



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Fra oljearbeidere til klimaforkjempere

**Stortingskomiteens behandling av utbyggingssaker på
den norske kontinentalsokkelen fra 1972-2015**

Vegard Sherling Kristensen

Høst / 2016

Forord

Da var masteroppgaven ferdig skrevet og innlevert. Det er mange folk å takke for å ha hjulpet meg i prosessen og med oppgaveskrivingen.

Først ønsker jeg å takke instituttet, forskningsgruppen og spesielt veilederen min Lars Blichner. Han har måtte vært alt for tålmodig med mine arbeidsvaner men det er takket vært ham at jeg gikk fra å skrive en oppgave som aldri kunne gjennomføres til en som faktisk var realistisk. Diskusjonene har vært nødvendige ikke bare for å kunne snakke om oppgaven men også som noe jeg føler har vært en dannelsesprosess.

Jeg er utrolig takknemlig til Per Lægreid og forskningsgruppen som alltid har gitt gode tilbakemeldinger og var tilgjengelig til og med helt mot slutten. Tilbakemeldingene jeg har fått har vært essensielle for å skjerpe kvaliteten på oppgaven.

Ideen om å skrive om petroleumssektoren kom etter mange diskusjoner med min far Reidar som har jobbet mesteparten av livet sitt i industrien. Han har alltid stilt opp hvis det har vært noe jeg ikke har forstått underveis og han skal ha æren for at jeg evnet å forstå hva noe av innholdet i dokumentene betydde. Jeg må i tillegg takke min mor Tove som har støttet meg gjennom prosessen når jeg har trengt det.

Til slutt må jeg si tusen takk til forloveden min Laura som alltid har støttet meg gjennom hele prosessen uansett hva. Hun har vært spesielt tålmodig disse siste månedene og er en kontinuerlig påminnelse av hvor heldig jeg er

Vegard Sherling Kristensen, 1.12.2016

INNHold

1. Innledning.....	6
1.1 Aktualisering.....	6
1.2 Problemstilling.....	7
1.3 Kapitteloversikt.....	8
2. Kontekst.....	10
2.1 En kort innføring i petroleum.....	10
2.3 Byråkratiet.....	12
2.3.2 Målene.....	13
2.4 De Folkevalgtes forvaltning.....	17
3.1.1 Stortingets rolle i petroleumspolitikken.....	19
3.1.3 Konfliktlinjer.....	19
3. Teori.....	24
3.1 Politikk som rasjonell samfunnsplanlegging.....	24
3.1.1 Empiriske implikasjoner.....	27
3.2 Politikk som institusjonelle rutiner.....	29
3.2.1 Empiriske Implikasjoner.....	34
3.3 Politikk som interessehevding og forhandling.....	36
3.3.1 Empiriske Implikasjoner.....	37
3.4 Politikk som tolkning av situasjonsbestemte hendelser.....	41
3.4.1 Empiriske Implikasjoner.....	42
4. Metode.....	45
4.1 Konstruktivismen som utgangspunkt.....	45
4.2 Forskningsdesign.....	46
4.2.1 Casestudiet som forskningsstrategi.....	46
4.2.2 Valg av case.....	46
4.3 Forskningsmetode og Datagrunnlag.....	46
4.3.1 Dokumentanalyse.....	47
4.4 Datagrunnlag.....	47
4.5 Operasjonalisering.....	49
4.6 Reliabilitet.....	52
4.7 Validitet.....	53
4.8 Generalisering.....	54
4.9 Avslutning.....	54
5. Gullalderen 1972-1986.....	55
5.1 Oversikt.....	55

5.1.1 Økonomien	55
5.1.2 Politikken	58
5.1.3 Ekofisk.....	59
5.1.4 Frigg	60
5.1.5 Statfjord del 1	60
5.1.6 Statfjord del 2	61
5.1.7 Bravo-Utblåsningen	62
5.1.8 Alexander L. Kielland-Ulykken	62
5.1.9 Statens direkte økonomiske engasjement	63
5.2 Fraksjonsmerknader	64
5.2.1 Ilandføring	65
5.2.2 Ilandføring/Lokalisering.....	68
5.2.3 Tempo.....	69
5.2.4 Industri	69
5.2.5 Sikkerhet.....	70
5.2.6 Alle Unntatt Reidar T. Larsen.....	71
5.2.7 Glideskala	72
6. Omstilling 1986-2001	73
6.1 Oversikt	73
6.1.1 Økonomien	73
6.1.2 Politikken	74
6.1.3 Feltutbygginger.....	75
6.1.4 Økende klimabevissthet	76
6.1.5 Petroleumsmeldingene	78
6.2 Fraksjonsmerknader	79
6.2.3 Innfasing og drivverdighet.....	80
6.2.4 Statens eierandel på felt	81
6.2.5 Lokalisering.....	83
6.2.6 CO ₂	84
6.2.7 Kraft fra land.....	85
7. MarkedsLiberalismen 2001-2015.....	87
7.1 Oversikt	87
7.1.1 Økonomien	87
7.1.2 Politikken	88
7.1.3 Delprivatiseringen av Statoil og opprettelsen av Petoro	89
7.1.4 Petroleumsmeldinger	90

Johan Sverdrup	90
7.2 Fraksjonsmerknader	91
7.2.1 Kraft fra land.....	92
7.2.2 Utbygging av strømnnett.....	95
8. Analyse	97
8.1 Oversikt	97
8.2 Politikk som rasjonell Samfunnsplanlegging	99
8.2.1 Hypoteser	100
8.3 Politikk Som Institusjonelle Rutiner	104
8.3.1 Hypoteser	105
8.4 Politikk Som Interessehevding og Forhandling	108
8.4.1 Hypoteser	108
8.3 Politikk Som Tolkninger av Situasjonsbestemte Hendleser	114
8.3 Teoretiske implikasjoner	115
9. Konklusjon	117
9.1 Studien sett i lys av tidligere forskning.....	117
9.2 Videre forskning	118
10. Litteraturliste.....	119
Bøker og artikler	119
Stortingsmeldinger	123
Stortingsproposisjoner	123
Instillinger	124
NOU	128
Andre	128
11. Vedlegg	129
Vedlegg A.....	129

1. INNLEDNING

1.1 AKTUALISERING

Sommeren 2014 informerte medlemmene i energi- og miljøkomiteen om at Norges største oljefunn i nyere tid skulle elektrifiseres fra fastlandet i stedet for å benytte seg av gassen som allerede lå i feltet for å drifte plattformene. Det var som komited medlemmene sa nødvendig for å «unngå økte klimagassutslipp, samtidig som vi skaper trygge rammer for fremtidige arbeidsplasser i norsk leverandørindustri» (Bach, Sætre & Wisnes, 2014). Dette kom ikke fra regjeringspartiene men en alliert opposisjon som ønsket å stille krav til Statoil og de andre utbyggerne. Norsk petroleumspolitik har i samfunnets kollektive minne alltid stilt krav til oljeselskapene og vært sterkt involvert i oljeutvinningen på den norske sokkelen men har samtidig alltid gjort innenfor hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det var to observasjoner i denne saken som var overaskende.

Den første var selve behandlingsprosessen til feltet. Hvert eneste oljefelt som bygges ut på kontinentalsokkelen, altså i norske havområder, tas helt opp til Stortinget for godkjenning. Dette innebærer at norske velgere har en indirekte påvirkningskraft på utbyggingssaker på sokkelen. Dette er heller ikke et nyt fenomen. Dette har vært normen siden den første utbyggingssaken ble tatt opp til Stortinget 12. April 1973 (*Innst. S. nr. 230 (1972-73)*). Den gangen var det Norges første felt, Ekofisk, som skulle behandles. Johan Sverdrup fulgte samme behandlingsprosess og ved å ta et nærmere blikk kan man observere et flertall av 'fraksjonsmerknader'. Disse fraksjonsmerknadene er ofte policy-spesifikke punkter hvor det ikke er fullstendig enighet på Stortinget. Innstillingen som behandlet utbyggingen av Johan Sverdrup hadde 129 slike merknader (*Innst. 382 S (2014-2015)*). Gitt at potensielt alle utbygginger på sokkelen har blitt behandlet av Stortinget gir det en unik mulighet til å gjennomgå 43 år med fraksjonsmerknader. Uenighet er ikke noe nytt i politikken men når konsekvensene er så overaskende og kostbare så kan historien potensielt vise andre slike tilfeller. På en annen side, hvis fraksjonsmerknader er såpass vanlige i utbyggingssaker så kan man undersøke om det i det hele tatt var en overraskelse at utbyggerne av Johan Sverdrup fikk et krav om elektrifisering.

Det andre observasjonen var at kravet om elektrifisering ikke virker å være samfunnsøkonomisk lønnsomt eller fungerer som et middel for å kutte i klimagassutslipp. Gassen som ellers hadde blitt benyttet for å drifte plattformen sendes i stedet videre til Europa og konsumeres der. Samtidig går 11-12 prosent av strømmen som overføres fra

fastlandet tapt på vei til plattformen. Noe av dette (5-6 prosent) når man omformer fastlandstrømmen fra vekselstrøm (AC) til likestrøm (DC) og resten går tapt i kabelen på vei til plattformen (Lie, 2014). En annen bemerkning er at elektrifisering er i dette tilfellet betydelig dyrere enn å benytte seg av CO2-kvoter (Lorentzen, 2014). Dette aktualiserer en del problemstillinger. Gjør komitemedlemmene mer skade enn nytte? Ser de noe befolkningen og utbyggeren ikke ser?

Det har vært forskning på dette området før i et forskningsprosjekt som ble publisert i bokformat i 1989 gikk en forskningsgruppe på instituttet for administrasjon- og organisasjonsvitenskap. Prosjektet tok opp flere problemstillinger rundt norsk petroleumpolitikk. Dette handlet om målformulering og konfliktløsning, styringens kunnskapsgrunnlag, institusjonsutforming og personalressurser i forvaltningen (Olsen, 1989). Etter dette har det ikke vært noen forskningsprosjekt som tar opp innholdet i innstillingene som har behandlet petroleumsrelaterte saker.

1.2 PROBLEMSTILLING

Disse problemstillingene er også sentrale i litteraturen omkring administrasjons- og organisasjonsvitenskapen. Er komitemedlemmene nyttemaksimerende over tid? Følger de målene som har blitt satt i petroleumpolitikken eller følger de egen partipolitikk? Problemstillingen som blir benyttet i denne oppgaven forsøker seg på to ting og er som følger:

Beskriv og forklar partipolitiske uenighet i behandlingen av utbyggingssaker i Stortinget fra 1972-2015

Denne problemstillingen forsøker å utføre to ting. Den første er å beskrive uenigheten og kategorisere fraksjonsmerknedene igjennom den perioden Stortinget har behandlet utbyggingssaker på sokkelen. Den andre er å forklare uenigheten som kommer frem i fraksjonsmerknedene. Det vil si å benytte seg av ulike teoretiske perspektiv for å belyse handlingsmønsteret til komitemedlemmene. Med uenighet så menes det fraksjonsmerknader. En fraksjonsmerkнад i en innstilling betyr at en merkнад har blitt tilføyd av en fraksjon heller enn en samlet komite. Dette betyr implisitt at fraksjonen står alene med sin merkнад, om det er et parti eller en gruppe med partier, og det eksisterer

en uenighet rund det som står i merknaden. Problemstillingen kan utdypes mer med disse tilleggsspørsmålene:

1. *Hva drev uenighetene i komiteene og mellom stortingsrepresentantene i behandlingen av utbyggingssaker på Norsk sokkel?*
2. *Har antall fraksjonsmerknader over årene endret seg?*

Det første spørsmålet handler om det kausale forholdet mellom fraksjonsmerknadene og andre variabler som for eksempel politiske målsetninger og partipolitikk. Det andre spørsmålet ser på antall fraksjonsmerknader per innstilling. Har konfliktnivået økt eller minsket over de siste 40 årene?

1.3 KAPITELOVERSIKT

Denne oppgaven er delt inn i 9 kapitler som inkluderer denne innledningen. Empirien er delt inn i tre kapitler.

Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel som gjennomgår forskjellige områder ved petroleumpolitikk og petroleum generelt. Kapitlet bygger opp en generell kompetanse rundt forskjellige begrep og en kort historieintroduksjon. Historien til petroleum og dens oppdagelse i Norge i tillegg til påvirkningen den har hatt på norsk økonomi. I tillegg så går kapitlet gjennom forskjellige aspekter rundt forvaltningsorganer og administrasjonen som overser petroleumsvirksomheten i Norge. Dette er alt fra byråkratiet, målsetninger til de komitemedlemmene som behandler utbyggingssaker.

Kapittel 3 er et teorikapittel som går igjennom fire forskjellige forklarende perspektiv som kan belyse aspekter rundt handlingsmønsteret til komitemedlemmene. De fire forskjellige perspektivene som skal gjennomgås er det rasjonelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet, politikk som interessehevding og politikk som tolkning av situasjonsbestemte hendelser.

Kapittel 4 er metodekapitlet. Dette kapitlet diskuterer denne studien som en case og diskuterer metoden som blir brukt. I tillegg diskuterer dataen som blir brukt og operasjonaliseringen av problemstillingen og hvordan de teoretiske perspektivene skal måles.

Kapittel 5 er det første empirikapitlet. Dette kapitlet tar opp perioden mellom 1972 og 1986 og deles opp i to deler. Den første delen er et slags oversiktskapittel hvor kontekstuelle elementer som oljepris og den politiske sammensetningen på Stortinget oppsummeres. I denne delen gjennomgås også institusjonelle endringer som har hendt i denne perioden og hvilke felt

som ble behandlet i perioden. Del to fokuserer på selve innholdet i fraksjonsmerknaene. Fraksjonsmeldingene kategoriseres i forskjellige temaer slik at man får en oversikt over hva som ble diskutert i perioden og hvor det lå uenigheter mellom partiene. *Kapittel 6* er det andre empirikapitelet og tar for seg perioden 1986-2001. Kapitelet deles inn på samme måte som kapittel 5. Det samme gjelder *kapittel 7* som tar for seg perioden 2001-2015. Kapittel 5 og 6 er også delt in i to deler hvor den første delen tar for seg en generell oversikt og den andre delen kategoriserer innholdet i fraksjonsmerknaene.

Kapittel 8 er analysekapitelet. Dette kapittelet gjennomgår de fire perspektivene som blir introdusert i teorikapittelet og vurderer forklaringskraften til hver av kapitlene. All empirien ses da i sammenheng med perspektivene sine forventninger om hvordan aktører oppfører seg og om forutsetningene for perspektivene er til stede i empirien. I tillegg gjøres det noen betraktninger om hvordan perspektivene alene forklarer handlingsmønsteret til aktørene og om de kan generaliseres. Til slutt i kapitelet ses alle perspektivene i sammenheng med hverandre, hvilke perspektiv som har sterkest forklaringskraft.

I *Kapittel 9* oppsummeres funnene i oppgaven. I tillegg gjøres det betraktninger rundt generaliserbarheten til oppgaven. Til slutt så gjøres det noen metodiske vurderinger og det gis forslag til videre forskning.

2. KONTEKST

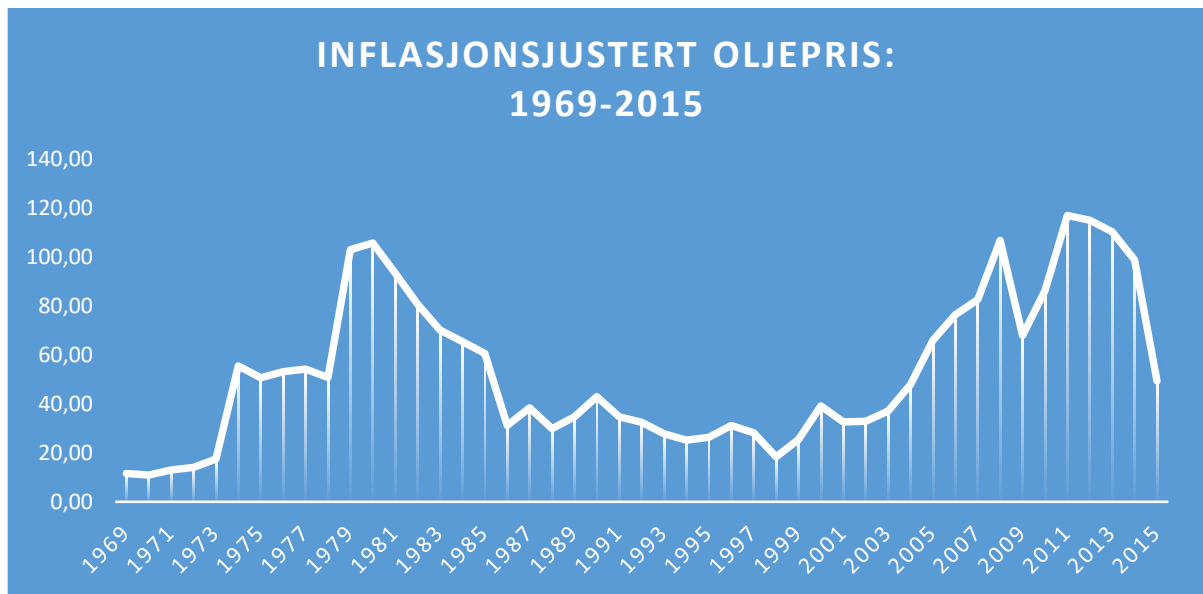
I denne oppgaven om oljen sin rolle i politikken er det viktig å begynne med en kort innføring i petroleumens rolle i det moderne samfunnet i Norge i tillegg til at politikkenes forvaltning av disse ressursene blir gjennomgått. I dette kapitlet skal jeg gjennomgå både historien til petroleumens rolle i samfunnet og politikkenes forvaltning av disse ressursene. Først presenteres en kort innføring i moderne petroleumshistorie, og petroleumøkonomien. Så skal det presenteres en kort innføring i Norsk petroleumshistorie fra da vi fant olje i Norge. I tillegg presenteres en innføring i den norske økonomien etter petroleumsinntektene ble en del av statsinntektene. Etter dette skal opprinnelsen til det norske byråkratiet som forvalter petroleumssressursene og endringene byråkratiet har opplevd frem til i dag utredes. Så skal de opprinnelige målene som staten først artikulerte på 70-tallet presenteres. Til slutt skal de folkevalgtes rolle i forvaltningen av petroleumssressursene forklares. Dette gjelder alt fra hvilke områder innenfor petroleumøkonomien som forvaltes og kontrolleres av de folkevalgte i tillegg til hvilke instanser forvaltningen må gå igjennom før den godkjennes av Stortinget. Det som presenteres i dette kapitlet er den generelle strukturen rundt petroleumssforvaltningen, fra den private sektorens utvinning av ressursene til byråkratiets regulering og de folkevalgtes forvaltning av disse ressursene.

2.1 EN KORT INNFORING I PETROLEUM

Petroleum, det fossile brennstoffet som i dag dominerer politikken og økonomien i Norge, har alltid vært til stedet under overflaten. Petroleumsindustrien og moderne petroleumshistorie derimot begynner i 1847 da James Young oppdaget olje som boblet opp fra overflaten og destillerte denne for å benytte det som brensel i parafinlamper. Young fant også ut at oljen kunne brukes som smøring. Dette var begynnelsen på en industri som i dag brukes til alt fra Asfalt til drivstoff og produksjon av forskjellige elementer som plastikk og gummi (Russel, Loris S, 2003). Ettersom denne ressursen fikk flere bruksområder og større omfang oppstod det store private selskaper som i dag har vokst til å bli noen av de største selskapene i verden. Noen eksempler på slike selskaper er Exxon Mobil, Royal Dutch Shell, BP, Total og Chevron. Norges introduksjon til oljealderen begynte på grunn av et nederlandsk funn i Groningenfeltet i 1959. Dette gassfunnet var så stort at oljeselskapene begynte å studere geologien rundt hele Nordsjøen og oppdaget i 1961 at den sørlige norske kysten hadde lik geologi som ved Groningenfeltet (Hanisch, Nerheim, 1992: 79). Dette var starten på det norske

oljeeventyret og man skulle vente helt til lille julaften i 1969 før en letebrønn fant olje på det første norske feltet som fikk navnet Ekofisk (Hanisch, Nerheim, 1992: 161). Historien bak oljefeltene som ble funnet siden Ekofisk skal gjennomgås i empirikapitelene for å gi en bedre kontekst til empirien. I denne samme perioden har oljeprisene gått variert betydelig

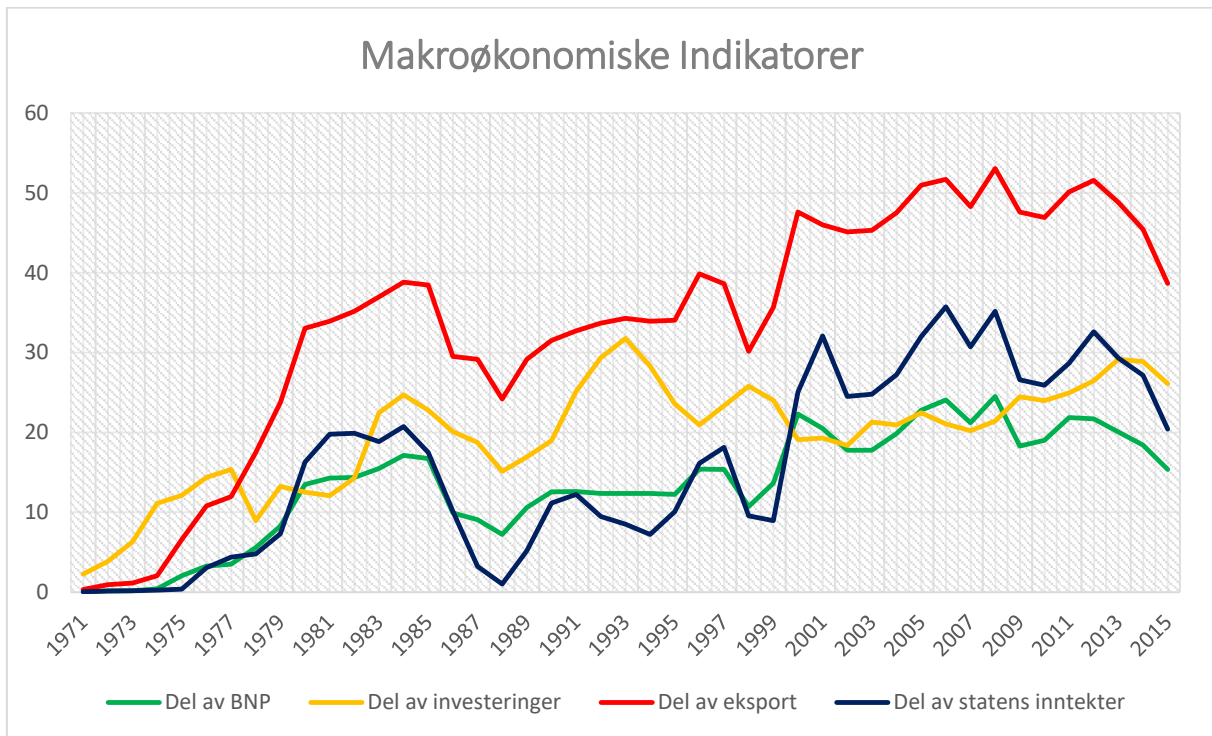
Figur 2.1



(BP Statistical Review of World Energy, 2015)

Hvis man ser på den inflasjonsjusterte oljeprisen frem til i dag så blir oljeprisen i den tidligste fasen av oljevirkosomheten satt i perspektiv. Relativt til i dag hadde man på 70-tallet historisk høye priser som ikke skulle nås igjen før flere tiår. Som er blitt påpekt av (Hamilton, 2011) så følger forskjellige råvarer og da også oljeprisen en såkalt 'supersyklus'. Ifølge denne syklusen fører den høye oljeprisen til at nye oljefelt bygges ut og åpnes for utvinning. Disse prosjektene som ofte kan ta flere år før de er operasjonelle presser over tid prisene ned til et nivå hvor eksisterende felt blir ulønnsomme og settes ut av drift. Den lave prisene på sin side senker over tid produksjonen av olje og en høyere etterspørsel etter olje i forhold til tilbudet som over tid presser prisene høyere. Dette kan ifølge (Erten & Ocampo, 2012) også forklare noe av det prisfallet vi har sett i oljen siden 2014.

Figur 2.2



(Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2016))

Norske myndigheter har ved opprettelsen av Statens pensjonsfond og delprivatiseringen av Statoil forsøkt å beskytte seg mot slike oljeprisfall vi har sett i 2014. Disse institusjonelle endringene som skal diskuteres senere har forsøkt å dempe Norges avhengighet over tid men som figur 2.2 viser så har inntektene fra oljesektoren vært økende siden oppstartsfasen.

2.3 BYRÅKRATIET

Det opprinnelige oljebyråkratiet ble opprettet i 1973. Oljedirektoratet (OD) fikk den overordnede forvaltningsmakten under industridepartementet. Statoil, det Norske oljeselskapet, ble også opprettet og skulle brukes som et redskap innenfor den økonomiske forvaltningen av petroleumsressursene. Grunlaget for måten det Norge i dag forvalter petroleumsressursene på er baserer på et prinsipp om at man skal forvalte ressursene på en måte som deler forvaltningen inn i tre separate funksjoner. Den første er sentralstyringsfunksjonen. Denne går ut på å forme nasjonale målsettinger som forholder seg til det prinsipielle rundt petroleumsvirksomheten.. Den andre funksjonen er forvaltningsfunksjonen. Denne går ut på å forvalte og administrere lovverket og overse virksomheten på sokkelen. Den siste funksjonen er forvaltningsfunksjonen som går ut på å utøve Statens eierskap på felt som befinner seg på kontinentalsokkelen (*St. prp. 113*

(1971-72) s.7). Dette er det prinsipielle grunnlaget for etableringen av OD og Statens oljeselskap (Statoil). Industridepartementet skulle ta på seg ansvaret med å fremme nye målsettinger og andre prinsipielle spørsmål knyttet til oljevirkksomheten, OD skulle ha ansvaret for å samle inn data fra sokkelen og kontrollere og overvåke selskapene og virksomheten på sokkelen og et statlig oljeselskap skulle ta på seg statens forretningsmessige interesser og forvalte disse (*Innst. S. nr. 316 (1971-72) s.605-606*).

Over årene har administrasjonen som forvalter petroleumsvirkksomheten endret seg men delingen i styringsfunksjonen har stått sentralt gjennom disse endringsprosessene. Sentralstyringsfunksjonen ledes nå av Olje- og energidepartementet (OED). På forvaltningssiden har OD sitt ansvar for å regulere sikkerheten på sokkelen blitt skilt ut og et eget tilsyn, petroleumstilsynet (PETIL), har blitt opprettet (*St. meld. nr. 17 (2002-2003) s. 15-16*). En annen forvaltningsfunksjon, forvaltningen av infrastrukturen som ilandføringsrør på sokkelen og som opprinnelig lå hos Statoil, har blitt skilt ut først som en egen statlig utgiftspost kalt for Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) (*St. meld. nr. 73 (1983-84)*) for å så bli til et eget forvaltningsselskap kalt for PETORO (*St. prp. nr. 36 (2000-2001)*). Statensoljeselskap på sin side har blitt mer og mer markedsstyrt over årene. Utskillelsen av (SDØE) var det første steget i denne prosessen hvor det neste var delprivatiseringen av Statoil i 2001.

2.3.2 MÅLENE

Petroleumspolitikken har vært påvirket av de målene som har blitt satt fra begynnelsen av oljevirkksomheten og de målene som i ettertid har blitt lagt til. En utfordring har vært at ifølge oljeselskapene har det vært best for næringen når politikken har hatt få og konkrete mål men at man i petroleumspolitikken har i realiteten hatt 'mange mål' og 'lange ønskelister'. Målsettingen i petroleumspolitikken har vært ambisiøse og har trukket inn «ressurs- og miljøpolitiske, industripolitiske, regionalpolitiske og utenrikspolitiske mål – i tillegg til mål direkte knyttet til petroleumssektoren» (Olsen, 1989: 48-49).

Selv om målene i petroleumspolitikken har vært mange og har trukket in mange andre politikkområder så har de ti opprinnelige 'oljebudene' stått sentralt i forvaltningen av petroleumsressursene. I *Innst. S. nr. 294 (1970-71)* ble stortingsmeldingene *nr. 95 (69-70)* og *nr. 76 (70-71)* oppsummert som 'ti oljebud'. Disse ti budene var de prinsipielle hovedmålene som skulle styre utviklingen på den norske sokkelen og hvilke

prioriteringer politikerne skulle ta hensyn til i videre behandling av petroleumsrelaterte spørsmål. De ti budene oppsummeres under.

1. At nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel

Det første og viktigste prinsippet i petroleumpolitikken og kontinentalsokkelen generelt var det som handlet om nasjonal styring og kontroll på sokkelen. Med utgangspunkt i Genève-konvensjonen kunne «kyststaten [utøve] suverene rettigheter over kontinentalsokkelen for såvidt angår utforskning og utnyttelse av dens naturforekomster» (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 632*). Norge tok i forkant av de to stortingsmeldingene og innstillingen og avklarte havgrensene med Storbritannia, Danmark og Sverige. Komiteen sluttet seg til at oljepolitikken forutsatte «nasjonal styring og kontroll for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel». De sluttet seg også til videreføringen av Genève-konvensjonen og overføringen i Norsk betydning at «retten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten» i tillegg til «Industridepartementet oppfatning at disse [naturressursene] skal utnyttes på en slik måte at de kommer hele det norske samfunn til gode» (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 632*). Det er det første som konstateres i petroleumsloven og det er et prinsipp det i den tidligste fasen av oljevirkosomheten ikke var stor uenighet om. Rolf Hellem utalte i Stortinget om dette målet at «det prinsipielle utgangspunkt for en norsk oljepolitikk vil være å sikre våre nasjonale rettigheter slik at utvinning av naturressursene på vår del av kontinentalsokkelen kommer hele det norske samfunn til gode» (*S.tid. nr. 403 (1979-71) s. 3216*).

2. At petroleumsfunnene utnyttes slik at Norge blir mest mulig uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av olje

Et av de viktigste grunnprinsippene tidlig i petroleumpolitikken var selvforsyning av råolje. Norge fikk i 1969 forsynt råoljen sin fra Midtøsten og Nord-Afrika som til sammen forsynte 64 prosent av råoljen til Norge mens de resterende 31 prosentene kom fra Venezuela. Ekofisk alene ville i sin topproduksjon produsere det dobbelte av Norge sitt årlige forbruk av råolje og selv om Norge fortsatt måtte importere enkelte andre typer råolje, ville landet ha et betydelig handelsoverskudd. I tillegg til selvforsyningen av råolje så myndighetene muligheten for å bygge opp nye raffinerier og petrokjemisk industri i Norge (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 632-33*).

3. At det med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet

Det tredje oljebudet var en generell betraktning om nødvendigheten for å utvikle en ny næringsvirksomhet i Norge innenfor petroleumsvirksomheten. Hvor omfattende denne næringen skulle være ble ikke presisert mer enn at dette var et «nasjonaløkonomisk spørsmål» og at staten måtte «delta aktivt med virkemidler for å fremme en slik utvikling» (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 633*).

4. At utviklingen av en oljeindustri må skjer under nødvendig hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og til natur- og miljøvern

Det var en stor miljørisiko knyttet til produksjonen og ilandføringen av oljen til det norske fastlandet. Stedsvalget for både ilandføringspunktene og oljeindustrien generelt samt antall ilandføringspunkter totalt ville ha en påvirkning på miljørisikoen. Det ble ytret et ønske om å ha færrest mulig ilandføringspunkter og helst ett eller få store petrokjemiske industriklynger. Komiteen mente at natur- og miljøvern sammen med hensyn til den allerede eksisterende næringsvirksomheten i de områdene oljeindustrien opererte var nødvendig (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 634*).

5. At brenning av utnyttbar naturgass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres unntatt for kortere prøveperioder

Ønsket om å ikke brenne utnyttbar naturgass kom fra et ønske om å utnytte mest mulig av petroleumforekomstene samt å unngå ødsling av ressursene på sokkelen. Man så eksempler på den britiske sokkelen som illustrerte verdien av naturgassen. Komiteen anså brenning eller ødsling av naturgass som uakseptabelt og «utillatelig» noe lengre enn kortere prøveperioder (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 634*).

6. At petroleum fra den norske kontinentalsokkel som hovedregel ilandføres i Norge med unntak for det enkelte tilfelle hvor samfunnspolitiske hensyn gir grunnlag for en annen løsning

I stortingsmeldingene og innstillingen til stortinget fremhevet industridepartementet og industrikomiteen at Norge kunne, «når nasjonale interesser tilsier det» eller «i tilfelle krig, krigsfare eller annen krisesituasjon», kreve ilandføring av oljen til fastlandet (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 634*). Departementet sin oppfatning at olje skulle som hovedregel

ilandføres i Norge hvis ikke samfunnsøkonomiske hensyn tilsa noe annet (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 635*).

7. At staten engasjeres på alle hensiktsmessige plan, medvirker til en samordning av norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri og til oppbygging av et norsk integrert oljemiljø med så vel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt

Dette budet gikk ikke ut på hvor mange industriklynger man skulle ha på sokkelen, noe som ble diskutert i det fjerde oljebudet. Det fantes i 1965 to selskaper som var aktive på den norske sokkelen. Det første var Norsk Hydro som hadde andeler i til sammen 27 blokker og som ville gjøre Norges største oljeforbruker uavhengig for tilførsel utenfra. Det andre selskapet var Norwegian Oil Consortium AS & Co fungerte som et aksjeselskap og bestod av 20 forskjellige selskaper. I 1967 kom et tredje selskap in. Under den norske creditbank sin ledelse kjøpte gruppen opp majoriteten av Syracuse Oils Norge AS og dermed utvinningstillatelser for to blokker. En økning i norsk deltakelse på sokkelen fremover var noe komiteen så som fordelaktig og så det som essensielt at staten medvirket til en styrking av en norsk petroleums industri «med så vel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt» (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 635-36*)

8. At det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser og ha et formålstjenlig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresser

Ekspedisjonssjefen i utenriksdepartementet Jens Evensen ga uttrykk for nødvendigheten av et norsk oljeselskap ved å si at det «ikke er mulig for staten å oppnå den nødvendige kontroll med de politiske, økonomiske og forretningsmessige sider ved petroleumsvirksomheten uten at staten deltar mer aktivt enn tidligere også på det forretningsmessige plan» (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 636*). Det ble allerede etter Knudsenutvalget (en offentlig utredning) gitt en innstilling om at et norsk oljeselskap eller et norsk holdingselskap skulle opprettes og stortingskomiteen sluttet seg til denne innstillingen (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 636*).

9. At det nord for 62° n.br., velges et aktivitetsmønster som tilfredsstiller de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen

Spørsmålet om oljeutvinning nord for 62. breddegrad baserte seg i begynnelsen på usikkerhet. Det første usikkerhetsmomentet var at man ikke hadde kunnskap om

geologien på havbunnen. Samtidig så led de nordlige fylkene av fraflytning noe som en nyopprettet oljeindustri kunne motvirke. Et av de viktigste grunnene til at man skilte mellom nord og sør for 62. breddegrad var den uavklarte grensen mellom nabolandene (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 636-37*).

10. At norske petroleumsfunn i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver

De internasjonale aspektene var ved stortingsmeldingene hypotetiske. Det hadde ikke på det gitte tidspunkt ikke vært noen internasjonale ringvirkninger på grunn av petroleumsvirksomheten så langt. Det var en forventning om at det europeiske fellesskap skulle samordne sin olje- og gasspolitikk og at dette kunne potensielt påvirke Norge i tilfelle norsk medlemskap i EEC (*Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 637*).

Staten har også introdusert nye og ofte motstridende mål i petroleumpolitikken. Den generelle trenden har vært at politikerne har over årene formulert mange mål som ikke nødvendigvis har vært verken «klare, konsistente, stabile eller realistiske» i tillegg til at «myndighetene noen ganger har handlet uten å klargjøre hvilke mål de ønsker å fremme» (Olsen, 1989: 50). Målene har heller på ingen måte vært preget av fullstendig konsensus og målene er ofte et resultat av klassiske politiske skillelinjer som vil bli diskutert senere i dette kapitlet.

2.4 DE FOLKEVALGTES FORVALTNING

Det Norske lovverket åpner for en stor grad av statlig innblanding i petroleumssektoren. Dette er nedfelt i petroleumslovens paragraf 1-3 angående krav om tillatelse:

«Ingen andre enn staten kan drive petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av denne lov. Bestemmelsene for øvrig i loven og de forskrifter som gis i medhold av den, gjelder for slik virksomhet så langt de passer».

§ 1-3 i petroleumsloven

Alle lisenser som tillater selskaper og begynne letevirksomhet på begrensede områder, i tillegg til utbyggingsplaner og avvikling av drift og plattformer på felt må godkjennes på felt. Statoils virksomhet tok også opp en stor del av stortingets tid før det ble privatisert og Oljedirektoratets årsmeldinger ble frem til 2004 også behandlet av Stortinget. Det har igjennom perioden 1972-2015 vært tre forskjellige komiteer som har behandlet

utbyggingssaker på sokkelen. Den første komiteen var industrikomiteen, den andre het energi- og industrikomiteen mens dagens komite heter energi- og miljøkomiteen.

Innstillingene som komiteen behandler er kortfattet og strukturerte. De deles ofte inn i flere deler hvis det er mer enn bare selve utbyggingen som behandles. For å presisere, disse utbyggingene er konstruksjonen av plattformene som skal plasseres ut på feltet i tillegg til en utvinningsplan for de neste 30 årene av feltets levetid. Sakene kan også inneholde flere saker enn bare selve utbyggingen. Et eksempel på dette er *Innst. S. nr. 222 (2004-2005)* hvor innstillingen er delt inn i et kapittel som behandler 'utbygging og drift av Statfjord senfase' og en annen som behandler 'anlegg og drift av Tampen Link'. Sammendragene består av nyttige tall komitemedlemmene kan forholde seg til. Det informeres om hvor mye olje og gass som befinner seg i feltet, hvor feltet befinner seg og hvem som er operatør på feltet. I tillegg informeres det om ilandføringsmetode, om oljen skal transporteres inn til fastlandet med transport, om feltet skal knyttes opp mot et eksisterende transportrør eller om det skal bygges et eget transportrør knyttet til feltutbyggingen. Andre relevante tall som presenteres er, daglig produksjonstall for feltet, oppstartsår, samlede investeringer og ikke minst NOX- og CO2-utslipp. Eventuelle utgiftsposter blir også nedskrevet og før privatiseringen av Statoil ble Statens oljeselskap sin eierandel også presentert i sammendraget.

Etter sammendragene i innstillingene er det en egen del som tar for seg komiteens merknader og eventuelle fraksjonsmerknader. En fraksjonsmerknad til forskjell fra en vanlig merknad fra komiteen er at merknaden blir kun nedskrevet av en fraksjon i komiteen. Denne fraksjonen kan bestå av et flertall eller et mindretall i komiteen. Fraksjonen kan også bestå av kun ett parti. En vanlig komitemerknad vil ofte begynne slik: «komiteen har merket seg...» eller «komiteen viser til...» (*Innst. S. nr. 161 (1995-96) s.2*). En fraksjonsmerknad på sin side vil presisere om fraksjonen består av et flertall, et mindretall eller et enkelt parti. Dette kan for eksempel være «Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og medlemmet Hillgaard, har merket seg...» ved en fraksjonsmerknad fra et flertall. En fraksjonsmerknad fra et mindretall føres ned på samme måte men erstatter ordet flertall. Når fraksjonen består av et enkelt parti begynner meldingen slik: «Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til...» (*Innst. S. nr. 161 (1995-96) s. 3*). En samlet komite viser til partipolitisk enighet. Fraksjonsmerknadene går ofte inn på alt fra hvilken informasjon enkelte fraksjoner finner

relevant til hvilke tekniske løsninger utbyggerne bør bruke. Nedenfor er to eksempler på fraksjonsmerknader fra to forskjellige innstillinger.

«Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti, Svein Alsaker, viser til at Saga sine vurderinger av lokaliseringssted for driftsorganisasjoner har bedømt Bergen som tilfredsstillende. Ut fra bedriftsøkonomiske kriterier har Saga funnet at byen tilfredsstiller de krav selskapet stiller»

Innst. S. nr. 218 (1987-88) s. 13

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til petroleumsmeldingen, jf. Meld. St. 28 (2010-2011) En næring for fremtida – om petroleumsvirksomheten, og dens målsetting om å øke bruken av kraft fra land»

Innst. 356 S (2011-2012) s. 3

3.1.1 STORTINGETS ROLLE I PETROLEUMSPOLITIKKEN

Selv om ingen studier har sett direkte på stortingskomiteenes innvirkning på politiske beslutninger så har (Blichner & Olsen, 1986) sett på spørreinstitusjonens (Stortingets spørretime) innvirkning på formelle avgjørelser i petroleumspolitikken. Hensikten med uttalelser og spørsmål i Stortinget har ofte vært å påvirke utfallet til enkeltavgjørelser, en politisk modningsprosess innenfor petroleumspolitikken, fordeling av «ære og ansvar», muligheten til å overbevise politiske motstandere eller å fremheve sine egne evner og kunnskap til velgere (Blichner & Olsen, 1986: 90). Spørsmålenes evne til å fange oppmerksomheten til andre aktører er viktig. På samme måte er det også viktig å ikke stille for mange spørsmål i fare for å gå in i «klovnens rolle». Eksempelet som brukes er sammenligningen av Alexander L. Kielland-ulykken og Bravo-utblåsningen og deres effekt på videre utbygginger på sokkelen. Selv om det var flere spørsmål knyttet til Kielland-ulykken og ulykken hadde større omfang hadde Bravo-utblåsningen størst effekt i form av forsinkelser av letevirksomheten i Nordsjøen (Blichner & Olsen, 1986: 91). Komiteens innstilling til utbygginger har ikke samme mediedekning som spørretimen i Stortinget men uenighetene mellom partiene konkretiseres i mye større grad og kan lettere belyses.

3.1.3 KONFLIKTLINJER

De politiske partiene sine uenigheter baseres på såkalte konfliktlinjer, prinsipielle uenigheter mellom partier i forhold til «sentrale stridsspørsmål og konflikter i samfunnet» (Otterå, 1985: 42). Fraksjonsmerknader oppstår ofte på grunn av disse konfliktlinjene. Parter eller grupper av parti kan ha grunnleggende uenigheter om

hvordan å løse problemer og utfordringer og av og til uenigheter om noe faktisk er et problem. Petroleumpolitikken har vært et område som har hatt høy partipolitisk enighet angående hovedmålene i den langsiktige petroleumpolitikken men har vært preget av mange fraksjonsmerkander per komitebehandling. Uenighet mellom partiene var på sitt høyeste i Stortingsperioden 1974-75 (målt frem til 1985). Konfliktlinjene i petroleumpolitikken har også vært lik konfliktlinjene i politikken generelt (Olsen, 1989: 55). Det er seks konfliktlinjer i Norsk politikk som har hatt stor betydning for velgerbasen og politiske parti men kun fire av disse har vært utpreget i petroleumpolitikken.

I petroleumpolitikken finnes det som sagt fire hovedkategorier hvor konfliktlinjer oppstår. Den første kategorien er de geografiske konfliktlinjene, det vil si sentrum-periferikonflikter. Her er det konflikter mellom større og mindre byer i Norge like mye som konflikter mellom Europa og Norge. Den andre kategorien er de økonomiske konfliktene. Dette kan gjelde konflikter mellom økonomiske sektorer i Norge som finans og fiskeri og det kan gjelde konflikter i arbeidsmarkedet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Den tredje kategorien angår ideologiske konflikter. Valget mellom det private og det offentlige er en som skiller partier og valget mellom vekst og vern er en annen. Vekst vil si økonomisk vekst og vern vil si miljøvern. Generelle konflikter er en fjerde hovedkategori som gjelder 'definering av virkelighet' og hvordan for eksempel risikonivået tolkes. Den femte og siste kategorien har med virkemidler for politisk styring å gjøre. Staten har i petroleumpolitikken et sett med virkemidler, både økonomiske og legale, som kan brukes til å påvirke selskaper og utviklingen på sokkelen. I hvor stor grad disse bør brukes har det også oppstått konflikt rundt (Otterå, 1985: 56-58).

De *geografiske konfliktlinjene* oppstod i begynnelsen av den norske oljevirksomheten. Norge hadde i den tidligste fasen ingen kunnskap innenfor oljevirksomhet og var da fullstendig avhengig av hjelp utenfra landet. Behovet for ekspertise stod i konflikt med Staten sitt ønske om suverenitet og nasjonal styring over petroleumsvirksomheten. Disse konfliktene var høyest ved starten av petroleumsvirksomheten men bestod av en synkende andel av konfliktene frem til 1985 (Otterå, 1985: 59-60). Norges forhold til land rundt seg har vært viktigst for mellompartiene på Stortinget. Disse har ofte vært imot globalisering og europeisering. SP, SV og Venstre har alle vært imot EU-medlemskap. Dette har en av de to hovedkategoriene som angår sentrum/periferikonflikter hvor den første kategorien gjelder konflikter mellom nasjonal styring og globalisering mens den

andre omhandler lokalisering av virksomheten innenfor industrien. Dette kan gjelde lokalisering av industrivirksomhet knyttet til oljeindustrien, ilandføringspunkter og plasseringen av administrative hovedkontorer. I perioder med høy aktivitet på sokkelen så har innstillingene vært preget av høyere konfliktnivå når det gjelder lokaliseringen av virksomheten knyttet til oljesektoren. AP og Høyre har også vært fokusert på sentrum/periferikonflikter. Dette har i hovedsak vært knyttet til distrikts konflikter som nevnt ovenfor heller enn konflikter knyttet til EU. Geografiske konflikter som ikke gjald lokalisering holdt seg stabilt frem til 1981 før det ble en reduksjon i konfliktnivået fant sted. En av forklaringene på dette har vært at man har kommet frem til en politisk enighet om at distriktene hadde blitt styrket av politikken som var blitt ført. En annen forklaring er at partiene over tid har beveget seg nærmere hverandre, spesielt mellom Høyre og mellompartiene. Tidligere hadde KrF og SP stått mye lengre fra både Høyre og AP og denne tilnærmingen førte til en endring i konfliktnivået (Otterå, 1985: 60-63).

Petroleumpolitikken har vært preget av *økonomiske konfliktlinjer* fra begynnelsen av oljevirksomheten. Disse konfliktlinje gjelder, for det første, arbeidsmarkedskonflikter som for eksempel klassekonflikter og, for det andre, sektorkonflikter som gjelder konflikter mellom oljesektoren og andre sektorer innenfor norsk næringsliv. Konflikter som gjald arbeidsmarkedet har ikke vært til stede i petroleumpolitikken. Dette er ikke nødvendigvis fordi at det ikke har vært en konflikt i petroleumpolitikken men heller at konflikten ikke har utspilt seg i Stortingets forvaltning av oljevirksomheten. Sektorkonflikter er de konfliktene som inkluderer andre industrier. Dette kan inkludere for eksempel skips- og fiskeriindustrien. Man observerte at konfliktnivået var høyt tidlig i en tidlig fase av oljevirksomheten på grunn av at industrien var i en så rask endring. Petroleumsindustrien sin vekst har ofte kommet på bekostning av andre industrier. Det er gjort et skille mellom næringsliv som ikke er knyttet til petroleumsindustrien og de som er det. Industrien som ikke var knyttet til oljevirksomheten så et synkende konfliktnivå over årene mens fiskerinæringen sitt konfliktnivå holdt seg stabilt. Arbeiderpartiet har vært det partiet som har tatt opp denne konflikten mest (Otterå, 1985: 63-65).

Partiene har også vært delt på basis av *ideologiske konfliktlinjer*. Disse konfliktlinjene kan deles mellom to større kategorier. Den første er konflikter mellom privat og offentlig sektor og den andre er konflikten mellom vekst og vern. Konfliktlinjen mellom privat og

offentlig sektor kan videre deles inn i tre kategorier. Den første er den ideologiske skillelinjen som påvirker partienes standpunkt til om det skal gis konsesjoner eksklusivt til et statlig oljeselskap eller om dette skal deles likt mellom det offentlige selskapet i tillegg til de private. Den andre ideologiske skillelinjen angår organiseringen av offentlige institusjoner. Dette gjelder organiseringen av den offentlige forvaltningen både når det gjelder arbeidsoppgaver og forholdet mellom institusjonene. Det er hovedsakelig tre institusjoner dette har handlet om fra begynnelsen av og frem til 1985. Det er Statoil, OD og OED. OD og OED har for eksempel ofte hatt en rekke konflikter når det gjelder arbeidsfordelingen mellom instansene. Den tredje ideologiske skillelinjen angår definisjonen av nasjonale interesser. Å definere noe innenfor rammen av nasjonale interesser har vært en konfliktdependende metode. Nasjonale interesser var mest aktivt diskutert i den tidligste fasen av oljeutbyggingen (1970-75) og ble gradvis redusert etter 1977. Statoilkompromisset i 1984 har også vært med på å dempe konfliktlinjene mellom den private og offentlige sektoren. Hensikten til Statoilkompromisset gikk hovedsakelig ut på å stabilisere petroleumspolitikken over tid slik at politikken ikke ble like volatil som regjeringsendringer. Skillelinjene i denne hovedkategorien har vært en klar høyre-venstreskillelinje. De borgerlige partiene, først og fremst Høyre, har representert den private sektoren mens venstresiden har representert det offentlige i innstillingene. Konflikter innenfor denne skillelinjen har vært relativt lav for AP. SV har vært uttalt i sitt ønske om å bruke Staten, via Statoil, til å regulere og forvalte oljeressursene. Når det gjelder arbeidsfordelingen mellom instanser har ikke venstre-høyreskillelinjen vært like utpreget. Det i tillegg vært en konvergering og en enighet om arbeidsfordelingen etter 1981 (Otterå, 1985: 66-71). Den andre hovedkategorien angår vekst- og vernkonflikten. Denne kom samtidig som den grønne bølgen på slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet. Denne konflikten angår for det meste alt som har med miljøpolitikk å gjøre. Konfliktlinjen har vært konflikten mellom vern som går ut på moderat utvinningstempo, miljø, natur, klima, og økt sikkerhet. Vekst på sin side har fokusert på økt utvinningstempo, økonomisk vekst, og industri og arbeidsplasser over miljø og klima. SV og Venstre har vært mest uttalte i denne konfliktlinjen på vernsiden mens AP og Høyre har vært mest uttalt på vekstsiden. Denne konfliktlinjen var også til sammenligning med andre konfliktlinjer lav i begynnelsen av utbyggingsfasen men økte over årene. Den har også vært mer betent i områdene nord for 62. Breddegrad. Denne geografiske skillelinjen

gikk fra å være et distriktsproblem til å være et miljø- og sikkerhetsproblem (Otterå, 1985: 1971-73).

Det har også vært *generelle konfliktlinjer* som har preget de partipolitiske uenighetene over årene. En av dem har vært uenigheter rundt bruken av virkemidler for politisk styring. Konfliktene kan deles inn i bruken av legale virkemidler og økonomiske virkemidler. Med legale virkemidler menes det hvilke lover som skal gjelde for petroleumsindustrien og hvilke krav som skal stilles. Med økonomiske virkemidler menes det hvordan man skal utforme skatte og avgiftssystemet. I tillegg til disse to kategoriene så har det også oppstått konflikt angående regulering av virksomheten som hvordan man skal utforme konsesjons- og blokkssystemet og kontroll over utvinningstempo og aktivitetsnivå. Den generelle trenden frem til 1985 har vært at lover og virkemidler har vært mest aktuelt som virkemiddel i den tidligste fasen av oljevirkosomheten mens skatter og avgifter som virkemiddel har blitt mer og mer aktuelt over tid. Konfliktnivået rundt utvinningstempo og aktivitetsnivå har vært delt inn i flere fraksjoner enn som ellers har vært vanlig. Utvinningstempoet har ofte dreid seg om x antall tonn olje utvunnet per år. AP og Høyre har stått for det høyeste tempoet på 90 mill. tonn per år, SV, Venstre og SP har stått for det laveste tempoet på 50 mill. tonn per år mens KrF har tatt en mellomposisjon på 60-70 mill. tonn per år. Denne konfliktkategorien tok opp plass på 70 tallet men etter 1981 så har det ikke vært en aktuell konfliktlinje. En av grunnene til dette var at utvinningstempoet ikke ble like høyt som man hadde antatt. I 1984 lå den på 61 mill. tonn per år og det ble ikke ansett som reelt med et utvinningstempo på 90 mill. tonn per år som før flere å frem i tid etter dette. De legale virkemidlene var ikke et stort konfliktområde etter petroleumsvirksomheten ble ferdig utformet tidlig på 70-tallet men de ble erstattet av konflikter angående skatter og avgifter. Det har vært en bred politisk konsensus angående legale virkemidler men det er et klart borgerlig/sosialistisk skille når det gjelder økonomiske virkemidler. SV og FrP har skilt seg mest ut ved at SV ønsker i størst grad bruk av begge typene virkemidler i behandlingen av petroleumssaker mens FrP har ønsket minst mulig bruk av disse (Otterå, 1985: 73-77).

3. TEORI

dette kapittelet gjennomgår det teoretiske og analytiske rammeverket som skal benyttes for å tolke innholdet i fraksjonsmeldingene og komiteens holdning til utbyggingssaker på norsk sokkel. Jeg skal gjennomgå fire forskjellige perspektiv på hva som driver handlingene til de involverte aktørene i behandlingen av utbyggingssaker i Stortingskomiteen. Det første perspektivet antar at aktører er rasjonelle og at uenigheter oppstår i deres forskjellige tolkninger av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det andre perspektivet er institusjonelt. Her antas det at det finnes interne og eksterne institusjoner og strukturer som påvirker handlingsmønsteret til aktører og organisasjoner. Det tredje perspektivet antar at beslutninger som tas av aktører er påvirket av interessehevding og hestehandel mellom dem. Aktørene er til en viss grad rasjonelle men rasjonaliteten er lokal og ulik for hver aktør. Det fjerde perspektivet baserer seg på at handlinger er situasjonsbestemte og kontekstavhengig. Eksterne sjokk og hendelser vil påvirke handlingsmønsteret til aktører og man kan dermed aldri forutse adferden til aktører uten å vite hvilken kontekst den eksisterer i.

3.1 POLITIKK SOM RASJONELL SAMFUNNSPLANLEGGING

Økonomiske planleggingsteorier om hvordan man mest rasjonelt kan utnytte ikke-fornybare ressurser, forutsetter at en profittmaksimerende privat eier vil bruke ressurser slik at han maksimerer forventet nåverdi av investeringene, og at staten oppfører seg på samme måte.

(Olsen, 1989: 22)

Dette perspektivet er et som har blitt undersøkt av flere forskere (Aarrestad 1984, Bjerkholt, Offerdal & Strøm 1985) men som også har blitt diskutert i norske stortingsmeldinger som angår nasjonal petroleumpolitikk (*St. meld. nr. 25 (1973-1974)*, *St. meld. nr. 53 (1979-1980)* og *St. meld. nr. 78 (1980-1981)*). Det rasjonelle perspektivet, som også kalles for det instrumentelle perspektivet, antar at man har rasjonelle aktører eller institusjoner som er formålsrasjonelle. Det vil si at de foretar en vurdering basert på alle alternativer og konsekvenser før et valg gjennomføres (Christensen m.f, 2010: 33). En forutsetning for rasjonell samfunnsplanlegging i en petroleumpolitisk kontekst er at man må komme frem til en god definisjon på hva samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer. Det er også en forutsetning i dette perspektivet at både det private og det offentlige ønsker

å maksimere nåverdien av investeringene sine på sokkelen. Ideen er at beslutningsprosessene til oljeselskapene og myndighetene er like og at handlingsrommet til politikeren er begrenset til fordel for en systematisk oppfølging av målformuleringer. En annen forutsetning er at myndighetene har tilgang til en stor mengde informasjon og er nyttemaksimerende slik at de kan ta informerte beslutninger. Det er også forutsatt at staten handler ut ifra det som oppfattes som det samfunnsøkonomisk beste resultatet. Helst ønsker man å «reduere Stortingets handlingsfrihet» samtidig som samfunnets beste defineres som det som er det samfunnsøkonomisk beste resultatet (Olsen, 1989: 22-23).

Fra begynnelsen av oljeregimet sin opprinnelse har det blitt lagt stor vekt på informasjonsgrunnlaget til de folkevalgte på stortinget. Mye av forskningen på styringens kunnskapsgrunnlag baserer seg på noen forutsetninger om informasjon. Den første er at informasjonssystemer i seg selv er en gjenspeiling av hva vi oppfatter noe som 'viktig å vite noe om' (Alonso & Starr, 1987), Informasjonsinnhenting er begrenset av knapphet av kapasitet og tid hos de som skal vurdere informasjonen, Informasjonen i seg selv er sjeldent nøytral og informasjon kan brukes strategisk (Blichner & Olsen, 1989: 70-71). Informasjon har vært en viktig problemstilling gjennom petroleumsforvaltningens historie. Myndighetene har ofte klart å henge seg opp i det som kalles for «magiske tall» fordi de er enkle å forholde seg til. Det blir lagt stor vekt på statsrådenes informasjonskrav og at feilinformasjon tas veldig alvorlig (Blichner & Olsen, 1989: 74-88). Mye av forutsetningene for informasjon har blitt problematisert i studiene om informasjon og beslutninger i petroleumsforvaltningen men det har ikke foregått en systematisk gjennomgang av de saksdokumentene som vurderes av stortinget og komiteen som gir sin innstilling. Politikernes evne til å ta stilling til utbyggingssaker avhenger av kunnskapsgrunnlagets kvalitet samt disse aktørenes holdning til kunnskapen. Sokkelen har opplevd ulykker som har kostet liv på grunn av manglende sikkerhet men aktørenes tolkning av hvordan dette skal påvirke utbyggingssaker kan være forskjellig.

En form for rasjonell styring kan ta utgangspunkt det Peter Haas kaller for 'epistemic communities' (Profesjonelle nettsverk). Med dette mener han «et nettverk av profesjonelle med en anerkjent ekspertise og kompetanse innenfor et domene og et autoritært krav på policy-relevant kunnskap innen det domene eller feltet» (Haas, 1992: 3). Aktørene gjør dette på to måter. Den første er at medlemmene i disse

'ekspertfellesskapene' sprer ideer som holdes av et større, både nasjonalt og internasjonalt, fellesskap og bruker det til å utøve politisk innflytelse (Yee, 1996: 86). Selv om man antar at ideer klarer å påvirke på basis av meritokratiske prinsipper (Goldstein, 1993) så er fellesskapene samlet rundt fellesverdier, en felles forståelse av kausalitet og en samlet forståelse for hvilke løsninger er de riktige (Haas, 1992: 2). Aktører innenfor samme system, som for eksempel komiteene som behandler petroleumsrelaterte spørsmål, vil over tid komme frem til like løsninger på utfordringer knyttet til politikken. Dette vil også resultere i en minkende grad av uenighet over tid.

Aktørene kan i større grad over tid emulere andre aktører slik at aktører og for eksempel politikken i forskjellige land vil over tid konvergere mot hverandre. Dette ble kalt for *konvergenstesen* av (Kerr, 1983) og sa at politikktutformingen til de industrialiserende land ville gå i samme retning. Med konvergering menes det «samfunnenes tendenser til å gro mer like, utvikle likheter i struktur, prosesser og ytelse» (Kerr, 1983: 3). Tesen ble senere utvidet og spesifisert av (Bennet, 1991) som mente at denne prosessen skjedde ved forskjellige former for *emulering* (Bennett, 1991: 220). Dette skjedde for eksempel ved at stater ville adoptere politikk som hadde fungert godt i andre land. Det blir poengter at «siden deres opprinnelse har nasjoner lånt og tilpasset seg andre samfunn» (Siegel & Weinberg, 1977: 79). Med emulering menes det ikke spredning av samme politiske endringer men heller en læringsprosess hvor andre staters politikkendring og erfaringer fra denne politiske endringen adopteres i en ny form av samme politikk (Bennett, 1991: 221). En annen måte land emulerte på var ved at *elitenettverk* og politiske fellesskap. Dette er veldig likt 'epistemic communities' som ble diskutert ovenfor. Disse nettverkene vil samordne politikktutformingen slik at den offentlige politikken i forskjellige land vil se relativt lik ut (Bennett, 1991: 224). Konvergensten av politikktutforming i forskjellige land kan også være et forsøk på å *harmonisere* politikken mellom stater. Dette kan komme av at to eller flere stater anerkjenner at de er avhengige av hverandre for å kunne finne fram til en felles løsning på en utfordring. Eksempler på dette er klima og miljøpolitikk på en global skala (Bennett, 1991: 225). Internasjonale organisasjoner og fellesskap som for eksempel det EU og OECD har vært med på å trekke politikken i en felles retning (Brickman, Jasanoff & Ilgen, 1985: 302). Dette vil bety at petroleumpolitikken vil ligne mer på andre land over tid. Det kan også bety at partienes vurdering av forskjellige politikkområder innen petroleumpolitikken vil konvergere. Partier kan utvikle sine standpunkt til å være lik de andre sine eller partier kan danne grupper som støtter opp

om hverandres politikk. Emulering eller harmonisering vil føre til større grad av enighet over tid. Det vil si for eksempel at de forutsetningene som avgjør hvor oljen fra felt skal ilandføres, det vil si geografiske, økonomiske og praktiske, vil konvergere over tid.

3.1.1 EMPIRISKE IMPLIKASJONER

Hvilke implikasjoner vil antagelsen om politikk som rasjonell samfunnsplanlegging ha for Norsk petroleumspolitik? Og hvordan ville forutsetningene fungert i praksis? Til å begynne med så baserer det rasjonelle perspektivet seg på at aktørene er rasjonelle. Hvis ikke fullstendig så i alle fall i en begrenset form. Rasjonaliteten avhenger i stor grad av hvilken informasjon aktørene har tilgang til. Dette kan påvirkes av antall kilder til graden av enighet mellom kildene. Avgjørelsene vil da være knyttet til de kildene aktørene får informasjonen sin fra. Tallene som presenteres vil være avgjørende i å bestemme utfallene i behandlingen av feltutbygginger. Det som anses å være mest samfunnsøkonomisk lønnsomt vil forutsi valgene til aktørene. Det vil si at økte statsinntekter, sysselsetting og industrioppbygging for partier som anses å være vekstpartier vil være prioritert i behandlingen av utbyggingssaker. På den andre siden vil eksternaliteter som miljø- og klimaforurensing og økonomisk måtehold vil være en prioritet for vernpartiene. Til slutt kan man mulig se en konvergering av opinionen til partiene enten det er gruppedannelse eller enighet over tid. Hypoteser kan da settes opp før datainnsamlingen:

H 1.1 – Uenigheter om hva som er 'samfunnsøkonomisk lønnsomhet' knyttes opp mot informasjonskildene partiene bruker

H 1.2 – Samfunnsøkonomisk lønnsomhet danner grunnlag for fraksjonsmeldinger

Hypotesene ovenfor viser at uenighetene mellom partiene vil ha sitt utgangspunkt i informasjonsgrunnlaget. Avgjørelsene til partiene vil være sterkt knyttet til hvilken informasjon de baserer disse avgjørelsene på. Fraksjonsmeldinger som referer til fakta og statistikk vil være en god indikator på dette. Et interessant element vil også være å se på hvor informasjonen kommer fra. Om det er Staten, private selskaper eller interesseorganisasjoner. Nullhypotesen i dette perspektivet vil være at ingen av disse hypotesene vil være sanne. At Det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt har lite å si for antall fraksjonsmerknader, at kildegrunnlag ikke er viktig i partiets opinionsdannelse. De siste hypotesene forventer at

H 1.3 – Konvergens vil føre til at fraksjonsmerknader innen enkelte politikkområder vil

Forsvinne over tid

H 1.4 – Konvergens vil føre til at fraksjonsmerknader vil skille seg mellom færre partigrupper

H 1.5 – Antall Fraksjonsmerkander per utbyggingssak vil minske over tid

Kovergenstesens vil føre til to ting. Den første er at fraksjonsmerknadene bør minske over tid og at områder med middels eller høy grad av uenighet vil over tid forsvinne. Når det gjelder den første antagelsen så menes det antall fraksjonsmerknader per innstilling. Gitt at variablene ikke endrer seg så vil man generelt sett se en nedgang i antall fraksjonsmerknader over tid. Når det gjelder den andre antagelsen så vil uenigheter innenfor enkelte temaer minske eller forsvinne helt. Hvilke uenigheter kan oppstå? Statens innblanding på Norsk sokkel for eksempel kan være noe. Statens tidligere innblanding i oljesektoren vil være et resultat av at det anses som samfunnsnyttig. Hvis det oppstår store uenigheter angående dette vil disse uenighetene forsvinne over tid. Hvis en aktør mener at Statoil bør være mindre engasjert på sokkelen og den andre mener at den bør være mer engasjert så vil dette spørsmålet løses over tid. Det vil si at man vil finne flere fraksjonsmerknader innenfor Statoils engasjement på et gitt tidspunkt og at det på et senere tidspunkt vil være færre eller ingen fraksjonsmerknader innenfor dette temaet. Følger man rasjonale bak teorien så kan man se på alle aktørene som en enhet. Hvis uenigheter oppstår så kan man til en viss grad fortsatt anta at aktørene er rasjonelle men at tolkningen av det samfunnsnyttige er en prosess og at man i innstillingene er vitne til en kamp mellom ideer.

Hvis man forutsetter rasjonelle aktører slik som det er blitt ovenfor, hvordan kan man da forstå og forutse handlingsmønsteret til aktørene i Stortingskomiteene? Hvis aktører er rasjonelle så antar man at de har tilgang til lik informasjon. Informasjonen som aktørene benytter seg av vil være avgjørende for de valgene de tar. For eksempel så kan oljeprisen og oljeinntektene ha mye å si på adferdsmønsteret til aktørene. Når oljeprisen er relativt høy så vil man anta at aktørene vil prøve å begrense inntektene og veksten i tilfellet prisene i fremtiden skulle falle. Dette er for å unngå et eksternt sjokk både på oljeselskapene og oljeinntektene. Lave oljepriser vil gjøre aktører mer tilbøyelige til å lytte til oljeselskapene sine oppfordringer og ønsker. Informasjon fra enkeltfelt kan også påvirke aktører. Størrelsen på felt for eksempel vil ifølge teorien ikke påvirke aktørenes

handlingsmønster. Dette er fordi aktørene bør komme til samme nyttemaksimerende konklusjon uavhengig av størrelse. Det bør heller ikke være konkurrerende informasjon mellom det private eller det offentlige. I tilfelle uenigheter angående informasjon oppstår så er rasjonaliteten til aktørene begrenset. Referanser til informasjon fra forskjellige kilder i fraksjonsmeldinger vil bane vei for flere uenigheter. Hvis vi deler kildene opp i private kilder (oljeselskaper), offentlige kilder (direktorater og departementer) og interesseorganisasjoner (f.eks. miljøvernorganisasjoner), så kan man se for seg at en fraksjonsmerknad tar for seg informasjon fra et privat oljeselskap om at en utbyggingsløsning er mer kostnadseffektiv enn den offentlige løsningen så vil man i neste steg se fraksjonsmerknader som anbefaler den private løsningen. Fraksjonsmerknader som angår informasjon er uenigheter i hva aktørene anser som relevant når de tar avgjørelser. I følge denne teorien så vil fraksjonsmerknader ikke oppstå hvis aktørene har tilgang til samme informasjon.

3.2 POLITIKK SOM INSTITUSJONELLE RUTINER

Dette perspektivet kan også bli kalt det institusjonelle perspektiv. En måte å forstå dette perspektivet er at normer og ytre omgivelser påvirker adferden til institusjonene (Christensen m.f, 2010:75). Et annet utgangspunkt er at ut ifra institusjonens rutiner og juridiske lover kan man forutsi institusjonens atferd (March & Simon, 1958: 143). Institusjonelle rutiner er ikke nødvendigvis nøytrale siden de også har en tilknyttet verdi. Disse rutinene kan være normbaserte og kan ta lang tid å endres (Olsen, 1989: 24-25). Rutinenes verdi kommer fra rutinenes opprinnelse. Dette kommer av hva institusjonen selv synes å være et effektivt middel for å nå et mål i tillegg til innholdet til de opprinnelige målene (Selznick, 1957). Dette perspektivet vil forstå institusjonelle rutiner i petroleumssektoren som stabile og med en tillagt verdi i rutinene. I tillegg vil de institusjonelle endringene ha en slags underliggende verdi i seg selv. Dette kan for eksempel være (Slagstad, 1987) sitt skille mellom den liberale og den sosialdemokratiske forståelsen på politisk og privat bundethet eller fleksibilitet. Den norske petroleumssektoren har tidligere søkt å ha en så lang horisont som mulig (*St. meld. nr. 40 (1982-1983)*) men i virkeligheten så vil en institusjon aldri være nøytral når den blir formet (Olsen, 1989: 25). Det vil si at de opprinnelige ti oljebudene kan ha blitt påvirket av kortsiktige mål så mye som langsiktige. De ble utformet ut ifra hva aktørene anså som viktig på det tidspunktet. Institusjoner kan ha verdier nedfelt i lovverket de er basert på. Disse institusjonene «reflekterer et sett av dominante ideer oversatt gjennom

lovmekanismer inn i formelle statlige organisasjoner» (Goldstein, 1988: 181-182). (Scott, 1987) kalte det for institusjoner som var preget av en *organisasjonsstruktur*. Dette fenomenet er ikke utforsket i like stor grad, men tanken er at en organisasjon bærer preg av perioden den ble opprettet i. Inkorporeringen av en organisasjonsstruktur er ideen om at det ikke finnes en konsensus i omformingen av en organisasjon men at komplekse nettverk og omgivelser fører til uforutsigbare endringer (Scott, 1987: 505).

Over tid forekommer det også en profesjonalisering av en organisasjon, eller en komite, sine oppgaver. Denne endringen kalles for det normative press (*normative pressure*). Dette kan bli påvirket av profesjonens formelle utdanning og verdensforståelse fra universiteter som er knyttet opp mot organisasjonen. I tillegg kan organisasjonen påvirkes av profesjonsnettverket organisasjonen er knyttet opp mot (DiMaggio & Powell, 1983: 150-152). (Larson, 1977) og (Collins, 1979) beskriver for eksempel profesjonaliseringen av organisasjonsmedlemmenes kamp om å «definere forholdene og metodene i arbeidet deres» (DiMaggio & Powell, 1983). Denne prosessen forsterkes ofte ved at organisasjoner ansetter gjerne de som har utdanningsbakgrunn som andre i organisasjonen. «De profesjonelle», som (Perrow, 1974) kalte dem, ender ofte opp med å ha det samme språket, den samme kleskoden og de samme vitsene (DiMaggio & Powell, 1983). Det finnes også organisasjoner som innretter seg omgivelsene fordi de selv vil dette. Dette er dette (Scott, 1987) kaller for *bekreftelse av organisasjonsstrukturen*, når en organisasjon søker bekreftelse, godkjenning eller autorisering oppover i systemet ikke fordi de er pålagt å gjøre det men fordi de ønsker det selv. Med autorisasjon menes delegeringen av autoritet fra en overordnet enhet (Dornbusch & Scott, 1975: 56-63). Komiteen som behandler utbyggingssakene kan altså påvirkes av organisasjoner som er eller anses å være høyere i det institusjonelle hierarkiet. En måte å registrere en slik oppfattelse kan være en fraksjonsmerknad som referer til en høyere autoritet som De Forente Nasjoner (FN), EU, Regjeringen eller til og med fagdirektorater eller private selskaper.

Tvangspreget isomorfisme (Coercive isomorphism) er en prosess hvor en organisasjon endres på grunn av formelt eller uformelt press fra en annen organisasjon den er avhengig av. Denne endringen kan bli påtvunget en organisasjon eller organisasjonen kan bli overbevist om at endringen er nødvendig. Kategorien tar utgangspunkt i (Meyer & Rowan, 1977) sin forskning på de eksterne omgivelsene sin effekt på en organisasjon. (Scott,

1987) hadde også en slik kategori som han kalte for *Ileggelsen av organisasjonsstrukturen*. Den er mer snever i og med at den kun omfatter det lovpålagte som kommer i form av en organisasjonsendring eller opprettelsen av et nytt kontor eller en ny organisasjon (Scott, 1987: 501-502). Det uformelle presset som Scott sin kategori ikke inneholder kan beskrive nabolagsgrupper som må danne et hierarki for å få tilgang til kapital fra øvrige organisasjoner (Milofsky, 1988) eller egalitære organisasjoners dilemma når de må opprette en organisasjonsstruktur i møte med andre hierarkiske strukturer (Kanter 1972, Rothschild-Whitt 1979, DiMaggio & Powell, 1983). Et eksempel på dette er Kyoto-avtalen, som pålagte land å kutte i klimagassutslipp. Andre ratifiserte internasjonale avtale er også eksempler på tvangspreget isomorfisme.

Generelt kan disse organisasjonene som ble nevnt også beskrives som institusjonelle omgivelser. Dette har ikke vært like mye utforsket i den norske petroleumssektoren og liten forskning har fokusert på de store trendene (privatisering, deregulering, globalisering etc.) sin påvirkning på politikktutforming. Utgangspunktet i institusjonelle omgivelsesperspektivet går ut på at «organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet» (Christensen m.fl, 2009: 75). Organisasjoner utformes av omgivelser som preger kulturen på en slik måte at de etablerer ideer om hva som er riktig og tilpasser organisasjonsstrukturen og kulturen for å skaffe seg legitimitet, stabilitet, ressurser og økt sjanse for overlevelse (Meyer & Rowan, 1977: 340). Dette har likhetstrekk med tvangspreget isomorfisme, men privatisering for eksempel har ikke vært tvangspreget men heller en retning verden har beveget seg i.

Europeiseringen er også et eksempel på en slik effekt. Siden slutten av 70-tallet har myndigheter i Europeiske land gått i retning mot økt konkurranse og penge- og finanspolitisk integrering med den Europeiske Unionen (EU) som har ført til en endring i myndighetenes måte å regulere næringslivet på (Majone, 1997: 139). Europeisering og globalisering kan også sees på, som (Chandler, 1962) sa, en større strategi som strukturen følger (Majone, 1997: 139). EUs politiske føringer har hatt en vekst som har påvirket politikktutforming til enkelte sektorer I ulik grad. Føringer innen sosialpolitikk for eksempel har vært begrenset mens innenfor konkurransepolitikk har førti år etter signeringen av en antimonopollov og opprettelsen av «The Federal Cartel Office» har påvirket alle medlemmene av EU som i dag har en konkurransepolitikk knyttet til

denne lovgivningen (Majone, 1997: 145). Globalisering har også ført med seg en globalisering av hvordan myndigheter velger å regulere enkelte sektorer (Braithwaite & Drahos, 2000: 8). Det har ikke blitt sett på hvordan disse trendene har påvirket rutinene og politikktutformingene i petroleumssektoren. Selv om disse større strategiene kan betegnes som institusjonaliserte omgivelser så finnes det også en tese som tar utgangspunkt i at stater emulerer hverandre ved å velge politikk som har fungert i andre samfunn.

En annen slik påvirkningskraft er privatisering som nevnt tidligere. Privatisering kan ha en todelt definisjon. En ofte brukt definisjon er «en generell innsats for å redusere graden og bredden til myndighetene» (Howlett & Ramesh, 1993: 19). Årene mellom 1985 og 1995 så en overveldende neo-liberal oppvåkning (Bradford, 1999: 18). Mye av grunnene til at myndigheter privatiserte var en generell svikt i forvaltningen av statselskaper. Antakelsen var at disse bedriftene kunne bli drevet av private og staten kunne så bruke andre midler til å regulere virksomheten (Majone, 1997: 144). I Kina for eksempel har strukturen og institusjonene bidratt til å fremme en økonomisk politikk som kan kalles 'rammeverk' politikk. Med dette menes det ideer som hedrer markedskreftene som effektive, selskaper som autonome og en teknokratisk ekspertise som skjer på en 'armlengdes' avstand (Bradford, 1999: 19). Privatisering kan sies å være en strategi og det kan sies at 'Struktur følger strategi og komplekse strukturer følger en sammensetting av flere grunnleggende strategier' (Majone, 1997:139).

Ideer og institusjonelle omgivelser har en evne til å påvirke hva som kommer på agendaen, hvilke politiske virkemidler som brukes og hvilke beslutninger som tas. Økonomen John Maynard Keynes konkluderte med at «ideer skaffer seg en ekstraordinær makt til å reorientere kursen til den offentlige politikken» (Keynes, 1936: 383). I ettertidskrigen ble «økonomene» ledende innen å definere beslutningsmodeller og «antakelser fra økonomien har dominert, med det resultat at analysene ofte har bygd på ufullstendige eller misvisende antakelser om politiske og institusjonelle forhold (Olsen, 1989: 22). Slike endringer som ble nevnt ovenfor kan også registreres i fraksjonsmeldingene. Globalisering, privatisering og Europeisering er også en form for konvergens, men endringen skjer først på et institusjonelt nivå. Det vil si at fraksjonsmerkene vil påvirkes av målendringer og endringer i organisasjonsstruktur.

(Scott, 1987) forsøkte også å kategorisere endringer der normativt press fra institusjonelle omgivelser ikke fant sted. Den første kategorien er det som ble kalt for *tilskyndelsen av organisasjonsstruktur*, når en overordnet organisasjon ikke har autoriteten eller evnen til å påvirke underliggende organisasjoner og dermed prøver å påvirke atferden ved en incentivordning som går utenom den hierarkiske strukturen. Denne måten å påvirke på viser seg å ikke ha en effekt på lengre sikt. (Scott, 1987: 503-504). Et eksempel kan være globale klimakvoter. Den andre kategorien er *anskaffelsen av organisasjonsstruktur* hvor en leder endrer organisasjonsstrukturen til noe som er mer passende i forhold til det moderne, tidsriktig og profesjonelt. (Scott, 1987: 504-505). Her har det blitt gjort en del studier innenfor den norske petroleumssektoren før. Styring av petroleumssektoren har tidvis skjedd gjennom bevisst institusjonsutforming for eksempel ut ifra

'Hvilke organer man skal ha, hvordan arbeidsoppgavene skal fordeles mellom dem, hvordan saksområder skal samordnes eller holdes adskilt, hvordan forholdet mellom organene skal være når det gjelder over-underordning, hvordan organiseringen i avdelinger, kontorer og stillinger skal være og hvordan myndighet og ansvar skal fordeles internt'

(Olsen, Roness & Sætren, 1989: 94)

Dette er noe som har vært en bevisst i den tidlige fasen av oljevirkomheten. Organiseringen av petroleumsvirksomheten blir for eksempel i *St. meld. Nr. 73 (1983-1984)* ansett som helt sentral og i samfunnets interesser. Det har vist seg at mindre partier har vært mest endringsvillige i norsk petroleumspolitikk men at forslagene ikke blitt møtt med noen interesse og har i enkelte tilfeller blitt møtt med motstand fra de større partiene (Blichner & Olsen, 1986: 88, Olsen, Roness & Sætren, 1989: 96).

Organisasjoner er ikke bare påvirket av sitt ytre miljø og større trender innenfor politikktutforming. Organisasjoner i seg selv lærer fra erfaring, de forbedrer rutiner og oppdaterer målene sine over tid (Levitt & March, 1988: 319). I Norges utredning av petroleumsloven, *NOU 1979:43*, inneholder for eksempel en sammenligning av ti forskjellige land sine petroleumsregimer (NOU 1979:43 s. 149-169). Teorien om organisatorisk læring bygger på tre observasjoner. Den første er at «adferden til organisasjoner er basert på rutiner» (Levitt & March, 1988: 320). Det andre er at organisasjoner er avhengig av historien sin og det tredje er at organisasjoner er

målorienterte. Det har blitt forsket mye på målformulering i norsk petroleumspolitik. Disse målene kan være institusjonsbestemte med lokal rasjonalitet, de kan være situasjonsbestemte og de kan være bestemt på grunnlag av interesser og makt (Olsen, 1989: 46-47). Organisatorisk læring er til å begynne med erfaringsbasert men organisasjoner kan havne i det som kalles for en *competancy trap* hvor en vellykket rutine blir oftere brukt og dette som en konsekvens diskriminerer andre rutiner og måter å løse noe på (Levitt & March, 1988: 322). (Majone, 1996) fant at i enkelte tilfeller så ble utøvingen av offentlig kontroll over nasjonale selskaper viste seg å være så vanskelig at hovedmålet for nasjonale selskapers opprinnelse nesten ble glemt (Majone, 1996: 11-15). Vanskelighetene med å regulere via offentlig eierskap viste seg så vanskelig at industrivirksomhet ble mer og mer styrt av markedskrefter og myndighetene i stedet fokuserte på å utvikle regler som skulle håndheves av myndighetene (Majone, 1997: 144)

Eksperter innad i organisasjoner kan bli overbevist over nye ideer for å så ta disse med seg videre med seg til utformingen av politikk (Hall, 1989: 365). Når en ide har fått feste så kan institusjonene som består de overbeviste ekspertene påvirke hvilke ideer som får tilgang til politikktutformingen. Institusjonene kan i tillegg ansette og forfremme bærerne av disse ideene slik at ideene får en større påvirkning i den byråkratiske prosessen (Yee, 1996: 92). De kan også gjøre det motsatte ved å begrense tilgangen til personell med alternative synspunkt (Weir, 1992: 192-193).

3.2.1 EMPIRISKE IMPLIKASJONER

Hvordan vil dette perspektivet utgi seg i behandlingen av utbyggingssaker på sokkelen? Organisasjoner og deres mål er to institusjoner som kan påvirke aktørenes adferd og gi utslag som fraksjonsmerknader. Organisasjonen i dette tilfellet er komiteen som behandler utbyggingssakene og en endring i denne organisasjonen eller organisasjonsstrukturen vil ifølge dette perspektivet gi utslag. Mål og målendringer vil også kunne gi utslag i behandlingen. Ofte når komiteen som behandler utbyggingssakene endres så kan mål fra andre sektorer tas inn i betraktning gitt at sektorene har en relasjon til hverandre som for eksempel industri, klima og finans. Større og eksterne institusjonelle endringer vil og kunne påvirke komiteen og registreres i fraksjonsmerknadene. Noen hypoteser kan dannes basert på disse antagelsene. De to første har med institusjonelle mål å gjøre.

H 2.1 – Mål i petroleumspolitikken påvirker dannelsen i fraksjonsmerknader

H 2.2 – Ulike tolkninger av mål eller motstridene mål vil danne grunnlag for fraksjonsmerknader

Der er i tillegg to hypoteser som forventer et handlingsmønster basert på institusjonelle endringer.

H 2.3 – Institusjonelle endringer vil endre innholdet i fraksjonsmerknader

H 2.4 – Institusjonelle endringer vil skape fraksjonsmerknader innenfor nye politikkområder

Hvis institusjonene sin adferd hovedsakelig påvirkes av institusjonsmål og, over tid, endringer i organisasjonsstrukturen og ytre omgivelser så vil innholdet i fraksjonsmerknadene fortelle oss noe om hvor viktig dette er. Referanser til målsettinger i petroleumpolitikken antas å være rutine og eventuelle endringer både i målsettinger, omgivelser og institusjoner antas å gi utslag i fraksjonsmerknadene. Motstridende mål vil og ulik tolkning av målene vil også danne grunnlag for fraksjonsmerknader.

De empiriske implikasjonene av dette er at endringene i innholdet i fraksjonsmeldinger vil ha sitt utgangspunkt i institusjonelle endringer og endringer i målsettinger. Ta for eksempel de tre endringene i de institusjonelle omgivelsene fra 1971 frem til i dag, europeisering, privatisering og globalisering. Det antas at Norge har blitt påvirket av endringen i disse omgivelsene. I tillegg var petroleumpolitikken var dannet i en periode med stor grad av nasjonal styring. Dette er de opprinnelige omgivelsene 'petroleumsinstitusjonen' ble dannet under. Dette kan føre til flere handlingsmønstre. Den første er at fraksjonsmerknadene vil alltid bære preg av en kamp mellom internasjonalisering, privatisering og europeisering på den ene siden og nasjonal styring på den andre siden. Det er vanskelig å si noe om antall fraksjonsmeldinger vil øke eller minske i antall men ut ifra teorien kan man anta at konflikten vil vedvare. Et annet potensielt handlingsmønster er at man får på et tidspunkt et økende antall fraksjonsmerknader som angår nasjonal styring vs. endringer i omgivelsene før de senere forsvinner ettersom uenighetene 'løser seg'.

De interne endringene vil også påvirke innholdet i fraksjonsmerknadene. Med interne endringer så menes ikke sammensetningen av de regjerende partiene eller partiene på Stortinget. Men heller sammensetningen i Komiteen, Olje- og energidepartementet og de underliggende etatene. Dette kan også sees i sammenheng mål og endringer i mål. For eksempel, da utbyggingssaker på sokkelen gikk fra å bli behandlet av industrikomiteen til

å bli behandlet a miljø- og energikomiteen er det mulig at flere endringer i handlingsmønsteret til aktørene fant sted. Siden mål påvirker aktørene så vil endringer i mål også endre innholdet i fraksjonsmerknadene i innstillingene. Altså hvis en god del fraksjonsmerknader omhandlet oppbyggingen av ny industri, så ville konsekvensen av å fjerne målet om å ta hensyn industrioppbygging (tredje oljebud) være at fraksjonsmerknader innenfor dette temaet forsvant. På motsatt side så ville et nytt mål, som for eksempel en reduksjon i klimagassutslipp, føre til flere fraksjonsmerknader rundt dette temaet. En annen faktor som kan påvirket innholdet vil være motstridende mål. Målet om industrioppbygging, spesielt industri rettet mot oljeindustrien, er ofte i konflikt med målene om å ivareta klima og miljø. Dette vil naturligvis føre til flere fraksjonsmerknader. Interne endringer som å fjerne industrikomiteen og opprette miljø- og energikomiteen vil da også føre til helt nye konflikter. Dette er fordi miljøhensyn og energiforvaltning som oftest er i konflikt med hverandre.

3.3 POLITIKK SOM INTERESSEHEVDING OG FORHANDLING

I dette perspektivet er det flere aktører som ønsker å forme petroleumspolitikken og hver av aktørene har sine egendefinerte mål og kriterier for hvordan den skal formes. Her er det ikke nasjonale mål som gjelder men enkeltaktørenes egne interesser og verdier. Man antar også at de forskjellige aktørene opererer med forskjellige kriterier og mål og at dette fører til en form for konflikt mellom partene noe som kan påvirke utfallet. Politikkutformingen vil da være et resultat av forskjellige interesser, ressurser, allianser og forhandlingen mellom partene. (Olsen, 1989: 26). Dette forutsetter et spesialisert miljø som fokuserer på lønnsomhets- og effektivitetsargumenter. Aktørene trenger ikke å ha samme mål eller å ha samme informasjonsgrunnlag. Informasjonsgrunnlaget kan derimot være et redskap i seg selv under forhandlingsprosessen (Blichner & Olsen, 1989: 71). Perspektivet antar også at politikkutformingen i petroleumssektoren er en maktkamp som ikke er basert på samme informasjonsgrunnlag og forutsetninger. Selv om det rasjonelle perspektivet også kan være basert på forskjellige målsettinger så tilsier dette forhandlingsperspektivet at utfallet påvirkes av forhandlingene og maktkampen i seg selv og ikke nødvendigvis pragmatisme. Forhandlingene kan begynne i et lukket rom fra der kan antall aktører øke og forhandlingene kan da for eksempel «sosialiseres» eller «privatiseres» som vil påvirke hvor offentlig debatten skal være (Olsen, 1989: 27).

Aktører kan basere sine beslutninger på institusjonelle mål og lokal rasjonalitet. Dette vil si at beslutningsgrunnalger tas av desentraliserte og autonome kontorer som «identifiserer seg med og føler ansvar for et begrenset antall mål» (Olsen, 1989: 46). Konsekvensene av dette er at beslutningene som tas av institusjonene blir definert forskjellig og dermed ikke alltid er konsistente. På den andre siden så bidrar desentraliseringen mer fagbaserte avgjørelser og mindre konflikt mellom aktørene (Olsen, 1989: 46). Det forutsettes ofte at de forskjellige institusjonene er enige for at minst mulig konflikt kan oppstå. Et eksempel som belyser dette er uenighetene mellom myndighetene og Statoil i sikkerhetsbestemmelser ved utbyggingen av Statfjord B-plattformen. Statoil syntes at kravene som oljedirektoratet stilte var alt for strenge (Olsen, 1989: 51). I dette tilfellet må de politiske aktørene ta en beslutning på basert på denne uenigheten, noe som mest sannsynlig kan føre til konflikt i form av ideologiske uenigheter og fremhevning av partipolitikk. Partier kan altså ha individuelle tolkninger på hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt som kan danne et grunnlag for uenigheter i behandlingen av utbyggingssaker og dermed danne grunnlaget for fraksjonsmerknader.

Selv de mest konkrete målene må til slutt avveies av de politiske aktørene og deres tolkning av disse målene. I det politiske systemet så må aktørene forholde seg til målene i petroleumspolitikken og deres egen partipolitikk og partikoalisjoner. Selv et slikt mål som nasjonal interesse kan være et omstridt begrep som gir opphav til konflikter (Olsen, 1989: 47). To aktører kan for eksempel begge være for et bedre samfunn for befolkningen men være uenige om de private eller det offentlige best sikrer dette for befolkningen. Dette perspektivet kan veldig godt forklare konflikter som oppstår når begge aktørene begrunner sitt standpunkt i samme målformulering. Den ene aktøren kan mene at mer statlig aktivitet på sokkelen er best for samfunnet mens den andre aktøren kan mene at den private aktiviteten er best for samfunnet.

3.3.1 EMPIRISKE IMPLIKASJONER

Hvilke funn kan vi forvente basert på denne forklaringsmodellen? En videre nyansering av politiske skillelinjer i politikken er å benytte de konfliktlinjene som ble presentert i bakgrunnskapitelet ovenfor. De partipolitiske konfliktlinjene er, som ble beskrevet, delt mellom fire kategorier. Disse er den geografiske, økonomiske, ideologiske og generelle konfliktlinjen. Det forventes da at disse skillelinjene i tillegg til sammensetningen på både Stortinget og i Regjeringen vil kunne påvirke hvilke konflikter som vil påvirke innholdet i

fraksjonsmerkknadene i innstillingene. Gitt at man deler partier inn i grupper hvor interesser og individuell måloppnåelse er første prioritet. Hvilke partier og antall partier som sitter på Stortinget og som er i Regjeringen vil da kunne påvirke adferden til komiteen og antall fraksjonsmerkknader. I tillegg, siden regjeringer kan ha forskjellig sammensetting så antas det at Regjeringer som inkluderer både vekst og vernpartier vil ha færre fraksjonsmeldinger i innstillingene. I tillegg, gitt at partidisiplinen er sterk, vil ikke ha noen fraksjonsmerkknader som skiller vekst og vernpartier som regjerer. Hvis partier fungerer som støttepartier vil man se middels til maksimalt antall fraksjonsmeldinger. Støttepartiene kan velge å støtte opp om Regjeringens politikk eller de kan velge å ta avstand fra den. Ut ifra dette kan man legge frem noen hypoteser om handlingene til aktørene i komiteene.

H 3.1 – Regjeringssammensettingen vil påvirke antall fraksjonsmerkknader i innstillingene

Basert på modellene som er presentert nedenfor (Tabell 3.1) så vil hvem som sitter Regjering sammen påvirke Hvis Regjeringen består av en sammensetting av partier med kun en type ideologi så vil man ha et relativt stort antall fraksjonsmerkknader. Dette vil være fordi mindretallet vil ønske å bli sett i tillegg til at det forventes at politikken ikke vil ha like store konsekvenser som hvis de var i et flertall.

Tabell 3.1

	Flertallsregjering	Mindretallsregjering	Regjering med Støtteparti
Ingen interne konfliktlinjer	Max. Antall fraksjonsmerkknader	Min. Antall Fraksjonsmerkknader	Middels antall fraksjonsmerkknader
Interne konfliktlinjer	Min. antall fraksjonsmerkknader	Min. Antall fraksjonsmerkknader	Middels antall fraksjonsmerkknader

den andre situasjonen hvor Regjeringen består av et mindretall på Stortinget vil det være færre antall fraksjonsmerkknader. Antagelsen er, gitt at resten av partiene er samstemt, at den reelle makten til flertallet fører til økt samarbeid utenfor komiteen og mindre etterspørsel etter uenighet i komiteehandlingen. Uenigheten trekkes ut av komiteen og over på selve avstemmingen på Stortinget. En Regjering kan i tillegg ha støttepartier. I slike tilfeller forventes det et middels antall fraksjonsmerkknader. Dette er fordi en

støtteerklæring vil føre til en viss disiplin og lojalitet men at støttepartiene samtidig ønsker å fremvise sin politikk hvis det finnes en reel avstand mellom partiene i Regjering og støttepartiene.

H 3.2 – Konfliktlinjer vil påvirke dannelsen av fraksjonsmerknader

De geografiske konfliktlinjene har vært delt inn i to hovedkategorier i det som også kalles for sentrum/periferikonflikten. Den første er en konflikt mellom nasjonal styring og globalisering og den andre er en lokaliseringskonflikt. Det nevnes at lokaliseringskonflikter øker i omfang når aktiviteten på sokkelen er høy. Det er også et skille mellom de store partiene som på sin side har vært mindre opptatt av lokaliseringsspørsmål i forhold til mellompartiene som har vært veldig opptatt av det. Partiene har også etter 1981 beveget seg nærmere når det gjelder lokaliseringspolitik. Oljeprisen har vært på høyt historisk nivå frem til 1985-86 og hva som skjer når oljeprisen faller har ikke blitt studert tidligere. Det blir et spørsmål om man antar at partier kjemper like hardt for sin politikk når ressursene er færre eller om de velger en mer pragmatisk fremgangsmåte. Siden partier har evnen til å samarbeide og være pragmatiske når de er i et regjeringssamarbeid forventes det også at det er i alle partiers interesse å være pragmatiske når oljeprisen og aktiviteten på sokkelen faller. I det tilfellet vil man også forvente at lokaliseringskonflikter vil vende tilbake rundt 2001 når oljeprisen begynte å stige igjen og at dette vil være en vedvarende konfliktlinje frem til 2015. Det er vanskelig å si noe om globaliseringsspørsmålet siden eierskapet på felt allerede er avgjort før man har vedtatt en utbyggingsplan. Statoils eierskapsandel anses ikke som et sentrum/periferispørsmål.

De økonomiske konfliktene innebærer konflikter som angår arbeidsmarkedet og konflikter mellom oljeindustrien og andre industrier som påvirkes av oljevirksomheten. Det har ikke vært noen konflikter knyttet til arbeidsmarkedet som lønns- og arbeidsforhold og det antas heller ikke at det vil tas opp i noen av innstillingene frem til 2015 heller. Dette er fordi disse konfliktene er antageligvis blitt gjort opp utenfor disse instansene. Når det gjelder konflikt mellom andre industrier så har majoriteten av disse konfliktene angått fiskeriindustrien. Disse har vært avtagende over tid og har hovedsakelig blitt tatt opp av AP. Det forventes at denne trenden fortsetter men at fiskerikonflikter kan blusse opp når det bygges i nye områder i Norge.

De ideologiske konfliktene angår konflikter mellom privat og offentlig sektor. Dette gjelder tre underkategorier som konflikter mellom privat og statlige oljeselskaper, definisjonen av nasjonale interesser og arbeidsfordelingen mellom offentlige instanser (Statoil, OED og OD). I tillegg er det konflikter mellom vekstpartier og vernpartier. Generelt så antas det at de ideologiske konfliktlinjene vil vedvare helt frem til i dag siden disse kommer opprinnelig fra partiene selv. Disse konfliktlinjene kan endre eller forsvinne kun hvis nye partier blir representert i komiteen eller partier forsvinner ut. Gitt at det har vært privatiseringstrend over tid så kan det antas at konflikten mellom det offentlig og det private tar mindre og mindre plass i innstillingene. Privatiseringen av Statoil i 2001 fjernet staten sin mulighet til å kunne påvirke petroleumssektoren via et statlig oljeselskap. I tillegg så påla Statoilkompromisset at partiene skulle jobbe for kontinuitet over tid slik at behandlingen ikke skulle volatil og endres etter regjeringsskifter. Definisjonen av nasjonale interesser og utformingen av offentlige institusjoner vil antageligvis ikke ta like mye plass i innstillingene som angår utbygginger på sokkelen. Dette er fordi nasjonale interesser er ofte et filosofisk spørsmål og utforming av institusjoner et spørsmål som ofte svares i et annet forum. Når plattformer utvikles og er klar til å bli bygget så kan det være for sent til å ta opp hva nasjonale interesser hvis ikke det brukes til å underbygge en fraksjon sin argumentasjon. Utformingen av nye institusjoner antas det også hovedsakelig skjer utenfor innstillinger som angår utbygginger. Den andre hovedkategorien, vekst/vernkategorien, vil i motsetning til offentlig/privatkategorien ta større plass i innstillingene over tid. Gitt at miljø og klima har tatt større plass i den offentlige diskursen over årene frem til i dag antas det at utbygginger av oljeplattformer påvirkes av denne trenden. Gitt at hver ny plattform fører til en betydelig økning i CO₂-utslipp så vil innstillingene, etterhvert som klima og miljø blir mer aktuelt over årene, ha en økende grad av konflikt. En annen forventning er at det blir akutte økninger i konfliktnivået når det behandles utbygginger som skjer nord for 62. breddegrad og når det behandles utbygginger på felt som ikke tidligere har hatt oljevirkosmhet.

De generelle konfliktlinjene er de som angår statens bruk av både legale og økonomiske virkemidler i tillegg til generelle konflikter rundt utvinningstempo og aktivitetsnivå. Hovedtendensen frem til 1985 var at de legale virkemidlene var en konfliktlinje som forsvant tidlig ettersom det oppstod en konsensus rundt dette mens de økonomiske virkemidlene, virkemidler som angår skatter og avgifter, tok større plass over tid. Om

konfliktlinjer rundt bruken av disse virkemidlene vil oppstå i innstillinger som gjelder utbygginger av plattformer og felt gjenstår å se, men det antas at disse konfliktene hovedsakelig i tidligere faser av forvaltningen. Kravene til utbyggerne stilles av fagorgan som oljedirektoratet og virkemidler som skatter og avgifter vil nok sannsynligvis ikke endres når man behandler selve utbyggingen av et felt. Utvinningstempo og aktivitetsnivå derimot vil antageligvis være en større kilde til konflikt gitt at både tempoet og aktiviteten økes for hver utbygging. Det forventes her at konfliktlinjene vil deles på samme måte som konfliktlinjen mellom vekst og vern.

3.4 POLITIKK SOM TOLKNING AV SITUASJONSBESTEMTE HENDELSER

Dette perspektivet tar utgangspunkt i at det kan skje uforutsette hendelser og når aktørene må ta stilling til det så har de ulik grad av rasjonalitet og oversikt (Olsen, 1989: 28). Et lignende men mer ekstremt perspektiv er (March & Olsen, 1979) sin garbage can modell. Perspektivet baserer seg i større grad på irrasjonalitet enn det (Olsen, 1989) gjør og antar at man ikke kan forutse hvilken retning en politikk skal ta (Howlett, Ramesh & Perl, 2009: 151-153). Forskjellen fra garbage can modellen er at her opptrer politikere mer eller mindre så rasjonelle som de kan (Olsen, 1989: 28). Man utgangspunkt i at hendelser kan være uforutsigbare og uforutsette. Dette kan påvirke handlingsrasjonaliteten til aktørene. Klarheten i målformuleringen er også en viktig forutsetning for at aktørene skal kunne handle mest mulig handlingsrasjonelt. Utfallet i forhandlingen mellom aktørene kan påvirkes dersom aktører i stor grad går inn og ut av en pågående beslutningsprosess, det eksisterer mange uklare, politikkformuleringen ikke forstås optimalt, den analytiske kapasiteten er tilstrekkelig til å håndtere kompleksiteten i saken eller det eksisterer inkonsistente målformuleringer og at det ikke har blitt opprettet rutiner for beslutningsprosessen (Olsen, 1989: 28).

Dette perspektivet tar utgangspunkt i de politiske aktørenes begrensede tid og oppmerksomhet og konsekvensene det har for å danne seg konkrete langsiktige mål i petroleumspolitikken. Utbyggingssaker i petroleumssektoren er spesielt krevende og tekniske og noe som forsterker denne tendensen hos de folkevalgte. Aktørenes oppmerksomhet vil i dette tilfellet kun rettes mot hendelser eller områder etter en ulykke eller større hendelse på sokkelen (Olsen, 1989: 46). Det kan også tenkes at i dette perspektivet vil aktørenes forhold til «magiske tall» forsterke konflikter og uenigheter. Større ulykker på sokkelen vil øke konfliktnivået basert på de politiske aktørenes

uenigheter innen hvor viktig det er med økt sikkerhet. Større oljeprisfall og fall i Statens petroleumsinntekter kan tvinge frem konflikter basert på Statens rolle i og involvering i beslutninger på sokkelen. Likeså kan større klima og miljøkonferanser eller perioder hvor disse temaene i større grad blir satt på agendaen tvinge frem konflikter hvor petroleumsutbygginger settes opp mot miljø og klima.

Den andre tilpasningstypen er *mimetic processes* hvor en organisasjons tilpasning skjer på basis av usikkerhet. Dette kan være fordi målene eller midlene er tvetydige eller uklare og det fører ofte til at organisasjonen da tilpasser seg omgivelsene av den praktiske årsaken at det er den letteste løsningen (DiMaggio & Powell, 1983: 151-152) Denne tilpasningen tar utgangspunkt i (March & Olsen, 1979) og (Cyert & March, 1963) som omhandler bedrifter og organisasjoners adferd i situasjoner hvor den manglende kunnskapen og oversikten over omgivelsene og arbeidsoppgaver fører til at organisasjonene modellerer seg etter andre organisasjoner i de samme omgivelsene, noe som (Alchian, 1950) kalte for «environmental adoption». Selv om selskapene som blir modellert ikke nødvendigvis er klar over dette så vil som oftest usikre organisasjoner kopiere fra andre organisasjoner som de anser som er vellykket og mer legitime enn det organisasjonen selv er (DiMaggio & Powell, 1983: 152). Innenfor petroleumssektoren i Norge kan en slik prosess forekomme og petroleumssektoren vil ta i bruk lærdom fra oljesektorer i andre land hvis sektoren i seg selv oppleves som «helt spesiell» (Olsen, Roness & Sætren, 1989: 95). (Wangen, 1985) fant at den norske petroleumssektoren «eksplisitt» lånte gjennom stortingsvedtak og kan «over tid utvikler seg etter internasjonale forbilder» (Olsen, Roness & Sætren, 1989: 117).

3.4.1 EMPIRISKE IMPLIKASJONER

Man kan anta et handlingsmønster ut ifra dette perspektivet. Enkelthendelser på sokkelen kan påvirke adferden til aktørene. Det vil si at ulykker eller større økonomiske sjokk vil presse frem avgjørelser og endringer fra aktører. Disse hypotesene belyser antagelsen om handlingsmønsteret til aktørene etter et eksternt sjokk. Siden sjokket er relativt isolert sammenlignet med langsiktige mål så antas det at de også vil ha en kortvarig effekt på antall fraksjonsmeldinger som oppstår. Nullhypotesen er her at eksterne sjokk har ingen effekt eller at eksterne sjokk vil ha en langvarig effekt. I så fall vil man ikke registrere noen fraksjonsmeldinger som referer til relevante eksterne sjokk eller at man ser over tid

referanser til tidligere sjokk. Det er fire hypoteser knyttet til dette perspektivet. De forventer at

H 4.1 – Eksterne sjokk vil danne grunnlag for fraksjonsmerknader

H 4.2 – Eksterne sjokk vil ha en kortvarig effekt på fraksjonsmerknadene

H 4.3 – Eksterne sjokk vil styrke etablerte uenigheter mellom aktørene

H 4.4 - Fraksjonsmerknader påvirkes av kontekst

Fraksjonsmerknader som oppstår fra situasjonsbestemte hendelser eller innenfor en viss kontekst vil oppstå som isolerte hendelser over hele perioden som måles. En type sjokk som kan påvirke uenigheter i innstillingene er ulykker på sokkelen. To kjente ulykker er for eksempel Bravoutblåsningen på Ekofisk på 70-tallet og Alexander Kiellandulykken på 80-tallet. Etter slike hendelser så forventes det at diskusjoner rundt sikkerhet vil øke betydelig. Forslag til endringer i sikkerhetsregimer eller arbeidsforhold eller stilling av krav til utbyggerne kan være eksempler på hvor det kan oppstå fraksjonsmerknader. Det er mulig også at konfliktlinjer kan dannes mellom partier som baseres på grunnleggende prinsipielle uenigheter eller bare kontekstuelle uenigheter som kan endres over tid. En annen type sjokk er økonomiske sjokk. Det som hovedsakelig måles da er oljeprisen. Oljeprisen påvirker videre statsinntektene, eksportandelen og bruttonasjonalprodukt. Det finnes to situasjoner å befinne seg i med oljeprisen som måleenhet. Den ene er høy oljepris og den andre er lav oljepris. Man kan i tillegg se på stigende statsinntekter og synkende statsinntekter. I det ene tilfellet med høy oljepris og stigende statsinntekter vil det antas at man får flere fraksjonsmerknader og høyere grad av uenighet. Dette er fordi en høyere oljepris vil gi komiteen større fleksibilitet til å pålegge utbyggerne krav. I den motsatte situasjonen med lav oljepris og synkende statsinntekter så kan man anta at det oppstår færre fraksjonsmerknader. I en periode med lav oljepris antas det at partiene blir mer pragmatiske og løsningsorienterte. Private selskapers løsninger til for eksempel å øke inntektene på sokkelen eller forslag til innsparing vil bli bedre mottatt. Ideologiske konfliktlinjer kan potensielt forsterkes ved at noen partier ønsker mindre statlig innblanding på basis av tapene Statoil opplever fra lav oljepris. Det motsatt ville vært gjeldene med høy oljepris hvor noen partier antageligvis ønsker mer statlig innblanding. Andre kontekstuelle situasjoner er selve størrelsen og karakteristikken til enkelte funn på sokkelen. Det vil være en forskjell på et lite funn og et større funn. Hvis det ikke

eksisterer ilandføringsmuligheter vil dette påvirke fraksjonsmerknadene. Det kan for eksempel oppstå miljømessige uenigheter i tilfeller hvor det bygges ut nord for 62. breddegrad. Hvis det behandles en utbygging av en liten plattform som skal knyttes til et større eksisterende felt som ilandføres til fastlandet så forsvinner mange potensielle fraksjonsmerknader. I det motsatte tilfellet hvor man har et stort utbyggingsprosjekt på et nytt felt i en ny region uten noen eksisterende ilandføringsmuligheter så gir det grobunn til flere fraksjonsmerknader.

4. METODE

I dette kapittelet presenteres metoden som brukes for å besvare problemstillingen. Jeg har valgt å utføre et case-studium hvor metoden som brukes er en dokumentanalyse. Først presenteres en gjennomgang av case-studier generelt før selve casen skal introduseres. Etter dette gjennomgås forskningsmetoden som benyttes og datagrunnlaget som benyttes. Innholdsanalyse er forskningsmetoden som brukes og 43 relevante innstillinger fra 1972 til i dag er de primære kildene som observeres. I tillegg skal operasjonaliseringen av de teoretiske perspektivene gjennomgås før både validiteten, reliabiliteten og generaliserbarheten til studien vurderes.

4.1 KONSTRUKTIVISME SOM UTGANGSPUNKT

Det finnes to metodologiske hovedkategorier innen vitenskapen. Disse er naturalisme og konstruktivisme. Den naturalistiske metodologien baseres på noen grunnleggende antagelser. Det finnes en virkelig verden og denne verden uavhengig av sanses evne til å observere den. Denne verden kan observeres ved å systematisk tolke observasjoner via sansene. Denne systematiske observasjonen ville føre vitenskapen nærmere 'sannheten' siden det er et innblikk i den virkelige verden. Den naturalistiske metodologien ble oppsummert i korrespondensteorien: «en teori eller en uttalelse er sann hvis det som sies korresponderer med virkeligheten» (Moses & Knudsen, 2012: 29). I konstruktivismen derimot finnes det en egen verden som sansene har skapt. Denne metodologien anerkjenner rollen til aktører og samfunnet i å konstruere mønstre som forskes på. Metodologien inneholder også sine antagelser om verden. Verden er ikke uavhengig fra observatøren men inneholder også sosiale virkeligheter, erfaring og observasjon kan påvirkes av perspektivet til observatøren, Uttalelser om observasjoner kan være subjektive og kan tolkes forskjellig fra den som leser uttalelsen og at til og med faktabaserte uttalelser er verdiladet (Moses & Knudsen, 2012: 11).

Å benytte seg av innstillinger som hovedkilde er å basere seg på et konstruktivistisk utgangspunkt. Det finnes en verden utenfor innstillingene, motstridene fraksjonsmeldinger kan begge være sanne og det kan finnes virkelige og relevante fakta som innstillingene ikke tar opp. Det sier seg selv at en innstilling som er derivert fra en mer detaljert stortingsmelding eller proposisjon må oppsummere det som har blitt presentert og kan ikke inkludere alle fakta. Det finnes også muligheter for videre forskning basert på denne potensielle divergensen mellom hva som presenteres i en

stortingsmelding og hva som presenteres i en innstilling i tillegg til å sammenligne fakta som presenteres i motstridende fraksjonsmeldinger. Men å forholde seg til innstillingene vil også belyse hvilken informasjon komiteene finner relevant og hvilke uenigheter som baner vei for fraksjonsmeldinger.

4.2 FORSKNINGSDSIGN

Forskningsdesignet er planen som benyttes for å besvare problemstillingen. Designet knytter dataen til problemstillingen og søker å danne konklusjoner ut ifra funnene etter de har blitt samlet inn og analysert.

4.2.1 CASESTUDIET SOM FORSKNINGSSTRATEGI

Casestudiet, som er forskningsstrategien som benyttes i denne oppgaven, blir ofte definert på flere måter og kan også skilles inn i forskjellige underkategorier av casestudietyper. Definisjonen som benyttes i denne oppgaven kommer fra Robert K. Yin og definerer case-studiet som «en empirisk undersøkelse som undersøker et moderne fenomen ('caset') i dybden og innenfor den virkelige verden. Spesielt når grensen mellom fenomen og kontekst ikke er klar» (Yin, 2014: 16). Når Yin bruker betegnelsen 'den virkelige verden' så mener han det i en praktisk forstand og ikke nødvendigvis epistemologisk.

4.2.2 VALG AV CASE

Casestudier beskrives også som historier med et poeng. Poenget med historien denne casen prøver å fortelle er hvordan å se utfallet av Johann Sverdrup feltet i sammenheng med historien frem til da med fraksjonsmerknader som fokus. I et større perspektiv så søker casen å se på hvor mye komiteen som behandler utbyggingssaker på sokkelen kan påvirke utfallet av saken eller i alle fall hvor mye de tror de kan påvirke. Dette 'moderne fenomenet' er da behandlingen av utbyggingssaker på den norske kontinentalsokkelen fra 1972 frem til i dag.

4.3 FORSKNINGSMETODE OG DATAGRUNNLAG

Forskningsmetoden som har blitt brukt er hovedsakelig kvalitativ men som består av en stor mengde dokumenter. Grunnen til at dette har blitt brukt i stedet for en kvantitativ studie som for eksempel regresjonsanalyser og andre statistiske metoder er fordi innholdet i fraksjonsmerknadene forteller oss mer. For å se om aktørene handler på basis av for eksempel politiske mål eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet så må det observeres i fraksjonsmerknadens innhold. Dette vil bli diskutert mer i del 4.4.

4.3.1 DOKUMENTANALYSE

En Dokumentanalyse benyttes for ved å bygge på en «systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen i den aktuelle studien» (Grønmo, 2007: 187). Datainnsamlingen foregår ofte samtidig som man gjennomfører analysen fordi ny informasjon fra innholdet som oftest blir kjent. Det er derfor forbehold ved en dokumentanalyse at det empiriske grunnlaget kan endre seg underveis i studien (Grønmo, 2007: 187). Denne studien gjennomfører en innholdsanalyse av fraksjonsmerknaene i innstillinger som har behandlet utbyggingssaker på den norske kontinentalsokkelen siden 1972. Underveis så dannes det kategorier som generaliserer den informasjonen som har blitt observert i fraksjonsmerknaene. Det må gjøre ved å ta et helhetlig blikk på hva som diskuteres i fraksjonsmerknaene samtidig som selve innholdet observeres samtidig. Det finnes et par utfordringer ved å gjøre dette. Den første er forskerens eget perspektiv. Hvis forskeren allerede lener mot et av perspektivene før innholdsanalysen gjennomføres kan det farge tolkningen av observasjonene. Dette kan da påvirke funnene og konklusjonen. Et annet problem er et 'forskerens kildekritiske forståelse'. En vekting av en form for informasjon i stedet for et annet i tillegg til muligheten for å tolk enkelte data feil kan også skape metodologiske problemer (Grønmo, 2007: 193). En av måtene å unngå dette på er at studien hovedsakelig ser på fraksjonsmerknaene. Fraksjonsmerknaene kommer fra de samme dokumentene og det er en lik standard som er brukt for alle fraksjonsmerknaene som har en lang historisk tradisjon.

4.4 DATAGRUNNLAG

Denne oppgaven benytter hovedsakelig av dokumenter som datagrunnlag i tillegg til noe statistikk. Dokumentene består av innstillinger som behandler utbyggingssaker på den norske kontinentalsokkelen. Disse sakene har blitt behandlet over perioden av tre forskjellige komiteer men formatet til innstillingene har holdt seg like over hele perioden noe som gjør det lett å sammenligne. Utbyggingssaker som har blitt behandlet utenfor disse komiteene vil ikke bli sett på. I tillegg har studien benyttet seg av supplerende stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, NOUer. Dette er for å måle endringene i noen av de variablene som de teoretiske perspektivene forventer kan forklare noe av funnene.

Det er 49 innstillinger som er hovedkilden til studien og som har blitt analysert. Disse strekker seg over 43 år:

Tabell 4.1

Oljefelt	Innstilling	Merknader
Ekofisk	<i>Innst. S. nr. 230 (1972-73)</i>	24
Frigg	<i>Innst. S. nr. 346 (1973-74)</i>	0
Eldfisk, Edda, Albuskjell	<i>Innst. S. nr. 313 (1974-75)</i>	8
Statfjord	<i>Innst. S. nr. 426 (1975-76)</i>	122
Valhall & Hod	<i>Innst. S. nr. 425 (1976-77)</i>	33
Statfjord (2)	<i>Innst. S. nr. 246 (1979-80)</i>	43
Statfjord/Heimdal/Gullblokken	<i>Innst. S. nr. 365 (1980-81)</i>	169
Oseberg	<i>Innst. S. nr. 290 (1983-84)</i>	24
Gullfaks	<i>Innst. S. nr. 289 (1984-84)</i>	9
Tommeliten	<i>Innst. S. nr. 209 (1985-86)</i>	0
Gyda/Veslefrikk	<i>Innst. S. nr. 204 (1986-87)</i>	0
Snorre	<i>Innst. S. nr. 218 (1987-88)</i>	58
Brage	<i>Innst. S. nr. 120 (1989-90)</i>	42
Heidrun/Tordis	<i>Innst. S. nr. 129 (1990-91)</i>	97
Tordis/Loke	<i>Innst. S. nr. 143 (1990-91)</i>	3
Heidrun/Oseberg	<i>Innst. S. nr. 85 (1991-92)</i>	7
Heidrun	<i>Innst. S. nr. 86 (1991-92)</i>	109
Troll/Frøy	<i>Innst. S. nr. 166 (1991-92)</i>	18
Sleipner Vest	<i>Innst. S. nr. 79 (1992-92)</i>	22
Norne	<i>Innst. S. nr. 89 (1994-95)</i>	63
Njord	<i>Innst. S. nr. 197 (1994-94)</i>	77
Visund	<i>Innst. S. nr. 161 (1995-96)</i>	42
Åsgard	<i>Innst. S. nr. 251 (1995-96)</i>	153
Troll Vest	<i>Innst. S. nr. 246 (1996-97)</i>	20
Oseberg Sør	<i>Innst. S. nr. 247 (1996-97)</i>	36
Jotun	<i>Innst. S. nr. 248 (1996-97)</i>	32
Gullfaks/Snorre	<i>Innst. S. nr. 204 (1997-98)</i>	83

Huldra	<i>Innst. S. nr. 80 (1998-99)</i>	13
Ringhorne	<i>Innst. S. nr. 148 (1999-2000)</i>	8
Kvitebjørn/Grane	<i>Innst. S. nr. 224 (1999-2000)</i>	8
Snøhvit	<i>Innst. S. nr. 100 (2001-2002)</i>	109
Ormen Lange	<i>Innst. S. nr. 159 (2003-2004)</i>	50
Statfjord (3)	<i>Innst. S. nr. 222 (2004-2005)</i>	54
Tyrihans	<i>Innst. S. nr. 88 (2005-2006)</i>	7
Gjøa/Vega/Vega Sør	<i>Innst. S. nr. 278 (2006-2007)</i>	19
Valhall	<i>Innst. S. nr. 282 (2006-2007)</i>	0
Skarv	<i>Innst. S. nr. 106 (2007-2008)</i>	18
Goliat	<i>Innst. S. nr. 363 (2008-2009)</i>	117
Gudrun	<i>Innst. 355 S (2009-2010)</i>	2
Valemon	<i>Innst. 376 S (2010-2011)</i>	12
Knarr	<i>Innst. 377 S (2010-2011)</i>	8
Ekofisk/Eldfisk 2	<i>Innst. 398 S (2010-2011)</i>	27
Åsgard (2)	<i>Innst. 220 S (2011-2012)</i>	0
Martin Linge	<i>Innst. 355 S (2011-2012)</i>	1
Edvard Grieg	<i>Innst. 356 S (2011-2012)</i>	6
Ivar Aasen	<i>Innst. 305 S (2012-2013)</i>	3
Gina Krog	<i>Innst. 306 S (2012-2013)</i>	14
Aasta Hansteen	<i>Innst. 389 S (2012-2013)</i>	29
Johan Sverdrup	<i>Innst. 382 S (2014-2015)</i>	129

Innstillingene varierer i lengde og i antall fraksjonsmerknader. Reliabiliteten vil bli diskutert under. I tillegg så vil selve operasjonaliseringen av de teoretiske perspektivene diskuteres

4.5 OPERASJONALISERING

Operasjonaliseringen av denne oppgaven skal ta utgangspunkt i perspektivene som har blitt presentert i teorikapittelet. De forskjellige forutsetningene knyttet til teoriene tilsier at variablene som det settes søkelys på er forskjellig fra hvert perspektiv.

En av forutsetningene bak politikk som rasjonell samfunnsplanlegging er at aktørene har en samlet forståelse over hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Gitt at fraksjonsmerknader

eksisterer så kan man anta at denne forutsetningen ikke holder hundre prosent allerede før analysen. Enigheten om definisjonen på hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt innebærer at aktørene har tilgang til og benytter seg av den samme informasjonen og de samme kildene. En av variablene blir da selve informasjonen som aktørene forholder seg til og kildene de henviser til. Hvis fraksjonsmerknader som oppstår omhandler ny informasjon så tilsier dette at enkelte aktører forholder seg til informasjon som de andre aktørene ikke finner relevant. Denne informasjonen ville befinne seg i selve innholdet til fraksjonsmerknadene. Videre så må det i det minste kunne trekkes en slutning om korrelasjon mellom hvilken informasjon aktørene anser som relevant og om denne informasjonen får aktørene til å trekke forskjellige slutninger. Fraksjonsmerkander som belyser ny informasjon eller nye kilder må altså sees i sammenheng med fraksjonsmerknadene som etterfølger den nye informasjonen. Det ble også fremlagt tre hypoteser som antok noe om endringer i antall fraksjonsmerknader over tid. Dette kan utføres ved å aggregere informasjonen og måle antall fraksjonsmerknader over hele tidsperioden, både fordelt på stortingsperioder og per innstilling.

I det andre perspektivet som ble presentert var det en antagelse at hvis man så på politikk som institusjonelle rutiner så ville man se en klar endring i handlingsmønsteret til aktørene hvis det oppstod institusjonelle endringer som endringer i målsettinger eller strukturelle endringer. Hver eneste endring i byråkratiet som regulerer petroleumsindustrien og endringer i komiteene er relevant til dette perspektivet. For eksempel når utbyggingssaker opprinnelig ble behandlet av industrikomiteen så ble ikke klimamål tatt i betraktning når man behandlet sakene i komiteen. De endrede målsetningene i petroleumpolitikken i tillegg til nye nasjonale målsetninger som tas inn (for eksempel Kyotoavtalen) vil da ifølge dette perspektivet være avgjørende i å endre handlingsmønsteret til komiteen og da endre karakteren og innholdet til fraksjonsmeldingene i innstillingene. Det blir her også et spørsmål om å kunne påvise en korrelasjon mellom institusjonelle endringer og endringer i aktørenes handlingsmønster. Institusjonelle endringer som blir referert til i selve innstillingene kan gi en god pekepinn på dette i tillegg til fraksjonsmerknader som påpeker nye eller endrede nasjonale mål både innenfor og utenfor petroleumpolitikken. Hvis det ikke refereres til spesifikke mål eller institusjonelle endringer så blir slutningene som trekkes av en eventuell korrelasjon svakere. Jeg vil i empirien gå inn på de forskjellige institusjonelle endringene i petroleumsbyråkratiet og endringene i målsettinger i petroleumpolitikken og i klima- og miljøpolitikken.

Perspektivet som ser på politikk som interessehevding vil påstå at fraksjonsmerknadene og aktørenes handlingsmønster er et resultat av konstellasjonen på Stortinget og hvem som sitter i

Regjeringen. Det er også en forutsetning her basert på tidligere forskning at det finnes flere konfliktlinjer som skiller de forskjellige partiene og at disse har påvirket hvilke fraksjonsmerknader som har blitt ført ned i innstillingene minst frem til 1985. Det blir antatt at dette også vil være tilfellet videre frem til i dag. Hvem som sitter i regjering vil bli sett på i tillegg til hvem som er representert i komiteen. I tillegg så vil dette perspektivet påvirke hvordan innholdet i fraksjonsmerknadene blir tolket. Det vil si om de eksisterer innenfor de tradisjonelle konfliktlinjene mellom partiene. Innholdet i fraksjonsmerknadene vil bli aggregert og kategorisert innenfor større temaer som blir diskutert. Dette kan være alt fra lokalisering til Statens eierandel på enkeltfelt. Innenfor disse større kategoriene så vil partienes stilling til disse temaene utredes slik at de i analysekapittelet kan bli analysert.

I det siste perspektivet så forutsettes det at aktørenes handlingsmønster er et resultat av konteksten de befinner seg i. Det vil si at den overordnede konteksten gjennom alle årene må være klare. En av de største kontekstuelle datapunktene vil være oljeprisen siden den påvirker alt fra statsinntekter til nasjonal BNP. Det er også slik jeg har valgt å dele empirikapitlene mine også. I tillegg så er selve oljefeltene som behandles i komiteen også en viktig kontekst. Det er en forskjell mellom behandlingen av små og større oljefelt. Andre eksterne 'sjokk' kan fungere som kontekst. Ulykker på sokkelen er et godt eksempel på dette. Hvis det påpekes en ekstern hendelse eller kontekst i fraksjonsmerknadene så vil dette også blir belyst.

Tabell 4.2

Perspektiv	Data og Observasjoner
Politikk som Rasjonell Samfunnsplanlegging	Hvilken informasjon og hvilke kilder blir det henvist til i fraksjonsmerknadene? Er det sammenheng mellom kildehenvisning og videre slutninger?
Politikk som Institusjonelle Rutiner	Hvilke endringer i institusjonelle rutiner og mål finner sted? Hvilke mål og rutiner blir henvist til i fraksjonsmerknadene?
Politikk som Interessehevding	Hvilke partier består regjeringen av? Hvilke partier består komiteen av? Hvilke overordnede temaer består fraksjonsmerknadene av?

<p>Politikk som Tolkning av Situasjonsbestemte Hendelser</p>	<p>Hvilke hendelser har funnet sted i tidsperioden som måles? Hvordan endrer oljeprisen seg? Hvordan endrer Statens petroleumsinntekter seg?</p>
--	--

Perspektivene som blir brukt i denne oppgaven påvirker i stor grad hvordan den blir utformet. De tre empirikapitelene ble hovedsakelig delt inn i de tre delene som ble nevnt ovenfor. Men de blir også delt inn på en slik måte at den relevante informasjonen ifølge perspektivene blir belyst. Alle empirikapitlene begynner med en oversikt over perioden. Her presenteres oversikten over økonomien i perioden i tillegg til endringer i politikken, altså endringer i Regjeringer og komitesammensettingen. I tillegg så presenteres ulike hendelser som belyser konteksten i de forskjellige perioder om det er ulykker på sokkelen eller større oljefelt som blir behandlet i perioden. Som ovenfor så tas det forbehold om at kategoriseringen i seg selv kan påvirke tolkningen av data og hvordan aktørene forstås. Det kan være informasjon som er relevant ikke blir belyst i tillegg til at sammenhenger ikke blir fanget opp når de burde ha blitt det.

4.6 RELIABILITET

Reliabilitet handlet om påliteligheten til det som blir datamaterialet som blir målt (Grønmo, 2004: 220-221). Reliabiliteten er også påvirket av muligheten for å gjenta studiene og forsøke å produsere de samme resultatene. Det påvirkes av hvordan data samles inn og hvor tilgjengelig datamaterialet er for å brukes av andre (Tjora, 2012: 206). Reliabiliteten i kvalitative data kan være vanskelig å måle gitt at forskningsopplegget ikke er like godt strukturert som i kvantitative forskningsopplegg og «datainnsamlingen kan ikke skilles ut som en separat fase i forskningsprosessen, men foregår i nær tilknytning til analyse og tolkning» (Grønmo, 2007: 228).

Siden denne oppgaven har benyttet seg av dokumentanalyse for å svare på problemstillingen er det viktig at dokumentene er samlet inn på en forsvarlig måte og hvordan de benyttes og at de kan knyttes opp mot de teoretiske begrepene som brukes og måles (Alvheim, 1998: 77). Dokumentene som har blitt samlet for å svare på problemstillingen er alle offentlig tilgjengelige dokumenter. Fraksjonsmerkknadene er alle funnet i disse dokumentene og hver fraksjonsmerkknad signaliseres med referanse til et subjekt med store bokstaver og begynner som oftest med FLERTALLET, MINDRETALLET eller

MEDLEMMET og varierer mellom hvordan komite-medlemmene benytter seg av disse subjektene. På denne måten blir det da enkelt å måle antall fraksjonsmerknader totalt og per innstilling i tillegg til at innholdet kan isoleres fra andre deler av dokumentet som komitemerkander og sammendraget.

For å på best mulig måte kunne skille empirien fra tolkningen av perspektivene så er de empiriske kapitlene mest fokusert på å kategorisere fraksjonsmerkene og presentere innholdet innenfor de forskjellige temaene som tas opp på tvers av innstillingene. Fraksjonsmerkene skal da også skildres isolert og ikke i sammenheng av noe annet. Det er bevissthet rundt inndelingen av empirikapitlene siden de er delt inn i forskjellige økonomiske sykluser med høye og lave oljepriser.

4.7 VALIDITET

Validiteten måles opp mot «datamaterialets gyldighet for de problemstillinger som skal belyses. Validiteten er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingene» (Grønmo 2004: 220-221). Validiteten kan deles inn i to former for validitet hvor den ene er kompetansevaliditet og den andre er kommunikativ validitet. Kompetansevaliditet måler forskerens kompetanse til å innhente den dataen som skal måles mens kommunikativ validitet handler om hvor mye forskeren diskuterer med andre om oppgaven og datamaterialets evne til å besvare problemstillingen (Grønmo, 2004: 235).

Kompetansevaliditeten vil blitt styrket ved å lese litteratur om petroleumsindustrien og norsk petroleumshistorie. Dataen har blitt satt i perspektiv for bedre forstå hva det er komite-medlemmene diskuterer. I tillegg kan datamaterialet bli diskutert med fagfolk fra industrien og byråkratiet i petroleumsvirksomheten. Det må sies at det ikke har vært mulig å få fullstendig oversikt og kompetanse rundt petroleumsvirksomheten men at kompetansen vil være et kontinuerlig fokusområde mens datainnsamlingen pågår.

Den andre formen for validitet, kommunikativ validitet, vil forskningsoppgaven bli vurdert av både forskningsgrupper og veiledere. Veilederen vil kunne både gi perspektiv og innsikt i dataen som innsamles men kan i tillegg veilede forskeren i å operasjonalisere de teoretiske perspektivene i praksis. Forskningsgruppen vil gi tilbakemelding på oppgavens evne til å presentere dataen som har blitt innsamlet og dens evne til å besvare problemstillingen.

4.8 GENERALISERING

Generaliserbarheten referer til studiens evne til å forklare handlingsmønstre utenfor empiriens omfang og hvor gyldig funnene er utenfor studien (Tjora, 2012: 202). Det er ikke nødvendigvis et problem at en studie ikke kan generaliseres utenfor sin egen kontekst men det er en fordel å ha en oversikt over hvor mye studien kan forklare.

Studien sikter å forklare handlingsmønsteret til komiteemedlemmer i behandlingen av utbyggingssaker på sokkelen ved å se på fraksjonsmerknader innhold i relevante innstillinger. Med en gang andre kilder enn fraksjonsmerknader benyttes for å tolke aktørenes handlingsmønster så endres selve datagrunnlaget som brukes for å tolke dette handlingsmønsteret. Generaliserbarheten begrenses da allerede til innstillinger og til Stortingskomiteer. I tillegg så er det aktørenes holdning til petroleumsrelaterte saker. Det er mulig at studien kan generaliseres til andre deler av petroleumsvirksomheten men at andre studier i større grad kan gi mer innsikt til aktørenes handlingsmønster heller enn at studien som utføres i denne oppgaven alene kan forklare dette i behandlingen av andre saker relatert til petroleumssektoren.

4.9 AVSLUTNING

I denne oppgaven så langt har bakgrunnen, teorier og metoden bak petroleumsforskning og denne studien blitt gjennomgått. Før empirikapitlene oppsummeres det som har blitt diskutert frem til nå. Problemstillingen og tilleggsspørsmål har blitt forklart og presentert. Etter dette ble bakgrunnen til petroleumsvirksomheten i Norge diskutert. Alt fra oljens introduksjon til Norge til landets forvaltningsstruktur og partipolitiske skillelinjer har blitt utredet. Etter dette ble fire forskjellige perspektiv lagt frem. Disse var politikk som rasjonell samfunnsplanlegging, politikk som institusjonelle rutiner, politikk som interessehevding og politikk som tolkning situasjonsbestemte hendelser. Til slutt har metoden som brukes i studien blitt presentert. Først ble casen introdusert som en helhet før forskningsmetoden og datagrunnlaget ble introdusert. Etter dette ble operasjonaliseringen av de fire teoretiske perspektivene utredet før det ble en kort gjennomgang av forskningsoppleggets reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.

5. GULLALDEREN 1972-1986

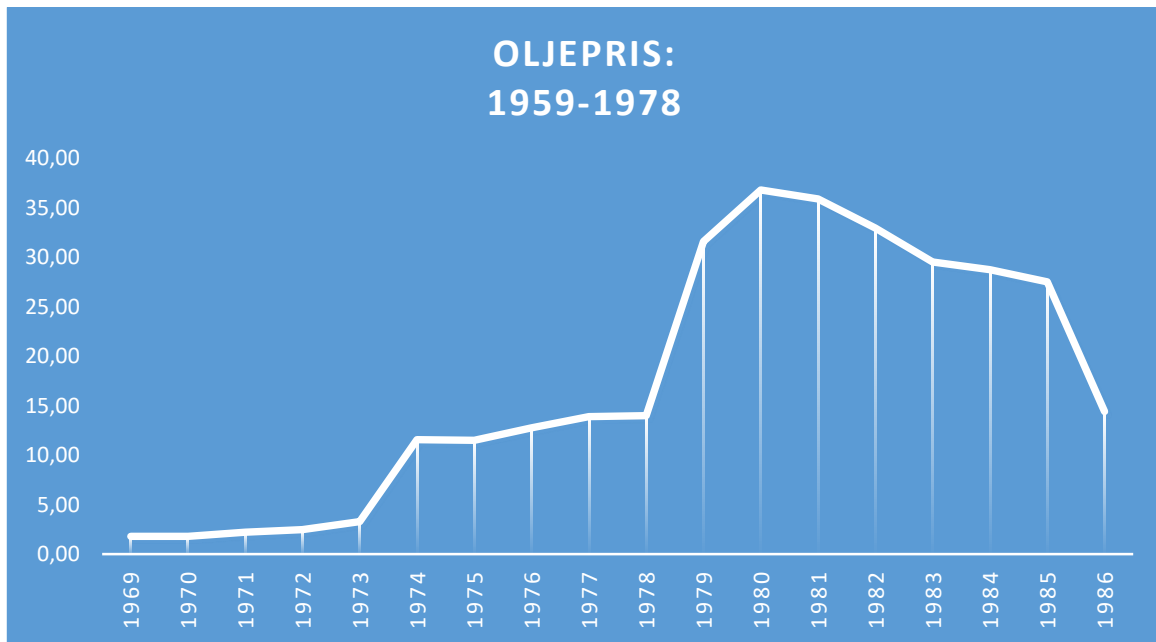
I perioden fra 1972 til 1986 ble 10 utbyggingssaker behandlet av industrikomiteen og energi- og industrikomiteen etter 1981. Disse ble preparert og behandlet av fire forskjellige regjeringer. Denne perioden hadde to spesielt viktige utbyggingssaker som ble vurdert. Den første var Ekofiskutbyggingen som var den første feltutbyggingen på norsk sokkel hvor to stortingsmeldinger og en egen utredning ble gjennomført før en innstilling ble gitt til Stortinget. Den andre utbyggingssaken var Friggfeltet som krysset grensen mellom Norge og Storbritannia og den tredje var Statfjordfeltet som var et av de største norske funnene i historien. Hvilke temaer og hendelser satte sitt preg på fraksjonsmeldingene? Og hvilke uenigheter oppstod i de tidligste utbyggingssakene? I dette kapitlet gjennomgår jeg fraksjonsmeldingene knyttet til de ti første feltutbyggingene som ble behandlet i Stortinget før opprettelsen av oljeprisfallet i 1986. Kapitlet deles inn i to deler. Den første delen tar for seg bakgrunn, kontekst og viktige hendelser i denne perioden mens den andre delen er en dokumentanalyse av innstillingene og en kategorisering av innholdet i fraksjonsmeldingene.

5.1 OVERSIKT

5.1.1 ØKONOMIEN

Oljeprisen var fra starten av i Norges favør. Oljeprisen hadde holdt seg relativt stabilt frem til 1973 før et oljeprissjokk sendte oljeprisen opp mot \$11,59 i 1974. Det er lettere å sammenligne de inflasjonsjusterte prisene (Justert etter 2014 nivåer) for å kunne relatere det med dagens situasjon. \$11,59 i 1974 tilsvarer en pris på \$55,62 per justert for inflasjon. Det er altså et nivå dagens oljepris har ligget under siden Juli 2015. På figur 5.1 nedenfor ser man oljeprisen fra året Groningenfeltet ble funnet i Nederland til oljeprisfallet i 1986. I denne perioden var det flere variabler, både kortsiktige og langsiktige, som påvirket oljeprisen.

Figur 5.1

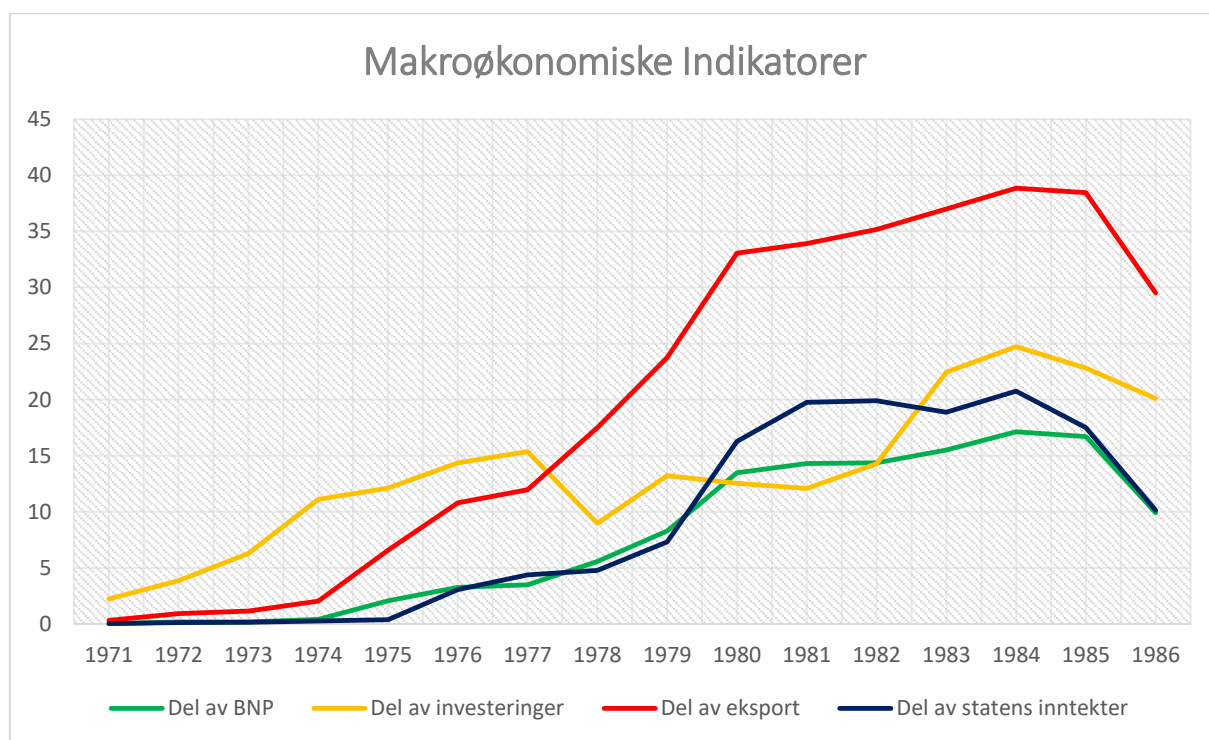


(BP Statistical Review of World Energy, 2015)

Det første store oljeprissjokket I 1973 var en direkte konsekvens av Syria og Egypts angrep på Israel den 6. Oktober 1973. Dette angrepet var begynnelsen på Jom kippur-krigen, en relativt kortvarig krig med langvarige konsekvenser. De Arabiske landene i OPEC gikk sammen om å opprette en embargo mot land som ble beskyldt for å støtte Israel og 1. Januar 1974 doblet landene ved den Persiske gulfen prisen på oljen de solgte. Det var dette som direkte førte til den raske prisstigningen. I en større kontekst så var 1973 også året hvor de geopolitiske maktforholdene endret seg i oljeproduksjonen globalt sett. USA hadde frem til 1973 vært den største oljeprodusenten og oljeforbrukeren i verden før den ble forbigått av Sovjetunionen. Oljeprisen hadde frem til da blitt påvirket av oljeproduksjonen i Mexico-gulfen før den ganske dramatisk ble nå påvirket av avgjørelsene som ble tatt i den Persiske gulfen (Hamilton, 2011: 13-14). Den Iranske revolusjonen i 1978 førte til en videre økning i oljeprisene. Det var i hovedsak en oljestreik som førte til det opprinnelige fallet av oljeproduksjonen til Iran. Landet hadde tidligere økt sin produksjon da OPEC-landene senket sin. Oljestreiken i tillegg til den Iranske Sjahan sin flukt fra landet etterfulgt av Sheikh Ayatollah Khomeini sin maktovertagelse førte til at den globale oljeproduksjonen sank med 7 prosent og oljeprisen økte til \$31,61/fat i 1979 (Hamilton, 2011: 16). Den tredje variabelen som påvirket oljeprisen i positiv retning var Irak-krigen som begynte i september 1980. Det

kombinerende tapet i produksjon fra både Iran og Kuwait tilsvarte 6 prosent av den totale globale produksjonen av olje (Hamilton, 2011: 17). Sammenlignet med i dag lå oljeprisen på et relativt høyt nivå. Justert for inflasjon lå oljeprisen i 1979 og 1980 på over \$100/fat. Det var en trend som påvirket oljeprisen i en negativ retning på lang sikt. Den høye oljeprisen svekket den globale etterspørselen på lang sikt. Helt siden prissjokket i 1970 begynte verden å etterspør mindre olje og selv om Saudi-Arabia kuttet i produksjonen sin var det ikke nok til å dempe fallet i den langsiktige prisen på olje. Til slutt ga Saudi-Arabia opp produksjonskuttene som førte til en priskollaps i 1986 fra \$27/fat til \$12/fat (Hamilton, 2011: 18).

Figur 5.2



(Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2016))

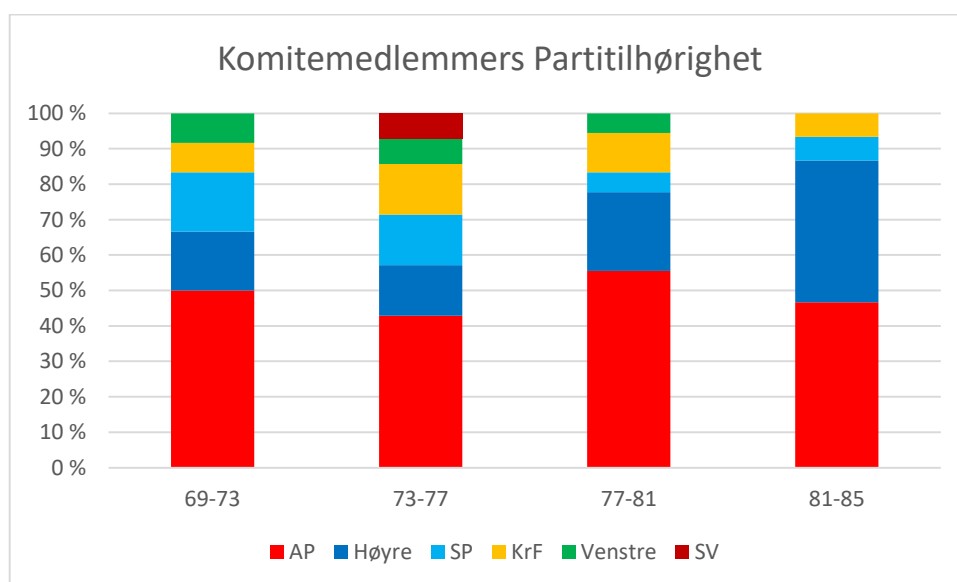
Perioden 1972-1985 bar preg av at petroleumssektoren tok over en stadig over større andel av den Norske økonomien. Året etter ble effektene av oljeprisfallet markante. Norge så en endring i Statens petroleumsinntekter fra 14 millioner NOK i 1971 til mer enn 39 milliarder NOK i 1985 noe som da tilsvarte 18 prosent av Statens totale inntekter. Året etter falt inntektene til under 25 milliarder NOK, 10 prosent av Statens inntekter. I samme periode steg oljeproduksjonen fra 0,4 Sm³ til 73,3 Sm³ og sysselsettingen direkte knyttet til utvinningen av råolje og gass steg fra 300 i 1972 til 19 600 i 1978. Året etter fortsatte

oljeproduksjonen å stige til 78,8 Sm³ og sysselsettingen økte til 19 800. En av de største makroøkonomiske endringene var petroleumssektoren sin eksportandel som økte til 39 prosent av den totale eksportandelen i 1984. Andelen falt til 30 prosent i 1986 (Faktaheftet, 2014: 62-64).

5.1.2 POLITIKKEN

I perioden 1972 til 1986 medvirket til sammen syv forskjellige regjeringer til innholdet som industrikomiteen behandlet. Det var kun en flertallsregjering i denne perioden. Dette Kåre Willochs Regjering mellom 1982 og 1986. Den tidligste stortingsmeldingen angående ilandføringen og utbyggingen av Ekofisk-feltet kom fra Trygve Bratteli sin første regjering men ble først behandlet med en annen stortingsmelding av industrikomiteen under Lars Korvald sin regjering (*Innst. S. nr. 230 (1972-73)*). Korvald-regjeringen bestod av en koalisjon mellom KrF, SP og Venstre som regjerte fra den 18. Oktober 1972 til den 16. Oktober 1973. Videre regjerte Arbeiderpartiet fram til 15. Januar 1976 under Trygve Brattelis andre regjering. Den tredje regjeringen i denne perioden var også en arbeiderpartiregjering, Odvar Nordlis regjering, som styrte frem til den 4. Februar 1981.

Figur 5.3



(Stortinget.no)

Komiteen i den første perioden var sterkt dominert av Arbeiderpartiet men partiet hadde ikke flertall i komiteen før perioden 77-81. Jeg tar ikke med denne perioden enda siden det ikke ble behandlet noen utbyggingsplaner i perioden 1977-78. Den femte regjeringen

begynte allerede i 1976 med Odvard Nordlis regjering frem til 1981, en mindretallsregjering bestående kun av Arbeiderpartiet, før Gro Harlem Brundtland sin første regjering styrte i ett år, enda en mindretallsregjering bestående kun av AP. Den siste regjeringen var den første flertallsregjeringen siden 1971 og det var Kåre Willochs regjering som bestod av en koalisjons regjering mellom Høyre, KrF og SP. I denne perioden var det fire komiteperioder i to forskjellige komiteer. Den første komiteen var Industrikomiteen som eksisterte fra begynnelsen av. Denne ble i 1981 erstattet med Energi- og industrikomiteen som eksisterte frem til 1993. I perioden 77-81 var det i realiteten fem forskjellige blokker i industrikomiteen (hvis man teller regjeringspartiene som en blokk) mens i perioden 81-85 under Kåre Willoch sin regjering var det i realiteten kun to da AP sto alene som det eneste opposisjonspartiet.

5.1.3 EKOFISK

Ekofisk var det første store funnet på norsk sokkel. Petroleumsforekomstene ble oppdaget lille julaften 1969 og Bekreftelsen kom i noen pressemeldinger fra Phillipsgruppen i Mars og April 1970. Industridepartementet som hadde ansvaret om å sette i gang utredningene om ilandføringen, sikkerhet og organiseringen av virksomheten var uforberedt på et slikt funn, noe de fikk kritikk for. Denne overraskelsen kan forklares med at man på den tiden hadde et større fokus på å tildele nye konsesjoner i frykt for at oljeselskapene skulle forlate sokkelen (Hanisch, 1992: 161-62). Arbeidet med Ekofiskutbyggingen begynte med den første Bratteli-regjeringen (*St. meld. nr. 84 (1971-72)*) og ble ferdig med industrikomiteens *Innst. S. nr. 230 (1972-73)* under Lars Korvalds regjering den 12. April 1973. Den største utfordringen knyttet til utbyggingen var at det ikke eksisterte noen form for infrastruktur på sokkelen. Det lå to søknader om transport til to forskjellige ilandføringspunkter fra Phillipsgruppen. En til Teesside i Storbritannia og en til Emden i Vest-Tyskland. Ingen av disse søknadene fulgte statens «hovedregel» om at «petroleum fra den norske kontinentalsokkel som hovedregel skal ilandføres i Norge med unntak for de enkelte tilfelle hvor samfunnspolitiske hensyn gir grunnlag for en annen løsning» (*Innst. S. nr. 230 (1972-73) s. 715*). Utfordringen med å ilandføre olje- og gass til Norge var dybden til havbunnen inn mot fastlandet. Norskerenna som den het var en grop mellom fastlandet og Nordsjøen som hadde en dybde på opptil 725 meter og en dybde på 400 meter som skilte Ekofisk og Mandal. Dybden var så betydelig at den potensielt kunne ha påvirket Norges kystterritorium. Ifølge Genève-konvensjonen var en kontinentalsokkel definert som all undersjøisk grunn fram til en dybde på 200 meter, noe

Storbritannia trakk fram i forhandlingene i etableringen av en Norsk-Britisk grense på 60-tallet. Norge trakk fram til sin fordel 'midtskilleprinsippet' (at grensen deles halvveis mellom to land) og fikk gjennomslag for dette i forhandlingene mellom både Storbritannia og Danmark (Gausland, 1992: 7-8). Dette utfallet hjalp Norge i form av eierskap av petroleumsforekomstene men ikke når det gjald ilandføring. I en utredning gjort av Ekofisk-utvalget ble det ansett som uaktuelt å ilandføre oljen til Norge på grunn av «det marked som finnes eller kunne etableres i Norge ikke er tilstrekkelig» (*Innst. S. nr. 230 (1972-73) s. 717*).

5.1.4 FRIGG

Frigg ble det første store gassfunnet på norsk sokkel. I 1971 boret en letebrønn på blokk 25/1 og evnet å produsere store mengder gass. Det ble raskt klart at dette var et stort gassfunn med store mengder ren gas og at den lå på to forskjellige landegrenser. En del i Norge, den andre i Storbritannia. En rettslig prosess om den nøyaktige grensen mellom Norge og Storbritannia begynte raskt etter funnet (Nerheim, 1992: 208-10). Denne prosessen ble, som Ingebret Gausland har uttrykt «ytterligere komplisert ved at ingen detaljerte posisjoner var tilgjengelige, for selv på begynnelsen av 70-årene var den nøyaktige beliggenheten av Storbritannia en militær hemmelighet» (Gausland, 1992: 9). Frigg-funnet skapte presedens for det som blir kalt for unitisering. Fordelingen av ressursene når de strekker seg over utvinningstillatelser eller landegrenser. En løsning ble endelig funnet 10. Mai 1976 representerte «et viktig gjennombrudd i internasjonal rett» (Nerheim, 1992: 211).

5.1.5 STATFJORD DEL 1

Statfjord utbyggingen representerte en viktig milepæl for Norge ikke bare fordi det var et av de største feltene som hadde hittil blitt funnet men også fordi det var første gangen det var teknologisk mulig å ilandføre oljen til fastlandet. Det var faktisk seks forskjellige alternativer som ble utredet av Statoil. Den første var lasting til skip på felt som så kunne føre oljen til en terminal i Norge. Den andre var en rørledning til Norge på 36 tommer. Den tredje var to rørledninger til Norge på 24 tommer hver. De tre andre alternativene var en rørledning som enten gikk til Orknøyene eller Shetland på 36 tommer eller lasting fra skip over til en eksisterende rørledning i nærheten (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 2*). Det var de to øverste alternativene det stod mellom til slutt. Det var enten bruk av bøyelasting eller en rørledning til en råoljeterminal på Sotra som på den tiden skulle ligge på Ågotnes i Fjell kommune eller på Tofterøy i Sund kommune. Bøyelasting var det billigste

alternativet og ble foretrukket av Statoil og rettighetshaverne på feltet mens rørledningen ble foretrukket av departementet fordi det var totalt sett det beste alternativet for det norske samfunnet (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 3*). Selve behandlingen av utbygginger ved Statfjordfeltet fortsatte ut i neste periode (1978-1986) men fungerer som et viktig eksempel på når noe som allerede var politisk modent siden opprettelsen av de ti oljebudene tidlig på 70-tallet var nå teknisk mulig.

5.1.6 STATFJORD DEL 2

Behandlingen av Statfjordutbyggingen og ilandføringen av olje og gass fra feltet fortsatte med to forskjellige stortingsmeldinger i denne perioden. Den første meldingen omhandlet ilandføring av olje fra feltet mens den andre tok for seg ilandføringen av gass. Selv om ilandføringsspørsmålet ble tatt opp i *Innst. S. nr. 426 (1975-76)* ble behandlingen av ilandføringsspørsmålet vurdert for seg selv. Ilandføringen av oljen ble behandlet i *Innst. 246 (1979-80)*. Både Statoil/Mobil-gruppen som hadde foretatt undersøkelsene av ilandføringsalternativ og Olje- og energidepartementet var enige i at bøyelasting som ilandføringsmetode var den beste permanente løsningen for feltet (*Innst. S. nr. 246 (1979-80) s. 2*). Når det gjaldt ilandføring av gass så kunne man ikke enda laste gassen på skip og rørtransport var den eneste måten å transportere på. Etter at flere transportløsninger hadde blitt vurdert konkluderte Olje- og energidepartementet at gassen burde ilandføres til Norge til før eventuell eksport via en rørledning til Ekofisk. Valget stod mellom et ilandføringspunkt på Kårstø eller et på Mongstad. Statoil/Mobil-gruppen anbefalte Kårstø som ilandføringspunkt mens Norsk Hydro hadde funnet at Mongstad var like lønnsomt. Begge mulighetene var teknisk gjennomførbar men Statoil/Mobil-gruppen var usikker på om Norsk Hydro kunne gjennomføre prosjektet tidsnok. Gassen kunne injiseres ned i feltet inntil midlertidig men innen 1985 måtte det finnes transportløsninger ellers ville det føre til betydelige produksjonstap. Departementet vurderte Kårstø som den tryggeste løsningen (*Innst. S. nr. 365 (1980-81) s. 1-3*). Innstillingen fra industrikomiteen om ilandføring av gass fra Statfjordfeltet inneholdt flere temaer. Etter å ha redegjort for ilandføringsalternativene som beskrevet ovenfor gikk innstillingen gjennom utbyggingen av Heimdalfeltet. Feltet søkte om å få ilandført gassen i Emden, Tyskland og departementet foreslo å gi dispensasjon fra Statens krav om ilandføring i Norge. I neste kapittel tok innstillingen opp utbyggingen av det som blir kalt for Gullblokken som var et område like nord for Statfjordfeltet. Dette området skulle knyttes opp mot Statfjord og selv om søknaden ikke var ferdig på departementet om en tidlig tilslutning for å

godkjenne denne slik at feltet kunne komme raskest mulig i drift. Innstillingen tok så opp industriperspektivet. Dette var tilknyttet oljeekvivalenter som etan, propan og butan som kom fra Statfjordfeltet og skulle brukes i Norsk petrokjemisk industri. Til slutt ble videreutviklingen av Mongstadraffineriet tatt opp.

5.1.7 BRAVO-UTBLÅSNINGEN

Den 22. april 1977 Skjedde en ukontrollert utblåsning på en av plattformene på Ekofiskfeltet som hadde navnet Bravo. I løpet av de 8 dagene hadde «22 500 tonn olje og 12,7 normalkubikkmeter gass strømmet ut» (Ryggvik & Smith-Solbakken, 1997: 183) før to kjente Amerikanske «brønndrepere» Red Adair og Boots Hansen klarte å stoppe utblåsningen. Denne ulykken var den første store ulykken på Norsk sokkel og ble fanget opp av internasjonale medier og politikere. Det var ingen omkomne i ulykken men man spurte seg selv hvordan et land med de strengeste sikkerhetsbestemmelsene i verden kunne oppleve en slik ulykke. Det ble foretatt en granskning som avdekket flere kritikkverdige forhold. Det første var at utstyret på plattformen hadde flere tekniske svakheter. Dette var problematisk men ikke hovedårsaken til ulykken. Det andre var at Phillips ikke hadde fulgt sikkerhetsregimet som oljedirektoratet hadde satt opp. På den andre siden, som det tredje kritikkverdige forholdet, fulgte ikke oljedirektoratet opp mangler på plattformen. Det fjerde og meste omfattende forholdet var derimot ledelsen på plattformen og det som ofte kalles menneskelig svikt. I kommisjonens konklusjon ble ansvaret gitt til Phillips som ikke hadde tatt sikkerhetsbestemmelsene på alvor (Ryggvik & Smith-Solbakken, 1997: 183-86).

5.1.8 ALEXANDER L. KIELLAND-ULYKKEN

Den 27. Mars 1980 veltet en boligplattform som ble kalt Alexander L. Kielland. Plattformen rommet 212 personer og 123 av disse mistet livet i ulykken. Ulykken hendte på grunn av en gangbro som forbant to plattformer ble heist om bord Alexander L. Kielland plattformen på grunn av en storm. På grunn av svakheter i sveiseforbindelser i infrastrukturen som eksisterte allerede før monteringen ble forverret av slitasje fra belastninger da plattformen var i bruk. Dette førte til at store deler av plattformen kollapset på grunn av overbelastningen fra gangbroen som ble heiset inn (*Innst. S. nr. 157 (1983-84) s. 3*). Ulykkesomfanget ble i tillegg forverret på grunn av at flytevestene til mannskapet lå i lugarene som hadde kollapset og at det dermed ikke var nok flytevester fordelt på mannskapet. I tillegg ble flere av livbåtene enten knust inn i plattformen eller snudd på hodet. Man fikk heller ikke løsnet de oppblåsbare redningsflåtene (Ryggvik &

Smith-Solbakken, 1997: 214). I motsetning til Bravo-ulykken hadde Alexander L. Kielland-ulykken et mye større omfang og menneskeliv gikk tapt. I tillegg til at menneskeliv tapt så hadde «ingen ulykke etter andre verdenskrig hadde kostet så mange menneskeliv på en gang i Norge» (Ryggvik & Smith-Solbakken, 1997: 203). I tillegg ble den endelige innstillingen til Stortinget gitt 3. April 1984, mer enn 3 år etter selve ulykken, sammenlignet med Bravo-innstillingen som kom under syv måneder etter ulykken. Det kan tenkes at Alexander L. Kielland-ulykken kan ha påvirket fraksjonsmeldingene innen sikkerhet på to måter. Enten ble sikkerhet en stor del av uenigheten i innstillingene gitt til Stortinget gitt etter 27. Mars 1980. Eller så kan man tenke seg at sikkerhet blir en prioritet rett etter ulykken men at det blir i mindre og mindre aktuelt før tematikken blusses opp igjen etter at innstillingen angående ulykken er gitt til Stortinget og sikkerhet på sokkelen som et tema blir relevant igjen.

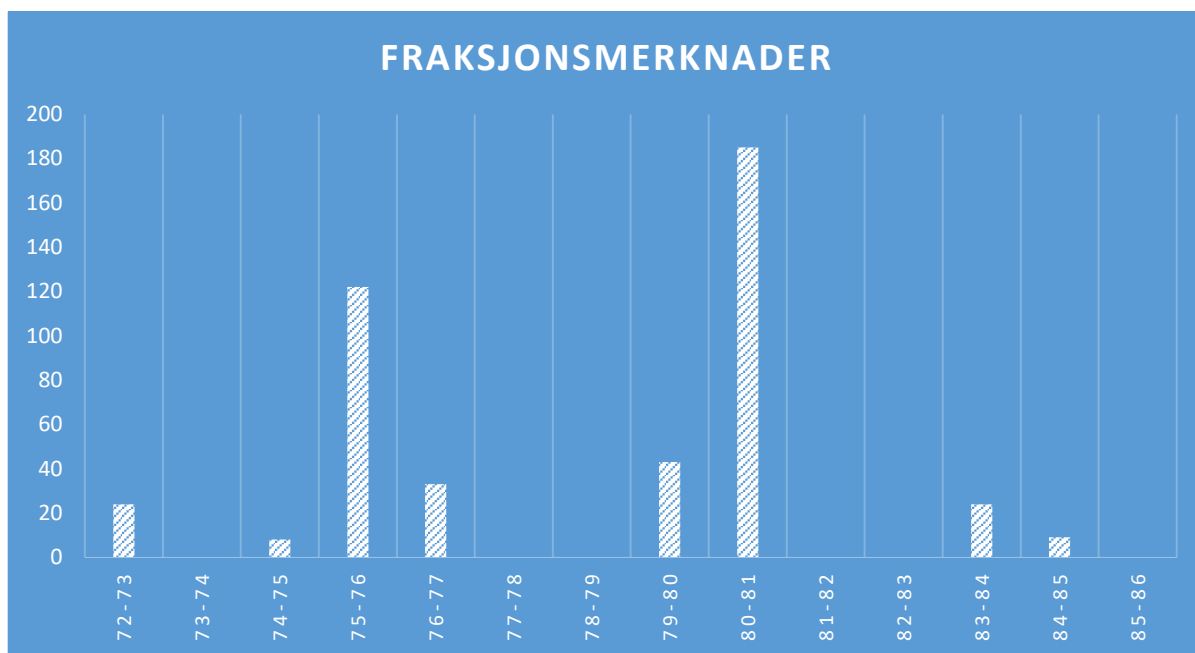
5.1.9 STATENS DIREKTE ØKONOMISKE ENGASJEMENT

Regjeringen tok i *St. Meld. 73 (1982-83)* og revurderte Staten sin rolle i petroleumsvirksomheten. Bakgrunnen for dette var å skille Statens rolle på en klarere måte. Det var tre hovedroller Staten fylte på sokkelen. Den første var en sentralstyringsfunksjon som var den rollen OED, komiteen og Stortinget tok på seg når de forvaltet ressursene. Den andre var forvaltningsrollen. Dette var Oljedirektoratets mandat. Den siste var forretningsfunksjonen som grunnlaget for opprettelsen av Statoil (*Innst. S. nr. 321 (1982-83) s. 1-2*). Statoil fylte på dette tidspunktet i realiteten to funksjoner. De hadde en forretningsfunksjon ved å operere på sokkelen og de hadde i tillegg en forvaltningsfunksjon ved å forvalte infrastrukturen som for eksempel ilandføringsrørene. Grunnen til at myndighetene ønsket å opprette et direkte økonomisk engasjement var for det første at Statoil ble en vesentlig utgifts post når Staten betalte Statoil for å forvalte denne infrastrukturen. Et direkte økonomisk engasjement ga Staten både mer kontroll på forvaltningen og utgiftene. Den andre grunnen var at Statoil begynte å få en alt for dominerende rolle på sokkelen og det gikk ut over mangfoldet på sokkelen. Denne endringen ville ikke føre til at Statoil nødvendigvis fikk en mindre rolle på sokkelen men at forretningen fokuserte seg på petroleumsutvinning i stedet for på forvaltningen av infrastrukturen, et område hvor Statoil nå hadde et monopol (*Innst. S. nr. 321 (1982-83) s. 2-3*).

5.2 FRAKSJONSMERKNADER

I perioden 1972 til 1986 ble det i alt gitt 444 fraksjonsmeldinger. De var fordelt på ti innstillinger. Utbyggingene var fordelt over tre større feltområder, hvor Ekofisk- og Statfjordområdene inkluderte flere mindre felt og Frigg, som var et større gassfelt behandlet for seg selv. 65 prosent av disse fraksjonsmeldingene kom fra *Innst. S. nr. 426 (1975-76)* som gjaldt utbygging og ilandføring av petroleum fra Statfjordfeltet.

Figur 5.4



(Vedlegg A)

Det var flere kategorier som skilte seg ut i denne perioden. Den første var ilandføringsspørsmålet hvor mange av fraksjonsmerknedene tok opp ilandføringsspørsmålet om hvorvidt oljen skulle inn til Norge i stedet for til Vest-Tyskland eller Storbritannia. Den andre kategorien var tempo. Ettersom aktiviteten på sokkelen økte så økte også motstanden mot å øke tempoet. Sv bekymret seg for rørenes kapasitet til å håndtere veksten i aktiviteten mens de andre partiene ikke så på det som en risiko. Den tredje kategorien var sikkerhet. På grunn av Bravoutblåsningen var det et god del fraksjonsmeldinger som refererte til denne hendelsen og nødvendigheten for å øke sikkerheten på plattformene. Den siste kategorien var glideskala. Glideskala var en ordning som tillot Statoil å øke eierandelen sin på et felt etter noen år. Enkelte partier mente dette skapte dårlig konkurranse og ubalanse mens andre mente det var nødvendig for å styrke Statoil sin posisjon.

Tabell 5.1

Stortingsperiode	Regjering	Komite	Innstilling
1972-1973	Lars Korvald	Industrikomiteen	Ekofisk – <i>Innst. S. nr. 230</i>
1973-1974	Trygve Bratteli 2		Frigg – <i>Innst. S. nr. 346</i>
1974-1975			Eldfisk, Edda, Albuskjell – <i>Innst. S. nr. 313</i>
1975-1976			Statfjord – <i>Innst. S. nr. 426</i>
1976-1977			Valhall & Hod – <i>Innst. S. nr. 425</i>
1977-1978	Odvar Norli		
1978-1979			
1979-1980			Statfjord – <i>Innst. S. nr. 246</i>
1980-1981			Statfjord/Heimdal/Gullblokken – <i>Innst. S. nr. 365</i>
1981-1982			Gro Harlem Brundtland
1982-1983	Kåre Willoch	Energi- og industrikomiteen	
1983-1984			Oseberg – <i>Innst. S. nr. 290</i>
1984-1985			Gullfaks – <i>Innst. S. nr. 289</i>
1985-1986			Tommeliten – <i>Innst. S. nr. 209</i>

5.2.1 ILANDFØRING

Hovedregelen som den het, eller § 34 som den het, konstaterte at «utvunnet petroleum skal ilandføres i Norge med mindre Kongen etter ansøknings samtykker i et annet ilandføringssted» (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 4*). Som nevnt tidligere hadde Norge ingen eksisterende infrastruktur som kunne ilandføre oljen in til fastlandet. I tillegg gjorde Norskerenna det vanskelig å legge rørledninger som kunne transportere oljen. To utvalg ble nedsatt til å utrede mulighetene for å kunne ilandføre olje fra Cod-feltet og Ekofiskområdet på forskjellige tidspunkt. Begge utvalgene kom frem til stort sett den samme konklusjonen. Ilandføring til Teesside i England i tillegg til en langsiktig opsjon på NGL kunne være lønnsomt for Norge. Etter en anbudsrunde ble det også klart at det fantes

ingen selskaper som hadde en løsning på utfordringen med Norskerenna. Med en dybde på mellom 350 og 400 metter var det betydelige utfordringer når det gjaldt installasjon, reparasjon, oppankring og nedgravning av rørledningene. Det ville også medføre en betydelig kostnad og risiko knyttet til en utsettelse av ilandføringen og det ville føre til betydelige tap for royalty og skatteinntektene (*Innst. S. nr. 230 (1972-73) s. 717-18*). Alle merknadene utenom en var i innstillingens kapittel om fremtidig oljepolitikk. Her lå det en forventning fra flertallet om en innstramning i vilkårene knyttet til fremtidige søknader om ilandføring mens mindretallet, som her var alle representantene fra Arbeiderpartiet (AP) så 'vesentlige problemer' knyttet til avgjørelsen i Ekofiskutbyggingen. De presiserte at avgjørelsen om å ilandføre oljen til Teesside og Emden ikke måtte 'skape presedens eller få konsekvenser som ikke er ønskelig i fremtidig politikk' (*Innst. S. nr. 230 (1972-73) s. 725-26*).

Samme problemstilling ble neste år tatt opp i behandlingen av ilandføringen av gass fra Frigg-feltet. Man så en forbedring i rørleggingsteknologi men at muligheten for å kunne ilandføre olje til Norge ikke ville være tilgjengelig før på slutten av 70-tallet. Det ble da igjen tillat en ilandføring til en annen terminal, denne gang i St. Fergus i Skottland. Det ble i midlertidig knyttet en del vilkår til dette ilandføringsalternativet. Eierne av Frigg-feltet bestod av Petronordgruppen. Dette var et samarbeid mellom flere selskaper, deriblant Total, Norsk Hydro og Elf Aquitaine. Komiteen var denne gangen enstemmig og ytret igjen en forventning om fremtidig ilandføring til Norge. Denne gangen måtte Petronordgruppen stille til disposisjon en mulig ilandføringsterminal på Karmøy som kunne tas i bruk til et tidspunkt staten i fremtiden kunne velge og i det tidspunktet en avgjørelse av endelig ilandføringspunkt hadde blitt bestemt. (*Innst. S. nr. 346 (1973-74) s. 1-5*).

I denne tidlige fasen var det også mindre felt knyttet til Ekofisk området som ble behandlet i industrikomiteen i to forskjellige innstillinger. Den første gjaldt feltene Eldfisk, Edda, Albuskjell og deler av Tor og den andre gjaldt Valhall og Hod. I den første innstillingen behandlet komiteen tre søknader. En fra Phillips-gruppen, en fra Shell og Amoco/Noco-gruppen. Selskapene søkte om tillatelse til å bruke den eksisterende Norpipe-rørledningen som ble brukt av Ekofiskfeltet. Flertallet så på disse søknadene som en 'naturlig oppfølging' den tidligere Ekofisksøknaden. Mindretallet, som bestod av representant Reidar T. Larsen fra Sosialistisk Venstreparti (SV) henviste til den økende

oljeproduksjonen på sokkelen og Statens sjette oljebud om å ilandføre i Norge. Selv om det var en uenighet om hvordan å tolke søknadene i et større perspektiv førte det til at SV, basert på ilandføringsprinsippet og ønsket om å moderere tempoet i petroleumsproduksjonen, la fram et forslag om å ikke godkjenne søknadene til de tre gruppene (*Innst. S. nr. 313 (1974-75) s. 1-2*). De to olje- og gassfeltene Vallhall og Hod var preget for det meste av andre uenigheter men igjen kom ilandføring opp. Oljefeltene ville ikke lenger være lønnsomme hvis det skulle bygges i en rørledning i tilknytning til feltutbyggingen. Hvis den eksisterende Norpipe-rørledningen ble brukt så kunne noe av produksjonen starte allerede umiddelbart uten utsettelse og føre til bedre utnyttelse av rørledningssystemet. SV sin representant Reidar T. Larsen mente igjen at dette brøt med Norges hovedregel om ilandføring til fastlandet i tillegg til at transporterering via Norpipe-rørledningen ville føre til kapasitetsproblemer til en slik grad at det ville påvirke produksjonen på Vallhall og Hod (*Innst. S. nr. 425 (1976-77) s. 2-3*).

Da Statfjordfeltet ble oppdaget var det Norges største oljefunn. Teknologien hadde også utviklet seg slik at man kunne vurdere ilandføringsalternativer. Statoil utførte en utredning av forskjellige og kom fram til at en rørledning med ilandføringspunkt på Tofterøy i Sund kommune eller Ågotnes området i Fjell kommune var samfunnsøkonomisk lønnsomt. De andre rettighetshaverne derimot mente at ingen annen løsning kunne konkurrere med å transportere via skip og at det var mindre økonomisk risiko knyttet til bøyelasting. Departementet mente at et rørledningssystem ville hatt best mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet og anbefalte dette. Likevel valgte Senterpartiet (SP), Venstre, SV og delvis Kristelig Folkeparti (KrF) å ikke godkjenne utbyggingsplanen eller ilandføringen av Statfjord-feltet. (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 2*). Ilandføringsspørsmålet var dominerende i form av fraksjonsmeldinger. Den største uenigheten gjaldt ilandføringsmetoden. Uenigheten mellom Statoil og departementet og de andre rettighetshaverne hadde ble videreført politisk. Det var noe uenighet om plassering av en ilandføringsterminal og til slutt var det en uenighet som sammenfallet med uenighet om hvor mye produksjon av olje Staten skulle tillate. Flertallet var enige om at lastebøyer kun var en midlertidig løsning. Men kun AP var fullstendig for utbyggingen av en rørledning til Sotra. De andre partiene ønsket ente å utrede videre eller benytte seg av bøyelasting på grunn av at det var billigere som Høyre mente eller at man lettere kunne moderere tempoet i oljeproduksjonen som SV var den sterkeste forkjemper for (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 4-13*).

5.2.2 ILANDFØRING/LOKALISERING

Flere av fraksjonsmeldingene dreide seg om valg av ilandføringspunkt mer enn valg av ilandføringsmetode. Sammenlignet med den første Statfjordinnstillingen (*Innst. S. nr. 426 (1975-76)*) var OED mye klarere i sin anbefaling av ilandføringsmetode og det var heller ingen uenighet mellom Statoil og OED. I behandlingen av ilandføringen av olje fra Statfjordfeltet var det ingen reelle uenigheter mellom partiene omkring departementets anbefaling om å benytte bøyelasting. Tre fraksjonsmeldinger kom fra Venstre hvor partiet ønsket at det ble utredet grundigere før man tok en avgjørelse om ilandføringsmetode i tillegg til at Venstre hadde anbefalt bøyelasting allerede i innstillingen fra 5 år siden (*Innst. S. nr. 246 (1979-80) s. 3-4*). I ilandføringsspørsmålet om gass var både OED og selskapene involvert enig i at man kunne transportere gassen til fastlandet. Det var ingen fraksjonsmeldinger knyttet til dette men, som jeg skal komme tilbake til, uenigheter om ilandføringspunkt (*Innst. S. nr. 365 (1980-81)*). I Heimdalutbyggingen ba OED på vegne av rettighetshaverne om dispensasjon fra hovedregelen om ilandføring til Norge og heller få ilandføre i Emden, Tyskland. I denne saken var komiteen enig i vurderingen (*Innst. S. nr. 365 (1980-81) s. 10*). Enighet mellom OED og rettighetshaverne sammen med ingen fraksjonsmeldinger fra partiene var også tilfellet i behandlingen av Oseberg (*Innst. S. nr. 290 (1983-84)*), Gullfaks fase 2 (*Innst. S. nr. 289 (1984-85)*) og Tommeliten (*Innst. S. nr. 209 (1985-86)*).

Av alle de 32 fraksjonsmeldingene som direkte omhandlet ilandføringen av gass fra Statfjordfeltet så handlet alle om valg av ilandføringspunkt. Komiteen stod ovenfor valget mellom Kårstø på Karmøy eller Mongstad i Nordhordland. Partiene som var uenige delte seg inn i to fraksjoner, en bestående av AP og Høyre, og den andre som bestod av KrF, SP og Venstre. AP/Høyre-fraksjonen var enige med OED sin vurdering i at Kårstø mest lønnsom og minst risiko rundt. Det var mye usikkerhet rundt Norsk Hydro sitt Mongstadanslag som viste at det var billigere å bygge ut på Mongstad. Mye av usikkerheten lå rundt tidsrammen på utbyggingen av en tunell mellom Fedje og Monstad. KrF/SP/Venstre-fraksjonen mente på sin side at på grunn av at det ikke eksisterte et godt nok grunnlag for industri på Kårstø relativt til Mongstad. De sa seg enige i Norsk Hydro sine anslag og mente i tillegg til at Nordhordland trengte de arbeidsplassene ilandføringsterminalen kunne tilby. En annen direkte uenighet mellom de to fraksjonene var hvem som stod for den risikoen i utbyggingsprosjektet. AP og Høyre mente at det var Statoil og Mobil som stod for både den teknologiske og økonomiske risikoen i

utbyggingsprosjektet mens KrF, SP og Venstre mente at det var i realiteten Staten som tok på seg risikoen, både ved eventuelle kostnadsoverskridelser og forsinkelser og potensielle tap i skatteinntekter og avgifter (*Innst. S. nr. 365 (1980-81) s.7-9*).

5.2.3 TEMPO

Diskusjonen rundt produksjonstempoet eksisterte allerede under behandlingen av Ekofisk-utbyggingen. Høyre, Venstre, SP og KrF mente at oljepolitikken måtte struktureres på en måte at utvinningshastigheten ikke ville bli for stor (*Innst. S. nr. 230 (1971-72) s. 725*). Arbeiderpartiet mente at tempoet ikke burde baseres på utvinningstillatelser men heller tilpasses arbeidsmarkedet og samfunnsøkonomien (*Innst. S. nr. 230 (1971-72) s. 726*). I de neste innstillingene da Arbeiderpartiet var i regjering ble tempomodering noe som ble oppfordret fra opposisjonen og i stor grad av SV. I feltene Eldfisk, Edda, Albuskjell og deler av Tor mente SV at en utsettelse av disse feltene vill moderere tempoet i Ekofisk sin samlede produksjon av olje (*Innst. S. nr. 313 (1974-75) s. 2*). Det samme ble repetert i behandlingen av Vallhall og Hod. Her konstaterte flertallet at ilandføringstillatelsen ikke mente at det var tatt stilling til produksjonstempo mens SV mente det var 'meningsløst' å presse kapasiteten til de eksisterende rørledningene og ønsket en mer 'langiktig utnyttelse av petroleumsressursene' (*Innst. S. nr. 425 (1976-77) s. 2-4*).

5.2.4 INDUSTRI

Knyttet til Ekofiskutbyggingen var en utbygging av en petrokjemisk industri i Norge. Industrivirksomhet som skapte produkter fra oljeekvivalenter kunne skape arbeidsplasser og styrke industrivirksomheten i landet. Det ble opprettet en opsjonsrettighet på såkalt NGL (Natural Gas Liquids) i de første 15 årene av feltets levetid. Mer nøyaktig skulle NGL brukes til produksjonen av 250 000 tonn etylen. Dette råstoffet kunne brukes til å produsere plastråstoffer som på den tiden var sterkt voksende (*Innst. S. nr. 230 (1972-73) s. 719-722*). De var fullstendig enighet mellom partiene om denne opprinnelige opsjonsavtalen, men vekst i industrivirksomhet som argument i senere tid konkurrerte med andre prioriteringer. I behandlingen av ilandføringen av olje fra Eldfisk området ble fraksjonsmerknader moderert som at oljeutvinningen ville «sikre den petrokjemiske industri som er under oppbygging i Norge» (*Innst. S. nr. 313 (1974-75) s. 2*). Det skulle ikke produseres mer etylen men de gjeldene feltene i søknaden skulle stille opp dersom produksjonen av NGL fra Ekofisk ikke var tilstrekkelig (*Innst. S. nr. 313 (1974-74) s. 1*). Dette ble senere gjentatt i behandlingen av Vallhall og Hod. Disse to feltene skulle

stille NGL til disposisjon i tilfelle Ekofisk og satellittfeltene ikke kunne produsere tilstrekkelige mengder. I tillegg var det verfts kontrakter som ble gitt til Norske selskaper som flertallet i komiteen så på som fordelaktig (*Innst. S. nr. 313 (1974-74) s. 2*). Uenigheten lå mellom industri og tempo i Eldifsk o.f. behandlingen mens den i Vallhall og Hod behandlingen lå mellom industri og sikkerhet.

5.2.5 SIKKERHET

Etter utblåsningen på Bravoplatformen på Ekofisk 22. April 1977 ble Vallhall og Hod behandlingen tydelig preget av dette. Nesten alle fraksjonsmeldingene fra mindretallet angikk sikkerhet. Den eneste uenigheten mellom mindretallet var om sikkerhetsproblematikken skulle føre til at man ikke burde godkjenne søknaden. Flertallet uttalte at sikkerhet ikke ble tatt stilling til i innstillingen og at oljedirektoratet skulle klargjøre lovverket samt følge opp. Representanter fra Høyre, KrF og SP presiserte at mer arbeid måtte til og mer penger måtte bevilges for å styrke sikkerheten og ansvaret til OD for å økte tryggheten i operasjoner på sokkelen. Siden Valhall og Hod feltene ikke ville komme i produksjon før 1980 var det ifølge medlemmene god tid til å iverksette en forbedring i regelverket og sikkerheten på sokkelen (*Innst. S. nr. 425 (1976-77) s. 2-3*). Et av medlemmene, Reidar T. Larsen mente at sikkerhetsproblemet på sokkelen var så stor at man ikke kunne godkjenne nye utbygginger før en betydelig styrking av sikkerheten. Det var en sjanse for at det samme kunne skje under verre omstendigheter og i større omfang enn det som skjedde ved Bravo-utblåsningen. To strategier som ble satt opp mot hverandre var økt sysselsetting og sikkerhet. Ved å ikke godkjenne Valhall og Hod ville man miste fremtidige jobber på lengre sikt. SV mente at sysselsettingen ikke kunne forsvares når sikkerheten var så dårlig som den var (*Innst. S. nr. 425 (1976-77) s. 3*).

Det ble foretatt en utredning av Bravo-utblåsningen og de endelige funnene ble behandlet i komiteen og debattert i Stortinget. Mye av uenighetene etter ulykken gikk ut på hvordan man skulle forholde seg til videre behandling av utbyggingssaker. Det var en bred enighet om at man skulle fortsette med å behandle og godkjenne utbygginger men at man skulle øke fokus og bevilge mer til sikkerhet på sokkelen. Enkelte partier benyttet også muligheten til å utvikle eller åpne for et forlik om å utrede en nyere strategi om sikkerhet (*Innst. S. nr. 425 (1976-77) s. 2*). det er vanskelig å måle effekten av ulykken ut ifra innstillingen angående utbyggingen av Valhall og Hod. Saken ble ferdigbehandlet i industrikomiteen 23. Mai 1977 kun en måned etter ulykken.

5.2.6 ALLE UNNTATT REIDAR T. LARSEN

En karakteristikk med innstillingene er frekvensen til Reidar T. Larsen fraksjonsmeldinger. Larsen var representant for Sosialistisk Venstreparti og stemt inn i Stortinget perioden 1973-77. Av alle fraksjonsmeldingene i denne perioden hadde Larsen 24 av 168 fraksjonsmeldinger. Det vil si at en representant stod for ca. 14 prosent av alle fraksjonsmeldingene i denne perioden. Tallet i seg selv er ikke nødvendigvis bemerkelsesverdig men to av innstillingene hadde vær foruten fraksjonsmeldinger uten innspillene til Larsen. Det som er mer interessant er budskapet bak fraksjonsmeldingene. Larsen tok del i fire av de fem innstillingene som ble presentert til Stortinget i denne perioden. I behandlingen av ilandføringen av Frigg-området var komiteen enstemmig i departementets vurderinger og konklusjoner. Dette kan skyldes vilkåret om at rettighetshaverne skulle på et senere tidspunkt utrede mulighetene for å kunne ilandføre gass til en gassterminal på Karmøy som de selv måtte sørge for å bygge (*Innst. S. nr. 346 (1973-74) s. 3*). I saksbehandlingen av utbyggingen av mindre oljefelt i Ekofiskområdet var hele komiteen samstemt utenom Larsen. Larsen gikk så langt som å legge frem et forslag om å ikke godkjenne utbyggingen av disse feltene. Grunnen var den hurtige økningen i tempoet på oljeutvinningen i tillegg til at disse feltene skulle bruke de eksisterende rørledningene som gikk til Tyskland og Skottland (*Innst. S nr. 313 (1974-75) s. 2*). I behandlingen av Statfjordfeltet gikk alle partiene inn i egne blokker med fraksjonsmeldinger. Utgangspunktet var et veldig enkelt alternativ å forholde seg til. Alternativ A, selskapenes valg og det mest bedriftsøkonomisk lønnsomme alternativet, var bøyelasting av oljen som skulle transporteres inn til Norge. Alternativ B, departementets valg og det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternative, var en rørledning som førte olje direkte inn til det Norske fastlandet. Arbeiderpartiet, Senterpartiet ønsket en rørledning til fastlandet mens Høyre, Venstre og SV ønsket å bruke bøyelasting. KrF ønsket avvente med et standpunkt inntil videre utredninger hadde blitt gjennomført (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 6-13*). Innstillingen virker som en god mulighet for de forskjellige partiene å redegjøre for sin politikk og alle partiene begrunner sine standpunkter ofte med basis i strategiske punkter nedfelt i de ti oljebudene. Den siste innstillingen i denne perioden, utbyggingen av Valhall og Hod, var preget av en redegjøring av partienes sikkerhetspolitikk i utbyggingssaker. Blokkene i komiteen var ikke like spredt som ved Statfjordutbyggingen men delte seg mellom å stille økte krav til oljedirektoratet eller å stille flere krav til selskapene. Larsen uttrykte at sikkerheten på

sokkelen var såpass dårlig at man ikke kunne godkjenne videre utbygginger inntil forbedringer ble gjort (*Innst. S. nr. 425 (1976-77) s. 2-3*). Larsens høye antall fraksjonsmeldinger kan tyde like mye avstanden mellom SV sin politikk i forhold til resten av partiene på Stortinget i tillegg til å ikke ønske kompromisser innen dette feltet. Ofte blir fraksjonsmeldingene for de fleste partiene en mulighet for å fastslå hva som er viktig for dem. Statfjordinnstillingen var for eksempel preget av gjentagelsen av sitatet «utvunnet petroleum skal ilandføres i Norge med mindre Kongen etter ansøkning samtykker i et annet ilandføringssted» (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 4*). Partienes fraksjonsmeldinger var ofte vel begrunnet men det var kun SV som så langt reiste forslag om å ikke godkjenne utbygginger.

5.2.7 GLIDESKALA

Utøvelsen av glideskala ble aktualisert i utbyggingssakene under Kåre Willoch's regjering. Glideskalaordningen tillot Staten å øke sin eierandel på et felt etter det hadde kommet i produksjon. Under behandlingen av Osebergutbyggingen ønsket flertallet, Høyre, KrF og SP å ikke utøve glideskala ovenfor de andre Norske eierne av feltet, Norsk Hydro og Saga Petroleum. Flertallet var enige med departementet om å unnlate å bruke glideskala for å hjelpe å bygge opp et sterkere og mer balansert oljemiljø i Norge. Glideskala skulle fortsatt brukes på de utenlandske selskapene. Mindretallet (AP) mente at ved å ikke benytte seg av glideskala mot de to Norske selskapene utøvde man i realiteten en inntektsoverføring fra Staten til to selskaper. Ved å ikke bruke glideskala overførte man kapital til selskapene tilsvarende 800 millioner kroner etter skatter og avgifter. Dette tilsvarer over 2 milliarder kroner i dagens verdi. AP mente i tillegg at man allerede forskjellsbehandlet utenlandske selskaper i dag. I letefasen så dekket utenlandske selskaper kostnadene mens de Norske selskapene fikk fritak fra dette. Alle i komiteen var bevisst på at det ikke hadde blitt tatt stilling til glideskala i *St. meld. nr. 73 (1983-84)* som gikk inn for å skille ut SDØE fra Statoil (*Innst. S. nr. 290 (1983-84) s. 5-6, (Innst. S. nr. 218 (1987-88) s.11*).

6. OMSTILLING 1986-2001

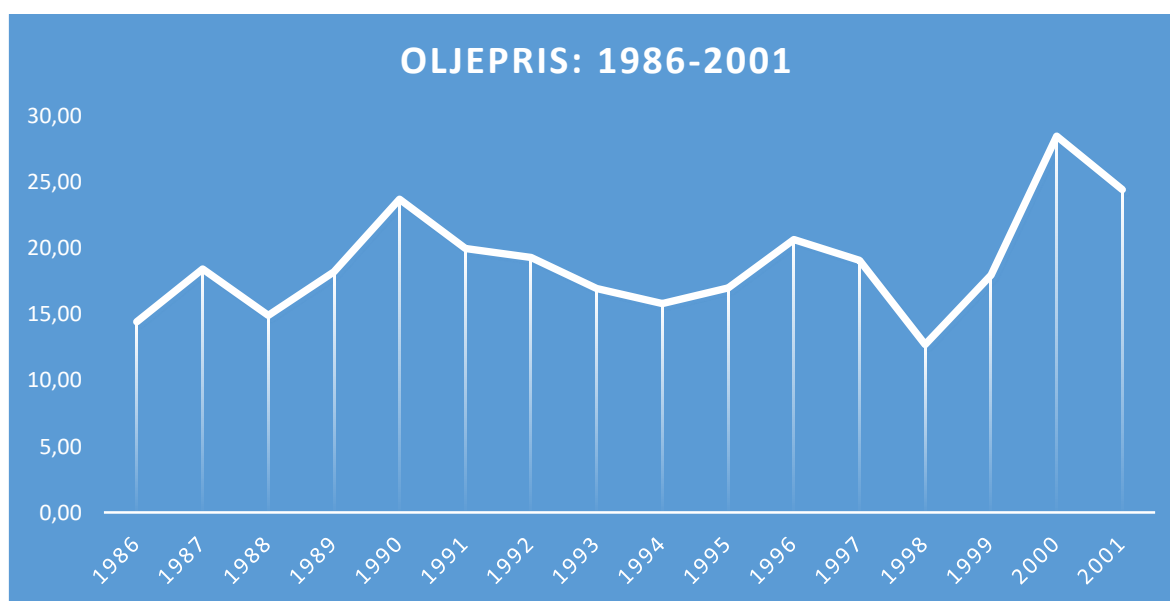
Omstillingsperioden foregikk i en tid hvor oljeprisen holdt seg lav relativt til de foregående periodene. Norge gikk også gjennom en større endring i måten petroleumpolitikken ble forvaltet på. Fra administrative endringer i petroleumsforvaltningen til en delprivatisering av Statoil i 2001. Statens petroleumsfond ble også opprettet i denne perioden 1986-2001. Fraksjonsmerkene viser en endring i innholdet i fraksjonsmerkene fra industri, sikkerhet og glideskala til statens økonomiske engasjement, innfasing, klimagassutslipp og kraft fra land (elektrifisering).

6.1 OVERSIKT

6.1.1 ØKONOMIEN

Oljeprisene i perioden 1986-2001 har vært de laveste Norge har opplevd frem til i dag. Prisen hadde falt under 1979-prisen og ville ikke overstige denne før i 2004. Men selv om oljeprisen forholdt seg mye lavere enn det den hadde gjort i de tidligere periodene var det enkelte sjokk som på kort sikt sendte oljeprisen opp i kortere perioder. Det største av disse sjokkene var gulfkrigen i 1990. Irak angrep Kuwait og begge disse landene stod for rundt 9 prosent av den globale oljeproduksjonen. På grunn av frykt for at oljeleveranser skulle bli påvirket samt at konflikten skulle påvirke Saudi Arabia. Denne frykten ble kortvarig. Saudi Arabia økte produksjonen sin slik at det som gikk tapt fra de to landene i krig ble overtatt av Saudi Arabia (Hamilton, 2011: 18).

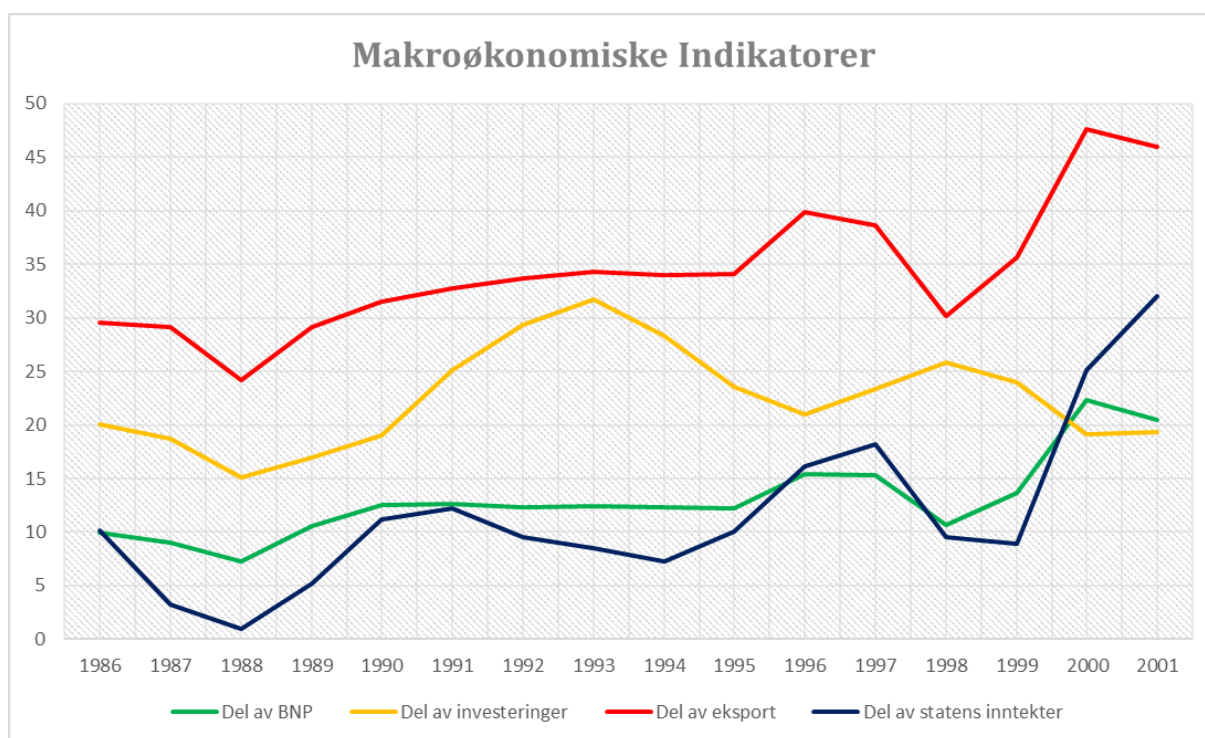
Figur 6.1



(BP Statistical Review of World Energy, 2015)

Effekten på den Norske økonomien og Statsinntektene var enorme. Petroleumsinntektene som en del av Statsinntektene på sitt høyeste i 1984 av 24 prosent. I 1988 var de 1 prosent. Man så også et enormt fall i investeringene. Investeringsandelen hadde falt fra 25 til 15 prosent fra 1984 til 1988. Petroleumsinntektenes andel av Statsinntektene hentet seg inn igjen etter litt og lå på mellom 7 og 16 prosent før de økte raskt i takt med oljeprisen til 25 og 32 prosent i 2000 og 2001.

Figur 6.2

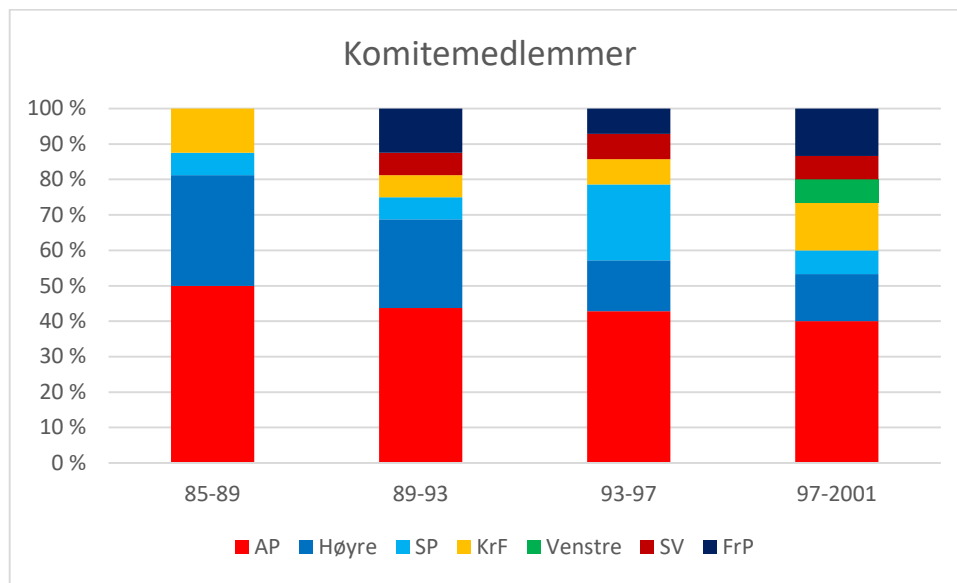


(Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2016))

6.1.2 POLITIKKEN

I omstillingsperioden var det seks forskjellige regjeringer og to forskjellige komiteer som behandlet feltutbyggingene på sokkelen. Alle regjeringene var mindretallsregjeringer. Den første var Gro Harlem Brundtlands andre regjering (AP) som regjerte frem til Stortingsvalget i 1989. Jan P. Syses regjering (Høyre, Krf & SP) regjerte i ett år før Brundtlands tredje regjering styrte frem til 1996. De neste fem årene så tre forskjellige regjeringer. Thorbjørn Jaglands regjering (AP) som styrte i ett år, Kjell Magne Bondeviks regjering (Høyre, KrF & Venstre) som styrte i tre år og Jens Stoltenbergs første regjering (AP) som regjerte i ett år.

Figur 6.3



Mellom 1986 og 2001 var det fire forskjellige komiteer. Komiteen ble kalt for Energi- og industrikomiteen fram til 1993 og ble etter dette kalt Energi- og miljøkomiteen frem til det nåværende tidspunkt. Perioden var preget av flere administrative endringer som skal bli beskrevet senere. Statens pensjonsfond utland ble opprettet i denne perioden, Petroleumstilsynet (Ptil) ble skilt ut fra OD og på slutten av denne perioden ble Statoil delprivatisert og PETORO ble opprettet for å forvalte Statens direkte økonomiske engasjement. De to siste endringene skal jeg gå nærmere inn på i neste kapittel.

6.1.3 FELTUTBYGGINGER

I alt 20 innstillinger behandlet utbyggingssaker i perioden 1986-2001. Jeg skal beskrive kort de viktigste feltene som ble behandlet her. Det største feltet både når det gjald olje og gass var Åsgard. Åsgard var den samlede betegnelsen for forekomstene under Smørbukk, Smørbukk sør og Midgard. De totale reservene i disse feltene var anslått til å være 123 mill. Sm³ olje og 232 mrd. Sm³ gass (*Innst. S. nr. 251 (1995-96) s. 3*). Dette var også et av de tidligere feltene som ble bygget nord for 62. Breddegrad. Det første feltet nord for 62. Breddegrad som ble behandlet var Heidrun, et felt med utvinnbare ressurser anslått til å være rundt 119 mill. Sm³ olje og 46 mrd. Sm³ gass (*Innst. s. nr. 129 (1990-91) s. 1*). Flere feltutbygginger var satellittfelt eller utbygginger på allerede eksisterende felt. Troll vest, Oseberg sør og øst, Gullfaks satellitter og Sleipner Vest. En av de første feltene som ble behandlet i denne perioden, Snorre, Hadde reserver på 464 mill. Sm³ olje men på grunn av manglende erfaring på og teknisk kunnskap mente OD at kun mellom 106 og 108 av disse faktisk var utvinnbare (*Innst. S. nr. 218 (1987-88) s. 2*). Mange av feltene måtte

vurderes ut ifra kostnadene på feltene. Oljeprisen nådde aldri de høydene Norge opplevde på 70- og tidlig 80-tallet. Oljeprisanslagene til OED var delt in i tre baner. Den første antok en lav prisbane hvor oljeprisen holdt seg på \$15 pr. fat. Den andre prisbanen antok en prisbane på \$20 pr. fat. Den tredje så for seg at prisen på olje steg fra \$20 i 1990 til \$30 i 2000 før den steg videre til \$40 i 2010 (*Innst. s. nr. 218 (1987-88) s. 4*). De lave anslagene førte også til et forslag fra OED om nødvendigheten for en innfasing av enkelte utbygginger. Dette betydde i realiteten at man avventet noen år med å bygge visse felt for å kunne spre investeringene over tid slik at man ikke opplevde de samme konsekvensene som etter prisetallet i 1986 (*Innst. s. nr. 218 (1987-88) s. 1*).

6.1.4 ØKENDE KLIMABEVISSTHET

Omstillingsperioden markerte begynnelsen på en økende miljø- og klimabevissthet i behandlingen av feltutbygginger på sokkelen. Den første «klimameldingen» (*St. meld. nr. 41 (1995-96)*) som spesifiserte Norske tiltak mot økte klimagassutslipp ble behandlet av energi- og miljøkomiteen, samme komite som fra 1993 har behandlet alle utbyggingssaker frem til i dag. Arbeidet begynte tidligere med *St. meld. nr. 46 (1988-89)* hvor Norge, etter en rapport fra Verdenskommisjonen, hadde valgt å delta i reduksjonen av utslippsnivåene til KFK-gasser (klor, fluor og karbon), nitrogenoksider (NO_x) og karbondioksid (CO₂). Disse klimameldingene ble mer og mer relevante siden de ble etter 1993 behandlet i samme komite som behandlet petroleumspolitiske spørsmål.

Et av målene i klimameldingen var å redusere NO_x-utslipp med 30 prosent innen 1998 sammenlignet med 1989-nivåene. NO_x-utslipp fra industri var mye av årsaken til svovelregn som forårsaket forurensing av både jordbunn og vassdrag. Over 90 prosent av skaden påført lokalmiljøene i Norge stammet fra NO_x-utslipp fra andre land og det var derfor viktig at en reduksjon av utslipp måtte være et internasjonalt samarbeid. Dette samarbeidet ble ratifisert via svovelprotokollen som ble signert i Oslo i 1994 hvor det var lagt til grunn at utslipp av nitrogenoksider ikke skulle øke mer enn datidens nivå (*Innst. S. nr. 114 (1995-96) s. 4*). Noen av virkemidlene som direkte påvirket oljeindustrien var krav om «bruk av lav- NO_x-brennere ved installering av nye gassturbiner i petroleumsvirksomheten på sokkelen», «bruk av virkemidler for å utløse enkle motortekniske tiltak i forbindelse med flytbare innretninger i petroleumssektoren» og «videreutvikling av den teknologiske forskning og utvikling innen aktuelle sektorer som sjøfart og petroleumsvirksomhet» (*Innst. S. nr. 114 (1995-96) s. 5*).

Et annet mål var å redusere CO₂-utslipp. Norge hadde allerede innført CO₂-avgifter som totalt sett var mer kostbare for næringen enn i andre land. FNs rammekonvensjon for klimaendringer trådte i kraft i 1994 men inneholdt ingen tallfestede mål og heller ingen tidsbestemte forpliktelser som måtte følges opp utenom at industrialiserte land måtte selv opprette mål som skulle følges opp. Miljøverndepartementet mente at det kunne bli kostbart for sysselsettingen, konkurransekraften og verdiskapningen dersom Norge økte forpliktelsene sine i forhold til andre land og at det ville i realiteten kun ha en begrenset effekt i en global sammenheng. Det Norske målet var at CO₂-utslippene innen år 2000 ikke skulle øke mer 1989-nivåene. Dette var spesielt utfordrende fordi man forventet at utslippene fra petroleumssektoren ville stå for 70 prosent av all veksten i de Norske utslippene. Utslippsregnskapet var paradoksalt. Den største utslippsposten var transport av gass til andre land og økt gassutvinning ville da føre til enda mer økte utslipp. På den andre siden så hadde gass de laveste CO₂-utslippene sammenlignet med de andre fossile brennstoffene som kull og olje. Økte gasseksport ville altså føre til et bedre klimaregnskap for Europa men ville forverre det Norske (*Innst. S. nr. 114 (1995-96) s. 2-3*). Departementets ønske var å finne løsninger som hadde minst mulig samfunnsøkonomiske konsekvenser. Utslippsreduksjonene måtte være mest mulig kostnadseffektive som en hovedregel men løsningene kunne suppleres med andre virkemidler. De målene som direkte påvirket petroleumssektoren var at Regjeringen skulle «vurdere hvordan utslippene fra brønntesting på sokkelen kunne reduseres ytterligere» (*Innst. S. nr. 114 (1995-96) s. 3-4*), at man skulle utrede energikostnaden og kostnadseffektiviteten ved bruk av elektrifisering som et alternativ til bruk av gassturbiner, at Regjeringen skulle legge utrede kostnadene til å elektrifisere de allerede eksisterende utbyggingene og at man skulle kostnadsberegne reinjiseringsen av CO₂ inn i feltet igjen for fremtidige utbygginger (*Innst. S. nr. 114 (1995-96) s. 33*).

Kyoto-avtalen fra 1997 spesifiserte ansvaret til enkeltland ytterligere. På dette tidspunktet ble utslipp av klimagasser sett på et så stort problem at Miljøverndepartementet utalte at «Utslippene vil ikke lenger være uten kostnader, og dette krever at alle de industrialiserte landene (Annex-B landene) legger om sitt produksjons- og forbruksmønster» (*Innst. S. nr. 233 (1997-98) s. 2*). Etter Kyoto-avtalen skulle det bli mer fleksibelt når det gjald å få redusert utslippene men kravene skulle bli strengere. Dette innebar å redusere utslippsnivået med 5 prosent av 1990-nivåene innen perioden 2008-2012. Petroleumssektoren stod for 23 prosent av Norges utslipp på den

tiden og var området hvor de årlige utslippene hadde økt mest (23 prosent siden 1990). Det var flere tiltak som ble iverksatt tidlig som for eksempel en CO₂-avgift på 100 kroner per tonn CO₂-utslipp (*Innst. S. nr. 233 (1997-98) s. 3-4*). Det var ingen målspesifikke tiltak rettet mot petroleumssektoren i ratifiseringen av Kyoto-avtalen men virkemidler hadde allerede blitt iverksatt i den tidligere klimameldingen. Den største endringen var nå at utslippsreduksjonen var nå strengere og mer målrettet enn det den hadde vært før. Petroleumpolitikken gikk igjennom store endringer også denne tidsperioden og ble i stor grad også endret av klimapolitikken samt andre sosiopolitiske trender i denne perioden.

6.1.5 PETROLEUMSMELDINGENE

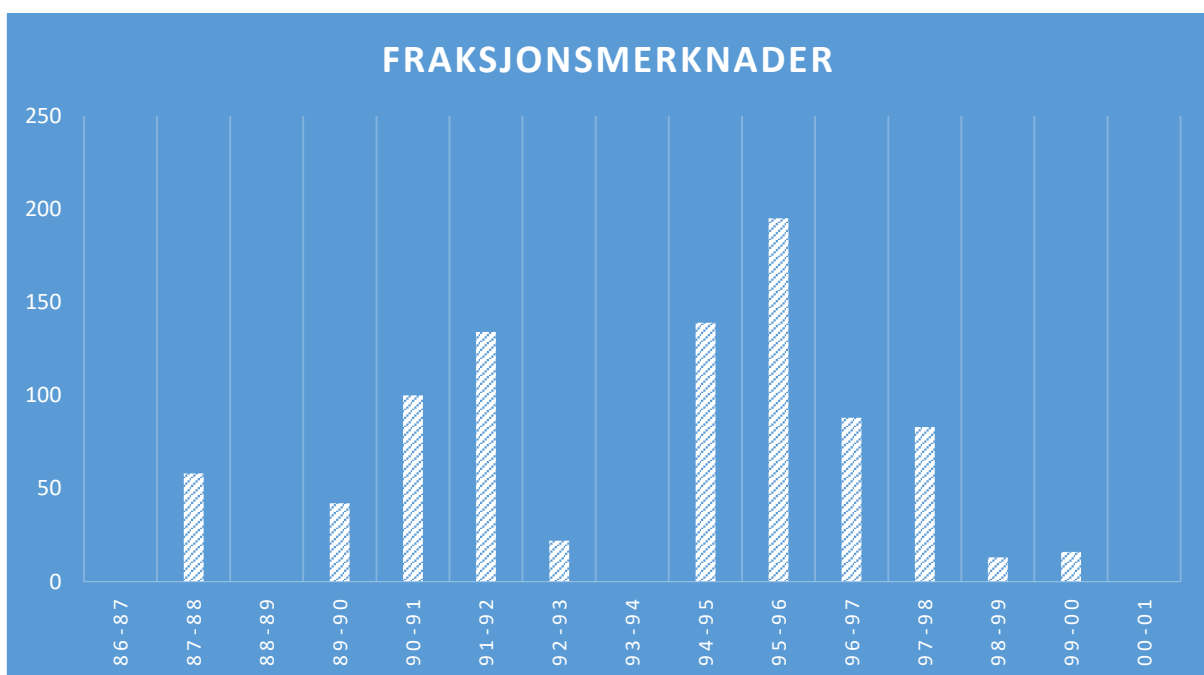
Staten gikk inn i en periode med lave forventninger etter fallet i oljeprisen. OED hadde valgt den høyeste prisbanen som sin forventede prisutvikling. Denne banen forventet en oljepris på \$15/fat som økte til \$20/fat i 1990 og så til \$25/fat i 1995. Departementet hadde økte bekymringer om at petroleumssektoren var på vei mot en investeringstopp i 1991. En slik topp hadde flere negative konsekvenser. Den første var at kostnadsutviklingen vill øke hvis det var et sterkt press og høye investeringer i petroleumssektoren og når investeringstoppen kom ville omstillingsevnen til leverandørindustrien være mye tøffere enn ellers. I tillegg ville Norge vært avhengig av nye funn for å unngå en produksjonstopp i 1994. Ved å strekke ut utbyggingene over tid ville denne toppen forsinkes (*Innst. S. nr. 78 (1987-88) s. 1*). Utfordringene rundt investeringshastighet og kostnadsøkninger i sokkelen førte til at man satte ned et investeringsutvalg som så på kostnadsøkningene som hadde gjort oljeprisfallet så smertefullt. Rapporten, i tillegg til den økte miljøbevisstheten og konsekvensene av oljeprisfallet, førte til at departementet adopterte nye målsettinger for petroleumsvirksomheten. De tre nye «perspektivene» het velferdsperspektivet, miljøperspektivet og langsiktighetsperspektivet. Disse nye perspektivene ble behandlet av Energi- og miljøkomiteen i 1999. Prinsippet bak velferdsperspektivet var at petroleumsvirksomheten skulle benyttes på en måte som best mulig ivaretok både sysselsetting og velferd. I tillegg så ville internasjonalisering bidra til å forlenge varigheten til sysselsettingen og velferden utover de Norske olje- og gassressursene. Miljøperspektivet gikk ut på at Norges evne til å gå foran som en rollemodell i internasjonale miljøspørsmål måtte forenes med det å være en stor energiproducent. Langsiktighetsperspektivet ville si at petroleumsressursene skulle utvinnes i et «forsvarlig tempo» og at petroleumsfondet skulle sikre verdiene ved å forvalte disse på

en langsiktig måte (*Innst. S. nr. 211 (1998-99) s. 1*). Perspektivene var ikke nødvendigvis veldig forskjellig fra de opprinnelige ti oljebudene. Velferdsperspektivet konstaterte det som det var enighet om når det gjald oppbygging av industri og sysselsetting og miljøperspektivet hadde eksistert siden begynnelsen. Det eneste som hadde endret seg er muligens tolkningen av disse begrepene. Det siste perspektivet var et nytt et. Det tok opp nødvendigheten ved å tenke langsiktig når det gjald petroleumsforvaltningen slik at Staten ikke ble så påvirket av kortsiktige svingninger og oppfordret myndighetene til å moderere i vekstperioder og stimulere i dårligere tider.

6.2 FRAKSJONSMERKNADER

Det var totalt 890 fraksjonsmeldinger i perioden 1986-2001. Fraksjonsmerknadene økte gradvis frem til perioden 1995-1996 før antallet sank utover mot 2001.

Figur 6.1



(Se Vedlegg)

I denne fasen så var temaet om innfasing aktuelt. Innfasing gikk ut på å begynne utbyggingsprosesser raskere for å motvirke nedgangstidene. Lokalisering og ilandføring var fortsatt et diskutert tema og klima kom på agendaen. Både klimaendringene ble tatt opp i tillegg til oljevirkomhetens effekt på klimagassutslippene som måtte kuttes. I denne perioden ble også temaet om driften av plattformer med kraft fra land aktuelt.

Tabell 6.1

Stortingsperiode	Regjering	Komite	Innstilling
1986-1987	Gro Harlem	Energi- og industrikomiteen	Gyda/Veslefrikk – nr. 204
1987-1988	Brundtland (2)		Snorre – nr. 218
1988-1989			
1989-1990	Jan P. Syse		Brage – nr. 120
1990-1991	Gro Harlem Brundtland (3)		Heidrun/Tordis – nr. 129 Tordis/Loke – nr. 143
1991-1992			Heidrun/Oseberg – nr. 85 Heidrun – nr. 86 Troll/Frøy – nr. 166
1992-1993			Sleipner Vest – nr. 79
1993-1994			
1994-1995			Norne – nr. 89 Njord – nr. 197
1995-1996			Visund. nr. 161 Åsgard – nr. 251
1996-1997	Thorbjørn Jagland	Troll Vest – nr. 246 Oseberg Sør – nr. 247 Jotun – nr. 248	
1997-1998	Kjell Magne Bondevik (1)	Gullfaks/Snorre – nr. 204	
1998-1999		Huldra – nr. 80	
1999-2000		Ringhorne – nr. 148 Kvitebjørn/Grane – nr. 224	
2000-2001	Jens Stoltenberg		

6.2.3 INNFASING OG DRIVVERDIGHET

På grunn av de økonomiske konsekvensene av oljeprisfallet i tillegg til Norges økonomiske krise uttrykte Olje- og energidepartementet behovet for en innfasing av fremtidige oljefelt. Dette betydde i realiteten at man senket tempoet på utbyggingen av felt slik at man fordelte investeringene over tid og ikke fikk en skarp oppgang etterfulgt

av en skarp nedgang i investeringene. Dette ble tatt opp av departementet under behandlingen av utbyggingen av Snorrefeltet. Departementet foreslo at Heidrun-Draugenfeltet utsettes i 1 år mens Bragefeltet skulle utsettes i 5 år. Grunnen til at Snorrefeltet ikke skulle innføres var at det var en mulighet for Saga Petroleum til å utvikle seg som et oljeselskap gitt at de var operatør på feltet (*Innst. S. nr. 218 (1987-88) s. 1-2*). Komiteen var samstemt om å utsette Brage-feltet i inntil 5 år og Heidrun og Draugen inntil 1 år (*Innst. S. nr. 218 (1987-88) s. 7-8*). Denne beslutningen førte til senere uenigheter da Bragefeltet ble behandlet under en ny Regjering og en ny komite 2 år senere. Komiteens flertall, som var alle utenom SV, mente at Brageutbyggingen ville ha en positiv effekt på Norsk industri og sysselsettingen. Det var mye ledig kapasitet i leverandørindustrien som kunne trenge flere oppdrag etter oljeprisfallet. SV på sin side refererte til nødvendigheten for å ha et jevnt utvinnings- og investeringstempo. SV mente i tillegg at det var ingen garanti for at utbyggingen ville føre til økt sysselsetting (*Innst. S. nr. 120 (1989-90) s. 3*). Denne fraksjonsdelingen ble gjentatt i behandlingen av Heidrunfeltet. Flertallet presiserte de positive effektene utbyggingen kunne ha på Norsk økonomi. Flertallet påpekte også at innfasingen hadde tatt lengre enn 1 år (*Innst. S. nr. 129 (1990-91) s. 3*). Innfasing var et tema som ikke utstrakte seg over lang tid eller tok mye plass i innstillingene i form av fraksjonsmeldinger. Men bruken av innfasing kan se å ha ført til konflikt etter at man har behandlet feltutbyggingene etter innfasingen. Den eneste mostanden kom fra SV som hadde tidligere har vært opptatt av å moderere tempoet på oljeutvinningen.

6.2.4 STATENS EIERANDEL PÅ FELT

Uenighet om bruk av glideskala fortsatte med behandlingen av Snorreutbyggingen. Fraksjonene var delt inn i mindretallet, Arbeiderpartiet, som mente at glideskala var en ordning som var innforstått da oljeselskapene ble tildelt blokkene Snorrefeltet lå i. I tillegg mente AP at Saga Petroleum som var operatør på feltet ikke ville påvirkes i like stor grad på grunn av sin allerede lave eierandel på feltet (7,4 prosent). Flertallet, Høyre, KrF og Sp, gikk inn for å ikke benytte seg av glideskala. Høyre og KrF begrunnet det med at Staten ikke kunne gå inn for en så stor investering med tanke på den økonomiske situasjonen. SP mente på sin side at lønnsomhetsberegningen av Snorrefeltet var lite optimalt og at oljeprisen i tiden fremover var usikker (*Innst. S. nr. 218 (1987-88) s. 10*). Glideskala var fortsatt et tema i den neste valgperioden. I behandlingen av Brageutbyggingen hadde komiteen gått fra fire til seks partiet etter at både SV og FrP hadde satt inn representanter. Forskjellen fra Snorreutbyggingen var at FrP sto alene om å ikke benytte glideskala mot

andre de andre rettighetshaverne. Flertallet, Bestående av alle utenom FrP gjentok det AP hadde påstått i *Innst. S. nr. 218 (1987-88)* at selskapene var innforstått med denne ordningen da de ble tildelt blokken. FrP ønsket ikke bare at glideskala ikke skulle benyttes mot de Norske selskapene men at det ikke skulle benyttes i det hele tatt. FrP skrev i tillegg at komiteen tidligere hadde uttalt seg om at det ikke var ønskelig at operatøren ikke bør ha en for lav eierandel på feltet. Norsk Hydro som var operatør på feltet hadde en eierandel på 13,2 prosent ville bli påvirket av glideskalaen. En annen faktor som var relevant var at infasingen av Bragefeltet hadde ført til allerede økte kostnader for selskapene på grunn av forsinkelsene. På grunn av dette mente FrP at glideskala ikke burde benyttes (*Innst. S. nr. 120 (1989-1990) s. 2-3*). FrP gjentok forslaget i behandlingen av Heidrun (*Innst. S. nr. 129 (1990-1991) s. 8*), Troll vest og Frøy (*Innst. S. nr. 166 (1991-92) s. 15*) og Sleipner Vest (*Innst. S. nr. 79 (1992-93) s. 3*) før glideskalaordningen ble fjernet etter Regjeringen fikk flertall for dette i *St. meld. nr. 26 (1993-94)*. Etter stortingsmeldingen bortfalte ordningen for alle gamle lisenser som ikke enda hadde fått behandlet en utbyggingsplan. Seks felt fikk ikke fritak fra ordningen. Disse feltene var Norne, Visund, Hermod, Midgard, Smørbukk og Smørbukk Sør. To av disse feltutbyggingene, Norne og Visund, ble behandlet i denne perioden og begge ble behandlet under Brundtlands tredje regjering. Komiteen delte seg inn i den fraksjonen som ville benytte seg av glideskala på de seks feltene og de som ville at ordningen skulle bortfalle for disse. FrP og Høyre dannet fraksjonen som var imot videre bruk av glideskala mens flertallet, AP, KrF, SP og SV var for unntakene for bortfallet av glideskalaordningen (*Innst. S. nr. 89 (1994-95) s. 7*).

Statens eierskap på felt var nå ofte todelt på felt, både via Statoil og SDØE. I behandlingen av Snorre mente flertallet, alle utenom AP, at Staten burde redusere risikoeksponeringen sin ved å selge fra seg eiendeler på feltet. Det var Statoilkompromisset som åpnet politisk for at Staten kunne selge eiendeler for å redusere risikoeksponeringen på sokkelen. Høyres medlemmer mente at det ville være lønnsomt for staten å være medeier i Snorre hvis oljeprisen steg over \$22 per fat. KrF og SP mente også at Staten burde vurdere å selge seg ut av feltet i tillegg til å ikke utøve glideskala. AP på sin side mente at Statoilkompromisset presiserte viktigheten av både fleksibilitet og kontinuitet i petroleumspolitikken. Medlemmene mente at man burde utøve lik politikk selv om det var skiftende politiske forhold (*Innst. s. nr. 218 (1987-88) s. 10-11*). Statens eierskap ble grunnlaget for mange fraksjonsmeldinger videre i denne perioden. SDØE representerte

ofte en stort utgiftspost i budsjettet til staten. Usikkerheten rundt lønnsomheten til Snorre kan ha ført til at sentrumspartiene åpnet for å selge andeler på feltet. Senere forble dette, på lik linje med fjerning av glideskalaordingen, noe som FrP sto alene om. Forslag om å selge fra seg SDØE kom ofte i tillegg til forslag om å ikke benytte seg av glideskala. Dette ble foreslått på Heidrun (*Innst. S. nr. 129 (1990-91) s. 8*), Tordis og Loke (*Innst. S. nr. 143 (1990-91) s. 2*), Oseberg øst (*Innst. S. nr. 85 (1991-92) s. 2*), Troll vest og Frøy (*Innst. S. nr. 166 (1991-92) s. 6-7*) og Sleipner vest (*Innst. S. nr. 79 (1992-93) s. 3*). På lik linje endte FrP sine forslag om salg av statlige eierandeler da man gikk inn for å ende glideskalaordingen på sokkelen.

6.2.5 LOKALISERING

Lokalisering av driftsorganisasjonen for et felt tar ofte mye plass. 27 av 58 fraksjonsmeldinger gikk ut på plasseringen av driftsorganisasjonen i behandlingen av Snorreutbyggingen. Det var tre fraksjoner og partiene stod ikke samlet i fraksjonene. Den første fraksjonen bestod av representanter fra AP og Høyre, den andre bestod av AP, Høyre og KrF mens den tredje bestod kun av en representant fra KrF. Komitemedlemmene skulle velge hvor man skulle plassere hovedsete for driften av Snorrefeltet i tillegg til en plassering for baser og mindre deler av driftsorganisasjonen for feltet. Den første gruppen som bestod av et flertall i komiteen ønsket hovedsetet i Stavanger på grunn av de tekniske utfordringene med feltet. Siden OD og Esso, som skulle bistå teknisk med utbyggingen, lå i Stavanger var det lettere å koordinere med disse hvis hovedsetet lå i Stavanger. I tillegg gikk de inn for å plassere deler av hovedsetet i Florø. Begrunnelsen var at man hadde tidligere gått inn for å som en hovedregel plassere driftsorganisasjonene i de distriktene hvor utbyggingen skulle finne sted. Siden Snorrefeltet lå utenfor Sogn- og Fjordane og rett vest for Florø var det naturlig for disse medlemmene å legge deler av organisasjonen hit. Det ene medlemmet fra KrF var enig i å legge deler av organisasjonen i Florø men mente at Bergen var et bedre alternativ. Infrastrukturen som eksisterte i Bergen i seg selv kunne spare inn 100 millioner kroner over feltets levetid. Man hadde i tillegg allerede flere hovedseter i Stavanger til tross for at flere felt lå utenfor Hordaland. Den tredje fraksjonen bestående av et mindretall medlemmer fra AP, Høyre og KrF var enig i å legge hovedsetet i Stavanger men ønsket å plassere deler av driftsorganisasjonen i Ålesund. Denne plasseringen mente de var fremtidsrettet. Selv om det var større kostnader knyttet til en plassering i Ålesund så var ble det mer og mer tydelig at oljevirkosomheten ville flytte seg nordover i fremtiden. Å

etablere deler av driftsorganisasjonen i Ålesund kunne komme denne trenden i forkjøpet (*Innst. S. nr. 218 (1987-88) s. 12-13*).

6.2.6 CO₂

«Flertallet er oppmerksom på at i løpet av de siste årene har vi opplevd en raskt økende miljøbevissthet nasjonalt og internasjonalt. I 90-årene vil luftforurensing og drivhuseffekt bli viktige problemstillinger som vi må forholde oss til i Norge og i andre land. Flertallet peker på at karbondioksid (CO₂) står for vel halvparten av drivhuseffekten. Denne gassen påvirker jordas likevektstemperatur og dermed det globale klima»

Innst. S. nr. 129 (1990-91)

CO₂-utslipp som en problemstilling kom frem i behandlingen av Heidrun. Det var ikke selve olje og gassutvinningen som skapte konflikt men forslaget om å ilandføre gassen og opprette industri på fastlandet innen metanolproduksjon og andre utnyttelser av gassen. Dette forslaget ville bety økte CO₂-utslipp dette skapte en konflikt mellom målet om å vise hensyn miljøet og målet om å benytte oljen til å bygge opp tilhørende industri i Norge (*Innst. S. nr. 129 (1990-91) s. 2*). Et flertall bestående av medlemmene fra AP, Høyre, KrF og SP presenterte sitt synspunkt på klimagassproblemene. Flertallet uttalte, som vist ovenfor, at de var bevisst på utfordringene rundt CO₂ sin effekt på den globale temperaturen. På grunn av Norges lave andel av de globale CO₂-utslippene (0,22 prosent under behandlingen av Heidrun) måtte man fokusere på produksjonsmetoder som ga mer effekt per krone. Det var mer nyttig å fokusere på regionale utslippsreduksjoner i stedet for at hvert land senket CO₂-utslippene med like mange prosentpoeng. Hvis man plasserte gassdeponiet i et annet land så forflyttet man bare CO₂-utslippene til en annen region. Det ville ikke ha noen effekt på globale utslipp totalt sett og det ville i tillegg hindre Norsk industribygging. En del fraksjonsmeldinger fra Høyre sine medlemmer omhandlet nødvendigheten av industrireiseing. De understreket for det første at Norge allerede hadde en ren fastlandsbasert industri. Norsk Hydro for eksempel produserte aluminium fra vannkraft. For det andre var industri i Norge den laveste andelen (15 prosent) av sysselsettingen av alle OECD-landene utenom Tyrkia. Det tredje punktet speilet det flertallet hadde poengtert om at gass var det reneste fossile brennstoffet (*Innst. S. nr. 129 (1990-91) s. 4-8*). SV sine fraksjonsmeldinger utfordret lønnsomhetsvurderingen til prosjektet og var kortfattig i fraksjonsmeldingene som omhandlet CO₂-utslipp.

Medlemmet fra SV refererte til Stortingets målsetting om å redusere CO₂-utslipp til 1989-nivåer og at uansett om gass ga mindre CO₂-utslipp enn olje så var det fortsatt en økning i utslippsnivået og gikk imot det Stortinget hadde satt som mål (*Innst. S. nr. 129 (1990-91) s. 9-10*). CO₂-utslipp ble i økende grad fokusert på selve feltutbyggingene og utslipp relatert til oljeutvinning. Statoil hadde med søknaden om utbyggingen av Nornefeltet en konsekvensutredning av CO₂-utslipp som viste seg å være 370 000 tonn per år, noe som på det tidspunktet tilsvarte over 1 prosent av Norges totale utslipp. I behandlingen av Norne så var det kun SV som ikke ønsket å godkjenne utbyggingsplanene på dette grunnlaget sammen med at partiet ønsket å moderere tempoet på oljeutvinningen. KrF og SP ønsket heller ikke å godkjenne utbyggingen, som nevnt tidligere, på grunn av at Stortinget ikke fikk fatte en beslutning om å fatte lokaliseringsbeslutninger (*Innst. S. nr. 89 (1994-95) s. 3-5*). SV og SP dannet en fraksjon i behandlingen av Njord som gikk imot utbyggingen av feltet og ønsket å starte en kø-ordning som skulle forsinke utbyggingen med 4-5 år. Konsekvensutredningene gikk ofte nærmere inn på hvordan nærmiljøet kunne bli påvirket av utbygginger som for eksempel hvordan naturreservatet i Froan ville blitt påvirket av en potensiell utblåsning på Njordfeltet (*Innst. S. nr. 197 (1994-95) s. 3*).

6.2.7 KRAFT FRA LAND

Troll Vest var det første feltet hvor det ble vurdert bruk av kraft fra fastlandet. Standarden var å benytte seg av kraft generert fra gasskraftverk på plattformene. I utredningene av Troll Vest konkluderte OED med at det beste alternativet var kraft generert fra plattformen. Flertallet som bestod av AP, Høyre og FrP tok det til etterretning. KrF og SP refererte til en miljørapport fra SINTEF som mente at elektrisitet fra land kunne være både økonomisk lønnsomt og teknisk mulig. SV sitt medlem konstaterte at selv om det var en teknologisk utfordring så var det en viktig måte å redusere CO₂-utslippene på (*Innst. S. nr. 166 (1991-92) s. 4-5*). Siden kraft fra land ikke var et godt alternativ gikk for eksempel KrF og SP inn for å øke standarden eller senke utslippene til gassturbinene på plattformene på Åsgard (*Innst. S. nr. 251 (1995-96) s. 17*). NO_x-brennere ble en teknologi som flertallet i flere av innstillingene var positive. Teknologien som reduserte NO_x-utslipp ble støttet i behandlingen av Troll Vest (*Innst. S. nr. 246 (1996-97) s. 4*), Oseberg Sør (*Innst. S. nr. 247 (1996-97) s. 3*), Jotun (*Innst. S. nr. 248 (1996-97) s. 3*), Ringhorne (*Innst. S. nr. 148 (1999-2000) s. 2*), Kvitebjørn og Grane (*Innst. S. nr. 224 (1999-2000) s. 3*).

Komiteen vurderte også mulighetene for deponering og reinjeksjon av CO₂ i felt. Denne teknologien ble vurdert i en senere utbyggingsplan for Troll Vest men var på det tidspunktet eller i nærmeste framtid ikke mulig å gjennomføre på en lønnsom måte (*Innst. S. nr. 246 (1996-97) s. 3*). Både CO₂-rensing og elektrifisering på land ble vurdert under behandlingen av Oseberg Sør. Flertallet, bestående av AP, Høyre, KrF og FrP, så det som uaktuelt å bruke kraft fra strøm og å forsøke seg på CO₂-rensing. Elektrifisering på land ble vurdert av OED som uaktuelt på grunn av avstanden fra land og energitapet og andre ekstrakostnader det førte til. CO₂-rensing var under behandlingen av Oseberg Sør 1. generasjonsteknologi. De samme grunnene som ble gitt i behandlingen av Troll Vest ble gjentatt. Det var fortsatt store utfordringer knyttet til rensing av CO₂. Et flertall, AP, Høyre og FrP, mente at det virket sannsynlig at man ikke kunne benytte seg av elektrifisering på Jotun, en feltutbygging som skulle opp til behandling i komiteen. Flertallet mente derimot at det var mulig at teknologien, både innenfor elektrifisering og CO₂-rensing kunne bli mer lønnsomt og tilgjengelig i fremtiden. SP og SV tok til etterretning OED sine konklusjoner. Siden CO₂-oppsamling og injisering inn i felt ikke vill være tilgjengelig før i 2002 samt at man hadde et for høyt utvinningstempo på sokkelen burde feltutbyggingen utsettes til teknologien var tilgjengelig for bruk (*Innst.S. nr. 247 (1996-97) s. 3*). De samme fraksjonene gjentok poengene sine under behandlingen av Jotun (*Innst. S. nr. 248 (1996-97) s. 2-3*), Kvitebjørn og Grane (*Innst. S. nr. 224 (1999-2000) s. 3*).

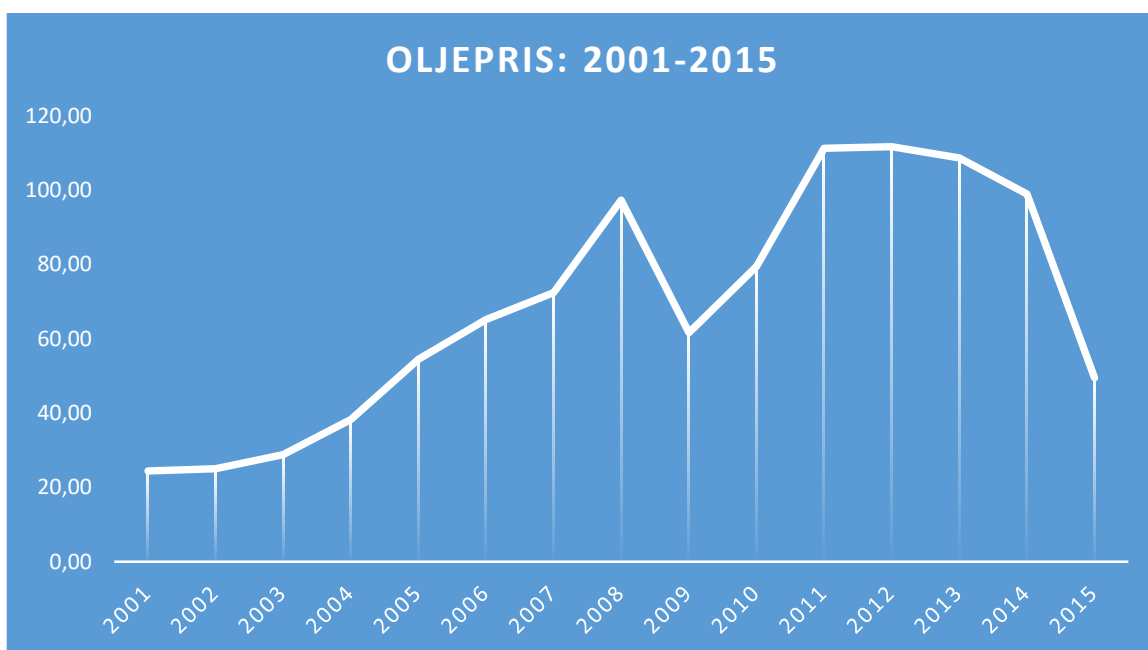
7. MARKEDSLIBERALISMEN 2001-2015

7.1 OVERSIKT

7.1.1 ØKONOMIEN

Etter mer enn femten år med lav oljepris begynte en periode med langvarig og høy oljepris. En av de største faktorene som dro oljeprisen opp var Kinas kontinuerlige høye vekst. Etterspørselen holdt seg høy selv om produksjonen ikke økte noe særlig. Prisveksten frem til 2007 ble forklart på to måter. Det første var at det ikke var noen reel økning i produksjonen av olje i verden. Mange av oljereservene var oppdaget og for det meste utvunnet (Hamilton, 2009: 9-10).

Figur 7.1

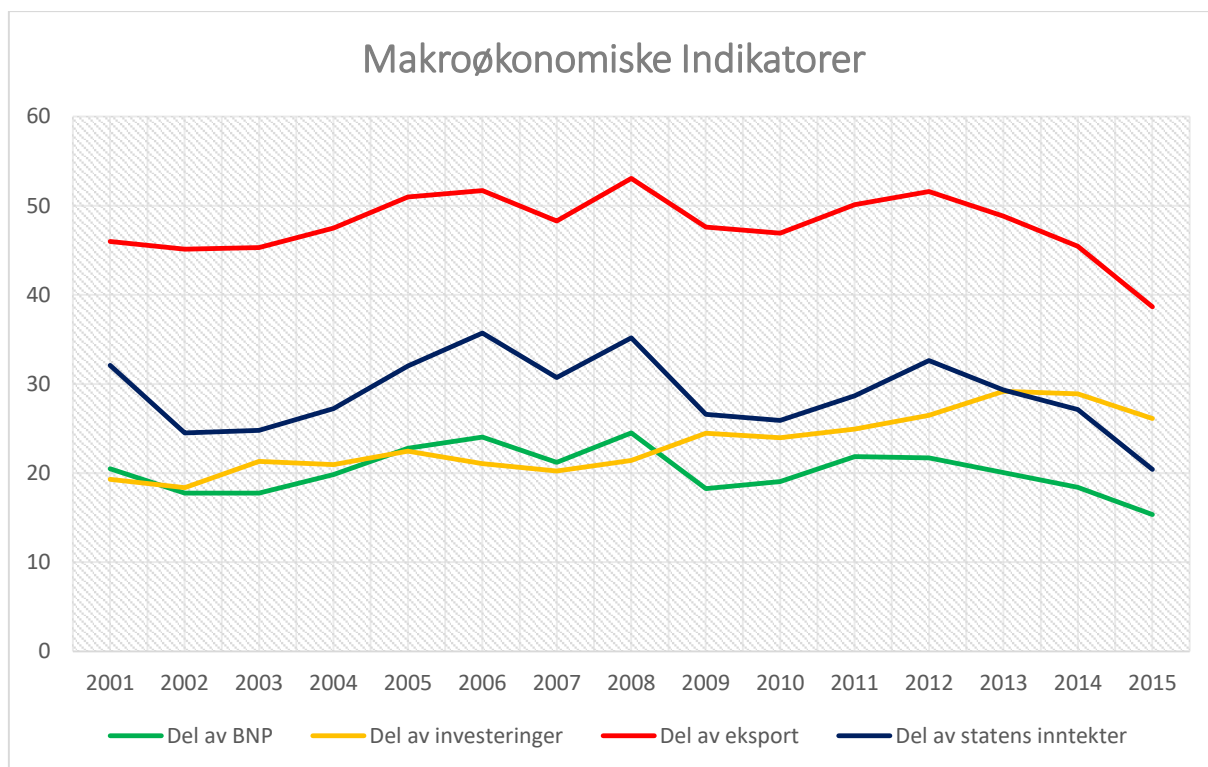


(BP Statistical Review of World Energy, 2015)

På den andre siden så var det en enorm vekst i etterspørselen av olje. Kina hadde vokst gjennomsnittlig 7 prosent hvert eneste år i nesten to tiår. Denne veksten førte til en enorm vekst i etterspørsel etter olje. Det gjaldt også andre såkalte BRIC-land, altså Brasil, Russland, India og Kina (Hamilton, 2009: 10-16). Det relativt korte oljeprisfallet var på grunn finanskrisen i 2008. Grunnet spekulasjon og panikk var det et prisfall før de fundamentale faktorene kom tilbake og oljeprisen steg opp imot \$120/fat. Prisfallet vi opplever akkurat nå er et resultat av et annet fenomen men som kommer fra produksjonssiden. Siden 2003 ble 'hydrolic fracking' som teknologi prøvd ut på eksisterende felt i USA. Denne nye teknologien som sakte men sikkert ble mer og mer

lønnsom. Amerikansk olje ble nå plutselig lønnsom på en pris mellom 35 og 50 dollar og Amerikansk oljeproduksjon økte over årene. USA tok igjen over rollen som den største oljeprodusenten og dette påvirket til slutt oljeprisene etter en rekke oljelagertall viste en overproduksjon av olje i verden (Baumeister & Kilian, 2016: 1-16).

Figur 7.2



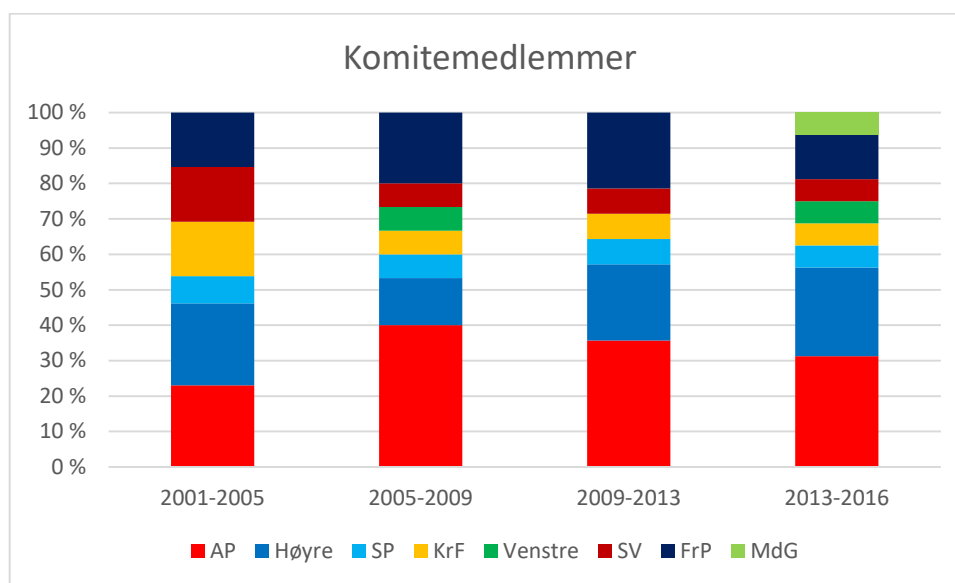
(Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2016))

Statens inntekter har vært preget av stabilitet de siste femten årene. Som blir diskutert senere i dette kapitlet så har denne perioden opplevd delprivatiseringen av Statoil, en fusjonering med Hydro en New Public Management revolusjon og opprettelsen av statens oljefond. Når det er sagt så har ikke myndighetene vært immun mot oljeprisfallet som begynte i 2014.

7.1.2 POLITIKKEN

I denne siste perioden frem til i dag har Norge hatt tre forskjellige regjeringer og hvor en av de har vært en flertallsregjering. Den første var Kjell Magne Bondevik sin andre Regjering. Dette var en mindretallsregjering bestående av Høyre, KrF og Venstre. Den neste Regjeringen som tok over i 2005 bestod av en flertallskoalisjon mellom AP, SV, og SP og de regjerte frem til 2013. Etter dette fikk Norge igjen en mindretallsregjering bestående av Høyre og FrP med Venstre og KrF fungerende som støttepartier.

Figur 7.3



Komiteen som har vært Miljø- og Energikomiteen igjennom hele perioden har variert i sammensetting. I denne perioden var det også en større konsolidering mellom miljøpolitikk og petroleumpolitikk. Det var også en periode med delprivatisering av Statoil og en fusjonering mellom Statoil og Hydro. Komiteen etter 2013 har også vært den mest mangfoldige komiteen av alle som har behandlet petroleumpolitisk spørsmål.

7.1.3 DELPRIVATISERINGEN AV STATOIL OG OPPRETTELSEN AV PETORO

I 2001 valgte styrke skillet mellom de tre hovedfunksjonene til petroleumsforvaltningen og delprivatisere Statoil. Et av målene bak delprivatiseringen var det siste petroleumsbudet som handlet om internasjonalisering. Delprivatiseringen hadde som mål å «bidra til en internasjonalisering av [industrien] knyttet til olje- og gassvirksomheten, basert på industriens egen konkurransedyktighet. Dette [ville] bidra til å videreutvikle næringen utover varigheten av de norske olje- og gassressursene» (*St. prp. nr. 36 (2000-2001) s. 2*). Myndighetene mistet på denne måten sin evne til å påvirke petroleumsvirksomheten via selskapet samtidig som markedskreftene skulle effektivisere driften av selskapet og oljeutvinningen. I samme stortingsmelding ble SDØE gjort om til et eget selskap som het PETORO. Dette skulle overta rolle som Statoil hadde. Selv om det ikke hadde fått det navnet ennå så skulle det opprettes et selskap i Stavanger som skulle ta over forvaltningen av sokkelens infrastruktur og ilandføringsrør samtidig som den var et direkte økonomisk virkemiddel som skulle eier andeler på norske felt og forsøke å øke utvinningen på disse feltene over tid (*St. meld. nr. 36 (2000-2001) s. 13*).

7.1.4 PETROLEUMSMELDINGER

Det ble over årene vanskeligere å skille petroleumpolitikken fra klimapolitikken gitt at petroleumsnæringen stod for en så stor del av klimautslippene. Men før 2010 hadde man til en viss grad skilt målene i de forskjellige områdene. I *Meld St. 28 (2010-2011)* tok man opp klimautslipp som en utfordring men fokuserte hovedsakelig på hvordan å øke utvinningen på sokkelen. Oljevirkksomheten skulle ikke være immun mot de større endringene i energiproduksjon som ble iverksatt på verdensbasis. 80 prosent av energiproduksjonen kom fra fossile brennstoff og Norge skulle være et forbilde for resten av verden ved å vise vei. Dette skulle gjøres ved effektivisering av produksjonsmetodene. OED henviste til en kommende klimamelding (*Innst. 143 S (2010-2011) s. 3-4*). Hovedmålene for å fremme en langsiktig petroleumpolitikk var derimot disse tre hovedpunktene:

1. «Øke utvinningen fra eksisterende felt og utbygging av drivverdige funn.»
2. «Fortsette en aktiv utforskning av åpnet areal, både i modne og umodne områder»
3. «Gjennomføre åpningsprosessene for Jan Mayen og den del av tidligere omstridt område som ligger vest for avgrensningslinjen i Barentshavet sør, som kan gi grunnlag for ny økonomisk aktivitet i Nord-Norge.»

(Innst. 143 S (2010-2011) s. 4)

Utenom de generelle petroleumsmålene som ble gjentatt som for eksempel videre fokus på økt sysselsetting og økt sikkerhet var det disse målene OED ønsket økt fokus på. Det står i ganske sterk konflikt med den økende plassen klimapolitikken.

JOHAN SVERDRUP

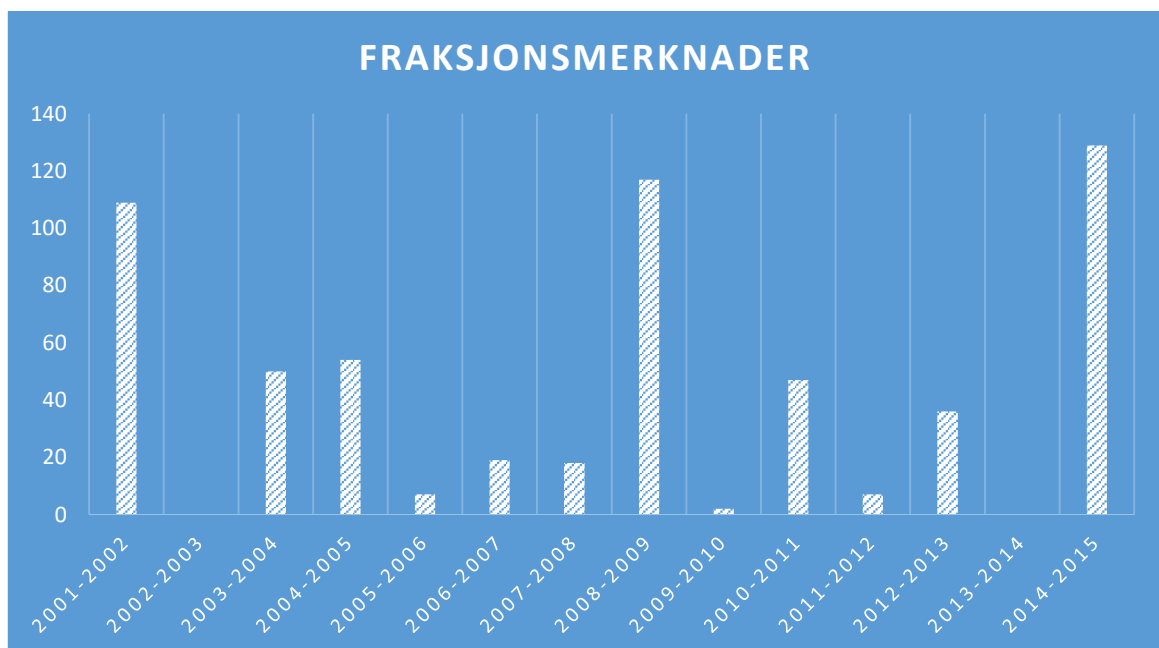
Johan Sverdrup er det største oljefunnet på tiår. De utvinnbare ressursene tilsvarer rundt 296 mill. Sm³ oljeekvivalenter og feltet forventes å være i produksjon i 50 år. I tillegg skal hele feltet ifølge rettighetshaverne forsynes med strøm fra fastlandet (*Innst. 382 S (2014-2015) s. 3-4*). I tillegg til å behandle utbyggingen av Johan Sverdrup behandlet innstillingen også petroleumsmeldingen om statusen for olje- og gassvirkksomheten. Det var en del administrative endringer etter Aasta Hansteen, feltet som ble behandlet for Johan Sverdrup. Et Stortingsvalg hadde endret den politiske sammensetningen på Stortinget. Høyre og FrP dannet en mindretallsregjering og i tillegg var det et nytt parti, Miljøpartiet de Grønne, som valgte å plassere sin eneste kandidat på Stortinget i energi- og miljøkomiteen. Sammenlignet med Jens Stoltenbergs andre Regjering hvor det var tre

opposisjonspartier, Høyre, FrP og KrF, var det nå fire opposisjonspartier, AP, SV, SP og MdG, i tillegg til at Venstre og KrF kun opererte med en samarbeidsavtale med regjeringen. Resultatet ble at Innstillingen om utbyggingen og driften av Johan Sverdrup hadde flest fraksjonsmerknader av alle innstillingene i hele denne perioden.

7.2 FRAKSJONSMERKNADER

I den siste målte perioden var det totalt 595 fraksjonsmerknader over fire stortingsperioder. Denne perioden er definert av tre utbyggingssaker med mange fraksjonsmerknader. Dette var Snøhvit, Goliat og Johan Sverdrup

Figur 7.4



(Vedlegg A)

I denne perioden var også fraksjonsmerknader som handlet om klima dominerende. De to hovedkategoriene var elektrifisering og klimagassutslipp. Dette temaet dominerte så mye igjennom perioden at de ikke var overaskende at det også var en stor sak i behandlingen av Johan Sverdrup

Tabell 7.1

Stortingsperiode	Regjering	Komite	Innstilling	
2001-2002	Kjell Magne Bondevik (2)	Energi- og miljøkomiteen	Snøhvit – nr. 100	
2002-2003				
2003-2004			Ormen Lange – nr. 159	
2004-2005			Statfjord Senfase – nr. 222	
2005-2006	Jens Stoltenberg (2)		Tyrihans – nr. 88	
2006-2007			Gjøa/Vega/Vega Sør – nr. 278 Valhall – nr. 282	
2007-2008			Skarv – nr. 106	
2008-2009			Goliat – nr. 363	
2009-2010			Gudrun – nr. 355	
2010-2011			Valemon – nr. 376 Knarr – nr. 377 Ekofisk Sør/Eldfisk – nr. 398	
2011-2012			Åsgard (undervann) – nr. 220 Martin-Linge – nr. 355 Edvard Grieg – nr. 356	
2012-2013			Ivar Aasen – nr. 305 Gina Krog – nr. 306 Aasta Hansteen – nr. 389	
2013-2014			Erna Solberg	
2014-2015				Johan Sverdrup – nr. 382
2015-2016				

7.2.1 KRAFT FRA LAND

De fleste utbyggingene i perioden 2001-2015 var hovedsakelig basert i de nordlige områdene eller var utbygginger på modne felt som allerede var utbygget som for eksempel på Åsgard eller Statfjord. Innstillinger hvor strømforsyning fra fastlandet som alternativ ikke var aktuelt inneholder et stort antall fraksjonsmeldinger som omhandler klimaspørsmål og CO₂-utslipp. Snøhvit som var det første oljefeltet i Barentshavet inneholdt flere fraksjonsmeldinger om klima og miljø enn fraksjonsmeldinger om Barentshavet og nordområdene. Komitemedlemmene fra SV minnet på forpliktelsene i

Gøteborgprotokollen og Kyotoavtalen og de tallfestet NO_x-utslipp og CO₂-utslipp. Snøhvit sitt CO₂-utslipp var spesielt høyt i et Norsk perspektiv og ville øke det Norske utslippet med 2,1 prosent i forhold til 1999-nivået (*Innst. s. nr. 100 (2001-2002) s. 6*). I en senfaseutbygging av Statfjord så OED det som «uaktuelt» å elektrifisere Statfjord på grunn av de høye kostnadene. Medlemmer fra SV påpekte igjen de årlige utslippene og foreslo en elektrifisering av Statfjord for å lettere nå klimamålene (*Innst. s. nr. 222 (2004-2005) s. 3*). OED og rettighetshaverne fant det heller ikke lønnsomt å benytte seg av kraft fra land ved utbyggingen av Skarv. Innstillingen hadde også her fraksjonsmeldinger fra KrF og Venstre som påpekte klimagassutslippene på 490 000 tonn CO₂ årlig (1 prosent av totale nasjonale utslipp) og forpliktelsene til Kyoto avtalen. KrF og Venstre gikk også sammen om å foreslå at Stortinget ikke lenger skulle godkjenne feltutbygginger som ikke baserte strømforsyningen sin fra kraft fra fastlandet når dette var teknisk mulig (*Innst. S. nr. 106 (2007-2008) s. 2-3*). I behandlingen av Valemon og etter valget stod KrF alene om å minne på komiteen og Stortinget om Norges internasjonale forpliktelser i tillegg til å påpeke hvor mye årlige utslipp av CO₂ og NO_x feltet ville gi (*Innst. 376 S (2010-2011) s. 4*). Også på Edvard Grieg, som ligger på det som kalles Utsirahøyden, ble det sett på som ulønnsomt å elektrifisere. KrF påpekte at det var uheldig at man ikke ventet med å utrede mulighetene for bruk av kraft fra land fordi Statoil skulle levere en rapport om muligheten for å elektrifisere hele Utsirahøyden via Johan Sverdrup (*Innst. 356 S (2011-2012) s. 3*). Gina Krog skulle også potensielt elektrifiseres via Johan Sverdrup. OED la til at dette skulle vurderes når muligheten var til stede og at departementet kunne, av særskilte grunner, velge et annet alternativ. Dette reagerte KrF på ved å påpeke OED sitt ansvar i å realisere elektrifiseringen av Utsirahøyden i tillegg til å påpeke det årlige utslippskosekvensene feltet frem til det ble elektrifisert (*Innst. 306 S (2012-2013) s. 3*). Aasta Hansteen, et felt som ligger relativt isolert i den nordlige delen av Norskehavet, kunne ikke benytte seg av kraft fra land på en lønnsom måte ifølge OED og operatøren. KrF sa seg uenig i OED og operatørens analyse av elektrifisering. Medlemmet påpekte at operatøren ikke hadde utredet muligheten for bruk av kraft fra land i en større kontekst som inkluderte andre felt i området og ikke bare Aasta Hansteen isolert. Komitemedlemmet henviste til *Meld. St. 21 (2011-2012)* om Norsk klimapolitikk hvor Regjeringen hadde som mål å øke bruken av elektrifisering på sokkelen (*Innst. 389 S (2012-2013) s. 2-5*).

I de tilfellene hvor strøm fra fastlandet ble valgt som alternativ så kom fraksjonsmeldingene fra komitemedlemmene fra FrP. Det første feltet som brukte strøm

fra «det ordinære forsyningsnett» var Ormen Lange. I Innstillingen gjentok FrP et poeng de hadde belyst i innstillingen til Snøhvit. Det var mangel på tilgjengelig energi og når Statnett planlagte nye kraftforsyningslinjer til Nyhamna (ilandføringspunktet til Ormen Lange) ville det medføre betydelige ekstrakostnader. Det store strømforbruket på plattformen ville også skape mer ubalanse i kraftmarkedet som ville føre til økt import av strøm fra andre land. Strømmen som måtte importeres ville sannsynligvis komme fra kull- eller atomkraftverk. Medlemmene mente at grunnet til at man ikke brukte gassressursene tilgjengelig ute på feltet var fordi det ikke var «politisk korrekt». Bruk av gass var i resten av Europa sett på som god miljøpolitikk mens i Norge ble det sett på som forurensing (*Innst. S. nr. 159 (2003-2004) s. 3-4*). Da Gjøa skulle få dekket kraftbehovet fra land så lå alternativet mellom Mongstad eller Lutelandet. FrP sine medlemmer var positiv til alternativ forsyning fra Lutelandet på grunn av at kraftbalansen var i en vanskelig situasjon i området (*Innst. S. nr. 278 (2006-2007) s. 4*). Det ble også besluttet at Martin Linge skulle elektrifiseres. Her kom det ingen fraksjonsmeldinger fra FrP men heller et fravær fra fraksjonsmerknaden hvor flertallet i komiteen stilte seg positive til beslutningen om elektrifisering (*Innst. 355 S (2011-2012) s.3*).

Ved behandlingen av Gudrun ble nå alle nye utbygginger vurdert ut ifra mulighetene til å få kraft fra land. Sammendraget fra Stortingsproposisjonen inneholdt en kostnadsberegning av muligheter for kraft fra land. Ved tilfellet Gudrun ble det vurdert av OED at kraft fra land var mulig (*Innst. 355 S (2009-2010) s. 1*).

Etter Stoltenbergs andre regjering ble dannet med en koalisjon av AP, SP og SV tok KrF og Venstre over rollen i å dokumentere utslipp og minne på internasjonale miljø- og klimaavtaler. I behandlingen av Tyrihans fant medlemmene i KrF og Venstre det problematisk at man lot kostnadseffektivitet gå foran miljøbelastning og føre-var-prinsippet. Gøteborgprotokollen ble referert til og medlemmene minnet på viktigheten av å redusere NO_x-utslipp (*Innst. S. nr. 88 (2005-2006) s. 2*). Både KrF og Venstre stod også for de fleste fraksjonsmeldingene som omtalte Norges ansvar i en reduksjon av klimagassutslipp i behandlingen av Gjøa, Vega og Vega Sør (*Innst. S. nr. 278 (2006-2007) s. 3*), Skarv (*Innst. S. nr. 106 (2007-2008) s. 2*) og Goliat (*Innst. S. nr. 363 (2008-2009) s. 7-8*). KrF og Venstre ble sterkere i ordbrukene over årene og etter hvert som nye feltutbygginger ble behandlet. Da det kom frem at Skarv ikke kunne forsynes med kraft fra land på en lønnsom måte gikk KrF og Venstre inn for å ikke lenger godkjenne felt som

ikke benyttet seg av kraft fra land. I tillegg ba partiene «Regjeringen stille krav om strømforsyning fra land når en sikker og hensiktsmessig løsning for elektrifisering er tilgjengelig» (*Innst. S. nr. 106 (2007-2008) s. 3*). Etter Stortingsvalget i 2009 stod KrF alene om å produsere fraksjonsmeldinger som poengterte konsekvensene av feltutbyggingene på Valemon (*Innst. 376 S (2010-2011) s. 4*), Knarr (*Innst. 377 S (2010-2011) s. 4*), Ekofisk Sør og Eldfisk (*Innst. 398 S (2010-2011) s. 4*), Edvard Grieg (*Innst. 356 S (2011-2012) s.3*), Gina Krog (*Innst. 306 S (2012-2013) s. 3*), For å illustrere effektiviteten til bruk av kraft fra strømmettet ble det bruk en pris per tonn reduserte CO₂-utslipp.

Utbygginger fikk ofte vilkår om å vurdere bruken av kraft fra land lenger frem i tid. Og flere felt hadde vilkår knyttet til utbyggingen om at de skulle elektrifiseres fra land via Johan Sverdrup. Ved utbyggingen av Ekofisk Sør og Eldfisk måtte rettighetshaverne vurdere elektrifisering av feltet i tillegg til nærliggende felt (*Innst. 398 S (2010-2011) s. 2*). Allerede under behandlingen av Edvard Grieg viste flertallet i komiteen, alle utenom FrP, at rettighetshaverne var pålagt å utrede mulighetene for å elektrifisere Utsirahøyden (*Innst. 356 S (2011-2012) s. 3*). Elektrifiseringsplanen var klar i forkant av behandlingen av Ivar Aasen. Ivar Aasen skulle få dekket kraftbehovet fra Edvard Grieg som skulle være del av en større kraftløsning fra land som skulle omfatte, i tillegg til de allerede nevnte feltene, Dagny og Johan Sverdrup (*Innst. 305 S (2012-2013) s. 2*). Gina Krog ble også lagt til på denne ventelisten (*Innst. 306 S (2012-2013) s.1*).

7.2.2 UTBYGGING AV STRØMNETT

Kapasiteten til de regionale strømmettene ble aktuelt ettersom kraft fra land ble ansett som standarden for strømforsyning til plattformene. I enkelte tilfeller som med LNG-anlegget knyttet til Snøhvit var underskuddet i kraftbalansen i nord et aktuelt tema. På grunn av de enorme kraftbehovet knyttet til å likvidere naturgass i tillegg til problematikken rundt nordområdenes underskudd i kraftbalansen ønsket OED og rettighetshaverne å benytte seg av kraft produsert på plattformen, altså gassturbiner. Dette ble begrunnet av medlemmene fra AP som nødvendig for at Norge kunne unngå å importere strøm fra utlandet som ofte inkluderte kjerne, kull og gasskraft (*Innst. s. nr. 100 (2001-2002) s. 5*). Behovet for å forbedre strømkapasiteten til Nyhamna ble en problemstilling under behandlingen av Ormen Lange. Muligheten for at Norge måtte importere strøm fra land som produserte mye av strømmen sin fra kull- og kjernekraftverk. FrP benyttet muligheten til å ta opp problemet rundt mangelen av

vannkraftverk i Norge i tillegg til en opprustning av eksisterende vannkraftverk (*Innst. S. nr. 159 (2003-2004) s. 4*). Utbyggingen av nye kraftlinjer fra Lutelandet ble tatt opp i behandlingen av Gjøa, Vega og Vega Sør. Forsyningen av strøm fra land til feltet ville kreve bygging av 90 km nye høyspentlinjer i «miljømessig sårbare områder» (*Innst. S. nr. 278 (2006-2007) s. 4*). Flere fraksjonsmeldinger fra FrP gikk inn på estetikken til høyspentledninger, protester fra lokalbefolkningen og faren for at mastene gikk igjennom «verdifulle» naturområder (*Innst. S. nr. 278 (2006-2007) s. 4*).

Innstillingene var ofte preget av uttalelser som omhandlet utbygging av strømmettet, vannkraftverk, Statnett og andre punkt som tok for seg strømforsyning og strømsikkerhet i tilknytning til diskusjonene om å forsyne plattformer med kraft fra land. Komitemedlemmene fra KrF og Venstre bruke fraksjonsmeldinger på å understreke viktigheten av at Regjeringen satte i gang investeringer og satsinger på fornybar energi i Midt-Norge. De refererte til Norges initiativ til å starte et felles grønt sertifikatmarked med Sverige. I innstillingen om Goliat brukte komiteen tid på å opplyse om Statnett sine planer for styrkingen av kraftenhet i nord. På Goliat skulle plattformen forsynes med strøm fra land via en 100 km lang sjøkabel. Som en konsekvens av strømforsyning for land ville en allerede sårbar kraftforsyning i Finnmark forverres. Dette skulle motvirkes ved hjelp av flere nettutbygginger slik at sentralnettet i Hammerfest-området ville bli styrket ved at en nye overføringsledning skulle bygges fra Balsfjord til Hammerfest. Som sagt av komitemedlemmene til FrP og Høyre, «Goliat må sees i sammenheng med styring av sentralnettet i Finnmark, samt utbygging av ny produksjonskapasitet på land» (*Innst. S. nr. 363(2008-2009) s. 6-7*). Et klart skillet mellom flertallet og FrP var meldingen som påpekte at «oljevirkksomheten må ses i sammenheng med norske klimamål» (*Innst. 377 S (2010-2011) s. 3*). FrP sine medlemmer viste til at klimamålene kunne føre til at selskaper flyttet næringsvirksomheten sin ut av Norge (*Innst. 377 S (2010-2011) s.3*).

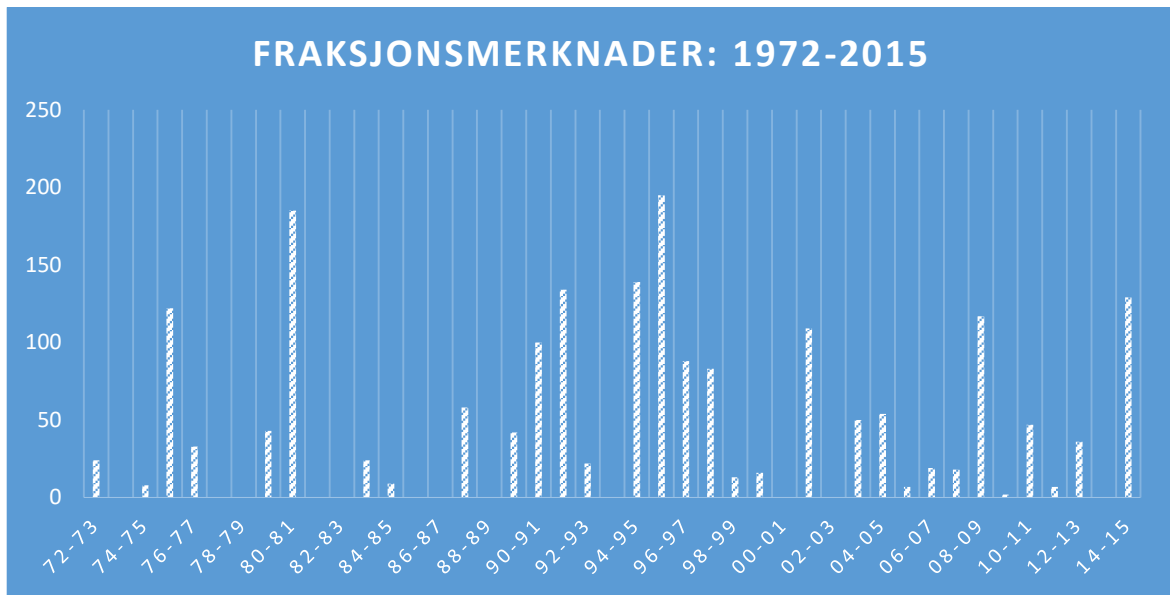
8. ANALYSE

I de forrige tre empirikapitelene har innholdet i innstillingene som behandler utbyggingssakene blitt presentert og kategorisert på en mest mulig objektiv måte. Jeg vil i dette analysekapitlet se på empirien gjennom de perspektivene som ble presentert i teorikapitlet. Hittil har denne perioden blitt beskrevet og nå skal den prøves å bli forklart. Dette kapitlet deles inn i seks deler. Den første delen tar for seg hele periodene som en helhet. Allerede ved inndelingen av periodene så sier man noe om hvordan man tolker empirien. For å unngå dette eller i alle fall for å nyansere bildet skal empirien kort gjennomgås og diskuteres utenom periodiseringen. Den andre delen skal se på empirien i lys av politikk som rasjonell samfunnsplanlegging. Kan aktørene tolkes som rasjonelle? Hvordan holdt hypotesene i lys av empirien? Både forutsetningene og hypotesene skal gjennomgås i tillegg til at forklaringsgraden til perspektivet skal diskuteres. Dette skal også gjøres i de tre neste delene. Del tre skal se på empirien i lys av politikk som institusjonelle rutiner, del fire skal se på politikk som interessehevding og del tre skal se på politikk som en tolkning av situasjonsbestemte hendelser. Den siste delen skal igjen presentere noen generelle betraktninger om perspektivenes forklaringsgrad sett i sammenheng med hverandre før generaliserbarheten til perspektivene bedømmes. Til slutt diskuteres kritikken mot forskningsprosjektet og eventuell videre forskning som kan gjøres på området.

8.1 OVERSIKT

Å dele inn empirikapitlene slik det har blitt gjort kan allerede tolkes som en oppfatning av hvordan aktørene (medlemmene i Stortingskomiteen) oppfører seg. Hittil har det blitt delt inn i tre perioder. To med høy oljepris og en med lav oljepris uten at dette begrepet har blitt definert. Intensjonen har ikke vært å si noe om hvordan oljeprisen påvirker aktørene men heller en måte å dele opp en lengre periode for å lettere kunne kategorisere fraksjonsmeldinger i disse periodene. Mange fraksjonsmerknader overlappet i perioder og større strukturelle endringer og endringer i målsettinger skjedde innenfor de inndelte periodene. Oppgaven kunne blitt delt inn i for eksempel to perioder som en periode før og etter Kyotoavtalen. For å unngå dette så har videre antagelser om aktørens handlingsmønster basert på oljepris blitt begrenset til perspektivet om politikk som tolkninger av situasjonsbestemte hendelser.

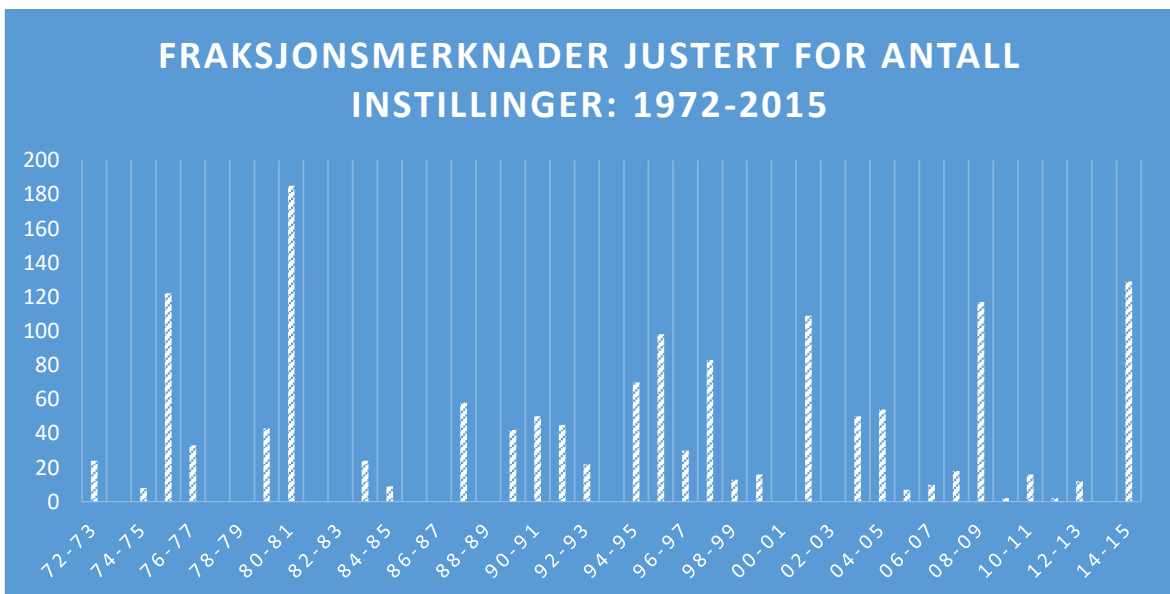
Figur 8.1



(Vedlegg A)

I et historisk perspektiv så har utbyggingssaker alltid hatt en god del fraksjonsmerknader knyttet til seg selv. Det virker som fraksjonsmerknader var to Stortingsperioder med relativt mange i 75-76 og 80-81. Etter det har det vært et ganske jevnt nivå av fraksjonsmerknader frem til i dag selv om frekvensen ser ut til å ha vært litt høyere i periodene mellom 1990 og 1997.

Figur 8.2



(Vedlegg A)

Når fraksjonsmerknadene justeres for antall utbyggingssaker som ble behandlet i en Stortingsperiode endrer mønsteret seg litt. De to Stortingsperiodene med mange fraksjonsmeldinger viser fortsatt men i stedet for et relativt jevnt antall fraksjonsmerknader frem til i dag så har det vært en sakte økning i antall fraksjonsmerknader. Det er mange måter det er mulig å justere fraksjonsmerknadene og det kunne danne grunnlag for en del forklarende statistikk men det blir komplisert av en del faktorer. Den første er for eksempel størrelsen på feltet som behandles. Det første problemet er at feltet ikke inneholder kun et fossilt brennstoff. I feltet måles det både oljereserver og gassreserver. Hvordan politikerne har vektet forskjellen i nytten mellom de to råvarene. De to råvarene har antageligvis blitt vektet forskjellig og vektingen har i tillegg potensielt endret seg over årene. Et annet problem er at størrelsen på det totale feltet gir ikke alene nok informasjon om hvor mye av ressursene som er utvinnbare. Selv Norge med en av de høyeste utvinningsgradene i verden har kun et gjennomsnitt på 47 prosent og graden varierer fra felt til felt. Et tredje problem er, som blir diskutert i neste del i kapittelet, at måleenheten for de utvinnbare ressursene har endret seg over årene. Det som før ble delt inn i olje- og gassressurser betegnes i dag som oljeekvivalenter. Dette er en forenkling av informasjonen men hvis det eksisterte en ulik vekting av olje og gass så forsvinner denne med endringen av måleenheten. Det finnes antageligvis måter å forbigå dette men det har ikke vært fokuset i denne oppgaven. Mer generelt så bli antall fraksjonsmerknader per innstilling videre komplisert av at noen stortingsmeldinger og innstillinger inneholder mer enn kun en behandling av utbyggingssaker. Denne komplikasjonen forverres av at fraksjonsmerknadene ofte diskuterer meldingen som en helhet og dermed diskuterer forskjellige områder på tvers av områder.

8.2 POLITIKK SOM RASJONELL SAMFUNNSPLANLEGGING

Det første perspektivet som ble utredet i teorikapittelet går ut ifra at aktørene er formålsrasjonelle og at de alltid vil ta den mest 'samfunnsnyttige' beslutningen. Med et slikt perspektiv går man ut ifra noen grunnleggende forutsetninger som må være sanne. Den første er at aktørene alle kommer frem til en enighet hva definisjonen på samfunnsøkonomisk lønnsomhet er. Den andre er at man ønsker at aktørene har tilgang til mest mulig informasjon slik at de kan ta informerte beslutninger. Innstillingene inkluderer en oppsummering av stortingsmeldingen eller proposisjonen den stammer fra og inkluderer informasjon som aktørene da mener er relevant. Det som blir oppsummert i innstillingene som behandler utbyggingssaker på sokkelen har endret seg i karakter over

tid men ikke drastisk. En innstilling fra 1975 ville inkludert rettighetshaverne på feltet med fokus på Statoil sin andel. De inkluderte også tekniske aspekter ved de forskjellige fasene ved å presisere for eksempel på hvilken type plattform og hvem som bygget plattformen. Et anslag for kostnadene og hva som ble betalt for og hvor mye dyrere anslaget var i forhold til det som ble meldt i stortingsmeldingen i tillegg til en tidsplan, ilandføringsmuligheter, topp-produksjonstidspunkt, levetid, de utvinnbare ressursene og Industridepartementet sin anbefaling til ilandføringsmetode (*Innst. S. nr. 426 (1975-76) s. 1-2*). I nyere tid har man mye av den samme informasjonen med noen endringer. Beliggenheten av feltene er inkludert med anslagene om produksjonsstart og levetid. Det foreligger også en egen del som tar opp kraftbehovet for plattformen. Egne utredninger om kraft fra land blir presentert og en konklusjon blir gitt om det er lønnsomt eller ikke. Eksterne konsekvenser som hvordan utbyggingen og produksjonen og ilandføringsrørene påvirker fiskeriindustrien eller korallrev blir også informert om (*Innst. 305 S (2012-2013) s. 1-2*). Sammendraget av stortingsmeldingene eller proposisjonene har holdt seg relativt stabilt over årene. De endringene som har blitt observert er et økt fokus på eksternaliteter som effekten på andre industrier og nærmiljøet og en endring i hvordan man beregner oljereservene ved å bruke betegnelsen oljeekvivalenter som en samlet betegnelse på olje og gass (*Innst.306 S (2012-2013) s. 1*). Informasjon knyttet til CO₂- og NO_x-utslipp har primært vært informasjon som har blitt presentert av komitemedlemmene og hovedsakelig i form av fraksjonsmerknader. Et flertall som ofte var et flertall av alle partier utenom FrP. Informasjonen forteller hvor mye CO₂ som produseres fra energiproduksjonen til driften av plattformene og hvor mye utslippene prosentvis utgjør av Norske totale utslipp.

8.2.1 HYPOTESER

Perspektivet om politikk som rasjonell samfunnsplanlegging introduserte fire hypoteser om forventninger rundt hva som ville bli observert i empirien. Den første forventet at

H 1.1 – Uenigheter om hva som er 'samfunnsøkonomisk lønnsomhet' knyttes opp mot

informasjonskildene partiene bruker

Den første hypotesen forventet at uenigheter ville komme fra grunnleggende uenigheter over hva som var samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette har ikke vært tilfellet. Partigrupper har ofte vært eksplisitt i sin uenighet og hvorfor de er uenige. Partier forholder seg heller ikke likt til samme informasjon. Et eksempel på dette er når FrP ikke

har tillit til konklusjonene gitt av FNs klimapanel gitt at det var «svært omdiskutert» og baserte seg på «et ufullstendig vitenskapelig grunnlag» (*Innst. S. nr. 100 (2001-2002) s. 4*). Partier har altså evnen til å vurdere samme informasjon ulikt. Uenighet har også oppstått når komiteen fikk velge mellom flere alternativ. Valgmuligheter førte til en større deling av partier med uenigheten ankret i de variablene fraksjonene så på som viktigst (*Innst. S. nr. 426 (1975-76)*). Variablene var ofte knyttet til partipolitiske ideologier og desentralisert rasjonalitet som vil bli diskutert i del 8.4. Dette kan hjelpe med å forklare et generelt ønske fra staten om å «reduere Stortingets handlingsfrihet» parallelt med å komme frem til en definisjon på hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt (Olsen, 1989: 22-23). I Innstillingene har myndighetene (de underliggende etatene som OD og OED) gitt sin anbefaling om eventuelle utbyggingsløsninger og i begynnelsen av perioden som har blitt målt har komitemedlemmene forholdt seg til denne informasjonen (*Innst. S. nr. 230 (1972-73)*, *Innst. S. nr. 346 (1973-74)*, *Innst. S. nr. 313 (1974-75)*). I tilfellene der det har oppstått uenighet har da vært en uenighet om hvorvidt selskapene, gitt den informasjonen som har fremkommet, oppfyller kravene som myndighetene har stilt (*Innst. S. nr. 313 (1974-75) s. 2*). Senere kom innstillinger hvor selskaper med egne utredninger om for eksempel hvilke ilandføringsalternativ som var mest lønnsomme (*Innst. S. nr. 426 (1975-76)*, *Innst. S. nr. 365 (1980-81)*). Utenom disse innstillingene ble ikke lenger selskapenes og myndighetenes anslag presentert sammen og sammenlignet. I lokaliseringsbestemmelser som plassering av plattformer sin operasjonssentral og ilandføringspunkter var det heller ingen enighet og ikke en norm at man refererte til samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller var enige om hva som var samfunnsøkonomisk lønnsomt (*Innst. S. nr. 218 (1987-88)*, *Innst. S. nr. 89 (1994-95)*, *Innst. S. nr. 248 (1996-97)*, *Innst. S. nr. 106 (2007-2008)*, *Innst. 376 S (2010-2011)*). I spørsmål om glideskala, innfasing og godkjenning av Statlige investeringer relatert til SDØE ble samfunnsøkonomisk lønnsomhet brutt ned til en uenighet om de delegerte midlene var en utgift og unødvendig risikoeksponering eller om det var en investering (*Innst. S. nr. 218 (1987-88)*, *Innst. S. nr. 120 (1989-90)*, *Innst. S. nr. 129 (1990-91)*, *Innst. S. nr. 143 (1990-91)*, *Innst. S. nr. 86 (1991-92)*). Samfunnsøkonomisk lønnsomhet som begrep og måleinstrument ble også endret fra mer eller mindre til ja eller nei. Ofte i spørsmål som tok for seg muligheten for bruk av kraft fra land ble ikke sammenlignet mellom gassturbiner som opprinnelig ble brukt men ble heller vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke (*Innst. S. nr. 159 (2003-2004)*, *Innst. S. nr. 282 (2006-2007)*, *Innst. S. nr.*

106 (2007-2008) Innst. S. nr. 278 (2006-2007), Innst. 355 S (2009-2010), Innst. 377 S (2010-2011), Innst. 398 S (2010-2011), Innst. 355 S (2011-2012)). Dette ser ut til å være normen i dagens innstillinger. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ser ikke ut til å ha vært et grunnlag for uenighet og fraksjonsmerknader men heller et begrep som har blitt festet ved en fraksjonsmelding som et legitimeringsmiddel.

Videre i det rasjonelle perspektivet ble en annen hypotese relatert til samfunnsøkonomisk lønnsomhet introdusert.

H 1.2 – Samfunnsøkonomisk lønnsomhet danner grunnlag for fraksjonsmeldinger

Denne hypotesen er, basert på empirien som har blitt presentert, sann. Hvis denne hypotesen er sann så svekkes forutsetningen om at aktører er formålsrasjonelle fordi aktørene er uenig i hva samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer. Som ble nevnt ovenfor har samfunnsøkonomisk lønnsomhet ofte dannet grunnlaget for fraksjonsmerknader. Dette betyr i tillegg at aktørene i tillegg til å ikke være formålsrasjonelle er bevisst på at samfunnsøkonomisk lønnsomhet som et formålsrasjonelt begrep. En annen observasjon er at komitemedlemmene ikke har friheten til å ta beslutninger basert på irrasjonelt grunnlag. Dette kan virke opplagt men det impliserer at 'sannheten' ligger innenfor rammen av det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Til og med klimakampen kan ikke begrense seg til eksternaliteter som stabile værforhold og konservering av natur men må diskuteres innenfor begreper som økonomi og kunne legitimeres som samfunnsøkonomisk lønnsomt (NOU 2015: 15, 2015).

Den tredje hypotesen fra dette perspektivet forventet at

H 1.3 – Konvergens vil føre til at fraksjonsmerknader innen enkelte politikkområder vil

Forsvinne over tid

Med konvergens menes det at aktørene over tid emulerer hverandre og kommer frem til en enighet om et rasjonelt handlingsmønster. Hypotesen forventer at de politikkområdene og temaene hvor det finnes uenighet vil forsvinne fra innholdet til fraksjonsmerknader over tid fordi aktørene over tid kommer frem til en enighet om hva som er 'riktig' eller 'sant'. Ut ifra empirien så er denne hypotesen delvis sann. De fleste temaene som det har vært konflikt rundt har etterhvert forsvunnet. Utvinningstempoet var et tidlig tema som ble diskutert. Fraksjonen var også delt skjevt mellom flertallet som

bestod av alle partiene utenom SV. SV ønsket et mer moderat tempo for å ikke overbelaste ilandføringsrørene (*Innst. S. nr. 230 (1971-72)*, *Innst. S. nr. 313 (1974-75)*, *Innst. S. nr. 425 (1976-77)*). Det var ikke før etter oljeprisfallet i 1986 at myndighetene (og tempoutvalget) tok opp temporegulering som en problemstilling og nødvendigheten for en langsiktig petroleumspolitik (*Innst. S. nr. 218 (1987-88) s. 1*). for å bli mest mulig uavhengig av «raske og store svingninger i etterspørselen» (*St. meld. nr. 32 (1984-85) s. 47*). Statens deltakelse og risikoeksponering har også vært et ofte diskutert tema som over tid forsvant. Glideskala, en ordning som tillot Statoil å øke eierandelen sin på norske oljefelt, var konfliktfylt i de årene ordningen var i bruk (*Innst. S. nr. 290 (1983-84)*, *Innst. S. nr. 218 (1987-88)*, *Innst. S. nr. 120*, *Innst. S. nr. 129*, *Innst. S. nr. 166 (1991-92)*). Andre konfliktfylte temaer rundt Statens deltakerandel var SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement), en konfliktlinje som lå mellom et enkelt parti og et flertall. FrP ønsket mindre statlig innblanding i oljevirkosomheten og ønsket at Statens skulle ha minst mulig risikoeksponering i oljevirkosomheten (*Innst. S. nr. 129 (1990-91)*, *Innst. S. nr. 143 (1990-91)*, *Innst. S. nr. 85 (1991-92)*, *Innst. S. nr. 86 (1991-92)*, *Innst. S. nr. 166 (1991-92)*, *Innst. S. nr. 89 (1994-95)*). Slike konflikter ble avsluttet ved en privatiseringstrend (*St. meld nr. 73 (1984-85)*, *St. meld. nr. 21 (1988-89)*, *Innst. S. nr. 251 (1995-96)*, *St. prp. nr. 36 (2001-2002)*) og en Europeiseringstrend (*NOU 2012:12, s. 552-564*). På en annen side så har enkelte temaer som lokalisering og ilandføring vært en vedvarende konflikt over den målte perioden og konflikt rundt klimagassutslipp og kraft fra fastlandet har blitt mer dominerende i innstillingene. Ofte ved behandlingen av nye felt så vil konflikter mellom plassering av operasjonssentraler for plattformer og ved utbygginger på nye områder alltid føre med seg denne konflikten, selv ved Behandlingen av Johann Sverdrup (*Innst. 382 S (2014-2015) s. 13-14*).

Den siste hypotesen i dette perspektivet var mer en generell antagelse rundt konvergenstesens og forventet at

H 1.4 – Antall Fraksjonsmerkander per utbyggingssak vil minske over tid

Som ble observert både i figur 8.3 og 8.4 er dette ikke tilfellet. Det er to hovedgrunner til dette. Den første, som vil bli diskutert i større omfang i del 8.4 og 8.5 i dette kapitlet, er at utbyggingssaker er veldig avhengig av kontekst. Innstillingene preges ofte av hvilken partisammensetning det er på Stortinget, om feltet som behandles er i et nytt område uten eksisterende infrastruktur og om ilandføring til fastlandet har vært en reel mulighet ved

behandlingen av utbyggingen. Den andre grunnen, som blir diskutert nærmere i del 8.6 i dette kapitlet, har med hvilke andre saker som har vært knyttet til selve utbyggingen av plattformene. Stortingsproposisjonen som behandlet utbyggingen av Johann Sverdrup var også en generell proposisjon om statusen til olje- og gassvirksomheten i Norge (*Prop. 114 S (2014-2015)*). Aasta Hansteen-feltet ble behandlet sammen med rørledningen Polarled (*Prop. 97 S (2012-2013)*) noe som fører med seg metodologiske problemer med variablene som blir målt. Rørledningene som blir bygget i tilknytning med feltutbyggingene er relevant men har skilt ut fra denne behandlingsprosessen og er i dag ofte egne saker for seg selv.

Aktørene i komiteen er bevist på samfunnsøkonomisk lønnsomhet som et begrep men er ikke enige om hva det innebærer. Begrepet blir ofte brukt som et retorisk middel eller en form for legitimering heller enn noe man nødvendigvis må streve etter. Dette betyr ikke at aktørene er på noen måte er irrasjonelle eller ondsinnet men at de ikke er enighet om hva samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer og at aktørene ikke kan betraktes som formålsrasjonelle. I tillegg opererer aktørene innenfor en ramme hvor til og med miljø og klima må defineres som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Konvergens over tid ser ut til å ha funnet sted i noen konfliktfylte områder mens andre temaer har vedvart gjennom den målte perioden. Konvergens over tid har ført til at noen temaer har forsvunnet fra fraksjonsmerknader over tid men det har ikke ført til at man har fått mindre fraksjonsmerknader over tid. Dette vil ikke si at konvergens ikke har vært tilfelle generelt i petroleumpolitikken. Hvis en rasjonell Stat vil ønske å fjerne de folkevalgte fra ligningen og komme frem til en egen definisjon på samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Olsen, 1989: 22-23). En stor del av fraksjonsmerknadene besto av hva man skulle gjøre med oljen, hvor den skulle bli ilandført. I tillegg ble Statoil og Staten sin eierandel på sokkelen diskutert. De fleste mulighetene for å kunne påvirke dette er nå tatt ut av komiteen.

Så hva kan man da forvente fremover? Mye av diskusjonen i nyere tid har foregått rundt oljefeltene CO₂- og NO_x-utslipp og muligheten for bruk av kraft fra fastlandet til å drive plattformene. Det er mulig å tro at iallfall konfliktlinjen rundt kraft fra land vil tas ut av komiteen på et vis 'automatiseres'.

8.3 POLITIKK SOM INSTITUSJONELLE RUTINER

Den andre måten å forstå aktører på er å se på deres handlinger som et produkt av politiske mål og institusjoner og deres rutiner. Målene har i politikken vært, som sagt av

(Olsen, 1989), både mange og ofte lite konkrete. De ti opprinnelige målene ble utgangspunktet til politikken men disse målene ble etter hvert møtt med overlappende og ofte motstridende mål. Perioden har i tillegg opplevd en enorm endring over årene hvor den generelle trenden har vært økt privatisering og internasjonalisering.

8.3.1 HYPOTESER

I dette perspektivet var det fire hypoteser og den første lød slik:

H 2.1 – Mål i petroleumspolitikken påvirker dannelsen i fraksjonsmerknader

Ideen bak denne hypotesen er den mest direkte antagelsen bak institusjonelle endringer som driveren til aktørenes handlinger. Hvis hypotesen er sann vil det svekke en antagelse om at politiske handlinger er et sett med institusjonelle rutiner. Hypotesen virker å være litt for vag til å kunne svare ja eller nei til. Gitt at alle aktørene påvirkes av målene likt vil mål i seg selv ikke kunne danne grunnlaget for fraksjonsmerknader. Hypotesen forteller oss heller ikke noe om forskjeller mellom mål og deres påvirkningskraft. Selv når det gjald de ti oljebudene så var det betydelig forskjell i hvilke mål som påvirket dannelsen av fraksjonsmeldinger. Det første budet var *at nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel*. Dette målet har stått sterkt men har i stor grad endret karakter. Staten har fortsatt det siste ordet men myndighetenes virkemidler har blitt innskrenket over årene. Dette kan sies å ha påvirket dannelsen av fraksjonsmeldinger i denne endringsprosessen. Det første eksempelet på dette er glideskala og Statens eierandeler på sokkelen som kan sees på som nasjonal styring og kontroll via forretningsvirksomhet. Dette har ikke vært tilfellet etter delprivatiseringen av Statoil. Det andre budet sa *at petroleumsfunnene utnyttes slik at Norge blir mest mulig uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av olje*. Problematikken rundt hvor lite konkrete disse målene er gjør det vanskelig å tolke påvirkningskraften og gjør det problematisk å si noe om en kausal effekt. Dette målet er heller et bredere mål som komplimenterer det sjette budet om *at petroleum fra den norske kontinentalsokkel som hovedregel ilandføres i Norge med unntak for det enkelte tilfelle hvor samfunnspolitiske hensyn gir grunnlag for en annen løsning*. Dette målet kan sees i klar sammenheng med fraksjonsmerknader som omhandler ilandføring til fastlandet. Ilandføringsspørsmålet som tok opp mesteparten av uenigheten i innstillingene tidlig i utbyggingsfasen kan knyttes tilbake til dette målet om selvforsyning. Det tredje målet om *at det med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet* var også et mål som påvirket dannelsen av

fraksjonsmerknader i den tidligere fasen. Industrioppbygging var tydelig et viktig tema som ble påvist i kapittel fem.

Det fjerde målet om *at utviklingen av en oljeindustri må skjer under nødvendig hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og til natur- og miljøvern* har blitt dominerende i å påvirke dannelsen av fraksjonsmerknader. Dette målet er like lite konkret som mange av de andre målene men har blitt videre presisert ikke nødvendigvis av de underliggende departementene men heller av nasjonal miljøpolitikk. Det er interessant hvordan denne mekanismen påvirker dannelsen av fraksjonsmerknader. Stortingsmeldinger som for eksempel *Meld St. 28 (2010-2011)* Har OED sitt fokus vært på gass sitt potensiale til å «forene europeiske mål om leveringssikker energi og reduserte utslipp av klimagasser» (*Innst. 143 S (2011-2012) s. 3*) Det er komitemedlemmene som har presset frem nasjonale klimamål ved å påpeke kravene stilt av internasjonale organisasjoner og ratifiserte klimaavtaler. Gitt at målet har påvirket dannelsen av fraksjonsmeldinger så vil det bety at enkelte partier har tatt dette målet mer seriøst enn andre. Dette diskuteres videre senere i kapitlet.

Målet om *at brenning av utnyttbar naturgass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres unntatt for kortere prøveperioder* har ikke påvirket dannelsen av fraksjonsmerknader. Det har heller ikke de siste budene som:

- Det syvende budet om *at staten engasjeres på alle hensiktsmessige plan, medvirker til en samordning av norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri og til oppbygging av et norsk integrert oljemiljø med så vel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt*
- Det åttende bud om *at det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser og ha et formålstjenlig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresser*
- Det niende bud om *at det nord for 62° n.br., velges et aktivitetsmønster som tilfredsstillende de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen*
- Og det tiende bud om *at norske petroleumsfunn i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver*

Disse siste budene har ikke blitt referert til eller diskutert i de fraksjonsmerkneadene som gjelder utbygginger på sokkelen. Det betyr ikke at disse målene ikke har påvirket

petroleumpolitikken generelt men heller at de ikke har vært relevante i denne konteksten. At disse målene ikke har blitt nevnt betyr også at det ikke har eksistert uenighet eller konflikt relatert til målene heller. Komiteens merknader har ikke blitt målt og innholdet i disse er dermed uvisst. Det sjette budet om brenning av naturgass for eksempel kan ha vært knyttet opp mot ilandføringsspørsmålet men har aldri vært nevnt eksplisitt i en fraksjonsmelding. Bruk av kraft fra land har ofte blitt brukt for å unngå å bruke gassturbiner på plattformene men dette har heller vært for å redusere CO₂- og NO_x-utslipp i stedet for å unngå brenning av gass fordi man taper penger på det. Oppbyggingen av forvaltningen og et nasjonalt oljeselskap har alle skjedd utenfor og før utbyggingssaker har blitt behandlet og har dermed ikke vært relevant. Det tiende budet er også vagt men har i en konkret utbyggingssak igjen relevans. Det niende budet har ikke påvirket dannelsen, selv i behandlingen av utbyggingssaker nord for 62. breddegrad. Tolkningen av dette funnet er at når prosessen har nådd utbyggingsstadiet så er denne problemstillingen allerede ferdig diskutert. Et område det er mer sannsynlig å finne slike fraksjonsmerknader er i åpningen av nye leteområder nord for 62. breddegrad.

Generelt hypotesen sies å være delvis riktig. Ikke alle mål påvirker dannelsen av fraksjonsmerknader men dette sier ikke så mye om handlingsmønsteret til aktørene eller om hvordan målene påvirker dannelsen av fraksjonsmerknader. Hypotesen er dårlig formulert slik at hvis den er sann tilsier dette kun at det eksisterer konflikt bak målene. Den neste hypotesen kan hjelpe med å konkretisere denne påstanden.

H 2.2 – Ulike tolkninger av mål eller motstridene mål vil danne grunnlag for fraksjonsmerknader

Det har ikke blitt observert noen direkte form for ulik tolkning av mål. I stedet har fraksjonsmerknader basert seg på vekting av ulike mål. Hvorfor de gjør dette skal utdypes i neste del. Motstridende mål har gjort sin del i å skape fraksjonsmerknader. Det er i budene en stor motsetning mellom miljø og petroleumsvirksomheten. Tidlig i denne perioden har målene vært klare nok til at vektingen av hvilke mål som var viktigst var mye mer fleksibelt (*Innst. S. nr. 230 (1972-73)*, *Innst. S. nr. 426 (1975-76)*). Siden 2000-tallet har nasjonale og internasjonale klimamål skapt en dikotomi mellom klima og petroleumsvirksomheten noe som har ført til at fraksjonsmerknader knyttet til målsetninger i større grad har rettet seg mot Gøteborgprotokollen (*Innst. S. nr. 88 (2005-2006) s. 2*), Kyotoavtalen (*Innst. S. nr. 278 (2006-2007) s. 3*) og politiske klimaforlik (*Innst.*

S. nr. 363 (2008-2009) s. 7). Senfasefelt, allerede utbyggede felt hvor man ønsker å øke den totale utvinningen, er sett på som positivt fra alle partiene (*Innst. S. nr. 222 (2004-2005) s. 3*) og har resultert i innstillinger uten fraksjonsmerknader (*Innst. S. nr. 282 (2006-2007)*).

De to siste hypotesene forventet at

H 2.3 – Institusjonelle endringer vil endre innholdet i fraksjonsmerknader

H 2.4 – Institusjonelle endringer vil skape fraksjonsmerknader innenfor nye politikkområder

Disse hypotesene er nokså like og går ut ifra at indre og eksterne institusjonelle endringer vil endre både innholdet i fraksjonsmerknadene og hvilke temaer som tas opp i fraksjonsmerknadene. Dette har vist seg å være tilfellet. Det har vært et klart skifte fra såkalte tekniske og detaljorienterte temaer til mer klima og miljøorienterte temaer. Dette har hendt parallelt med en klare rollefordeling over tid hvor tekniske aspekter som tempo, utvinningsmetode og type ilandføringsrør som blir brukt ikke lenger er komiteens ansvar. Samtidig har de overordne klimamålene hatt en større innflytelse på innholdet. Endringen fra industrikomiteen til energi- og miljøkomiteen som behandlere av utbyggingssaker skildrer det på en god måte. Det kan ha vært en god måte å prøve å kombinere de to motstridene målsetningene om en lønnsomt og voksende petroleumssektor men selve introduksjonen av klimautslipp som et problem begynte allerede i 1991 og komiteendringen skjedde i 1993 (*Innst. S. nr. 129 (1990-1991)*). Denne motsetningen mellom klima og petroleumsvirksomheten vil prege fraksjonsmeldingene i lengre tid fremover hvis ikke målsetningene endrer seg eller muligheten til å påvirke klimautslippene på sokkelen tas vekk fra komiteen.

8.4 POLITIKK SOM INTERESSEHEVDING OG FORHANDLING

I det tredje perspektivet om politikk som interessehevding og forhandling forutsetter man at aktørene har egendefinerte interesser og lokal rasjonalitet. Aktører er formålsrasjonelle i forhold til de interessene de selv har definer. Disse interessene stammer igjen fra konfliktlinjer som kommer fra forskjeller i partiprogrammene til partiene.

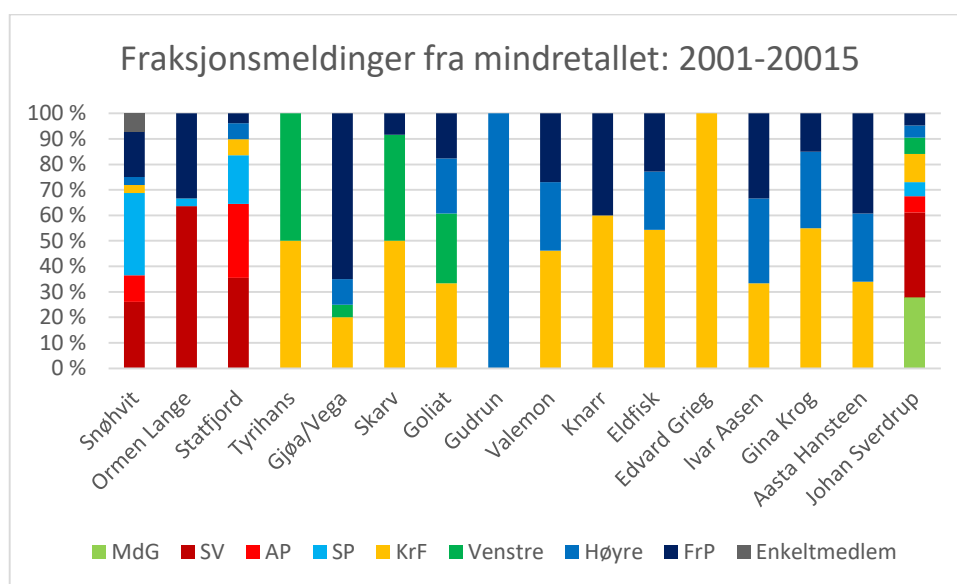
8.4.1 HYPOTESER

Perspektivet om politikk som interessehevding inkluderte to forventninger om handlingsmønsteret til aktørene og innholdet i fraksjonsmerknadene. Den første forventet at

H 3.1 – Regjeringssammensettingen vil påvirke antall fraksjonsmerknader i innstillingene

Denne hypotesen i likhet med de hypotesene i del 8.1 om konvergens over tid er ikke sann. Dette er fordi det har ikke vært endring over tid i antall fraksjonsmerknader over tid men antall fraksjonsmerknader ser ut til å være påvirket av kontekst. Regjeringssammensettingen er en form for kontekst så det er mulig å utforske om regjeringssammensettingen har påvirket fraksjonsmerknader på kort sikt (4 års perioder). Denne hypotesen tok utgangspunkt i at politikken i Norge er preget av en sterk grad av disiplin, både innad i partier og i Regjeringssamarbeid. Dette har over perioden vært sant over perioden som har blitt målt. Disiplin innad i partier har som oftest stått sterkt utenom noen tilfeller hvor lokalpolitikken har stått sterkere for enkeltkandidater (*Innst. S. nr. 100 (2001-2002)*). Disiplin i Regjeringssamarbeid har også vist seg å stått sterkt. Partier som AP, SV og SP har skilt seg på mange politiske områder som for eksempel forholdet mellom vekst og miljø hvor AP og SV har hatt sterk uenighet (Otterå, 1985: 71-73).

Figur 8.3



I Figur 8.5 ser man hva som skjedde etter AP, SV, og SP gikk inn i et regjeringssamarbeid i 2005 frem til 2013. Tyrihans var første felt behandlet i denne perioden og Aasta Hansteen var den siste. SV som ofte har vært svært uttalt i Norsk oljepolitikk ble 'stille' i åtte år noe som viser til den sterke disiplinen i Regjeringssamarbeid. Støttepartier derimot har vist seg å være like uenig som før og har ikke vist seg å ha skrevet mindre fraksjonsmerknader i behandlingen av Johann Sverdrup. Denne hypotesen som er gitt

ovenfor vil forvente seg et handlingsmønster som påvirkes av selve regjeringssammensettingen som vist på tabell 3.1 nedenfor.

Tabell 3.1

	Flertallsregjering	Mindretallsregjering	Regjering med Støtteparti
Ingen interne konfliktlinjer	Max. Antall fraksjonsmerknader	Min. Antall Fraksjonsmerknader	Middels antall fraksjonsmerknader
Interne konfliktlinjer	Min. antall fraksjonsmerknader	Min. Antall fraksjonsmerknader	Middels antall fraksjonsmerknader

Det finnes seks forskjellige type regjeringssammensettinger som kan påvirke handlingsmønsteret. Det første situasjonen er en flertallsregjering med samme politiske ideologi. Dette har i praksis ikke vært tilfellet siden alle partiene har skilt seg ut på de fleste konfliktlinjene noe som ofte har ført til egne partifraksjoner i innstillinger (*Innst. S. nr. 426 (1975-76), Innst. 382 S (2014-2015)*). Det samme gjelder for et eventuelt samarbeid av støttepartier med like partiideologier. Mindretallsregjeringer med lik partiideologi har eksistert og da som ettpartiregjeringer. Dette var Gro Harlem Brundtlands første og andre regjering, Trygve Brattelis andre regjering og Odvar Norlis regjering som satt i regjering i store deler av årene fra 1973 til 1996. Det var også en mindretallsregjering bestående av Høyre (Kåre Willoch's regjering). AP i noen tilfeller å alliere seg ideologisk med flertallet slik at mindretallet bestod ofte enten av FrP (*Innst. S. nr. 120 (1989-90)*) eller SV (*Innst. S. nr. 129 (1990-91)*). Ellers bestod mange av innstillingene av fraksjoner som ble delt variert ut ifra fraksjoner hvor det ikke eksisterte konfliktlinjer (*Innat. S. nr. 426 (1975-76), Innst. S. nr. 79 (1992-93), Innst. S. nr. 89 (1994-95), Innst. S. nr. 161 (1995-96)*),

Det har vært to flertallsregjeringer i den målte perioden. Den første var Kåre Willoch's andre regjering og den andre var Jens Stoltenbergs andre regjering. Kåre Willoch's andre regjering varte fra sommeren 1983 til 1985 og bestod av Høyre, Krf og SP. I denne perioden bestod mindretallet kun av AP (*Innst. S. nr. 290 (1983-84), Innst. S. nr. 289 (1984-85)*). Jens Stoltenbergs andre regjering varte fra 2005 til 2013 og bestod av AP, SV og SP. Dette har vært en relativt stille periode i behandlingen av saker. Majoriteten av fraksjonsmerknedene relaterte seg til muligheten for kraft på land, hvor mye NOX- og CO2-utslipp utbyggingene ville føre med seg i tillegg til tekniske merknader relatert til

gassturbiner brukt på plattformer som også hadde med NOX-utslipp å gjøre (*Innst. S. nr. 88 (2005-2006), Innst. S. nr. 278 (2006-2007), Innst. S. nr. 282 (2006-2007), Innst. S. nr. 106 (2007-2008), Innst. S. nr. 363 (2008-2009), Innst. 355 S (2009-2010), Innst. 306 S (2012-2013)*) Andre mindretallsfraksjoner bestod av FrP og tematikken gjald fortsatt klimagassutslipp (*Innst. 377 S (2010-2011), Innst. 355 S (2011-2012), Innst. 356 S (2011-2012)*) lokaliseringsproblemstillinger ga fortsatt fraksjonsmerknader (*Innst. 376 S (2010-2011)*).

De eneste mindretallsregjeringene som har vært en koalisjon og har vart i mer enn ett år var Bondeviks første regjering som varte fra 1997 til 2000 og bestod av Krf, Sp og SV og Bondeviks andre regjering som varte fra 2001 til 2005 og bestod av Høyre, Krf og Venstre. I denne perioden så var hovedkarakteristikkene til fraksjonsmerknaene, utenom en innstilling som tok grundig opp utvinningstempo på sokkelen (*Innst. S. nr. 204 (1997-98)*) og lokaliseringskonflikter (*Innst. S. nr. 100 (2001-2002)*), nokså lik perioden med en flertallsregjering fra 2005 til 2013 (*Innst. S. nr. 80 (1998-99), Innst. S. nr. 148 (1999-2000), Innst. S. nr. 224 (1999-2000)*). Det ble som nevnt i kapittel 7 at Krf og Venstre tok over rolle til SV som klimavokter. Regjeringen som er valgt inn frem til 2018 er Erna Solbergs Regjering og består av Høyre og FrP. I tillegg er Venstre og Krf støttepartier. Støttefunksjonen virker ikke å ha hatt noen effekt på antall fraksjonsmerknader og støttepartiene har virket å opptre uavhengig av andre partier. De er ikke bare uenig med regjeringspartiene sine meldinger men det er til og med ikke enighet mellom Venstre, Krf, SV og Mdg om hvilke løsninger som best for utbyggingen og hvilken informasjon man bør forholde seg til (*Innst. 382 S (2014-2015) s. 13- 17*).

Den andre hypotesen forventet at:

H 3.2 – Konfliktlinjer vil påvirke dannelsen av fraksjonsmerknader

Det eksisterer fire forskjellige konfliktlinjer som har vært viktige i petroleumpolitikken. Dette er de geografiske, økonomiske, økonomiske og generelle konfliktlinjene. Alle disse konfliktlinjene skal gjennomgå og forklaringskraften skal bli vurdert.

Den første konfliktlinjen var den geografiske og denne ble delt inn i to hovedkategorier. Den første var en sentrum/periferikonflikt som var en konflikt mellom nasjonal styring og globalisering eller europeisering. Den andre var en lokaliseringskonflikt, konflikter rundt plasseringen av industrivirksomhet og administrasjonen relatert til

petroleumssektoren. Sentrum/periferikonflikten har ikke vært synlig i fraksjonsmerkknadene i utbyggingssakene i perioden fra 1972 til 2015. Statoil sin eierandel på felt ble ikke sett på som en sentrum/periferikonflikt. Dette stemmer da overens med forventningen om at denne problemstillingen allerede er avgjort før en utbyggingssak blir vedtatt. Lokaliseringsspørsmålet har vært et tema som ofte har kommet opp i fraksjonsmerkknader gjennom hele den målte perioden. Dette har blitt gjennomgått ovenfor i detalj. En annen forventning var at lokaliseringsspørsmål ville øke i omfang når oljeprisen var høy. Dette var fordi en høy oljepris gir komitemedlemmene større styringsfleksibilitet. Gitt at dette temaet har blitt diskutert ofte opp igjennom årene burde man forvente at i perioden mellom 1986 og 2001 ville man finne færre tilfeller av lokaliseringskonflikter. Lokaliseringskonflikter kom fortsatt opp i denne perioden og var gjeldende i de tilfellene nye driftsorganisasjoner eller operasjonsbaser skulle etableres (*Innst. S. nr. 218 (1987-88)*, *Innst. S. nr. 89 (1994-95)*, *Innst. S. nr. 248 (1996-97)*).

De ideologiske konfliktlinjene er det som oppstår mellom den private og den offentlige sektoren. I denne konfliktlinjen finnes det fire hovedkategorier. Den første gjelder defineringen av 'nasjonale interesser', som på lik måte med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ble tolket ulikt. Den andre gjelder konflikter mellom private og det statlige oljeselskapet, den tredje gjelder arbeidsfordelingen mellom offentlige interesser og den fjerde var konflikten mellom vekst og vern. Nasjonale interesser har ikke vært diskutert i den målte perioden. Arbeidsfordelingen mellom de forskjellige institusjonene har heller ikke vært en del av fraksjonsmerkknadene. Dette er antageligvis at myndighetene har veldig tidlig definert rollene til de forskjellige instansene som OD OED og Statoil før og utenfor behandlingen av utbyggingssaker (*St. prp. nr. 113 (1973-74) s. 8-9*). Dette har da ført til en klarere definering av denne rollefordelingen over tid (*St. meld. nr. 73 (1983-84)*, *St. meld. nr. 73 (1984-85)*, *St. meld. nr. 21 (1988-89)*, *St. prp. nr. 36 (2001-2002)*). Den tredje konflikten mellom de private og det statlige oljeselskapet har vært synlig i perioden frem til delprivatiseringen av Statoil i 2001. Samt at det er et av grunnlagene for at men delprivatiserte Statoil og skilte ut forvaltningsdelen (SDØE) fra selskapet. Når det gjelder vekst/verkonflikten så har den vært dominerende i de siste årene. SV, Krf, Venstre har vært sterkt vernorientert i utbyggingssaker. SV har alltid representert vernsiden av denne konfliktlinjen mens Krf har vært gradvis endret sitt ideologiske standpunkt. Mdg er det nyeste partiet i komiteen som er sterkt negativ til økt petroleumsvirksomhet (*Innst. 382 S (2014-2015) s. 14-18*). Arbeiderpartiet har også vist en klar dreining mot vernsiden over

årene. Etter å ha regjert i åtte år er det en klar endring fra behandlingen av Statfjordfeltet i 2005 (*Innst. S. nr. 222 (2004-2005) s. 2-3*), hvor AP stilte seg på samme ideologisk side som Høyre og Frp, til behandlingen av Johann Sverdrup i 2015 (*Innst. 382 S (2014-2015)*). Partiet var nå delt mellom å fremme vekstfremmende petroleumpolitikk som de hadde gjort tidligere men var pragmatisk i forhold til forslag fra SV, Krf, Venstre og Sp. Mdg skilte seg ut fra alle andre parti i graden av fokus på vern i forhold til vekst (*Innst. 382 S (2014-2015) s. 17-18*).

Den tredje konfliktlinjen var den økonomiske. Denne konfliktlinjen går hovedsakelig ut på konflikter som angår arbeidsmarkedet både når det gjelder saker mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og konflikter mellom sektorer. Det var ikke forventet at dette skulle vises i fraksjonsmerknadene og det har heller ikke vært tilfellet. Det har i Stortingsmeldingene og proposisjonene blitt utredet hvordan fiskeriindustrien blir påvirket av utbyggingene men det har ikke vært uenighet mellom partier rundt denne konfliktlinjen. Den siste konfliktlinjen, den generelle, omhandler skillelinjer mellom partier som har med hvilke legale og økonomiske virkemidler man er villig til å ta i bruk i tillegg til tempo og aktivitetsnivå på sokkelen. Virkemidler og krav har vært noe som oftest har kommet fra OED og partiene har ikke utfordret disse kravene. Noen partier har lagt til egne krav (*Innst. S. nr. 251 (1995-96) s. 17*). Utvinningstempo og aktivitetsnivå har vært en sak hvor SV har skilt seg ut med et ønske om å moderere utvinningstakten på sokkelen (*Innst. S. nr. 426 (1975-76)*, *Innst. S. nr. 425 (1976-77)*, *Innst. S. nr. 246 (1979-80)*). Det var et ønske etter oljeprisfallet i 1986 om å revurdere utvinningstakten (Innfasing), et forslag som opprinnelig kom fra OED. De fleste partiene sa seg enige i OED om å øke utvinningstakten til allerede godkjente utbygginger utenom SV, som ønsket å forholde seg til de godkjente planene (*Innst. S. nr. 218 (1987-88)*, *Innst. S. nr. 120 (1989-90)*, *Innst. S. nr. 129 (1990-91)*).

Partipolitiske skillelinjer og interessehevding har stått sentralt i dannelsen av fraksjonsmeldinger i innstillinger. Selv med enorme endringer i strukturer og nasjonale mål har partipolitiske ideologier ofte vært robuste gjennom tidene. Mange av konfliktlinjene har blitt fjernet fra ligningen som for eksempel økonomiske konfliktlinjer. Det er i dag en markedsdrevet petroleumssektor og partiene har liten mulighet til å kunne påvirke balansen mellom det private og det offentlige. Dette er også tilfellet ved generelle konfliktlinjer som utvinningstempo og aktivitetsnivå. Slike temaer har forsvunnet som

innhold i fraksjonsmerknader. De geografiske konfliktlinjene har vært en konfliktlinje som har vært til stede gjennom hele perioden men som ofte har vært adskilt fra partiprogram. De har i stedet vært veldig kontekstavhengig. Den siste konfliktlinjen, den ideologiske, har vært den sterkeste og vekst/vernkonfliktlinjen har endt opp med å være den dominerende skillelinjen i behandlingen av utbyggingssaker. Ut ifra observasjonene så er det mulig at denne konfliktlinjen også blir regulert ut av komiteen. Antall fraksjonsmerknader har ikke sunket noe over årene men har heller blitt en aktiv klimadebatt i innstillingene.

8.3 POLITIKK SOM TOLKNINGER AV SITUASJONSBESTEMTE HENDLESER

Perspektivet om politikk som tolkninger av situasjonsbestemte hendelse forutsetter at aktørenes handlinger må sees innenfor den konteksten de eksisterer i. Aktørene er ikke rasjonelle men heller avhengig av sine omgivelser og tilfeldige hendelser. En av forutsetningene for at aktørene skal handle rasjonelt er at de har klare målformuleringer, noe som ikke har vært tilfellet i Norsk petroleumpolitikk. Det er fire hypoteser om hva dette vil innebære hvor de første to sier at

H 4.1 – Eksterne sjokk vil danne grunnlag for fraksjonsmerknader

Og

H 4.2 – Eksterne sjokk vil ha en kortvarig effekt på fraksjonsmerknadene.

Med eksterne sjokk så menes det uventede hendelser som større oljeprisfall, ulykker på sokkelen. Det har vært to store oljeprisfall i den målte perioden. Den ene fant sted i 1986 og den andre fant sted i 2014. Disse har dannet et grunnlag for nye fraksjonsmerknader. Oljeprisfallet i 1986 gjorde innfasing av felt til et aktivt tema (*Innst. S. nr. 218 (1987-88)*). Oljeprisfallet i 2014 førte til at investeringsaktiviteten på sokkelen ble diskutert i fraksjonsmerknadene (*Innst. 382 S (2014-2015)*). Det har bare blitt behandlet en utbyggingssak i komiteen siden oljeprisfallet, men etter 1986 vedvarte uenigheten rundt innfasing frem til 1991 (*Innst. S. nr. 129 (1990-91)*) noe som tyder på at ifølge denne forklaringsmodellen at oljeprisfallet vil preget innholdet i fraksjonsmeldingene. Det har vært to store ulykker på sokkelen som har blitt tatt opp i denne oppgaven. Den første er Bravo-utblåsningen på Ekofiskfeltet 22. April 1977 og den andre er Alexander L. Kielland-ulykken 27. Mars 1980. Bravo-utblåsningen hadde rask virkning på innholdet i fraksjonsmerknadene (*Innst. S. nr. 425 (1976-77)*) men Alexander L. Kielland-ulykken

hadde ingen effekt på innholdet. Ut ifra dette kan vi anta at eksterne sjokk kan danne grunnlag for fraksjonsmerknader men at denne effekten vil være kortvarig. Den tredje hypotesen forventet at

H 4.3 – Eksterne sjokk vil styrke etablerte uenigheter mellom aktørene.

Det fantes ingen endring i partipolitiske standpunkt eller noen merkbar økning i antall fraksjonsmerknader på grunn av oljeprisfallet. Når det gjaldt ulykker på sokkelen ga det mange fraksjonsmerknader knyttet til sikkerhet i behandlingen av Valhall og Hod (*Innst. S. nr. 425 (1976-77)*). Det som skjedde var at nye temaer ble relevante i innstillingene som ga flere fraksjonsmerknader innenfor nye områder som innfasing, sikkerhet og investeringer. Den siste hypotesen forventet at

H 4.4 - Fraksjonsmerknader påvirkes av kontekst

Kontekst, ulikt fra eksterne omgivelser, har i denne perioden vært lav oljepris eller høy oljepris. En annen variabel har vært statsinntektene og andre makroøkonomiske variabler. Det er en forskjell mellom oljeprisfallet i 1986 og i 2014. Selv om indikatorene faller i begge tidsperioder så falt inntektene fra petroleumsvirksomheten til 1% av de totale statsinntektene. Mange av fraksjonsmerknadene etter 1986 handlet om innfasing og statens engasjement på sokkelen (*Innst. S. nr. 129 (1990-91)*). Det er uvisst om dette vil gjenta seg gitt at Statens forretningsvirksomhet er fraskilt fra komiteens innflytelse (*St. prp. nr. 36 (2001-2002)*).

Hva kan man forvente av den neste perioden ut ifra dette perspektivet? Gitt at oljeprisen gjentar en slags syklus hvor de neste årene består av lave oljepriser, vil man kunne forvente at aktørene endrer sitt handlingsmønster på basis av dette? Som ble vist så blir fraksjonsmerknadene lite preget av eksterne sjokk som har hendt før i tiden. Det kan forventes at uenigheter rundt lønnsomheten av å bruke kraft fra land.

8.3 TEORETISKE IMPLIKASJONER

Hvilket av de teoretiske perspektivene fungerer best til å forklare handlingsmønsteret til aktørene i stortingskomiteene som behandler utbyggingssaker på sokkelen? Det er et perspektiv som har vært dominerende i å sette preg på fraksjonsmerknadene og det er perspektivet om politikk som interessehevding. Partipolitikken har stått sterkest i å danne fraksjoner i komiteene som behandler utbyggingssaker. Mer nøyaktig så er det politiske konfliktlinjer som best forklarer aktørenes handlingsmønster.

Fraksjonsmerknader er et nokså godt redskap til å undersøke hvor partier står på ulike problemstillinger siden de forandrer seg lite over tid. En annen påvirkningskraft er en del av det samme perspektivet, politikk som interessehevding, og det er om hvilken koalisjon en regjering består av. Dette perspektivet er da utgangspunktet som aktørene handler ut ifra. Ettersom det er sagt, så må handlingsmønsteret skje innenfor rammen av de to første perspektivene, politikk som rasjonell samfunnsplanlegging og som institusjonelle rutiner. Selv om partiene hovedsakelig danner fraksjonsmerknader ut ifra klassiske skillelinjer så kan ikke disse fraksjonsmerknadene basere seg på irrasjonelle begrunnelser og de de må ofte begrunnes i petroleumpolitiske målsetninger. Det betyr da også at det fjerde perspektivet om politikk som en tolkning av situasjonsbestemte hendelser ikke har vært gjeldende i behandlingen av utbyggingssakene.

Hva vil det si for fremtidige behandlinger av utbygginger? Mye av det framtidige handlingsmønsteret vil påvirkes av Stortingsvalget i 2017. Et av de eneste temaene som diskuteres i de nyere utbyggingssakene har vært klimagassutslipp og elektrifisering av sokkelen. Dette vil mest sannsynlig fortsette i fremtiden. Klimagassreduksjon er allerede definert som samfunnsøkonomisk lønnsomt på lang sikt og elektrifisering er blitt en politisk målsetning. Det er da tre mulige utfall etter stortingsvalget. Den første er at partiene Arbeiderpartiet, Høyre og FrP vinner totalt mer enn 50% av Stortinget. Hvis dette hender så er det større sjanse for at fremtidige utbyggingssaker vil fylles med fraksjonsmerknader men at utfallet av behandlingen vil være færre krav til elektrifisering og utslippsreduksjon i den grad partiene har mulighet til å påvirke dette. Hvis ikke færre krav så heller mer fokus på økt utvinning. Det andre mulige utfallet er at partiene Venstre, Krf, Senterpartiet, MdG og SV vinner mer enn 50% av Stortinget så vil det motsatte skje. Økte krav til elektrifisering og klimagassreduksjoner men færre fraksjonsmerkander totalt. Det tredje mulige utfallet er at vernpartiene vinner mer enn 50% men at en eller flere av vernpartiene tas inn i en regjering som består av enten AP, Høyre eller Frp. Partidisciplinen hos partier i regjering kan føre til en pragmatisk politikkføring og en slags mellomløsning mellom to første mulige utfallene.

9. KONKLUSJON

Denne studien har observert innstillinger som strekker seg fra 1972 og frem til i dag. Studien benyttet seg av innholdsanalyse som en forskningsmetode for å kategorisere og analysere innholdet i fraksjonsmerknader i disse innstillingene. Det første studien gjorde var å beskrive innholdet mellom 1972-2015. De empiriske funnene ble så delt inn i tre tidsperioder, 1972-1986, 1986-2001 og 2001-2015. Den første perioden observerte flere temaer som det var uenighet mellom i partiene. De fleste av disse forholdte seg til industrielle spørsmål. Ilandføring, industrioppbygging, utvinningstempo og en del sikkerhet etter Bravo-ulykken. Den andre periode, 1986-2001, Handlet i stor grad om myndighetenes økonomiske innblanding på sokkelen. Statens direkte økonomiske engasjement for eksempel tok opp en stor del av innholdet i fraksjonsmerknadene. I denne perioden begynte også klimagassutslipp og elektrifisering å bli introdusert i fraksjonsmerknadene. I den siste perioden var nesten alle fraksjonsmerknadene relatert til klima og elektrifisering. Etter tiår med privatisering av styrking av statens forvaltningsmyndighet fikk stortingskomiteen mindre å si når det gjaldt å stille krav til utbyggerne. I analysekapitlet ble all denne informasjonen sett i lys av de fire perspektivene som ble brukt i denne studien. Studien fant at komitemedlemmenes uenighet var hovedsakelig drevet av petroleumpolitikk. Det perspektivet som var minst forklarende var politikk som en tolkning av situasjonsbestemte hendelser. Komitemedlemmene viste seg å være ganske langsiktige i innstillingene selv ved store ulykker som Alexander L. Kielland. Selv om partipolitiske konfliktlinjer viste seg å være mest forklarende så måtte partipolitikken eksistere innenfor en begrenset ramme som var definert som det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt og de politiske målene som har blitt implementert.

9.1 STUDIEN SETT I LYS AV TIDLIGERE FORSKNING

Den tidligere forskningen som denne studien emulerer kommer hovedsakelig fra (Olsen, 1989) og spesielt (Otterå, 1985). Det var en type forskning som ikke lenger eksisterer innenfor petroleumpolitikken. Det blir vanskelig å sammenligne studien med (Olsen, 1989) sin *petroleumpolitikk* siden den tar for seg et veldig bredt spekter av forskning innenfor temaet. Men (Otterå, 1985) presenterte de konfliktlinjene som viste seg å være dominerende i dannelsen av fraksjonsmerknader frem til i dag. Studiet baserte seg på et bredere utvalg som inkluderte konsesjonsrunder og perspektivmeldinger mens denne studien fokuserte kun på utbyggingsstadiet. Siden studiet var mer fokusert enn (Otterå,

1985) var ikke alle konfliktlinjene like dominerende. Konfliktlinjen mellom vekst og vern har endt opp å være enestående i å danne fraksjonsmerknader i dag noe som kanskje ikke hadde vært antatt for 30 år siden. Det er heller ikke sikkert at dette studiet kan generaliseres like mye på andre deler av petroleumpolitikken. Gitt at dette studiet var mer fokusert ble de relevante konfliktlinjene som oppstod i fraksjonsmerknadene færre. Dette vil antageligvis ikke være tilfellet i andre områder som for eksempel konsesjonspolitikk hvor det er andre konflikter som antageligvis er mer dominerende.

9.2 VIDERE FORSKNING

Siden studiet ikke er like lett generaliserbart som andre og brede studier på petroleumpolitikk så ville det naturlige steget videre være å utføre en kvantitativ analyse av empirien. Siden det er mange fraksjonsmerknader og en del innstillinger så er det nok datapunkter til å kunne bruke forklarende statistikk til å måle trender i utvalget. Interessante punkter som kunne sees på er for eksempel hvordan fraksjonsmerknadenes karakter er forskjellige fra parti til parti. Det har vært en stor forskjell i hvor mange fraksjonsmerknader hvert parti bruker for å si ulike ting men det har vært vanskelig å måle ved en kvalitativ innholdsanalyse. Den kvantitative analysen vil ha utfordringer med å isolere de fraksjonsmerknadene som forholder seg til selve utbyggingssakene og ikke andre petroleumsrelaterte saker som av og til er knyttet til stortingsmeldingen innstillingen referer til. Ved kvantitative studier kan også oljeprisen måles mye grundigere og effekten kan forklares. Ved å bruke innholdsanalyse så kan oljeprisen kun observeres som høy lav stigende eller fallende. Det samme gjelder statsinntektene og andre makroøkonomiske indikatorer. En annen studie kan også benytte seg av NSD sin 'konfliktstatistikk' som (Otterå, 1985) brukte. Her måles partienes grad av uenighet med hverandre over tid. På grunn av det store datagrunnlaget tok innholdsanalysen for mye plass til at disse dataene kunne inkorporeres i studien.

10. LITTERATURLISTE

BØKER OG ARTIKLER

- Aarrestad, Jostein.** (1984) *Oljen og norsk økonomi*. Oslo: NKS-forlaget
- Alchian, Armen A.** (1950) «Uncertainty, Evolution, and Economic Theory» *Journal of Political Economy*. 58 (3): 211-221
- Alonso, William og Paul Starr (red.)** (1987) *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage
- Alvheim, Sturla.** (1998) «En felles fremtid?» Hovedfagsoppgave. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen
- Bach, David, Jonas Sætre & Eirik Winsnes** (2014) “Enighet om elektrifisering på Utsira fra 2022» *Aftenposten*. [<http://www.aftenposten.no/norge/Enighet-om-elektrifisering-pa-Utsira-fra-2022-87531b.html>] Lastet ned 25. November 2015
- Bennet, C.J.** (1991). “What is Policy Convergence and What Causes it?” *British Journal of Political Science*, Vol. 21(2): 215-233
- Bjerkholt, Olav, Eirik Offerdal & Steinar Strøm (red.)** (1985) «Hva skal vil leve av – og hvor skal vi bo?» *Sosialøkonomen* (10): 33-39
- Blichner, Lars C. & Johann P. Olsen.** (1986) *Spørsmål i Stortinget. Sikkerhetsventil i petroleumspolitikken*. Bergen: Universitetsforlaget
- Blichner Lars C. & Johann P. Olsen.** (1989) “Styringens kunnskapsgrunnlag” I *Petroleum og Politikk*. Otta: TANO
- Bradford, Michael.** (1999) “Companies err on the side of recall” *Business Insurance*, Jan 7, 2002, Vol.36
- Braithwaite, J., & Drahos, P.** (2000). *Global business regulation*. Cambridge University Press.
- Brickman, R., Jasanoff, S., & Ilgen, T.** (1985). *Controlling chemicals: The politics of regulation in Europe and the United States* (p. 276). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Chandler, A. D.** (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the American enterprise*. Massachusetts Institute of Technology Cambridge.
- Christensen, Tom, Per Lægroid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik.** (2009)

Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget

2010

Collins, R. (1979). *The credential society: An historical sociology of education and stratification.* Academic Pr.

Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). A behavioral theory of the firm. *Englewood Cliffs, NJ, 2.*

DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147-160.

Dornbusch, Sanford M & W. Richard Scott (1975) *Evaluation and the Exercise of Authority.* Jossey-Bass: San Fransisco

Ocampo, J. A., & Erten, B. (2012). Super-Cycles of Commodity Prices Since the Mid-Nineteenth Century. *DESA, WP110.*

Goldstein, J. (1988). Ideas, institutions, and American trade policy. *International Organization, 42*(01), 179-217.

Goldstein, J. (1993). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change.* Cornell University Press.

Grønmo, S. (2007) «Samfunnsvitenskapelige metoder». Bergen, Fagbokforlaget.

Haas, Peter M. (1992) *Epistemic Communities.* London: Oxford University Press

Hall, Peter A. (1989) *The Political power of economic ideas.* Princeton: Princeton University Press

Hamilton, James D. (2009) "Causes and Consequences of the Oil Shock of 2007-08," *Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution*, vol. 40(1 (Spring)),: 215-283

Hamilton, James D. (2011) *Historical Oil Shocks.* (Department of Economics University of California) San Diego

Hanisch, Tore Jørgen & Gunnar Nerheim. (1992) *Norsk Olje Historie: Fra vantro til overmot?* Oslo: Leseselskapet

Howlett, M & M. Ramesh. (1993) "Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience" *Review of Policy Research Vol.*

12(1-2): 3-24

- Howlett, M., Ramesh M. and Perl A.** (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kanter, R. M.** (1972) "Getting it all together': some group issues in communes" *The American journal of orthopsychiatry* Vol.42(4): 632-43
- Kerr, William Williamson.** (1983) *Kerr on the law and practice as to receivers*. London: Sweet & Maxwell
- Keynes, John Maynard.** (1936) *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: MacMillan
- Baumeister, C., & Kilian, L.** (2016). "Understanding the Decline in the Price of Oil since June 2014." University of Michigan at Ann Arbor - Department of Economics; Centre for Economic Policy Research (CEPR)
- Larson, M. S.** (1977). *The Rise of Professionalism* (Berkeley, CA, University of California Press).
- Levitt, Barbara & James G. March.** (1988) "Organizational Learning" *Annual Review of Sociology*. 14
- Lie, Øyvind** (2014) "Sverdrup-kabelen kan få et tap på 12 prosent» *Teknisk Ukeblad*.
[<http://www.tu.no/artikler/sverdrup-kabelen-kan-fa-et-tap-pa-12-prosent/225251>] lastet ned den 25. November 2015
- Lorentzen, Marius** (2014) «Elektrifisering av Johan Sverdrup blir langt dyrere enn kvotekjøp» *E24.no*, [<http://e24.no/energi/statoil/elektrifisering-av-johan-sverdrup-blir-langt-dyrere-enn-kvotekjoep/22764337>] lastet ned 25. November 2015
- Majone, Giandomenico.** (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge
- Majone, Giandomenico.** (1997) "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance" *Journal of Public Policy*, Vol. 17(2): 139-167
- March, James G & Johann P Olsen** (1979) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget: Bergen
- March, James G. & Herbert A. Simon.** (1958) *Organizations*. New York: Free Press

- Meyer, J. W., & Rowan, B.** (1977). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American journal of sociology*: 340-363.
- Milofsky, Carl.** (1988) *Community Organizations : Studies in Resource Mobilization and Exchange*. New York: Oxford University Press
- Moses, Jonathon W. & Torbjørn L. Knutsen.** (2012) *Ways of knowing: competing methodologies in social and political research*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Olsen, Johann P.** (1989) "En ny dimensjon I norsk politikk?" i *Petroleum og Politikk*. Otta: TANO
- Olsen, Johann P. Paul G. Roness & Harald Sætren.** (1989) "Styring gjennom institusjonsforming" I *Petroleum og Politikk*. Otta: TANO
- Otterå, Magne.** (1985) «Petroleumsvirksomhet og konfliktlinjer» Hovedfagsoppgave. Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap
- Perrow, Charles.** (1974) "Is business really changing?" *Organizational Dynamics*, Vol.3(1): 31-44
- Rothschild-Whitt, Joyce.** (1979) "The Collectivist Organization: An Alternative to Rational-Bureaucratic Models" *American Sociological Review*, Vol.44(4): 509-527
- Russel, Loris S.** (2003) *A Heritage of Light*. Toronto: University of Toronto Press
- Scott, W. Richard.** (1987) *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Engelwood Cliffs: Prentice Hall
- Selznick, P.** (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper
- Siegel, R. L., & Weinberg, L.** (1977). *Comparing Public Policies: United States, Soviet Union, and Europe*. The Dorsey Press
- Slagstad, Rune.** (1987) *Rett og Politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tjora, Aksel.** (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. Utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Wangen, Dag Torstein.** (1985) «Norsk takt og utakt innen oljevirkomheten 1962-1972. OM bruk av utenlandske forbilder ved utformingen av konsesjonslovgivningen» Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap
- Weir, Margaret.** (1992) *Politics and jobs : the boundaries of employment policy in the*

United States. Princeton: Princeton University Press

Yee, Herbert S. (1996) *Money politics and political mobilization in Macau : the 1996 legislative assembly elections.* Berkley: University of California Press

Yin, Robert K. (2014) *Case Study Research: Design and Methods Fifth Edition.* Thousand Oaks: Sage Publications

STORTINGSMELDINGER

St. meld. nr. 95 (1969-70) – Om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel.

St. meld. nr. 76 (1970-71) – Om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel.

St. meld. nr. 84 (1971-72) - Om ilandføring av petroleum fra Ekofiskfeltet og nærliggende petroleumsfelter.

St. meld. nr. 25 (1973-1974) – Om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.

St. meld. nr. 53 (1979-1980) - Om virksomheten på den norske kontinentalsokkel

St. meld. nr. 78 (1980-1981) - Oljedirektoratets årsberetning 1980.

St. meld. nr. 40 (1982-1983) – Om perspektivene ved petroleumsvirksomheten de neste årene

St. meld. nr. 73 (1983-1984) - Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten

St. meld. nr. 46 (1988-89) - Miljø og utvikling

St. meld. nr. 17 (2002-2003) - Om statlige tilsyn

Meld St. 28 (2010-2011) - En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten

STORTINGSPROPOSISJONER

St. prp. 113 (1971-72) - Opprettelsen av Oljedirektoratet og et statlig oljeselskap mv.

St. prp. nr. 36 (2000-2001) - Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE

INSTILLINGER

- Innst. S. nr. 294 (1970-71)** – Innstilling fra den forsterkede industrikomite om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkelen
- Innst. S. nr. 316 (1971-72)** - Opprettelsen av Oljedirektoratet og et statlig oljeselskap mv.
- Innst. S. nr. 313 (1974-75)** – Innstilling fra industrikomiteen om ilandføring av petroleum fra feltene Eldfisk, Edda, Albuskjell og deler av Tor i Ekofisk-området
- Innst. S. nr. 426 (1975-76)** - Innstilling fra industrikomiteen om utbygging og ilandføring av petroleum fra Statfjordfeltet og om en samlerørledning for gass
- Innst. S. nr. 425 (1976-77)** - Innstilling fra industrikomiteen om ilandføring av petroleum fra feltene Valhall og Hod
- Innst. S. nr. 246 (1979-80)** - Innstilling fra industrikomiteen om ilandføring av olje fra Statfjordfeltet og status for en samlerørledning for gass
- Innst. S. nr. 365 (1980-81)** - Innstilling fra industrikomiteen om ilandføring av gass fra Statfjordfeltet, Heimdalfeltet m.v.
- Innst. S. nr. 290 (1983-84)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om utbygging av Osebergilandføring av olje til Norge og etablering av en råoljeterminal
- Innst. S. nr. 289 (1984-85)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging av Gullfaks fase 2 m.v.
- Innst. S. nr. 209 (1985-86)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og ilandføring av petroleum fra Tommelitenfeltet og visse endringer i forutsetningene for utbygging og ilandføring av petroleum fra Tommeliten
- Innst. S. nr. 78 (1987-88)**
- Innst. S. nr. 218 (1987-88)** – Innstilling fra energi- og industrikomiteen om innfasing av feltutbygginger i årene framover. Utbygging og ilandføring av olje og gass fra Snorrefeltet.
- Innst. S. nr. 120 (1989-90)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om utbygging og ilandføring av olje og gass fra Bragefeltet m.v.

- Innst. S. nr. 129 (1990-91)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om utbygging og disponering av gass fra Heidrunfeltet og tiltredelse av drivverdighet for Tordisfeltet m.v.
- Innst. S. nr. 143 (1990-91)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om utbygging og ilandføring av olje og gass fra feltene Tordis og Løke m.v.
- Innst. S. nr. 85 (1991-92)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om ilandføring av gass fra Heidrunfeltet m.v. og tiltredelse av drivverdighet for Oseberg øst
- Innst. S. nr. 86 (1991-92)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om ilandføring av gass fra Heidrunfeltet og etableringen av metanolfabrikk m.v.
- Innst. S. nr. 166 (1991-92)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om utbygging og ilandføring av petroleum fra Troll fase 2 og Frøy m.v.
- Innst. S. nr. 79 (1992-93)** - Innstilling fra energi- og industrikomiteen om utbygging og ilandføring av petroleum fra Sleipner Vest m.v.
- Innst. S. nr. 89 (1994-95)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Nornefeltet. Økt statlig deltakelse i enkelte felt
- Innst. S. nr. 197 (1994-95)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Njordfunnet, fastsettelse av statlig eierandel for feltene Draugen og Brage samt orientering om NORSOK-arbeidet
- Innst. S. nr. 114 (1995-96)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenkoksider (NO_x)
- Innst. S. nr. 161 (1995-96)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging av Visund-funnet
- Innst. S. nr. 251 (1995-96)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om 1) olje- og gassvirksomheten, utbygging og drift av Åsgardfeltet samt disponering a innretningene på Odinfeltet, og om 2) lokalisering av forsyningsbase for Nornefeltet
- Innst. S. nr. 246 (1996-97)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om godkjenning av ny plan for utbygging og drift av olje i Troll vest gassprovins
- Innst. S. nr. 247 (1996-97)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av petroleumforekomster i Oseberg Sør

- Innst. S. nr. 248 (1996-97)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Jotun
- Innst. S. nr. 204 (1997-98)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om redegjørelse for forskyvning av investeringer i petroleumsvirksomheten, plan for utbygging og drift av Gullfaks Satellitter Fase 2 og Snorre 2, samt SDØE-deltagelse i etananlegget på Kårstø
- Innst. S. nr. 233 (1997-98)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norges oppfølging av Kyotoavtalen
- Innst. S. nr. 80 (1998-99)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbyggingen av Huldra, SDØE-deltakelse i Vestprosess, kostnadsutviklingen for Åsgard m.v., og diverse disponeringssaker
- Innst. S. nr. 211 (1998-99)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om olje- og gassvirksomheten.
- Innst. S. nr. 148 (1999-2000)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Ringhorne
- Innst. S. nr. 224 (1999-2000)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging av Kvitebjørn og Grane, disponering av installasjonene på Tommeliten Gamma og Lille-Frigg samt status for kostnadsutviklingen for Åsgardkjedem
- Innst. S. nr. 100 (2001-2002)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging, anlegg og drift av Snøhvit LNG
- Innst. S. nr. 159 (2003-2004)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Omen Lange og anlegg og drift av Langeled mv.
- Innst. S. nr. 222 (2004-2005)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endra plan for utbygging og drift av Statfjordfeltet og plan for anlegg og drift av Tampen Link
- Innst. S. nr. 88 (2005-2006)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging, anlegg og drift av Tyrihans
- Innst. S. nr. 278 (2006-2007)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging av Gjøa, Vega og Vega Sør
- Innst. S. nr. 282 (2006-2007)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Valhall videreutvikling

- Innst. S. nr. 106 (2007-2008)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging, anlegg og drift av Skarv
- Innst. S. nr. 363 (2008-2009)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Goliat-feltet
- Innst. 355 S (2009-2010)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Gudrun
- Innst. 376 S (2010-2011)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Valemon
- Innst. 377 S (2010-2011)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Knarr
- Innst. 398 S (2010-2011)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Ekofisk sør og Eldfisk 2
- Innst. 220 S (2011-2012)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Åsgard undervannskompresjon
- Innst. 355 S (2011-2012)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Martin Linge-feltet
- Innst. 356 S (2011-2012)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Edvard Grieg-feltet
- Innst. 305 S (2012-2013)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Ivar Aasen-feltet
- Innst. 306 S (2012-2013)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Gina Krog-feltet
- Innst. 389 S (2012-2013)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Aasta Hansteen-feltet og anlegg og drift av Polarled utviklingsprosjekt og Kristin gasseksportprosjekt
- Innst. 382 S (2014-2015)** - Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomhet

NOU

NOU 1979:43 – Petroleumslov med forskrifter

ANDRE

BP Statistical Review of World Energy, (2015) Lastet ned

[<http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>] den 7. Januar 2016

Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2016) Lastet ned

[<http://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/>] den 7. Januar 2016

FAKTA 2014 – Norsk Petroleumsverksemd

S.tid. nr. 403 (1979-71) s. 3216

11. VEDLEGG

VEDLEGG A

Antall fraksjonsmerknader per innstilling

Oljefelt	Innstilling	Merknader
Ekofisk	<i>Innst. S. nr. 230 (1972-73)</i>	24
Frigg	<i>Innst. S. nr. 346 (1973-74)</i>	0
Eldfisk, Edda, Albuskjell	<i>Innst. S. nr. 313 (1974-75)</i>	8
Statfjord	<i>Innst. S. nr. 426 (1975-76)</i>	122
Valhall & Hod	<i>Innst. S. nr. 425 (1976-77)</i>	33
Statfjord (2)	<i>Innst. S. nr. 246 (1979-80)</i>	43
Statfjord/Heimdal/Gullblokken	<i>Innst. S. nr. 365 (1980-81)</i>	169
Oseberg	<i>Innst. S. nr. 290 (1983-84)</i>	24
Gullfaks	<i>Innst. S. nr. 289 (1984-84)</i>	9
Tommeliten	<i>Innst. S. nr. 209 (1985-86)</i>	0
Gyda/Veslefrikk	<i>Innst. S. nr. 204 (1986-87)</i>	0
Snorre	<i>Innst. S. nr. 218 (1987-88)</i>	58
Brage	<i>Innst. S. nr. 120 (1989-90)</i>	42
Heidrun/Tordis	<i>Innst. S. nr. 129 (1990-91)</i>	97
Tordis/Loke	<i>Innst. S. nr. 143 (1990-91)</i>	3
Heidrun/Oseberg	<i>Innst. S. nr. 85 (1991-92)</i>	7
Heidrun	<i>Innst. S. nr. 86 (1991-92)</i>	109
Troll/Frøy	<i>Innst. S. nr. 166 (1991-92)</i>	18
Sleipner Vest	<i>Innst. S. nr. 79 (1992-92)</i>	22
Norne	<i>Innst. S. nr. 89 (1994-95)</i>	63
Njord	<i>Innst. S. nr. 197 (1994-94)</i>	77
Visund	<i>Innst. S. nr. 161 (1995-96)</i>	42
Åsgard	<i>Innst. S. nr. 251 (1995-96)</i>	153
Troll Vest	<i>Innst. S. nr. 246 (1996-97)</i>	20
Oseberg Sør	<i>Innst. S. nr. 247 (1996-97)</i>	36
Jotun	<i>Innst. S. nr. 248 (1996-97)</i>	32
Gullfaks/Snorre	<i>Innst. S. nr. 204 (1997-98)</i>	83
Huldra	<i>Innst. S. nr. 80 (1998-99)</i>	13

Ringhorne	<i>Innst. S. nr. 148 (1999-2000)</i>	8
Kvitebjørn/Grane	<i>Innst. S. nr. 224 (1999-2000)</i>	8
Snøhvit	<i>Innst. S. nr. 100 (2001-2002)</i>	109
Ormen Lange	<i>Innst. S. nr. 159 (2003-2004)</i>	50
Statfjord (3)	<i>Innst. S. nr. 222 (2004-2005)</i>	54
Tyrihans	<i>Innst. S. nr. 88 (2005-2006)</i>	7
Gjøa/Vega/Vega Sør	<i>Innst. S. nr. 278 (2006-2007)</i>	19
Valhall	<i>Innst. S. nr. 282 (2006-2007)</i>	0
Skarv	<i>Innst. S. nr. 106 (2007-2008)</i>	18
Goliat	<i>Innst. S. nr. 363 (2008-2009)</i>	117
Gudrun	<i>Innst. 355 S (2009-2010)</i>	2
Valemon	<i>Innst. 376 S (2010-2011)</i>	12
Knarr	<i>Innst. 377 S (2010-2011)</i>	8
Ekofisk/Eldfisk 2	<i>Innst. 398 S (2010-2011)</i>	27
Åsgard (2)	<i>Innst. 220 S (2011-2012)</i>	0
Martin Linge	<i>Innst. 355 S (2011-2012)</i>	1
Edvard Grieg	<i>Innst. 356 S (2011-2012)</i>	6
Ivar Aasen	<i>Innst. 305 S (2012-2013)</i>	3
Gina Krog	<i>Innst. 306 S (2012-2013)</i>	14
Aasta Hansteen	<i>Innst. 389 S (2012-2013)</i>	29
Johan Sverdrup	<i>Innst. 382 S (2014-2015)</i>	129