som innførte blant annet meldeplikt for virksomheter ”...som kan medføre forurensninger, eller vesentlige eller langvarige endringer i...naturmiljøet”.<sup>52</sup> Petroleumsundersøkelser og utvinning gikk under slik meldepliktig virksomhet. Det kan virke som forskning, spesielt i forhold til det første tiltaket, men også delvis det andre hadde stor påvirkning på innføringen av tiltakene. Det kan tyde på at PBSG fikk påvirke norsk politikk gjennom sin forskningsvirksomhet i den første fasen.

Vi har sett at både antall resolusjoner og norske tiltak knyttet til vern av habitat økte spesielt i tredje fase. I løpet av den samme perioden økte forskningsaktiviteten i Norge. Bredden i type studier som ble iverksatt ble også utvidet, for eksempel til å inkludere studier av isbjørnhelse og diett. I tillegg ble det iverksatt multidisiplinære økologiske studier, som integrerer isbjørn

---

<sup>52</sup> Forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard, paragraf 6.

og byttedyr, oseanografi og klimamodeller. Et viktig formål var å få mer kunnskap om hvordan klimatiske endringer påvirker isbjørns habitabruk og eventuelle endringer i reproduksjonsmønstre (Derocher m.fl. 1998:109). Undersøkelser viste en sterk negativ korrelasjon mellom antall hi på Hopen og dato for gjenfrysning av is på høsten, som indikerte alvorlige konsekvenser av et varmere klima på populasjonsvekst i Barentshavssubpopulasjonen i fremtiden (Obbard m.fl. 2010:158). Slike konklusjoner, sammen med økende kunnskap generelt om klimaendringer og fremtidige endringer i isdekket, førte trolig til å styrke PBSGs påvirkning på norsk politikk knyttet til vern av habitat i den tredje fasen.

#### *6.4.2 Problemets natur*

Vern av habitat dreier seg i praksis om at myndighetene vedtar å innføre ulike tiltak hvis hensikt er å begrense aktivitet som kan påvirke miljøet negativt. Slike tiltak kan være kontroversielle der det gjør seg gjeldende ulike kryssende hensyn, for eksempel når det gjelder nærings- og verneinteresser. Vern av habitat kan derfor være et mer politisk utfordrende område i Norge enn jakt og uttak av isbjørn og forskning.

Ofte kan slike utfordringer løses ved at aktørene inngår kompromiss som ivaretar ulike interesser. Et eksempel var de store naturvernområdene som ble opprettet på Svalbard i 1973, som åpnet for at selskaper kunne fortsette sin virksomhet i deler av de vernede områdene. Dette har imidlertid ikke vært uproblematisk med hensyn til etterlevelse av forpliktelsen i avtalen om å verne økosystemer isbjørn er en del av (vern av habitat), noe PBSG har trukket fram i flere rapporter. Flere av tiltakene i perioden bærer til en viss grad preg av slike kompromiss mellom nærings- og miljøinteresser, noe som sannsynligvis har gjort det enklere for myndighetene å gjennomføre tiltakene.

I fase én så vi at norske myndigheter ikke fulgte PBSGs anbefaling om vern av områder i Polbassenget. Polbassenget er som vi har sett, ikke en viktig arena for økonomisk aktivitet. Området befinner seg også i internasjonalt farvann. Det innebærer at tiltak for å løse problemet sannsynligvis ville kreve store ressurser i form av internasjonale forhandlinger (høy kostnad). Dette gjorde sannsynligvis problemet mer utfordrende å løse, og bidro kanskje til at anbefalingen ikke ble etterfulgt.

I fase to ble det ikke gjennomført tiltak for vern av isbjørnhabitat. Imidlertid ble det gjennomført en rekke miljøundersøkelser og konsekvensutredninger i tråd med PBSGs anbefalinger. Miljøundersøkelsene ble utført gjennom "Miljøundersøkelser på Svalbard" (MUPS) og var delvis finansiert av selskaper som planla utviklingsprosjekter på øygruppen. Finansieringen var delvis pålagt selskapene av norske miljøvernmyndigheter. Konsekvensutredningene i Barentshavet ble utført i forbindelse med at norsk del av Barentshavet sør ble åpnet for petroleumsvirksomhet i 1989, og muligheten for også å åpne for slik virksomhet i det nordlige Barentshavet. At anbefalingene til PBSG sammenfalt med viktige næringspolitiske interesser bidro trolig til at anbefalingene ble fulgt opp i større grad i den andre fasen.

Vi har sett at det ble gjennomført mange tiltak i den tredje fasen i tråd med PBSGs anbefalinger. Miljøvernet på Svalbard ble betydelig styrket, blant annet gjennom innføring av nytt miljøregelverk og opprettelse av en rekke verneområder. I den samme perioden hadde industriell virksomhet (særlig kulldriftsvirksomhet) minket i omfang på øygruppen og oljeleting på Svalbard var i stor grad blitt avsluttet som følge av negative funn. Samtidig var reiselivsnæringen og forskning, som er "mykere" former for aktivitet, blitt viktigere. Det kan dermed virke som reguleringene fikk relativt små økonomiske konsekvenser og dermed medførte en lav kostnad for norske myndigheter. I tillegg var det som nevnt tidligere, en rekke andre faktorer som også påvirket norsk politikk i fase tre. Alt dette bidro sannsynligvis til at PBSGs anbefalinger ble fulgt opp i større grad i den tredje fasen.

#### *6.4.3 Politisering*

Vi så at PBSGs anbefaling som anmodet landene om å innføre tiltak for vern av isbjørnområder i Polbassenget ikke ble fulgt opp i den første fasen. Polbassenget har ikke vært gjenstand for stor politisk oppmerksomhet, delvis fordi det ikke har vært en viktig arena for økonomisk aktivitet. I tråd med teorien om politisering var sannsynligvis etterspørselen etter kunnskap og råd fra forskningshold derfor relativt lav, og sannsynligheten for at myndighetene responderte positivt på PBSGs anbefaling liten.

I fase to ble det gjennomført en rekke miljøundersøkelser i tråd med PBSG anbefalinger. Perioden var preget av forventninger knyttet til utvikling av petroleumsvirksomhet i arktiske områder, inkludert Barentshavet. Dette fikk stor politisk oppmerksomhet og prioritet, som

bidro til å styrke etterspørselen og behovet for kunnskap. Dette kan også ha bidratt til at myndighetene responderte mer positivt til PBSGs anbefalinger i den andre fasen.

I fase tre ble det gjennomført mange tiltak i tråd med PBSGs anbefalinger. Vi så tidligere at en rekke faktorer har bidratt til økningen av tiltak i fase tre. Større fokus på miljøvern i svalbardpolitikken, økt fokus på økosystembasert havforvaltning, økende oppmerksomhet knyttet til klimaendringer samt oppmerksomhet rettet mot nye miljøutfordringer som økt ferdsel på Svalbard, bidro til utviklingen. Samlet sett var det stor fokus på miljøvern i perioden, som kan ha bidratt til at PBSGs anbefalinger ble fulgt opp i stor grad i den tredje fasen.

### 6.5 Forskning

I kapittel 5 så vi hvordan utviklingen i norsk forskningsaktivitet knyttet til isbjørn har vært for tre faser i regimet. Fase én dekker de første årene til regimet. I 1988/89 åpnet norske myndigheter for oljeboring i sørlige del av Barentshavet, og dette markerer starten på den andre fasen. Fase tre varer fra 1994 til 2011, og i løpet av denne perioden kom klimaendringer på den politiske dagsorden.

Utviklingen i norsk forskningsaktivitet sett under ett var som følgende:

	1974 -1985	1986 - 1993	1994 -2011
Populasjonsstudier	11	5	12
Miljørelaterte studier	1	3	3
Multidisiplinære studier			14
Annet	3	1	11
Antall studier	15	9	40

Av tabellen over ser vi at tendensen samlet sett er sterk økning i forskningsaktivitet, særlig i tredje fase. Ser vi på hvert enkelt område har det vært stabil aktivitet knyttet til populasjonsstudier. Miljørelaterte studier ble først et fokusområde fra midten av 1980-årene.

Aktiviteten har siden holdt seg på et stabilt nivå.<sup>53</sup> I starten av den tredje fasen ble multidisiplinære studier som integrerer klimamodeller et viktig fokusområde. Når det gjelder andre studier var forskningsaktiviteten relativt stabil i regimets to første faser, mens den har økt sterkt i de senere år. Funnene viser at fokuset på forvaltningsrettede populasjonsstudier har vært opprettholdt gjennom perioden, mens miljørelaterte- og multidisiplinære studier har kommet til i takt med at trusselbildet har endret seg. Funnene viser også at forskningsaktiviteten har økt jevnt gjennom hele perioden og at bredden i type studier som gjennomføres har blitt større. Det tyder på at Norge i stor grad har fulgt opp forpliktelsen i avtalen til å gjennomføre studier i tilknytning til vern og forvaltning av isbjørn.

I perioden 1974-2009 utarbeidet PBSG følgende resolusjoner:

	1974 - 1985	1986 - 1993	1994 - 2009
Populasjonsstudier	8	3	
Miljørelaterte studier	1	3	1
Klimarelaterte studier			1
Multidisiplinære studier			1
Annet	1	2	
Antall resolusjoner	10	8	3

Tabellen over viser at utviklingen sett under ett er sterk nedgang i resolusjoner som etterlyser forskning. Vi ser at PBSG utarbeidet flere resolusjoner i tilknytning til populasjonsstudier i de to første fasene, men ikke i den tredje fasen. Oversikten over norsk forskningsaktivitet på forrige side viste at det ble gjennomført populasjonsstudier i alle tre fasene. Det kan tyde på at aktiviteten hadde stabilisert seg, og at PBSG ikke fant det nødvendig å fokusere på området i sine anbefalinger. PBSG vedtok en resolusjon angående miljørelaterte studier i den første fasen, og deretter flere i de to siste fasene. Resolusjonene ble fulgt opp gjennom studier i alle tre fasene. Det ble utarbeidet en resolusjon som etterlyste klimarelaterte studier i den tredje fasen. Denne ble fulgt opp gjennom flere multidisiplinære studier. I tredje fase ble det utarbeidet en resolusjon som etterlyste multidisiplinære studier (2009). Som nevnt var det blitt

<sup>53</sup> Miljørelaterte studier blir i større grad integrert i multidisiplinære forskningsprosjekter fra begynnelsen av 2000-tallet.

gjennomført en rekke slike studier. Samlet sett ser vi at norske myndigheter i stor grad har fulgt PBSGs anbefalinger når det gjelder forskning. På den annen side ser vi også at mens forskningsaktiviteten har økt (særlig i tredje fase), har antallet resolusjoner minket (også i tredje fase). Dette kan tyde på at forskningsaktiviteten hadde stabilisert seg, men også at norsk forskningsaktivitet ble påvirket av andre faktorer eller drivkrefter enn PBSGs anbefalinger i den tredje fasen.

### *6.5.1 Kunnskapstilfang*

Kunnskap er utgangspunktet for PBSGs virksomhet. For at PBSG skal være en premissleverandør av kunnskap om isbjørn til regjeringer og forvaltningsmyndigheter må det ligge et stort kunnskapstilfang, til en viss grad vitenskapelig konsensus, legitimitet og kredibilitet knyttet til deres virksomhet i bunn. Det siste dreier seg om hvorvidt forskere anses som autonome og uavhengige og informasjonen fremstår som anskaffet gjennom en rettferdig prosess (Clark m.fl. 2006:14-15). I følge en informant er PBSG ”...den mest uavhengige, solide gjengen av vitenskapsmenn jeg noen gang har sett”.<sup>54</sup> Selv om sammensetningen i PBSG med en todelt struktur (både forskere og representanter fra forvaltningsmyndigheter) har blitt påpekt av enkelte som litt ”uryddig”, har man i følge mine informanter en veldig avklart forvaltning i Norge. ”Alle sammen i den aksen [fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning og Norsk Polarinstitutt] er veldig klar over hva PBSG skal være og prøver ikke å påvirke det på noe vis”.<sup>55</sup> Ut fra dette virker det som PBSG innehar stor vitenskapelig integritet. PBSG har påvirkningskraft i kraft av den betydelige kunnskapsbasen organet besitter. Beslutningspraksisen er konsensusbasert, og det styrker kraften i rapportene og anbefalingene de utarbeider.

### *6.5.2 Problemets natur*

Forskning og politikk er ulike ”sfærer” for menneskelig aktivitet, som søker å oppnå ulike mål med ulike midler (Underdal 2000:7). Forskning er ikke en spesielt kontroversiell virksomhet per se, men hvis virksomheten berører eller kan få konsekvenser for viktige interesser, kan det skape konflikter. Regulariteten og økningen i forskningsaktivitet knyttet til isbjørn (som i stor grad har vært offentlig initiert) vitner om at forskning på isbjørn ikke er et spesielt politisk utfordrende område i Norge. Klimaforskning er en integrert del av isbjørnforskningen. I analysen ovenfor så vi at PBSGs anbefalinger i stor grad ble fulgt av

---

<sup>54</sup> NP (2010) [intervju].

<sup>55</sup> DN (2010) [intervju]; NP (2010) [intervju].

norske myndigheter. Så langt er funnene i tråd med teorien om problemets natur. På den annen side ble PBSGs anbefalinger mindre viktig for norsk forskningsaktivitet i tredje fase, mens konfliktnivået knyttet til norsk isbjørnforskning tilsynelatende er uendret. Det kan tyde på at det er andre faktorer som også har virket inn på utviklingen.

### *6.5.3 Politisering*

På begynnelsen av 2000-tallet økte oppmerksomheten rundt klimaendringer. Dette førte til at overvåking av klimaendringer og effekter på spesielt sårbare og isavhengige arter i Arktis fikk stor offentlig og politisk oppmerksomhet. Det bidro også til å øke kravet om kunnskap og råd fra forskere, inkludert PBSG. Det kan tyde på at isbjørnforskning ble mer politisert i tredje fase. Den offentlige klimadebatten er preget av et relativt høyt konfliktnivå i Norge. Gjennom mine informanter er mitt inntrykk at dette ikke ser ut til å ha gjort isbjørnforskning mer politisk utfordrende i Norge. Det kan tyde på at isbjørnforskning er et enkelt problem. I følge teorien om politisering vil politisering, om problemet er politisk enkelt, ofte ha en svak positiv effekt på bruken av kunnskap. I analysen så vi imidlertid at PBSGs anbefalinger får mindre betydning for norsk forskningsaktivitet i den tredje fasen, dersom vi legger antall anbefalinger til grunn. Politisering ser dermed ikke ut til å forklare PBSGs rolle i forhold til norsk forskningsaktivitet i den tredje fasen.

### *6.5.4 Eksterne sjokk*

Utviklingen av klimaforskningen etter 2000, med FNs klimapanelers tredje og fjerde rapporter som noen av de viktigste bidragene, gjorde at man fikk mer kunnskap om klimaendringer og den fremtidige utviklingen i isdekket i Arktis. Det førte til at IUCN ba PBSG om å vurdere status for isbjørn på nytt i 2005. Den nye vurderingen førte til at statusen endret seg på den globale Rødlista til IUCN fra "Livskraftig" til "Sårbar". Norge tok umiddelbart inn de nye vurderingene og endret status til isbjørn i den norske Rødlista. Klimarapportene, listeendringen og det kontinuerlige fokuset på klimaendringer fungerte som et slags "sjokk" som førte til "...en enorm løfting av isbjørn politisk sett i partslandene".<sup>56</sup> Vi så at forskningsaktiviteten økte særlig i tredje fase. Det skyldtes i stor grad økning i multidisiplinære studier, som har overvåking av klimaendringer som overordnet fokus. På bakgrunn av dette er det grunn for å hevde at utviklingen av norsk forskningsaktivitet i tredje fase i stor grad

---

<sup>56</sup> NP (2010) [intervju].



skyldtes kunnskap om klimaendringer som førte til et relativt stort “sjokk”. I denne sammenheng var PBSG rolle som Rødlisteautoriteten for isbjørn viktig.

Når det gjelder norsk politikk knyttet til vern av habitat så vi at klimaendringer var en av flere faktorer som har bidratt til økning i tiltak i den tredje fasen. Ut fra dette kan det virke som det her dreier seg om et moderat “sjokk”, med moderat effekt på norsk politikk på området. En skal imidlertid ikke undervurdere effekten den norske rødlisteendringen i 2006 har fått på norsk politikk. For eksempel har beskyttelse av isbjørn og isbjørnhabitat vært et viktig argument for regulering av ferdsel i naturreservatene i øst og planer om strengere praksis med hensyn til dispensasjon for aktiviteter i naturvernområder. Mitt inntrykk er likevel at “sjokket” har vært sterkere og hatt større effekt på det det internasjonale samarbeidet med isbjørnlandmøtet i Shepherdstown i 2007 og partsmøte under avtalen i Tromsø i 2009 som resultater. En årsak til det kan være at problemets natur (klimaendringer) er svært komplekst og globalt og at det krever internasjonale løsninger.

#### *6.6 PBSGs påvirkningsnivå og avsluttende kommentarer*

Jeg har i denne oppgaven søkt svar på hvordan og i hvor stor grad PBSG har påvirket norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn etter 1973. Dette er gjort ved å undersøke de viktigste elementene i avtalen som omhandler jakt og uttak av isbjørn, vern av habitat og forskning, og hvordan de er blitt implementert i Norge. Kunnskap som drivkraft i utvikling av regimer og politiske beslutninger har vært hovedfokus i oppgaven. De tre områdene er undersøkt over en 30 års-periode, og det er gjort en rekke funn. Tidligere i oppgaven har vi sett hvordan PBSG har påvirket norsk forskning og politikk knyttet til vern og forvaltning av isbjørn gjennom sine anbefalinger, forskningsvirksomhet og koordinering av forskning.

Ved å se på funnene som er gjort i oppgaven og vurdere disse ut fra en kumulativ skala på tre nivåer i forhold til kunnskapspåvirkning kan vi si noe om i hvor stor grad PBSG har påvirket norsk forskning og politikk. På det første nivået (nivå én) erkjenner politikere forskningens relevans og anvendbarhet. De henvender seg til forskere for informasjon, teorier og modeller. På dette nivået er det ofte etablert regulære kommunikasjonskanaler mellom eksperter og beslutningstakere. På neste nivå (nivå to) aksepterer beslutningstakere også konklusjoner fra forskningsmiljøer som det er bred internasjonal vitenskapelig konsensus om. På det siste nivået (nivå tre) aksepterer beslutningstakere i tillegg til de vitenskapelige konklusjoner også

de politiske implikasjoner av disse. Det vil si at de responderer positivt til mer åpen og eksplisitt rådgivning fra vitenskapelige miljøer og retter seg i stor grad etter ekspertenes anbefalinger.

PBSG har fungert som faglig rådgiver for isbjørnlandene (herunder Norge) siden 1968. Den norske delegasjonen i PBSG ledes av Norsk Polarinstitutt, som er faglig rådgiver for norsk forvaltning i isbjørnspørsmål. PBSG har dermed vært en del av det byråkratiske apparatet i Norge og kan slik også ha hatt betydelig indirekte påvirkning på norsk forvaltning. Dette bekreftes også av en informant: “Norsk Polarinstitutt trekker jo masse på det de finner i PBSG inn i forvaltningsplanarbeid og Svalbardarbeid”.<sup>57</sup> “Det er klart hadde ikke [medlem i PBSG fra Norsk Polarinstitutt] hatt det nettverket og...det utrolige tilfanget av hva de andre landene gjør, så hadde ikke Polarinstituttet vært i stand til å gi så gode...råd inn i det vanlige arbeidet.”<sup>58</sup> Ut fra dette kan det se ut som PBSG har hatt stor betydning både direkte og indirekte på norsk forskning og politikk.

Ut fra den kumulative skalaen kan det slås fast at PBSG har påvirket norsk forskning og politikk på nivå en i alle tre fasene. Politikerene har henvendt seg til forskere for informasjon og kunnskap, og erkjent forskningen som relevant og anvendbar. I tillegg er det etablert regulære (direkte og indirekte) kommunikasjonskanaler mellom forskere og beslutningstakere.

Med hensyn til jakt og uttak av isbjørn så vi at Norge fredet isbjørn like før avtalen ble inngått, men at fredningsvedtaket delvis skyldtes forventningene om en avtale. PBSG hadde utarbeidet en anbefaling som anmodet landene om å etablere en avtale i 1972. Norge og de fire andre statene rettet seg etter anbefalingen og undertegnet en avtale i november 1973. I tillegg til å akseptere forskernes konklusjoner, aksepterte de også de politiske implikasjonene av disse. Her kan det se ut som PBSG hadde stor påvirkningskraft og at påvirkningen var på nivå tre.

Når det gjelder vern av habitat så vi i første fase at PBSG ikke påvirket norsk politikk gjennom sin anbefaling. Det er vanskelig å fastslå om politikerne aksepterte forskernes konklusjoner på området. Ut fra dette vurderes det at kunnskapspåvirkningen var mellom nivå

---

<sup>57</sup> DN (2010) [intervju].

<sup>58</sup> DN (2010) [intervju].

en og to. I den samme perioden så vi at PBSG påvirket innføringen av enkelte tiltak gjennom sin forskningsvirksomhet. Her aksepterte myndighetene forskernes konklusjoner og innførte enkelte tiltak som en respons på disse. På bakgrunn av dette vurderes det at kunnskapspåvirkningen var mellom nivå to og tre i forhold til tiltakene i fase én.

I fase to utarbeidet PBSG ingen anbefalinger i forhold til vernetiltak, og det ble heller ikke innført slike tiltak fra myndighetenes side. Imidlertid så vi at norske myndigheter gjennomførte miljøundersøkelser, delvis i tråd med PBSGs anbefalinger. Det kan dermed se ut som politikerne i middels grad rettet seg etter forskernes anbefalinger. Samtidig så vi at anbefalingene sammenfalt med viktige (næringspolitiske) interesser, som også var viktige drivkrefter for undersøkelsene. Likevel kan det se ut som beslutningstakerne aksepterte forskernes konklusjoner (behovet for miljøundersøkelser) og delvis responderte positivt til rådgivning fra forskerne i PBSG. Dette indikerer at PBSG hadde middels påvirkningskraft og at påvirkningen var mellom nivå to og nivå tre.

I den tredje fasen var det stor aktivitet, og myndighetene gjennomførte mange tiltak. Alle resolusjonene til PBSG ble fulgt opp med tiltak i tråd med temaene i anbefalingene. Det kan dermed se ut som politikerne rettet seg i stor grad etter forskernes konklusjoner og anbefalinger. Som vi så i analysen var det imidlertid også en rekke andre faktorer som påvirket norsk politikk knyttet til vern av habitat i den tredje fasen. Økt fokus på miljøvern i Svalbardpolitikken, nye forvaltningskonsepter men også næringspolitiske interesser og lokale utviklingstrekk på Svalbard påvirket økningen i tiltak i tredje fase. Ny kunnskap, spesielt i tilknytning til klimaendringer påvirket også utviklingen. Større kunnskap om klimaendringer har bidratt til å øke behovet for kunnskap og råd fra forskningshold, herunder PBSG. Medlemmer i PBSG er også blant de mest aktive forskerne internasjonalt i tilknytning til effekter av klimaendringer på isbjørn. På bakgrunn av dette vurderes det at PBSG hadde stor påvirkningskraft og at påvirkningen var på nivå tre i den tredje fasen.

Når det gjelder forskning har det vært stabil forskningsaktivitet, og sterkt økende aktivitet i tredje fase. Det kan også se ut som PBSGs anbefalinger i stor grad har blitt fulgt opp gjennom perioden. Samtidig så vi at mens forskningsaktiviteten har økt i den tredje fase har antallet resolusjoner minket. Som det ble vist til i analysen kan blant annet et "klimasjokk" ha bidratt til økningen av studier i tredje fase. Ut fra dette er det vanskelig å vurdere påvirkningnivået til PBSG. Tendensen sett under ett er likevel at myndighetene i stor grad har rettet seg etter

forskernes anbefalinger. Samtidig vet vi at enkelte av de norske medlemmene i PBSG er blant de mest aktive isbjørnforskerne i Norge. Ut fra dette vurderes det at PBSG, både direkte og indirekte har hatt betydelig påvirkningskraft på norsk forskning, og at påvirkningsnivået var på mellom nivå to og tre.

Epistemiske samfunn kan, som nevnt i kapittel to, være en drivkraft for utvikling av regimer. PBSG har flere elementer som kjennetegner et epistemisk samfunn. Det er et transnasjonalt nettverk av anerkjente eksperter som arbeider med et spesifikt saksområde. Noen av saksområdene PBSG har arbeidet med, blant annet i forhold til klimaendringer, har vært preget av usikkerhet, som har gjort at beslutningstakere har hatt stort behov for vitenskapelige råd og kunnskap. I tillegg har PBSG vært en del av det byråkratiske apparatet i landene, herunder Norge. De har dermed også hatt betydelig indirekte påvirkning som rådgivere for norsk forvaltning. Det vitenskapelige samarbeidet som er blitt koordinert gjennom PBSG frem til i dag, har frembragt ny kunnskap som har vært til nytte for isbjørnlandene, herunder Norge, i forvaltningsarbeidet med isbjørn. Ut fra dette har de vært en viktig drivkraft i utviklingen av isbjørnregimet, også i Norge.

PBSGs rolle (som organ og enkeltpersoner) som faglig rådgiver for norske myndigheter og forvaltning har vært og er fortsatt viktig. Når det gjelder anbefalingene som PBSG har utarbeidet for partene har det vært en positiv utvikling med hensyn til Norges etterlevelse av disse. Samtidig ser utviklingen av norsk forskning og politikk ut til å ha blitt drevet frem av en rekke andre faktorer. En av de viktigste er klimaendringer, som har påvirket de internasjonale rammebetingelsene for isbjørnforskning og– politikk, og til en viss grad også isbjørnforvaltningen i Norge.

## **Vedlegg 1- Liste over forkortelser**

ACIA:	Arctic Impact Climate Assessment
CITES:	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
DN:	Direktoratet for naturforvaltning
IPCC:	Intergovernmental Panel on Climate Change
IUCN:	International Union for the Conservation of Nature
IUCN SSC:	Species Survival Commission
IUCN/SSC PBSG:	IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group
MD:	Miljøverndepartementet
NP:	Norsk Polarinstitut
Sysselemanden:	Sysselemanden på Svalbard
U.S. FWS:	U.S. Fish and Wildlife Service.

## Litteraturliste

### Bøker og tidsskrifter

Aars, [J] m.fl. (2009): "Estimating the Barents Sea polar bear subpopulation size". *Marine Mammal Science* 25 (1):32-52.

Andresen, Steinar (2000): "The whaling regime". I Andresen, Steinar m.fl. (2000): *Science and politics in international environmental regimes. Between integrity and involvement*. Manchester/New York: Manchester University Press.

Bankes, Nigel (2009): "Climate change and the Regime for the Conservation of Polar Bears". I Banks, Nigel m.fl. (red.) (2009): *Climate Governance in the Arctic*. Springer.

Christiansen, Per og Alf Håkon Hoel (2005): *Fremdeles ikke en fisk å gi? Norge, EU og ressursforvaltningen*. Tromsø/Seattle: NORUT samfunnsforskning.

Clark, William C. m. fl. (2006): "Evaluating the influence of Global Environmental Assessments". I Mitchell, Ronald B. m.fl. (red.) (2006): *Global Environmental Assessments. Information and Influence*. Cambridge/Massachusetts/London: The MIT press.

DeMaster, Douglas P. og Ian Stirling (1981): "Ursus maritimus". *Mammalian Species* 145:1-7.

DeSombre Elizabeth R. (2007): *The Global Environment and World Politics*. 2. utg. London/New York: Continuum International Publishing Group.

Dessler, Andrew E. og Edward A. Parson (2006): *The Science and Politics of Global Climate Change. A Guide to the Debate*. Cambridge: Cambridge University Press.

Doyle, Michael W. og Rachel I. Massey (2000): "Intergovernmental organizations and the environment: Introduction". I Chasek Pamela S. (red.) (2000): *The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation*. Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press.

Elverland, Ellen (2009): *The Arctic System*. Tromsø: Norsk Polarinstitutt.

Fikkan, Anne m.fl. (1993): "Polar bears: The Importance of Simplicity". I Young, Oran R. og Gail Osherenko (red.) (1993): *Polar Politics. Creating international Environmental Regimes*. Ithaka/London: Cornell University Press.

Hasenclever, Andreas m.fl. (1997): *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Haugan, Arnt Robert (1997): *Et vernekupp? Opprettelsen av verneområdene på Svalbard i 1973*. Trondheim: Norges teknisk-naturfaglige universitet, Geografisk institutt. Hovedoppgave.

Hellevik, Ottar (2003): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hoel Alf Håkon (2007): *Jurisdictional issues in the Arctic: An Overview*.

Presentert på "Emerging from the frost" konferansen, Tromsø, 25-26 september 2007. Paper.

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. 3 utg. Otta: Tano.

Hovi, Jon og Arild Underdal (2003): *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Kleivane m.fl. (1994): *Klorerte organiske miljøgifter i isbjørn- Forekomst, nivå og mulige effekter*. Oslo: Norsk Polarinstitutt. Meddelelser Nr. 132.

Larsen, Thor (1986): *Population biology of the polar bear (Ursus maritimus) in the Svalbard area*. Oslo: Norsk Polarinstitutt. Skrifter Nr. 184.

Larsen, Thor S. og Ian Stirling (2009): *The agreement on the Conservation of Polar Bears – its History and Future*. Tromsø: Norsk Polarinstitutt. Rapportserie Nr. 127.

Lidskog, Rolf og Gøran Sundqvist (2008): "The Role of Science in Environmental Regimes: The Case of LRTAP. I Haas, Peter (red.) (2008): *International Environmental Governance*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

List, Martin og Volker Rittberger (1998): "The Role of Intergovernmental Organizations in the Formation and Evolution of International Environmental Regimes". I Underdal, Arild (red.) (1998): *The politics of international environmental management*". Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Markussen, Kristine M. (2005): *Bærekraftig forhold? En studie av utviklingen i fiskerisamarbeidet mellom Norge og EU*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Osherenko Gail og Oran R. Young (1993): "The formation of International Regimes: Hypotheses and cases". I Young, Oran R. og Gail Osherenko (red.) (1993): *Polar Politics. Creating international Environmental Regimes*. Ithaka/London: Cornell University Press.

Pielke JR., Roger A. (2008): *The honest broker. Making Sense of Science in Policy and Politics*. 2 utg. Cambridge: Cambridge University Press.

Prestrud, Pål og Ian Stirling (1994): "The International Polar Bear Agreement and the current status of polar bear conservation". *Aquatic Mammals* 20:113-124.

Skodvin, Tora og Arild Underdal (2000): "Exploring the dynamics of the science-politics interaction". I Andresen, Steinar m.fl. (2000): *Science and politics in international environmental regimes. Between integrity and involvement*. Manchester/New York: Manchester University Press.

Stokke, Olav S. (1998): "Understanding the formation of International Environmental Regimes: The Discursive Challenge". I Underdal, Arild (red.) (1998): *The Politics of International Environmental Management*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.



Stokke, Olav S. og Dag H. Claes (2001): "Internasjonale regimer". I Hovi, Jon og Raino Malnes (red.) (2001): *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Sætre, Rita (2004): *CITES og debatten om levende marine ressurser. Behov for et nytt instrument innenfor fiskeriforvaltningen?* Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Underdal, Arild (2000): "Science and politics: the anatomy of an uneasy partnership". I Andresen, Steinar m.fl. (2000): *Science and politics in international environmental regimes, Between integrity and involvement*. Manchester/New York: Manchester University Press

Victor, David G. m.fl. (red.) (1998): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments*. Cambridge/Massachusetts/London: The MIT Press.

Vongraven, Dag (2001): *Forslag til framtidige prioriteringer innen overvåking og forskning på isbjørn*. Tromsø: Norsk Polarinstitut. Internrapport Nr. 7.

Vongraven, Dag (2010): "Guest editorial- the ballyhoo over polar bears". *Polar Record* 28:323-326. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Wiig Øystein m.fl (2000): *Kunnskapsstatus for isbjørn ved Svalbard og framtidige behov for kartlegging, overvåking og forskning*. Tromsø: Norsk Polarinstitut. Meddelelser Nr. 160.

Young, Oran R. (1989): "The politics of international regime formation". *International Organization* 43 (3):349-375.

Young, Oran R. (2005): "Governing the Arctic: From cold war theatre to Mosaic of cooperation". *Global Governance* 11: 9-15.

Østerud, Øyvind (2005): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. 3 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

## **Offentlige dokumenter**

Innst. S. nr. 71 (1974-75): *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitèen om samtykke til ratifikasjon av avtale av 15. November 1973 om vern av isbjørn i Arktis (St. Prp. Nr. 6.).*

Utenriks- og konstitusjonskomitèen.

Stortingsprop. nr. 6 (1974-1975): *Om samtykke til ratifikasjon av avtale av 15. November 1973 om vern av isbjørn I Arktis.* Utenriksdepartementet.

### *Stortingsmeldinger*

St.meld. nr. 9 (1999-2000): *Svalbard.* Miljøverndepartementet.

St.meld. nr. 12 (2001-2002): *Rent og rikt hav.* Miljøverndepartementet.

St.meld. nr. 9 (2005-2006): *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).* Miljøverndepartementet.

St.meld. nr. 22 (2008-2009): *Svalbard.* Miljøverndepartementet.

### *Andre offentlige dokumenter og rapporter*

Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) (2004a): *Konsekvenser av klimaendringer i Arktis.* Cambridge: Cambridge University Press.

Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) (2004b): *Scientific report.* Cambridge: Cambridge University Press.

AEPS Task Force on Sustainable Development (u.å): *Case study on the 1973 Polar Bear Agreement.*

Canada (2009): *Polar Bears in Canada: Conservation, Management and research.*

Grønland (2009): *Polar bear management in Greenland.*

International Panel on Climate Change (IPCC) (2007): *Fourth Assessment Report. Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers.*

Partsmøte under Avtalen om vern av isbjørn av 1973, Tromsø, 17-19 mars 2009. Resultatene av møtet. Uoffisiell oversettelse av det engelske dokumentet som ble vedtatt på møtet.

Polar Bear Range States` Meeting, Shepherdstown, USA, 26-28 June 2007. Summary record of the third plenary session of the meeting, 26 June 2007.

Polar Bear Range States` Meeting, Shepherdstown, USA, 26-28 June 2007. Polar Bear Range States Meeting Summary.

Russland (2009): *Protection and management of polar bear populations in Russia.*

*PBSGs møterapporter (Proceedings of the Meeting)*

Aars, Jon m.fl. (red.) (2006): *Polar Bears: Proceedings of the 14<sup>th</sup> Working meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, 20-24 June 2005.* Gland, Switzerland/Cambridge: IUCN. Occasional paper of the IUCN Survival Commission No. 32.

Amstrup, Steven og Øystein Wiig (red.) (1991): *Polar Bears. Proceedings of the Tenth Working Meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, 25-29 1988.* Gland, Switzerland: IUCN. Occasional Papers of the IUCN Species Survival Commission (SSC) No. 7.

Derocher, Andrew E. m.fl. (red.) (1998): *Polar Bears. Proceedings of the Twelfth Working Meeting of Polar Bear Specialists, 3-7 February 1997.* Gland, Switzerland: IUCN. Occasional Papers of the IUCN Species Survival Commission No. 19.

Lunn, Nicholas J. m.fl. (red.) (2002): *Polar Bears: Proceedings of the 13<sup>th</sup> Working meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, 23-28 June 2001.* Gland, Switzerland: IUCN. Occasional paper of the IUCN Species Survival Commission No 26.

Obbard, Martyn E. m.fl. (red.) (2010): *Polar Bears: Proceedings of the 15<sup>th</sup> Working meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, 29 June-3 July 2009.* Gland, Switzerland: IUCN. Occasional paper of the IUCN Survival Commission No. 43.

PBSG (1972): *Polar Bears. Proceedings of the Third Working Meeting of Polar Bear Specialist Group, 7-10 February 1972*. Morges, Switzerland: IUCN Publications New Series Morges. Supplementary Paper No. 35.

PBSG (1976): *Polar Bears. Proceedings of the Fifth Working Meeting of the Polar Bear Specialist Group, 3-5 December 1974*. Morges, Switzerland: IUCN Publications New Series Morges. Supplementary Paper No. 42.

PBSG (1980): *Proceedings of the Seventh Working Meeting of the IUCN Polar Bear Specialist Group, 30 January-1 February 1979*. Og *Proceedings of the Sixth Working Meeting of the IUCN Polar Bear Specialist Group, 7-10 December 1976*. Gland, Switzerland: IUCN.

PBSG (1985): *Polar Bears. Proceedings of the Eight Working Meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, 15-19 January 1981*. Gland, Switzerland: IUCN.

PBSG (1986): *Polar Bears. Proceedings of the Ninth Working Meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, 9-11 August 1985*. Gland, Switzerland: IUCN.

Wiig, Øystein m.fl. (red.) (1995): *Polar Bears. Proceedings of the Eleventh Working Meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, 25-27 January 1993*. Gland, Switzerland: IUCN. Occasional Papers of the IUCN Species Survival Commission (SSC) No. 10.

### **Elektroniske kilder**

Aars Jon (2011): `Isbjørn.`

<http://npweb.npolar.no/tema/Arter/isbjorn> [Lesedato: 15.09.10].

CITES (2011a): `What is CITES?`

<http://www.cites.org/eng/disc/what.php> [Lesedato: 8.12.2010].

CITES (2011b): `How CITES works.`

<http://www.cites.org/eng/disc/how.php> [Lesedato: 8.12.2010].

Department of Justice Canada (2011): `Eastport Marine Protected Areas Regulations.`

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR%2D2005%2D294/page-1.html#h-4>  
[Lesedato: 07.04.2011].

Derocher, Andrew E. (2008): `Polar bears and Climate Change.`  
<http://actionbioscience.org/environment/derocher.html?print> [Lesedato: 5.2.2009].

Direktoratet for naturforvaltning (2011): `Isbjørnavtalen.`  
<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=275> [Lesedato: 14.10.2010].

Fiskeri og kystdepartementet (2011): `Norsk økonomisk sone.`  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/norges-okonomiske-sone.html?id=434515> [Lesedato: 25.10.2011].

Gjertz, Ian og Sissel Aarvik (2006): `Isbjørn avlivet på Svalbard 1998-2005`. Trykksak fra Sysseلمannen på Svalbard.  
<http://www.sysseلمannen.no/enkel.aspx?m=46070> [Lesedato: 17.02.2011]

IUCN (2011a): `About IUCN.`  
<http://www.iucn.org/about/> [Lesedato: 28.10.2010]

IUCN (2011b): `About the Species Survival Commission. What is the Species Survival Commission (SSC)?`  
[http://www.iucn.org/about/work/programmes/species/about\\_ssc/](http://www.iucn.org/about/work/programmes/species/about_ssc/) [Lesedato: 28.10.10]

IUCN/SSC PBSG (2011a): `Finally agreement on harvest between Canada and Greenland.`  
<http://pbsg.npolar.no/en/news/archive/2009/cdn-gr-mou.html> [Lesedato: 29.10.10].

IUCN/SSC PBSG (2011b): `Meeting participants overview.`  
<http://pbsg.npolar.no/en/meetings/participants.html> [Lesedato: 30.10.10].

IUCN/SSC PBSG (2011c): `National harvest regulations.`  
<http://pbsg.npolar.no/en/issues/harvest/harvest-regulations.html> [Lesedato 23.10.2011].

IUCN/SSC PBSG (2011d): `Polar bear population map.`

<http://pbsg.npolar.no/en/status/population-map.html> [Lesedato: 01.11.2010].

IUCN/SSC PBSG (2011e): `Population status reviews.`

<http://pbsg.npolar.no/en/status/> [Lesedato: 02.11.2010].

IUCN/SSC PBSG (2011f): `Red listing of polar bears.`

<http://pbsg.npolar.no/en/issues/conservation/redlist.html> [Lesedato: 02.11.2009].

Miljøverndepartementet (2011a): `Havforvaltning.`

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/hav--og-vannforvaltning/havforvaltning.html?id=582328> [lesedato 20.10.11].

Sysselmannen på Svalbard (2002): `Isbjørn.` Tolking: Uttak isbjørn.

[http://npweb.npolar.no/site\\_search?noSearch=&SearchableText=isbj%F8rn](http://npweb.npolar.no/site_search?noSearch=&SearchableText=isbj%F8rn) [Lesedato: 17.02.11].

Sysselmannen på Svalbard (2011a): `Artsforvaltningen.`

<http://www.sysselmannen.no/hoved.aspx?m=44305&amid=1882630> [Lesedato: 24.09.10].

Sysselmannen på Svalbard (2011b): `Svalbardtraktaten.`

<http://www.sysselmannen.no/hovedEnkel.aspx?m=44395> [Lesedato: 03.02.11].

The Telegraph (2011): `Russians lift ban on polar bear hunting.`

<http://www.telegraph.co.uk/earth/wildlife/8390792/Russia-lifts-ban-on-polar-bear-hunting.html> [Lesedato: 29.03.11].

U.S. Fish and Wildlife Service (2011): `U.S. Fish and Wildlife Service Announces Final Designation of Polar Bear Critical Habitat.`

[http://us.vocuspr.com/Newsroom/Query.aspx?SiteName=fws&Entity=PRAsset&SF\\_PRAsset\\_PRAssetID\\_EQ=112197&XSL=PressRelease&Cache=True](http://us.vocuspr.com/Newsroom/Query.aspx?SiteName=fws&Entity=PRAsset&SF_PRAsset_PRAssetID_EQ=112197&XSL=PressRelease&Cache=True) [Lesedato: 06.04.11].

### **Muntlig kilde**

Direktoratet for naturforvaltning (2010). Intervju med forf. 3. november.

Norsk Polarinstitutt (2010). Intervju med forf. 1. november.

Sysseimannen på Svalbard (2010). Rådgiver. Personlig kommunikasjon.