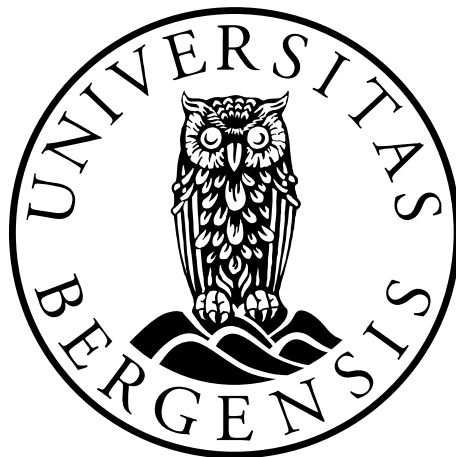


Parlamentets natur

Produksjonen av en legitim miljø- og petroleumpolitikk
(1945–2013)

Gisle Andersen



Avhandling for graden Philosophiae doctor (ph.d.)
Universitetet i Bergen

2016

Dato for disputas: 20.05.2016

© Copyright Gisle Andersen

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser.

År: 2016

Tittel: Parlamentets natur

Produksjonen av en legitim miljø- og petroleumpolitikk (1945-2013)

Forfatter: Gisle Andersen

Trykk: AiT Bjerch AS / Universitetet i Bergen

Arbeidet har vært støttet av Norsk miljøforskning mot 2015, Norges Forskningsråd.

Summary

The Nature of Parliament

The Manufacture of Legitimate Norwegian Environmental and Petroleum Policy (1945-2013)

Sociology as a discipline is concerned with relationships. The relationship addressed in this thesis, is the one between society and nature. More specifically, the process of making pollution and the environmental condition relevant for – and in – parliament is used as an analytical prism to gain better understanding of that relationship. Building on theoretical perspectives from pragmatic moral-political sociology developed by Boltanski and Thévenot (2006), the thesis analyses the changing valuation of "nature" and "the environment" in Norwegian parliamentary debates.

A parliament is an important arena for making decisions that have consequences for society and for the environment, for example to pass regulations on pollution control. Parliamentary debates are interesting because they provide rich empirical data on how nature is valued and the environment made relevant for society. Debates in the Norwegian parliament, Stortinget, are marked by a strong obligation to give reasons for the political stand taken. The parliament can be seen as a site for calculating the legitimacy of decision alternatives. Reasons given will explicitly be assessed against other concerns that arguably should be taken into account. The arguments put forward by opponents and proponents must not only hold against opponents in parliament, they are also justifications towards the public. Verbatim transcripts from parliament are thus a relevant source for exploring several interlinked questions: When and how are nature made a relevant for parliament? How is nature valued in these debates? How are decisions on environmental- and petroleum policy legitimated? What kind of knowledge is made relevant? In what ways have parliamentary debates changed over time and how can we understand these changes?

Empirical data is an extensive sample of Norwegian parliamentary debates from 1945-2013. Particular attention is given to debates on how Norwegian petroleum production should be regulated to avoid undesirable environmental impacts. The petroleum industry contributes with one fourth of Norway's gross national product, directly and indirectly employs a substantial part of the labour force, has been vital for development of the welfare state and can be seen as important for Norwegian identity as a rich and successful country. Parliamentary debates on restricting extraction of petroleum because of potential environmental harm can be understood as examples of how society is dealing with environmental problems caused by successful industrialization. Such debates are interesting precisely because it seems inevitable that continuous expansion of petroleum activity will be considered more important than environmental concerns. These debates make an excellent case for studying how collective decisions on nature and environmental problems have been legitimized. However, the thesis does not seek to explain Norwegian environmental- and petroleum policy as such. Rather, it uses parliamentary debates on these topics as an analytical prism to explore how environmental problems are managed by parliament.

The analysis expands on the framework established by Boltanski and Thévenot. This framework has been developed to understanding justification in public debates. When there is disagreement in public debates, such as parliamentary debates, the actors are assumed to activate a limited set of justification principles, orders of worth. The different orders of worth refer in various ways to the common good; e.g. tradition, solidarity, competitiveness, efficiency, etc. Orders of worth are regarded as formed by historical and cultural processes; they are embedded in social institutions and organizations and they are important for the co-ordination necessary for normal action. They are however tested out and their relevance is renegotiated in situations of disagreement and conflict. The framework emphasises the analysis of situated action. In the context of this project, the specific context and accounts of the environmental entity made relevant by the parliamentary members in the debates is analysed as a process of particular relevance to grasp the manufacture of political legitimacy.

The strength of this theoretical approach is that it makes it possible to capture the forms and conditions of the justification-principles mobilized to create legitimacy in parliament. Further, the specific way of understanding the situation is seen as related to more or less formalized ways of making valid accounts of the situation, such as the systems for measuring the environmental condition and for calculating policy-relevant pollution, etc.

In addition to verbatim transcripts from parliament, other official documents from the political process (Propositions, Whitepapers, Recommendations and Bills) are analysed. These documents describe the decision-making situation, the relevant "facts" that should be taken into account, the goals to be reached and problems to be avoided. They describe the part of reality that is defined as "relevant" for the situation, and they make some understandings of the decision situation more relevant than others. Together with the debates, these documents are used as point of departure to explore the complex range processes that made one understanding of the situation more valid and relevant than others. Based on theoretical resources from social scientific studies of science and the literature on governmentality, particular attention is given to the relation between scientific knowledge production and policy formation. To strengthen the analysis of this topic, thirteen qualitative interviews with researchers and policy advisors was conducted. The individuals interviewed were involved with establishing ecosystem-based environmental management plans for large marine ecosystems in Norway.

Based on this theoretical framework and empirical data, the thesis maps the historical trajectory of the political conflicts on the environmental consequences from industry in Norway, and the petroleum industry in particular. The conflict level and content of these controversies are analysed and several substantial claims are made.

The analysis exposes how the *form* of valuable nature has changed substantially over time. That is, what *makes* nature valuable for parliament has changed over time. In the early 20th century nature was primarily regarded as a robust and unchangeable entity. Starting from the early 1950s this understanding of nature is undergoing important changes. Rather than being viewed as a robust entity, nature is to larger extent seen as fragile and should be protected from humans: Nature should be conserved. During the next decades the relevant form of nature to protect is gradually redefined as "the environment". In contrast to the idea of protecting "nature" from humans (the conservation of nature), pollution was primarily a problem because it harmed the *human* environment.

The changing form of valuable nature also has consequences for *how* pollution should be avoided and what kind of policy instruments that are considered relevant. In the period before 1945 the value of nature was primarily understood as material. Thus, the problem with pollution was not that it had a negative effect on nature as such, but rather that it could have detrimental consequences for other humans. Pollution from a factory could reduce harvests and economic profit from fishing, etc. Such damage could provide a basis for monetary compensations or could be banned. Pollution was primarily treated as a conflict between the interests of individuals or groups, and it was not necessarily a political issue to reduce pollution.

From the 1950s onwards this understanding is changing: The value of nature should be regarded as "something more" than just material. Pollution influences the human environment in many ways. However, the parliamentary debates are marked by a continued ambivalence regarding the specific principle to use in decision-making. To demand "non-pollution" is not regarded as a viable option. Even though it was often criticised, the main principle for decision-making continued to treat nature as a material and economic entity (e.g. polluter pays principle, cost-benefit approach, etc.). This approach was adjusted and mended in various ways during the next decades, but the formation of legitimate policy alternatives continued to be based on it.

A significant change occurred during the 1990s. The Norwegian parliamentary debates from this period are characterised by a harsh ecological self-critique. This had several consequences, among them a new environmental statute in the Norwegian Constitution. A new way of valuing nature emerged: What is valued is not nature "itself" but the function that nature has for humans, the

conservation of nature understood as a "life supporting production system" for humanity. This view of nature specified the valuation of nature as anthropocentric. Another important dimension of the new way of valuing nature is that it clearly limited what form of nature that should be protected: It is legitimate to pollute and to harm parts of nature, but only as long as one does not threaten the production system that humans depend upon. As long as an activity can go on without diminishing the functional utility of nature for humanity; use, change and destruction of nature can be considered legitimate. This could be understood as a minimum definition of sustainability.

The thesis links this development to the discussion on a potential "green order of worth". The status of this order of worth has been considered highly uncertain in the literature. A main reason is that earlier analyses have found that nature can be made relevant in all the existing orders of worth; as commodity in the market order, as part of local tradition in the domestic order, etc. Based on a detailed analysis of the arguments put forward in the Norwegian parliament and the justification of decisions in environmental and petroleum policy – it is suggested that a novel anthropocentric ecological order of worth has been established. The development of this order of worth can also be traced in the historical analysis, but its breakthrough as a legitimate order in parliament can be dated to the early 1990s.

The establishment of a new ecological order of worth provides a common principle for solving environmental controversies: When the value of nature is to be coordinated with other social considerations in parliamentary decisions, it is primarily nature's function as a production system for humanity that is valued. Even though nature still can be made relevant in all the other orders of worth, the legitimacy of a decision can be tested towards the principles in the new order of worth if there is disagreement on whether the potential environmental harm is legitimate.

The thesis also maps the historical development of the environmental management system in Norway. It shows that historical changes in how nature is valued are related to changes in what type of knowledge that has been relevant for environmental decision-making and management systems. The changing valuation of nature is thus related to changes in systems for measuring, calculating and evaluating environmental impact. The new ecological order of worth is also linked to substantial changes in this system in the last two decades.

In particular, the thesis analyses changes in how petroleum activity is regulated and controlled. Instead of mainly being oriented towards controlling the pollution from petroleum production to the sea and air, considerable resources has been directed towards calculating the total impact on the ecosystem from the industry. A new set of measurement techniques has been developed to achieve better control over "the environmental condition". The development of ecosystem-based environmental management plans for large marine ecosystems is an example. Data from increased "nature surveillance" is important for the development of ecological indicators that are used to measure the ecological condition. These indicators have been developed further into ecosystem statistics. An illuminating example is the Norwegian Nature index, representing the condition of large ecosystems in Norway as a number between 0 and 1.

The analysis indicates that the changes in Norway are closely related and in part inspired by international development, conventions and United Nations initiatives. Thus, the specification of an ecological order of worth should be tested out against data from other countries and international organisations.

Forord

Å forske kan være en ensom prosess. Forskning på store mengder dokumenter krever at man i månedsvis lukker døren til kontoret og forsvinner ned i støv og gamle formuleringer. Prosessen bak denne avhandlingen har vært lang, men på ingen måter ensom. Dette skyldes alle menneskene jeg på en eller annen måte har vært i kontakt med i løpet av prosessen.

Når dette prosjektet var en løs idé våren 2007 var støtten fra Olav Korsnes avgjørende for å konkretisere det til en søknad som kunne få støtte fra forskningsrådet. I oppstarten av prosjektet la tilvekstavdelingen ved Universitetsbiblioteket og historikerne på Rokkansenteret til rette for at jeg kunne tilbringe en del måneder med å digitalisere store deler av det eldste datamaterialet. Det var helt nødvendig for å komme i gang, men er heldigvis helt unødvendig dersom noen vil replikere denne studien. En særlig takk må rettes til alle som velvillig stilte opp på intervju og delte sine erfaringer.

Sosiologisk institutt ved Universitetet i Bergen, det eneste gjenværende instituttet i Norge med kun "sosiologi" i navnet, har gitt gode arbeidsbetingelser, så vel materielt som sosialt. Instituttet har dessuten vært åsted for et utall stimulerende faglige samtaler i formelle og til dels svært uformelle innramninger. Stipendiatgruppen ved instituttet har i disse årene bestått av mange skarpe, hyggelige og inspirerende mennesker. Svært mange har bidratt til prosjektet på mange forskjellige måter, men særlig den oppdragende rollen til Marte Mangset var viktig i de første årene. De siste årene har professorkaffe med Mette, Liv og de andre morgenfuglene i tredje etasje gitt en glitrende start på arbeidsdagen.

Prosjektet har også blitt formet av stimulerende kontakt med mange dyktige mennesker utenfor Sosiologisk Institutt. Brigt Dale og Berit Kristoffersen åpnet opp for lærerike antropologiske og samfunnsgeografiske perspektiver sett fra Nord. Kjellrun Hiis Hauge skal ha en stor takk for å ha invitert meg inn i et spennende og relevant prosjekt om kommunikasjon av vitenskapelig usikkerhet og miljøvirkningene av petroleumsaktivitet. Det ledet til et spennende tverrfaglig samarbeid med engasjerte forskere ved Havforskningsinstituttet og Senter for Vitenskapsteori..

Dette prosjektet har tatt mye lengre tid enn planlagt. Litt av tidsbruken skyldes sideprosjektene, men mye skyldes nok at det har vært skikkelig spennende å utforske en rekke tema "til bunns" kombinert med et overdrevent optimistisk syn på egen arbeidskapasitet. For familie og venner har det nok til tider vært ganske frustrerende å høre at det nok en gang bare er tre til fire måneder igjen. Når prosjektet likevel har blitt fullført, og med hode sånn noenlunde over vannet, så skyldes det god støtte fra mange. Særlig må det nevnes at Sosiologisk institutt har lagt til rette for fortsatt gode arbeidsvilkår; mamma og pappa har støttet slutfasen langt mer enn man kan forvente; de siste ukene har Vegard Jarness og Hans-Tore Hansen bidratt med verdifull korrekturlesning.

Noen få har levd tett på prosjektet hele tiden. Olav Korsnes har vært veileder, både på hovedfag og doktorgrad. I mer enn 13 år har han gitt svært innsiktsfulle og tankefulle kommentarer på en ganske betydelig tekstmengde. I tillegg til en unik faglig bredde og dyktighet har Olav også en egen evne til å inspirere til fortsatt hardt arbeid. Det var helt avgjørende for å komme i mål.

Ask og Frida har måttet leve med dette prosjektet det meste av sine liv. Takk for at dere er tålmodige – nå er "boken" ferdig! Den som er blitt hardest rammet av prosjektets omfang og varighet er likevel min kjære kone, Åsne. Takk for akademisk forståelse, stor kjærlighet og nesten grenseløs tålmodighet!

Bergen, 26.november 2015

Innholdsfortegnelse

Summary	iii
Forord.....	vi
Innholdsfortegnelse	vii
Figurer	xi
Tabeller.....	xii
Kart	xii
1. Introduksjon.....	1
2. Teoretisk rammeverk, metode og empiri	9
2.1 Introduksjon.....	9
2.2 En sosiologi om kritikk og rettferdiggjøring	9
2.2.1 Hva er rettferdiggjørende argumentasjon?	11
2.2.2 Presentasjon av verdiordenene	18
2.2.3 Hvilken analytisk status kan og bør verdiordener gis i en empirisk analyse?	22
2.2.4 Verdsetningsanalyse av parlamentariske debatter: Kompromisser, begrunnelseslogikker, argumentasjonsrom	25
2.2.5 Forståelsen av politikk og det politiske	29
2.3 Fra talehandlinger i Stortinget til en historisk-sosiologisk studie av hvordan natur blir gjort regjerlig. 35	
2.3.1 Forminvestering	35
2.3.2 Governmentality.....	38
2.3.3 Kunnskaps sosiologisk utgangspunkt og perspektiver på kunnskapsproduksjon.....	42
2.4 En teoretisk modell.....	47
2.5 Data og metode.....	49
2.5.1 Analysestrategi, datainnsamling og datatyper	49
2.5.2 Bearbeiding, systematisering og analyse.....	52
2.5.3 Offentligheten og politisk endring – massemedia som kilde.....	57
2.5.4 Intervjumaterialet	58
2.6 Avhandlingens struktur og oppbygning.....	61
3. Oljepolitikken får en miljødimensjon (1963-1980).....	65
3.1 Introduksjon.....	66
3.2 Råderett over kontinentalsokkelen og de 10 norske oljebud	69
3.2.1 Konsensus om de ti oljebud (1971).....	72
3.3 Oljedebatten får en miljødimensjon (1974).....	76
3.3.1 Verdsettinger i endring, en grønn orden i emning?	84
3.3.2 Er miljørisikoen kontrollerbar?	88
3.4 Mot en regjerlig miljødimensjon	91
3.4.1 Bravo og Ixtoc: hvordan forholde seg til sannsynligheten for det verst tenkelige?.....	99
3.5 Avsluttende drøfting.....	106

4. Om hvordan en sak blir til en miljøsak: Røykskadesaken fra 1945 til 1975.....	111
4.1 Introduksjon.....	112
4.1.1 Røykskadesaken som komparativt case	114
4.2 Røykskadesaken som lokal næringskonflikt.....	116
4.3 Røykskadesaken som et problem ved samfunnsutviklingen.....	119
4.3.1 Å skape rom for en preventiv politikk.....	123
4.4 Røykskadesaken som industrisak	130
4.4.1 Røykskadekommisjonen og etableringen av et rom for regulering av industri.....	132
4.5 Drøfting av sentrale utviklingstrekk 1945-1980.....	139
4.5.1 Hvordan blir naturproblemer et objekt for politikken?	141
4.5.2 Bidrag til den teoretiske modellen fra kapittel 3 og 4	146
5. Olje som penger og natur som interesse (1980-1989).....	153
5.1 Introduksjon.....	154
5.2 Mindre miljø, mer marked.....	154
5.2.1 Konsekvensanalyser og miljøproblemet som nesten forsvant.....	156
5.2.2 Verdsettinger og utvinningstempo: olje som ressurs eller som penger	158
5.2.3 Hvorfor endrer verdsettingene seg?	163
5.3 Ideen om at miljøkonsekvenser kan forutsies.....	167
5.3.1 Hva slags instrument for politikktutforming er konsekvensanalyser?.....	169
5.4 Om grunnlaget for konsekvensanalyser i petroleumssektoren: Oljedriftsmodeller, bayesianske probabiliteter og akseptkriterier.....	172
5.4.1 Standardisering av konsekvensanalyser i petroleumssektoren	175
5.5 Petroleumsloven av 1985 og organiseringen av konsekvensanalyser.....	180
5.6 Konsekvensanalyse og parlamentarisk debatt om åpning av Barentshavet syd (1985-1989).....	185
5.6.1 En grønn verdiorden eller natur som særinteresse?.....	191
5.7 Avsluttende drøfting.....	193
5.7.1 Stabilisering som resultatet av forminvestering	194
5.7.2 Bidrag til den teoretiske modellen og hovedproblemstillingene	196
6. En antroposentrisk-økologisk verdiorden?.....	201
6.1 Introduksjon.....	202
6.2 Hva kreves for å etablere en grønn verdiorden?	203
6.2.1 En grønn verdiorden og det moralgrammatikalske rammeverket	204
6.2.2 Teoretiske forventninger til en empirisk manifestasjon av en grønn verdiorden	210
6.3 Empirisk grunnlag for å identifisere en grønn orden	214
6.3.1 Natur og miljøvern: en parlamentarisk begrephistorikk (1888-2000)	214
6.3.2 Parlamentarisk økologisk selv-kritikk (1986-1996).....	232
6.3.3 Miljøvernparagraf i Grunnloven (1972-1992).....	240
6.4 Konklusjon: forslag til en økologisk verdiorden	249
6.4.1 Drøfting av ustabiliteten til den økologiske verdiorden	256
6.4.2 Forventninger til petroleumspolitikken økologisering.....	259

7. En økologisk forsvarlig petroleumpolitikk? (1988-2001)	263
7.1 Introduksjon.....	264
7.2 Utslipp av klimagasser.....	266
7.2.1 Mangel på legitime alternativer (1989-1992).....	271
7.2.2 En alvorlig inkonsistens... ..	277
7.2.3 Betydning av makroøkonomiske modeller.....	280
7.2.4 Økt utvinning av petroleum blir klimavennlig	286
7.2.5 Oljepolitikken klimadimensjon.....	291
7.3 Utslipp til havet og marine økosystemer	294
7.3.1 Åpning av nye områder i 1994.....	295
7.3.2 "Det økologiske" som et uløst problem (1994-2001).....	306
7.3.3 Det økologiske problemet fører til nye politiske målsettinger	311
7.3.4 Moratorium i 2001	316
7.3.5 Moratoriet og økosystemeffektens historie – en kortfattet genealogi.....	321
7.4 Avluttende drøfting	327
7.4.1 Komparasjon: hvorfor utvikler de to problemene seg så ulikt?.....	327
7.4.2 Økosystemeffekter som politisk objekt: temporalitet, rom og evne til kontroll	331
7.4.3 Bidrag til den teoretiske modellen: Spesifisitet.....	334
8. Politiske innramming og organisering av arbeidet med å etablere en økosystembasert havforvaltning (2001-2013)	341
8.1 Introduksjon.....	342
8.2 De politiske rammene for spesifisitetsprosessene.....	346
8.2.1 Respesifisering av verdien av det marine økosystem: Et rent og rikt hav.	347
8.2.2 Politisk akseptable og relevante virkemidler.....	349
8.2.3 Politiske forventninger til sikker kunnskap uten "hull"	352
8.2.4 En midlertidig avverget krise	356
8.2.5 Oppsummering.....	359
8.3 Organisering av arbeidet og idealer for de involverte ved HI og NP.....	361
8.3.1 Direktoratere og/eller forskningsinstitutter?	366
8.3.2 Forskningsbasert rådgivning i direktoratsektoren – idealer og erfaringer.....	368
8.3.3 Karakteristikk av forvaltningsplanprosessen i intervjumaterialet	373
8.3.4 Oppsummering: Forvaltningsplanprosessen som velorganisert hybridisering.....	379
9. Spesifisitetsprosesser i etableringen av en økosystembasert hav- og petroleumpolitikk (2001-2013)	383
9.1 Introduksjon.....	383
9.2 Økosystembegrepet og kalkulering av økosystemets tilstand, verdi og sårbarhet.....	384
9.3 Kalkulering av økosystemeffekter fra akutte oljeutslipp	395
9.3.1 Hvordan definere det verst tenkelige utfallet på en "passe" realistisk måte?	407
9.4 Kalkulering av økosystemeffekter fra produsert vann.....	412
9.5 Hvordan spesifisitetsprosessene påvirket muligheten for en ekspansiv petroleumpolitikk – åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013	422
9.6 Avsluttende drøfting: å regjere et økosystem	430
9.6.1 På hvilke måter representerer dette en ny måte å gjøre naturen politisk relevant på?.....	435
9.6.2 Å regjere ved hjelp av direktoratsektoren og næringens konsulenter.....	439

10. Konklusjon:

Parlamentets natur, produksjonen av en legitim miljø- og petroleumpolitikk.....	445
10.1 Sammenfatning av den historisk-sosiologiske analysen.....	445
10.2 Formingen av legitime beslutningsalternativer - et historisk perspektiv	450
10.3 Hvilke former for kunnskap blir gjort relevant og hvordan brukes de for å underbygge handlingsalternativene?	451
10.4 Hvordan verdsettes natur? Om kriteriene i den antroposentrisk-økologiske verdiorden.....	453
Appendiks I: Oversikt over datamaterialet	456
Appendiks II: Intervjuguide og tillatelse fra personvernombudet.....	480
Appendiks III: Forkortelser	482
Litteratur.....	483

Figurer

Figur 1 Teoretisk grunnmodell med relasjoner mellom sentrale begreper og problemstillinger.....	48
Figur 2: Bilde fra Øvre Årdal, mai 1948.....	111
Figur 3: Relasjoner mellom størrelser som er relevante for å forstå situasjonsdefinisjoner og prosesser som bidrar til å endre disse	149
Figur 4: Videreutvikling av den teoretiske hovedmodellen basert på kapittel 3 og 4	150
Figur 5: Den teoretiske hovedmodellen etter kapittel 5	198
Figur 6: "Forbrenning", oljemaleri av Rolf Groven (1997).....	201
Figur 7: Antall saker klassifisert i kategoriene "Naturvern" (1945-1960), "Natur og Miljøvern" (1961-1985) og i perioden 1985-2001 som "Miljøvern", "Naturvern" eller "Forurensning". Tall fra hovedregisteret til Stortingstidende.....	216
Figur 8: Oversikt over sentrale emneord brukt i hovedregistre og sesjonsvise registre for sesjonene mellom 1945 og 1981.....	217
Figur 9: Antall sider i referatene fra stortingsforhandlinger mellom 1888 til 2000 hvor ordene "naturen", "forurensning", "naturvern" eller "miljøvern" ble brukt.....	221
Figur 10: Antall sider i referatene fra stortingsforhandlinger i perioden 1945 til 1999 hvor disse ordene blir brukt	229
Figur 11: Skisse av variasjonen i hvordan ulike former for natur gjøres samfunnsrelevant (til miljø) og kan knyttes til ulike verdiordener, i norske parlamentariske debatter.....	252
Figur 12: Innenlandske utslipp av klimagasser (millioner tonn CO ₂ -ekvivalenter), etter kilde 1990-2013.	268
Figur 13: Utslipp av olje (i tonn) fra oljeholdig vann i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk sektor i Nordsjøen, etter aktivitet (boring, produksjon og fortrenkning). Utvikling fra 1984 til 2000	321
Figur 14: Komparasjon av historiske utviklingstrekk ved klimasaken og marine økosystemer 1988-2001	329
Figur 15: Prosesser og relasjoner som påvirker spesifisiteten til miljøproblemer.....	335
Figur 16: Temporaliteten til endringer i generelt natursyn, verdsettinger av natur og spesifiseringsprosesser...	337
Figur 17: Spesifisiteringsprosesser er innrammet av politiske forventninger og definisjoner.....	347
Figur 18: Spesifisiteringsmodell for petroleumpolitikken miljødimensjon.....	360
Figur 19: Fremstilling av organiseringen av arbeidet med forvaltningsplanen.....	362
Figur 20: Tre delvis overlappende forvaltningsobjekter i petroleumpolitikken miljødimensjon etter 2001	383
Figur 21: Illustrasjon av forholdet mellom presisjon og nøyaktighet for to ulike estimater for miljørisiko, samt forholdet til en tenkt "reell" hendelse.....	406
Figur 22: Spesifisiteringsprosesser for økosystembasert petroleumsforvaltning, oppsummering av utviklingen i perioden 2001-2013.....	430
Figur 23: Eksempel på bruk av Naturindeks for Norge. Indeksverdi for myr i lavlandet 1950-2010.....	434

Tabeller

Tabell 1: Felles evalueringsprinsipper for verdiordenene	15
Tabell 2: Oppsummering av kjennetegn ved de åtte verdiordenene karakterisert i litteraturen	20
Tabell 3: Oversikt over gjennomførte intervjuer	59
Tabell 4: Partienes posisjon i petroleumpolitiske vedtaksdebatter, 1963 til 2013	68
Tabell 5: Hvordan røykskadene blir et objekt i politiske debatter, variasjon over tid.....	143
Tabell 6: Oppsummering av hvordan natur og miljøproblemer blir et objekt i politiske debatter, variasjon over tid.....	147
Tabell 7: Partienes posisjon i petroleumpolitiske vedtaksdebatter, 1981-1989	155
Tabell 8: Oversikt over hovedtypene av konsekvensutredninger på petroleumsområdet	183
Tabell 9: Oppsummering av posisjon og begrunnelse i stortingsdebatten	190
Tabell 10: Prinsippene i den grønne verdiorden slik den er oppsummert i tabellform hos Thévenot et. al, (2000:241)	205
Tabell 11: Oppsummering av de temporale meningslagene kartlagt i den historiske analysen, 1888-2001	230
Tabell 12: Heuristisk oversikt over ulike former for en grønn verdiorden.....	255
Tabell 13: Partienes posisjon i petroleumpolitiske vedtaksdebatter, 1988-2001	264
Tabell 14: Partienes posisjon i petroleumpolitiske vedtaksdebatter, 2001-2013	344
Tabell 15: Oversikt over karakteristiske trekk ved utviklingen av petroleumpolitikken miljødimensjon i perioden 2001 til 2013	345

Kart

Kart 1: Sokkelkart 1965 (blokker i Nordsjøen etter første konsesjontildeling).....	65
Kart 2: Sokkelkart 1983	153
Kart 3: Sokkelkart 1996	263
Kart 4: Kart over norsk sokkel med åpningsstatus etter petroleumsløven våren 2013.....	307
Kart 5: Sokkelkart 2015	341
Kart 6: Kart over nye reguleringsprinsipper	359
Kart 7: Grenser for forvaltningsplanområdet for Barentshavet og Lofoten, samt eksisterende blokkinnndeling for petroleumsregulering.....	387
Kart 8: Kart fra havmiljø.no, representasjon av miljøverdi og sårbarhet for akutt oljeforurensning	392
Kart 9: Maksimal isutbredelse og petroleumsaktivitet.....	428
Kart 10: Forslag til revidert definisjon av iskant og områder åpnet for petroleumsaktivitet.....	429

1. Introduksjon

Mennesker har til enhver tid levd i og av naturen. Vi trenger den for å overleve, for å skaffe mat, klær og husly. Naturressurser er også grunnlaget for moderne samfunn, for eksempel for å fremstille energi i form av elektrisitet og fossile energiressurser. Men noen former for bruk av natur blir sett på som uønsket. Forurensing av luft, vann, hav og jord kan potensielt ha store konsekvenser for menneskers livskvalitet, mattilgang og helse. Hvordan natur og naturressurser bør brukes er spørsmål som angår hele samfunnet, de er politiske. Dette er ikke minst tydelig når forurensing knyttes til storskala endringer av natursystemet, som klimaendringer og tap av biologisk mangfold. Slike miljøproblemer kan ha store samfunnskonsekvenser. De er potensielle samfunnsproblemer som kan få betydelig innvirkning på hvordan samfunnet organiseres. De pågående prosessene for å redusere forbrenning av fossil brensel for å redusere klimaendringer er et aktuelt eksempel.

Sosiologien har en viktig rolle for å forstå denne typen prosesser. Ikke ved å analysere prosesser i naturen, men gjennom å analysere *relasjonen* mellom natur og samfunn og hvordan miljøproblemer blir forsøkt håndtert av samfunnets institusjoner. Denne avhandlingen søker å gi ny kunnskap om dette temaet med utgangspunkt i data fra norske parlamentariske debatter. Avhandlingen analyserer disse for å få en bedre forståelse for hvordan bevaring, bruk og ødeleggelse av natur blir legitimert: Hvordan verdsettes "natur" og miljø i norske parlamentariske debatter? Hvordan blir miljøpolitiske beslutninger legitimert? Hvordan har de politiske debattene om slike spørsmål endret seg over tid og hvorfor? Analyser av slike spørsmål er vesentlig for forståelsen av relasjonen mellom samfunn og natur, de viser hvordan natur og miljø blir gjort samfunnsmessig relevant. Innledningsvis kan det være verdt å avklare hva som menes med at problemer med natur og miljø er et samfunnsproblem.

Miljøproblemer kan betraktes som samfunnsproblemer fordi "miljøet" representerer et fellesgode. Hvordan miljøet som fellesgode skal brukes, forvaltes og fordeles er et spørsmål som angår kollektivet. Det er et politisk spørsmål. Formulert på denne måten er ikke politiske konflikter om "natur" eller "miljøet" vesensforskjellig fra konflikter om fordelingen av andre goder. At "miljøet" skal brukes på en bærekraftig måte kan forstås som et allment politisk mål på samme måte som frihet, likhet og velstand for alle. Dette er politiske konsepter heller enn realiteter. På samme måte som andre slike konsepter må hensynet til miljøet balanseres mot andre hensyn og interesser. I enkelte sammenhenger kan det være i felleskapets interesse å tillate forurensing og miljøødeleggelse. Hva som bør tillates og hva som bør forbyes er ikke minst knyttet til kunnskap om miljøvirkninger og hvordan de kan påvirke andre samfunnssteder. Hvordan og i hvor stor grad miljøet skal ivaretas kan i et slikt perspektiv forstås som et gradsspørsmål, og et spørsmål om hvilke verdier som vektlegges.

Miljøproblemenes samfunnsrelevans kan også beskrives på en annen måte. Naturen kan betraktes som grunnlaget for menneskelig liv, den er derfor også grunnlaget for samfunnet. Å ta vare på "naturen" er i et slikt perspektiv et eksistensielt spørsmål, og det kan på ingen måte likestilles med politiske ideer om frihet og likhet. I en fremtid uten et levelig miljø vil det heller ikke finnes likhet og frihet. Miljøproblemer er samfunnsproblemer også i dette perspektivet, men de kan hevdes å ha en mer grunnleggende karakter enn andre samfunnsproblemer. Ved å definere miljøproblemer som eksistensielle blir det ofte implisert at miljøproblemer angår størrelser utenfor samfunnet, og hvordan samfunnet behandler "naturen". Det å "avdekke egenskapene i naturen" er da en betingelse for politisk handling. Et slikt perspektiv innebærer at miljøpolitikken er spesiell – når natur brukes som en fast betingelse for hva som bør gjøres er det en måte å gjøre den samfunnsmessig relevant på som vanskelig kan gjøres gjeldende på sosiale saksfelt. Dersom miljøproblemer er forankret i natur og naturens egenskaper gir det "naturproblemer" et annet og fastere grunnlag enn problemer som er sosiale i sin natur. Denne forståelsen kan også hevdes å være kunnskapsbasert, som andre mulige forståelser av relasjonen kan den underbygges med ulike former for kunnskap om hvor avhengig menneskelig liv og dagens samfunn er av natur.

De to forståelsene av hva slags problem miljøproblemer egentlig er, får frem at hva slags bruk av natur og miljø som er legitim også er forankret i synet på natur, og på relasjonen mellom miljø og samfunn. En sosiologisk analyse av hvordan bruk av natur legitimeres må derfor også inkludere en analyse av

hvordan *begreper* som "natur", "miljø" og "miljøproblem" blir gitt et meningsinnhold. Selv om miljøproblemene kan forstås som potensielt eksistensielle, er samfunnets tilnærming for å løse dem formet av hvordan de *gjøres* til samfunnsproblemer. Det å definere miljøproblemer som eksistensielle eller til å handle om å bevare "naturen" er i dette perspektivet en bestemt forståelse av forholdet mellom samfunn og natur. Dette utgangspunktet åpner opp for en sosiologisk analyse fordi det nettopp er ved å gjøre spørsmålet om natur til et samfunnsmessig relevant spørsmål, at dette blir et spørsmål som krever en kollektiv handling, og dermed blir til et politisk relevant samfunnsproblem. Som igjen kan ha vesentlig betydning for hvordan miljøproblemer blir forsøkt løst eller akseptert som legitimt.

Hovedpoenget med eksempelet ovenfor er å få frem at det å gjøre natur og tilstanden i natur samfunnsmessig relevant, krever en fortolkning av *hvorfor* natur bør ivaretas. Dette er en sosial fortolkningsprosess som både er knyttet til verdsetting av natur, av kunnskap om naturens betydning og virkningene av for eksempel forurensning. Når noe verdsettes blir det satt pris på. Å definere hvilken økonomisk verdi noe har, er én form for verdsetting. Men verdsetting kan også gis en videre meningsbetydning: Ting vi verdsetter er verdifulle for oss. De kan være verdifulle på ulike måter, men det at de har en verdi gjør at vi ofte ønsker å bevare og beskytte dem. I denne sammenheng er det ikke naturens verdi for enkeltindividet, men verdsettingen av natur og miljø som samfunnsgode som står i sentrum. Hvordan natur blir verdsatt er i dette perspektivet ikke en refleksjon av naturens "naturlige" egenskaper. Natur og miljø kan være verdifullt for samfunnet på mange ulike måter, og relateres til andre størrelser som er verdifulle: Til bosetting, arbeidsplasser, energikilder og samfunnsinfrastruktur i form av for eksempel vannforsyning. Hvordan naturen gjøres samfunnsmessig relevant og verdsettes kan også betraktes som vesentlig for *hvordan* miljøproblemene kan kontrolleres og blir forsøkt løst. Hva som er akseptabel bruk og skade på natur og miljø er også knyttet til kunnskapen om potensialet for uønskede skader på miljøet.

I avhandlingen søker jeg å bidra med ny kunnskap om slike spørsmål ved å analysere et avgrenset empirisk materiale. Når jeg innledningsvis har valgt en så åpen innramming for analysene som skal komme er det for å få frem de generelle sosiologiske tematikkene som avhandlingen søker å belyse: om hvordan natur blir verdsatt og gjort samfunnsmessig relevant, om relasjonen mellom kunnskap og handling på miljøfeltet, og hvordan verdsetting av natur, og kunnskap om miljøproblemer har endret seg over tid. Den sosiologiske analysen av disse prosessene er ikke en analyse av natur eller miljø, men av relasjonen mellom det samfunnsmessige og det naturlige. En analyse av hvordan størrelser som natur og miljø blir gjort relevante og til fellesgoder for – og i – samfunnet. *Hvordan* noen former for bruk og skade på natur gjøres til samfunnsproblemer i politiske prosesser er vesentlig for hvordan samfunnet møter miljøproblemene og for hvordan miljøet *blir* en størrelse som angår kollektivet. Å studere politiske prosesser, fremfor for eksempel holdninger, verdier og handlinger blant enkeltindivider er et uttrykk for en særlig interesse for denne dimensjonen.

Parlamentariske debatter er særskilt interessante for å gripe hvilken bruk av natur som er legitim. Parlamente har ansvar og makt til å fatte beslutninger på vegne av kollektivet og kan betraktes som en vesentlig arena for å omsette verdsetting av natur og kunnskap om miljøproblemer til handling. Det norske parlamentet, Stortinget, er dessuten en offentlig arena med sterk begrunnelsestvang. Politiske posisjoner og beslutninger må begrunnes og kunne forsvares mot kritikk. Parlamentet er derfor ikke bare maktsentrum, et sted hvor ulike samfunnssyn og interesser blir brynt mot hverandre. Parlamentet er også et sted hvor ulike verdsettingsprinsipper blir tydeliggjort i eksplisitte begrunnelser.

Et parlament kan i dette perspektivet forstås som et *kalkulasjonssenter for legitimitet*. Det er et kalkulasjonssenter ved at begrunnelsene som fremmes i parlamentet både må underbygges og kan bli kritisert. Begrunnelsene blir eksplisitt vurdert opp mot andre legitime hensyn som man også kan hevde er relevante. Parlamente er grunnlaget for folkestyret. Begrunnelsene som fremmes fra talerstolen i Stortinget skal ikke bare kunne forsvares mot meningsmotstandere i parlamentet, men også ha legitimitet i offentligheten. Stortingsdebatter gir derfor et empirisk grunnlag for å analysere hvilke politiske posisjoner som ansees som legitime. De gir også et grunnlag for å fortolke hvordan dette skjer, hvordan legitimitet produseres. Fra parlamentariske prosesser finnes det referater og dokumenter som gir et grunnlag for å fortolke hvilke argumenter, verdsettinger, og vurderinger av kunnskap om miljøet som blir gjort relevant, og hvordan disse blir vurdert mot hverandre i eksplisitte begrunnelser.

Parlamerter er ogs a et kalkulasjonssenter ved at det er sentrum for å fattes vedtak som er bindende for kollektivet, eksempelvis prinsipper for hvilken forurensing som skal tillates i et samfunn. Dette går debattene og dokumentene som tilhører dem til en god og tilgjengelig kilde for å gripe den samfunnsmessige betydningen av "natur" og "miljø", og hvordan denne har endret seg over tid.

Betraktet på denne måten kan parlamerter også brukes som et *utgangspunkt* for å studere hvordan *kunnskap* om natur og miljø får betydning for samfunnets håndtering av miljøproblemer. Det er lite kontroversielt å hevde at vitenskapelig kunnskap spiller en vesentlig rolle for å identifisere miljøproblemer, og for å finne mulige løsninger på problemene. Målsetningen med forskningsprogrammet som har finansiert arbeidet med denne avhandlingen blir for eksempel formulert slik:

Programmet Miljø 2015 er et bredt anlagt og tverrfaglig forskningsprogram som skal gi kunnskap om sentrale miljøspørsmål og danne grunnlag for framtidig politikktutforming. [...] Kunnskap om endringene i miljøets kvalitet, årsakene til slike endringer samt tiltak og virkemidler for å hindre eller redusere miljøskader utg r alle viktige ledd i utformingen av en bedre miljøpolitikk. (NFR 2008:3)

Mer kunnskap om miljøspørsmål blir her presentert som vesentlig for "bedre miljøpolitikk". Det er endog et mål at programmet skal sørge for at "milj forskningen i enda sterkere grad enn tidligere blir premissgivende og danner grunnlag for framtidig politikktutforming" (ibid.). En slik forståelse av relasjonen mellom vitenskap og politikktutforming kan forstås som *lineær* (Weiss 1979): Mer (sann og objektiv) (miljø)vitenskapelig kunnskap om naturen vil bli reflektert i en "bedre" miljøpolitikk.

Selv om vitenskapsbasert ekspertise er viktig for hvordan miljøproblemer håndteres politisk er den omfangsrrike forskningslitteraturen om denne relasjonen tydelig på at miljøpolitikken på ingen måte er en ren refleks av kunnskapen om problemet (eksempelvis Douglas og Wildavsky 1982; Hoppe 2011; Jasanoff 2004; Jasanoff og Wynne 1998). Denne litteraturen gir grunnlag for å anta at utformingen av en legitim miljøpolitikk også er knyttet til en rekke andre faktorer: eksempelvis kulturell og historisk verdsetting av natur, eksisterende kunnskap om det spesifikke miljøproblemet, hvordan det konkrete miljøproblemet er vevd inn i, og eventuelt er i konflikt med, andre samfunnsproblemer og goder. Heller enn en lineær forbindelseslinje underbygger denne litteraturen at også vitenskapelig kunnskap om naturfenomener f r et meningsinnhold gjennom en *sosial fortolkningsprosess*. Det betyr ikke at naturvitenskapelig kunnskap er betydningsløs for hvordan problemene blir forstått eller forsøkt løst, men det betyr at det er både vesentlig og relevant å analysere den sosiale tolkningsprosessen av vitenskapelig kunnskap om miljøproblemer.

Selv om miljøpolitiske beslutninger ikke er et speilbilde av forskningsfronten, er det problematisk å se bort i fra betydningen av mer, eller annen, kunnskap. Like mye som en lineær relasjon mellom økt kunnskap og endret politikk kan avvises, synes det riktig å anta at det *er* en relasjon mellom kunnskap og politikk. Nye miljøproblemer kan for eksempel bli oppdaget og gamle blir revurdert på grunnlag av endret kunnskap. Representasjoner av vitenskapsbasert kunnskap er helt sentralt for å kunne legitimere miljøpolitiske beslutninger, men det betyr verken at all kunnskap blir gjort politisk relevant eller at det er opplagt hvilke beslutninger som den kan brukes for å legitimere. Hva som er legitimt handler også om hvilke verdifulle st relser som står på spill, både verdien av natur og av andre berørte st relser. Både verdsetting av natur og miljø, kunnskap om dem, og relasjonen mellom verdsetting og kunnskap, er derfor vesentlige st relser i en analyse av legitimiteten til miljøpolitiske posisjoner. Miljø- og naturpolitiske debatter rommer en spenning mellom beskrivelser av den fysiske virkeligheten, politiske og moralske vurderinger av hvilke konsekvenser dette bør få, og konkrete forslag til beslutninger som, gitt disse vurderingene, bør vedtas. Samtidig må den politiske argumentasjonen forstås i lys av det argumentasjonsrepertoaret som kulturelt og politisk-strategisk lar seg anvende på det spesifikke miljøområdet. Hva som er legitimt vil være betinget av sakens plassering i tid og rom. De overordnede spørsmålene jeg vil utforske er derfor:

1. *Hvordan formes legitime beslutningsalternativer i parlamentariske debatter om miljø- og petroleumspolitik?*
2. *Hvilke verdsettingsprinsipper finnes i argumentasjonen for ulike beslutningsalternativer?*
3. *Hvilke former for kunnskap blir gjort relevant og hvordan brukes de for å underbygge handlingsalternativene?*
4. *Hvordan kan de historiske endringene av miljøpolitikkenes legitimitet og verdsettingen av natur beskrives og forstås?*

Problemkonstruksjonen som prosjektet dreier rundt, er således hvordan kollektive beslutninger om natur- og miljøproblemer blir gitt legitimitet. Perspektivet som anlegges retter særlig oppmerksomheten mot hvordan natur og miljø *blir* politisk. Hvordan *prosessen* med å gjøre natur og miljøtilstanden samfunnsmessig relevant har betydning for den parlamentariske debatten om hvilke beslutninger som bør fattes. For at disse problemstillingene skal være forskbare og kunne drøftes innenfor rammene av et avhandlingsprosjekt må feltet avgrenses empirisk og teoretisk.

Empirisk tar avhandlingen utgangspunkt i analysen av ett hovedcase: Norske parlamentariske debatter i perioden 1945-2013 med hovedvekt på debatter om hvordan norsk petroleumproduksjon bør reguleres av hensyn til aktivitetens (potensielle) miljøvirkninger.¹ Det er flere grunner til at petroleum er valgt som studiens hovedcase. Ethvert samfunn trenger energi til oppvarming, transport og produksjon. I moderne samfunn er karbonbaserte energikilder fra kull, olje og gass den dominerende energikilden. Det kan endog argumenteres for at overgangen fra kull til petroleum som dominerende fossil energikilde har preget en rekke samfunnsforhold og lagt grunnlaget for *Carbon Democracy* (Mitchell 2009). Fossile energikilder er dessuten årsak til utslipp av klimagasser som er ansett for å være et alvorlig miljøproblem. Selv om avhandlingen enkelte ganger tangerer slike tema er grunnlaget for at analysen konsentrerer seg om miljødimensjonen i norsk petroleumspolitik et ganske annet.

I sentrum for analysen står spørsmålet om hvordan relasjonen til "miljø" og "natur" blir gjort samfunnsmessig relevant og er gjenstand for offentlig debatt og politiske beslutninger. Heller enn en analyse av "miljøproblemer" eller "petroleum" er det denne *relasjonen* som oppmerksomheten rettes mot. Begrunnelser for hvordan miljøkonsekvenser av petroleumproduksjon bør møtes er et særlig velegnet case for å belyse hovedproblemstillingene, nettopp fordi utvinning av petroleum er så viktig for det norske samfunnet. Dette gjør debatter om petroleum til et særlig godt case for å analysere forholdet mellom bruk av natur, verdsetting av miljø og samfunnets behov (Ragin og Becker 1992).

Siden den første oljen ble funnet på norsk kontinentalsokkel på slutten av 1960-tallet har oljenæringen ekspandert til å bli Norges desidert viktigste næring. Næringen står for om lag ¼ av bruttonasjonalprodukt, gir direkte og indirekte grunnlag for mer enn 200.000 arbeidsplasser, og er Norges største eksportnæring (se eksempelvis Eika et al. 2010). Petroleumproduksjon har gitt Norge store inntekter og økonomisk handlefrihet. Inntektene har vært så store at de er blitt kanalisert til et eget fond, Statens pensjonsfond utland som i første halvdel av 2015 hadde en verdi på rundt 7000 milliarder norske kroner (NBIM 2015), tilsvarende mer enn fem statsbudsjett. Petroleumsnæringen har ikke bare betydning for norsk økonomi, den er også en vesentlig del av norsk identitet og har gitt betydelig politisk handlingsrom til å videreutvikle velferdsstatsordninger. Et Norge uten petroleumsnæringen ville vært annerledes. Selv om det ikke er et sentralt poeng for studien kan avhandlingen også gi et bidrag til den sosiologiske forståelsen av hvordan petroleum på mange ulike måter har bidratt til å forme det norske samfunnet de siste tiårene.

¹ Tidsavgrensningen 1945-2013 brukes fordi hovedtyngden av datamaterialet fra de parlamentariske debattene er fra denne perioden. Dette er således den perioden som analysen konsentrerer seg om å fortolke. Det samlede tidsspennet som datamaterialet er hentet fra er 1888-2015. Grunnlaget for denne utvidelsen i tid er utdypet i kapittel 2.

Hovedpoenget er likevel at debattene om miljøkonsekvensene av petroleum kan forstås som eksempler på håndtering av miljøproblemer som skyldes vellykket industrialisering og en bruk av natur som er svært viktig for samfunnet. Nettopp fordi det synes selvsagt at Norge ikke kan kutte ut petroleumsnæringen og fordi det synes selvsagt at næringshensyn på dette området går foran "naturhensyn" er parlamentariske debatter om reguleringen av petroleum et godt case for å studere hvordan kollektive beslutningsprosesser om natur og miljøproblemer er blitt legitimert og hvordan ulike størrelser har blitt gjort relevant og verdsatt.

Det har en rekke fordeler å konsentrere analysene rundt ett saksfelt. Det bidrar til å gjøre datamaterialet håndterlig, samtidig som det gir mulighet til å gå i dybden og forfølge utviklingen i saksfeltet. Det gir grunnlag til å undersøke oppbygningen, utviklingen og dynamikken i den miljøpolitiske argumentasjonen innenfor dette saksfeltet. Samtidig gir problemkonstruksjonen, den parlamentariske håndteringen av miljøproblemer, mulighet for å koble analysene av dette saksfeltet med analyser av datamaterialet fra enkelte andre saksfelt og fra debatter om prinsippene og rettsreglene for miljø- og forurensningsfeltet.

Petroleum som case har også noen andre særegenheter. Norsk petroleumproduksjon skjer "offshore", olje og gass hentes opp fra havbunnen utenfor fastlandet. Boreplattformene står langt til havs og i motsetning til mange andre former for tungindustri berører de ikke dagliglivet til folk flest ved å være synlig, lukte eller bråke. Petroleumsnæringen er derfor i liten grad i direkte konflikt med lokalsamfunn på samme måte som en fabrikk som slipper ut røyk, eller utbygging av vannkraft. Heller enn lokal motstand mot oljeutbygging har det vært lokaliseringsstrider hvor flere lokalsamfunn har ønsket å få forsyningsbaser og landbaserte petroleumsanlegg. Dette står i kontrast til hvordan for eksempel vannkraftutbygginger har møtt lokal motstand fordi vakre fossefall og fiskerike elver legges tørt, eller store landområder demmes opp. Lokal motstand mot store industriprosjekter er på ingen måte uvesentlig. Men fordi analysene i avhandlingen i stor grad konsentrerer seg om hvordan miljøspørsmålene er håndtert sentralt, i parlamentet, er det en fordel at petroleumsutbygginger i mindre grad har gitt lokalpolitiske konflikter. Det viktigste unntaket fra denne hovedregelen er de lokale debattene om petroleumsnæringen i Nord-Norge, særlig har spørsmålet vært oppe til lokal diskusjon i Lofoten, Vesterålen og Senja (Dale 2012; Kristoffersen og Dale 2015). I disse områdene har fiskerinæringen tradisjonelt vært grunnlaget for bosetning og lokal identitet er en viktig del av opposisjon mot petroleumsaktivitet (ibid.).

Potensialet for konflikt mellom fiskeri- og petroleumsnæringen har vært en viktig del av stortingsdebattene på feltet de siste 40 årene. Fiskerinæringen er basert på utnyttelsen av en såkalt fornybar ressurs som ikke bare har lange tradisjoner, men som har vært og fremdeles er viktig for norsk økonomi, matproduksjon, bosetning og identitet. Petroleumsnæringen er i kontrast basert på uthenting av en såkalt ikke-fornybar ressurs, som også er tett knyttet til utslipp av klimagasser. Helt siden midten av 1970-tallet har det vært konflikter om man skal åpne opp for petroleumsaktivitet i de nordlige havområdene, hvor det skjer et betydelig og tradisjonsrikt fiske. En videre ekspansjon av den norske petroleumsnæringen har siden 1990-tallet vært omdiskutert fordi forbrenning av petroleum er den største kilden til klimagassutslipp. De politiske debattene om petroleumsnæringen har således i mange tiår handlet om å finne den "riktige" balansen mellom utnyttning av ulike naturressurser, mellom nødvendig begrensinger for å unngå "uakseptable" miljøkonsekvenser og "fornuftig" utnyttelse av de fossile ressursene og videreutvikling av næringsgrunnlaget i Norge. De mange og for en stor del kontinuerlige og komplekse konfliktene gjør at parlamentariske petroleumsdebatter er særlig relevant kildemateriale for et prosjekt som ønsker å undersøke formingen av beslutningsalternativer og hvordan disse blir forsøkt legitimert.

Den historisk-sosiologiske tilnærmingen er valgt for å kunne analysere to dimensjoner ved problemstillingene som er skissert. For det første gjør dette grepet det enklere å karakterisere hva som kjennetegner dagens situasjon. Historiske komparasjoner bidrar til å synliggjøre særtrekk ved enkeltdebatter og hvordan debatter i en periode skiller seg fra debatter i en annen periode. For det andre blir det mulig å gjøre analyser av hvordan fortolkningen av natur- og miljøproblemer har endret seg over tid og drøfte hvorfor slik endring har funnet sted. Den historiske analysen er således motivert av at det metodisk er et nyttig verktøy, særlig når analysen i så stor grad konsentreres om utviklingen

innen ett saksfelt. Den historiske dimensjonen er også motivert av en nysgjerrighet for miljøpolitikens historie som har utviklet seg og blitt sterkere i løpet av dette prosjektet. I det første arbeidet med å fortolke de eldste parlamentariske debattene om petroleumpolitikk ble det klart at de i liten grad støttet mine antagelser om hvordan den miljøpolitiske dimensjonen hadde utviklet seg. Debattene antydte at håndteringen av slike spørsmål var innvevd i måter å håndtere og forstå verdien til natur og miljø, som var veletablert tidlig på 1970-tallet. Sammen med eksisterende historiske analyser av norsk miljøpolitikk (Asdal 2004; Bugge 2010; Bøttcher 1997; Jansen 1989) inspirerte dette til å utvide analysen bakover i tid og i større grad utforske den historiske dimensjonen ved hvordan natur- og miljøproblemer er blitt håndtert i parlamentariske debatter.

En del av bakgrunnen for dette valget er at miljøpolitikk kan beskrives som et relativt nytt saksfelt. Først etter andre verdenskrig ble "miljøvern" for alvor et tema for offentlig debatt. Etableringen av miljøvern som politisk sakfelt og forvaltningsområde skjedde langt senere, Miljøverndepartementet ble for eksempel først opprettet i 1972. Temaene som er fremhevet i denne introduksjonen kan likevel hevdes å være langt eldre. Konflikter om bruk av natur og hvilken type forurensing som kan tillates har vært diskutert lenge før dette ble ansett å være et spørsmål om "miljøvern". Regler for forurensing og forsøpling ble for eksempel etablert allerede i middelalderen (Bugge 2010). Forurensning som samfunnsproblem og konflikter om bruk av natur har altså en lang historie. For eksempel ble det fra tidlig på 1700-tallet brent tang og tare som del av produksjonen av soda, som igjen ble brukt for å produsere glass. Røyken fra tarebrenning medførte en rekke problemer og brenning av tang ble forbudt på slutten av 1700-tallet (ibid.:175). Problemet var at tangbrenning var viktig for å produsere soda, et stoff som var viktig for å produsere glass. Glass var et nyttig produkt og det var derfor ønskelig å tillate brenning av tang. I 1804 ble det fattet følgende kongelige resolusjon:

Det har fundet Kongens Bifald, at nogle med Kundskaber og Duelighed udrustede Personer maa udsendes til de Steder, hvor Tangaske hyppigen brændes, for at iagttage, hvorvidt den deraf opstigende Røg virkeligen foraarsager den paaklagede Skade; og have disse Personer nøie at iagttage saavel Tangbrændingens Maade, som det Locales Beskaffenhed (...). Endeligen tilstæder Kongen, at der tilbydes det Kgl. Videnskabers Selskab i Thronhjem Fonds til at udsætte Præmier for den, som ved de bedste paa sande Facta og rigtig Theorie grundede Afhandlinger veilede til afgjørende Vished i denne Materie. Disse Præmier skulle bestaae i 200 Rdlr. for den bedste og 100 Rdlr. for den næst bedste Afhandling (...) (Kongelig resolusjon av 1804 sitert i Bugge 2010:175-176)

Saken kan forstås som en klassisk politisk konflikt, hvor reguleringen av tangbrenning måtte ta hensyn til ulike interesser. Miljøgoder for fellesskapet (noenlunde ren og luftfri luft) kom i konflikt med andre viktige samfunns-goder (fremstilling av soda slik at glass kunne produseres). Hvordan tangbrenning burde reguleres ser dessuten til å bli knyttet til hvor store skadevirkningene virkelig var, på de "sande Facta og riktige Theorie". Den Kongelig Resolusjon fra 1804 antyder slik at kunnskapsdimensjonen og bruken av ekspertise ikke bør forstås som et helt nytt fenomen. Problemet kan heller med fordel forstås som tett knyttet til en mer generell sosiologisk problematikken om forholdet mellom kunnskap og handling. Hvor ulike former for ekspertkunnskap og "sann" innsikt har vært viktig for å regulere forurensing og for å finne legitime løsninger på denne typen samfunnsproblemer. Slike perspektiver ansporet også til å lese de petroleum politiske debattene på nye måter, for eksempel til å utforske hvordan de tilsynelatende moderne forståelsene av "miljøpolitikk" eventuelt kunne forstås som forankret i hvordan eldre konflikter om bruk av natur hadde blitt løst.

Den historiske dimensjonen gjør datamaterialet omfattende. Analysestrategien som er valgt har vært vesentlig for å gjøre prosjektet gjennomførbart. Utgangspunktet for analysen er hva som blir sagt i de parlamentariske debattene. Sentrale spørsmål er hvilke verdsettingsprinsipper som stortingsrepresentantene gjør relevant og hvordan de forsøker å legitimere sitt standpunkt til den saken som diskuteres. Denne strategien er forankret i prosjektet om å utvikle en sosiologi om politikk og moral som først ble utviklet av Boltanski og Thévenot (2006 [1991]) som blir presentert i neste kapittel. I dette perspektivet vil både verdsetninger og relevante fakta være vesentlige elementer for å legitimere bruk av natur og miljø. Selv om en rekke faktorer, strategiske hensyn, makt og interesser kan bidra til å forme politiske posisjoner må de politiske begrunnelsene formuleres slik at de rettferdiggjør beslutninger. Parlamentariske debatter blir i dette perspektivet en viktig kilde for å studere hvilke verdsettingsprinsipper som er i spill og hvordan ulike hensyn og kunnskapsforståelser

påvirker legitimiteten til politiske posisjoner og beslutninger. Når jeg innledningsvis fremhever verdsetting og kunnskap som to hoveddimensjoner i analysen, er dette altså tett knyttet til den teoretiske forståelse av legitimitet og konflikter om rettferdighet som legges til grunn i dette perspektivet. Siden det teoretiske perspektivet først ble lansert i 1991 har det fått betydelig internasjonalt gjennomslag og oppmerksomhet (Susen og Turner 2014). Det har også vist seg fruktbart for å analysere større samfunnstransformasjoner, også i et historisk perspektiv (Wagner 2001, 2012).

Tilnærmingen innebærer også at det er en rekke problemstillinger som avhandlingen *ikke* forsøker å belyse. Innledningsvis er det viktigst å understreke at avhandlingen ikke har som formål å forklare utfallet av de politiske beslutningsprosessene. Analysen skiller seg her ganske markant fra mer klassiske statsvitenskapelige analyser, hvor politikktutforming og vedtak gjerne fortolkes i lys av aktørers holdninger, interesser, ressurser og maktrelasjoner. Selv om analysen bruker data fra politiske beslutningsprosesser, og fortolkningene kan forstås som relevant for å forstå hvilke politiske beslutninger som fattes, hevder jeg ikke at analysen er tilstrekkelig for å forklare hvorfor en beslutning ble fattet fremfor en annen. Utfallet av enkeltsaker er opplagt knyttet til en rekke faktorer som analysen i liten grad berører, både den parlamentariske situasjonen, opinionen, makt og interessekoalisjoner.

Presentasjonen av den analytiske tilnærmingen i neste kapittel vil drøfte dette temaet i større dybde og vise hvordan perspektivet kan gi en bedre forståelse av samfunnets håndtering miljøproblemer. Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg bare understreke at avhandlingen også kan leses som et bidrag til forståelsen av hvordan miljøpolitikk og kanskje særlig til hvordan norsk miljø- og petroleumspolitik, har utviklet seg over tid (Asdal 2004, 2011; Bugge 2010; Böttcher 1997; Jansen 1989; Nilsen 2001). For det andre kan oppmerksomheten mot legitimitet og parlamentariske debatter knyttes til spørsmålet om hvordan (noen vil si hvorvidt) moderne demokratier evner å håndtere miljøproblemer som en vellykket industrialisering har medført. Mest kjent er kanskje tesen om risikosamfunnet framsatt av Beck (1992), der konflikten om fordeling av goder som kjennetegnet industrisamfunnet blir erstattet av en kamp om fordeling av (miljø)risiki. Heller enn å ta utgangspunkt i eksisterende samfunnsdiagnoser, er utgangspunktet her hva som konkret blir sagt og gjort i de sakene som kommer til parlamentarisk behandling.

Analysen vil dessuten være relevant for fremtidige analyser av norsk empiri som tar utgangspunkt i perspektivet til Boltanski og Thévenot. Prosjektet kan også gi bidrag til en pågående debatt i den internasjonale litteraturen om verdsetting av natur og miljø, både i forhold til de som arbeider eksplisitt med utgangspunkt i teorien om kollektive verdsettingsprinsipper (Blok 2013; Centemeri 2015; Lafaye og Thévenot 1993; Latour 2001; Thévenot et al. 2000), og mer allment i form av hvilke tankesett som legger grunnlaget for hvordan miljøproblemer blir forsøkt løst (eksempelvis Eder 1996; Fischer og Hajer 1999; Forsyth 2003; Hajer 1995).

Kapittel 2 presenterer det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for avhandlingen, samt datamaterialet og metode. En mer detaljert gjennomgang av kapittelstrukturen og leseveiledning er gitt tilslutt i det kapitlet (del 2.6 på side 61).

2. Teoretisk rammeverk, metode og empiri

2.1 Introduksjon

Formålet med kapittelet er å presentere det teoretiske rammeverket som er utgangspunktet for de empiriske analysene. Hovedvekten er lagt på å gjøre rede for analysestrategien og drøfte hvordan denne strategien er forankret i problemstillingene. Den analytiske strategien bygger på nyere fransk pragmatisk sosiologi, og særlig arbeidene til Boltanski og Thévenot om å utvikle en "sosiologi om kritikk". I den første delen av dette kapittelet (del 2.2) presenterer jeg dette perspektivet og diskuterer hvordan det kan brukes for å analysere parlamentarisk argumentasjon. Her bygger jeg videre på deler av hovedfagsarbeidet mitt, hvor jeg brukte dette perspektivet for å analysere norske parlamentariske debatter om mattrygghet (Andersen 2007). Videre diskuterer jeg hvordan forståelsen av parlamentarisk argumentasjon kan knyttes til analytiske perspektiver på kunnskap og styring hentet fra governmentality-litteraturen og kunnskaps sosiologi (del 2.3). Drøftingen av disse analytiske perspektivene blir gjennom eksempler og utdypninger, særlig knyttet opp til hvordan de kan brukes for å studere debatter om "natur" og "miljøproblemer".

Samlet gir denne diskusjonen grunnlag for å spesifisere problemstillingene presentert i introduksjonskapittelet. Dette gjøres ved å relatere de sentrale begrepene som blir brukt i problemstillingene til hverandre i en teoretisk modell (del 2.4). Modellen som presenteres i dette kapittelet er enkel: den antyder bare hvilke relasjoner som de teoretiske perspektivene gir grunnlag for å anta at det er mellom begrepene. Modellen vil imidlertid bli videreutviklet på basis av de empiriske analysene i de kommende kapitlene. Det teoretiske perspektivet er tett knyttet til de vurderingene som ligger til grunn for valg av kilder og metodebruk. Presentasjonen av metode og empiri er derfor lagt til slutten av dette kapittelet (del 2.5). Her redegjør jeg for hvordan innsamling og bearbeiding av datamaterialer er blitt gjennomført, jeg diskuterer de valgene som er gjort og begrensninger i opplegget som er fulgt. Strukturen for resten av avhandlingen er presentert til slutt i kapittelet (del 2.6).

Temaene for avhandlingen kan knyttes til mange, og svært ulike, teoretiske perspektiver. Innretningen på dette kapittelet gjør at det i liten grad blir gitt en *generell* gjennomgang av relevant litteratur. Hovedvekten er lagt på å presentere det teoretiske rammeverket som faktisk er blitt brukt i analysene. Dette bidrar likevel også til å posisjonere avhandlingen i et større teoretisk landskap. Koblinger og forskjeller til litteraturen på ulike felt blir også diskutert eksplisitt i de empiriske analysekapitlene, særlig der hvor eksisterende litteratur har gitt fortolkninger av hendelser og prosesser som berøres i analysene.

2.2 En sosiologi om kritikk og rettferdiggjøring

Problemstillingene er knyttet til formingen av legitime beslutningsalternativer i norsk miljøpolitikk og hvilke verdsettingsmønstre som finnes i den parlamentariske argumentasjonen for ulike beslutningsalternativer. Forståelsen av legitimitet, rettferdiggjørende argumentasjon og verdsettingsmønstre som blir lagt til grunn i analysene bygger på arbeidene til Boltanski og Thévenot (Boltanski og Thévenot 1999, 2006). De har vært helt sentrale i etableringen av det som kan omtales som en *sosiologi om kritikk*. Med det sikter de til en sosiologi som har "theoretical instruments and methods [that] can be used to analyze the critical operations that people carry out when they want to show their disagreement without resorting to violence, and the ways they construct, display and conclude more or less lasting agreements" (Boltanski og Thévenot 2006:25). I boken *On Justification* fra 1991 (engelsk oversettelse fra 2006, heretter OJ) formaliserte de arbeidet de hadde gjort for å

etablere slike metoder og analytiske begreper. Både Boltanski og Thévenot har siden den gang publisert bidrag hvor ulike aspekter ved perspektivet er blitt utviklet og nyansert.² OJ gir likevel et godt utgangspunkt for diskusjonen her, siden hovedformålet med boken er å gi et grunnlag for en sosiologi om rettferdiggjøring og kritikk i *offentlige* debatter.

Det grunnleggende poenget i OJ er at rettferdiggjørende argumentasjon viser til det som er til allmennhetens beste. Boltanski og Thévenot mener altså at det å kunne koble en handling til realiseringen av "the common good", rettferdiggjør handlingen. Argumenter som viser til hvordan allmennhetens beste vil bli ivaretatt er således rettferdiggjørende. Boltanski og Thévenot argumenterer for at aktørene i offentlige debatter, som parlamentsdebatter, kan vise til et begrenset sett med kollektive verdsettingsprinsipper for å rettferdiggjøre sin egen posisjon. Slike prinsipper kan begrepsfestes som *verdiordener*. Dette er prinsipper som ordner verden og definerer hva som er stort³ og verdifullt. Prinsippene viser på ulike måter til det som er betraktet som allmenne goder; eksempelvis tradisjon (hjemlig orden), solidaritet (kollektiv orden), konkurranseevne (markedets orden), effektivitet (industriell orden) og bærekraft (grønn orden). Prinsippene er formet av historiske og kulturelle prosesser, innvevd i sosiale institusjoner og organisasjoner og de er viktige for koordineringen som normal samhandling krever. De blir imidlertid testet ut og relevansen av dem reforhandlet i situasjoner hvor det er uenighet og konflikt. Perspektivet retter således oppmerksomhet mot hva aktører gjør og sier i samhandling, og særlig mot språkhandling i samhandlingssituasjoner preget av konflikt og uenighet.

I slike situasjoner vil kriteriene som aktørene anvender i sine begrunnelser og i sin kritikk bli gjort eksplisitte. Dette vil særlige gjelde situasjoner med uenighet om hva som er til allmenhetens beste. I slike situasjoner vil derfor aktørene evne eller kompetanse, til å rettferdiggjøre egen posisjon, og kritisere andres, bli særlig synlig. Dette kan omtales som kritiske øyeblikk, som "moments critiques" (Boltanski og Thévenot 1999: 359), fordi slike situasjoner representerer et brudd med den normale samhandlingen mellom mennesker:

People involved in ordinary relationships, who are doing things together – let us say, in politics, work, unionism – and who have to coordinate their actions, realize that something is going wrong; they cannot get along any more; that something has to change. (Boltanski og Thévenot 1999: 359)

Studiet av sosiale situasjoner kjennetegnet av uenighet kan forstås som en forskningsstrategi for å undersøke aktørenes *kritiske kompetanse*. Den interne refleksiviteten peker mot at aktørene har en kritisk kompetanse til å vurdere situasjonen som uholdbar og kritikkverdig. Begrepet om kritisk kompetanse har en dobbel betydning. For det første viser det til aktørenes interne refleksivitet, til den kognitive evnen de har til å vurdere situasjonen som uholdbar og kritikkverdig ut fra hvordan den burde ha vært. For det andre viser det til evnen aktørene har til å handle, til å formulere en kritikk mot andre aktører og formulere argumenter for at det burde vært annerledes. I følge det teoretiske perspektivet er det i slike situasjoner at aktørene vil fremme en eksplisitt vurdering av situasjonen som gjør at kriteriene for rettferdiggjøring som aktørene selv bruker blir synlige og forskbare (ibid.: 360). Begrepet om kritisk kompetanse er sentralt siden det er grunnlaget for at kritiske øyeblikk oppstår og for hvordan aktørene samhandler med andre i slike situasjoner. Begrepet antyder også at det handlingsteoretiske perspektivet som legges til grunn er at aktører har evne til å gjøre normative

² Se for eksempel Lamont og Thévenot 2000; Thévenot 2002, 2006, 2007; Boltanski og Chiapello 2005; Boltanski 2011.

³ I gjennomgangen av perspektivet bruker jeg regelmessig begrepene "stor" og "storhet" slik det har blitt vanlig i den norske litteraturen på feltet. Dette brukes i overført betydning om det som verdsettes, er betydningsfullt, verdifullt og viktig. For subjekter viser dessuten storhet til at man er i toppen av et hierarki, og er verdig. Bakgrunnen for ordbruken er det franske "grandeur", de franske utgavene av OJ har "les économies de la grandeur" i tittelen (Boltanski og Thévenot 1987, 1991). "Grandeur" kan oversettes med det norske "storhet", det som er betydningsfullt. I den engelske oversettelsen er uttrykket "worth" brukt framfor "greatness" for å unngå et arkaisk preg og få frem den viktigste meningsbetydningen (Boltanski og Thévenot 2006:360[note 3 i kapittel 2]).

vurderinger og at de har sosial kompetanse til å gjøre slike vurderinger relevant i samhandling med andre.

Det som gjør perspektivet fra OJ særlig relevant i denne sammenheng er at forfatterne utvikler en modell som beskriver den kompetansen aktører anvender når de argumenterer i slike situasjoner. Samlet beskrives et relativt komplekst teoretisk rammeverk hvor det sentrale forskningsobjektet er å analysere hva aktører gjør i slike situasjoner – "the operations persons perform when they justify themselves in the face of criticism or collaborate in the pursuit of a justified agreement" (Boltanski og Thévenot 2000:208). Selv om dette rammeverket er komplekst og har blitt videreutviklet siden publiseringen av OJ på fransk i 1991, er grunnperspektivet på rettferdiggjøring enkelt: Når det er uenighet mellom aktører i offentlige debatter, slik som stortingsdebatter, vil rettferdiggjørende argumentasjon vise til det som er til allmenhetens gode – "the common good". Hva som er til fellesskapet beste er imidlertid ikke gitt, og aktørene kan gjøre ulike goder relevante for den situasjonen de er i. Det er snakk om en begrenset verdippluralisme – ulike verdsettingsprinsipper kan gjøres relevant. Innenfor handlingsregimet for rettferdiggjøring operer de med følgende forståelse av hva det vil si å rettferdiggjøre eller legitimere.

Legitimate means that when arguments and arrangements are confronted with criticisms they can be the subject of justifications that are valid in all generality, and that they can be used to support universalizable agreements. Illegitimate means that they cannot be justified, and that they cannot support agreements that concern the generality of the common good, even if they can be mobilized to support certain arrangements to the advantage of the parties. (Boltanski og Thévenot 2000: 215)

Dette kan således karakteriseres som en substansiell teori om rettferdiggjøring. Spørsmålet om hva som er legitimt er ikke predefinert av fastlåste normative kriterier, men blir forsøkt besvart ved å analysere hva aktørene sier og det tolkningsarbeidet aktørene selv kontinuerlig utfører for å håndtere situasjoner som oppstår. Formålet med modellen som fremlegges i *On Justification* er således å kartlegge den kritiske kompetansen som blir anvendt av aktørene i kritiske øyeblikk innenfor handlingsregimet for rettferdiggjøring. Prosjektet er et forsøk på å kartlegge hvordan den normale samhandlingen i slike situasjoner kan reetableres, hvordan aktørene kommer frem til en "legitimate agreement" (Boltanski og Thévenot 2006: 25).

Siden dette sosiologiske prosjektet først ble presentert i bokform i 1987, har det blitt videreutviklet av Boltanski og Thévenot.⁴ Særlig etter at OJ forelå i engelsk oversettelse i 2006, har det også vært diskutert og blitt tatt i bruk på en rekke ulike felt (en oversikt finnes i Susen og Turner 2014). Det som er mest interessant i denne sammenheng er hvordan modellen fra OJ kan anvendes som et sentralt element i det analytiske rammeverket til avhandlingen. I boken presenteres en modell for rettferdiggjøring som spesifikt er knyttet til offentlige debatter hvor aktørene er orientert mot å fremme rettferdiggjørende argumentasjon. Dette omtales som handlingsregimet for rettferdiggjøring. Stortingsdebatter og offentlige dokumenter som Stortingsmeldinger kan forstås som tilhørende dette handlingsregimet. Særlig Stortinget er en arena med sterk begrunnelsestvang (Nordby 2000; Stenvoll 2002:20-21). Standpunkter som enkelte representanter og politiske partier inntar til sakene som behandles må begrunnes. Det er dessuten en arena for å fremme kritikk mot andre representanter og partier, slik at politiske posisjoner også må forsvares mot kritikk fra andre.

2.2.1 Hva er rettferdiggjørende argumentasjon?

Enkelt sagt utvikler Boltanski og Thévenot en formell kompetansemodell for rettferdiggjørende argumentasjon i offentlige debatter gjennom å identifisere en grammatikk for slik argumentasjon. De

⁴ Den første versjonen ble utgitt som *Les économies de la grandeur* i 1987. Basert på debattene som fulgte den første utgivelsen utga de så *De La justification* i 1991, den kom først i engelsk oversettelse i 2006. Resepsjonen i Frankrike fra 1987 og fremover er beskrevet av Lemieux (2014).

beskriver i neste omgang hvordan denne grammatikalske modellen er blitt manifestert i ulike spesifikke verdsettingsprinsipper eller verdiordener. I OJ og senere bidrag er det blitt spesifisert et vokabular for hver verdiorden. Dette gjør verdiordenene særlig nyttige som utgangspunkt for empiriske analyser fordi analysen kan ta utgangspunkt i hva aktørene sier, man kan bruke dette til å klassifisere de verdsettingene som blir mobilisert. For å få frem hva disse verdiordenene "er" og å kunne problematisere hvilken analytisk status en verdiorden kan tillegges, er det relevant å rekapitulere det analytiske arbeidet som ligger til grunn for dem. Jeg velger å gjøre dette gjennom å beskrive hvordan Boltanski og Thévenot beveger seg fra egne empiriske analyser, via et politisk-filosofisk abstraksjonsnivå, tilbake til et sosiologisk-analytisk begrepsnivå.

Boltanski og Thévenot var knyttet til kretsen rundt Pierre Bourdieu på 1970-tallet, men prosjektet med å utvikle en sosiologi om kritikk bygger på det de anser for å være svakhetene ved det vi med en grovkornet samlebetegnelse kan omtale som kritisk sosiologi. Utgangspunktet var en interesse for hva som lå til grunn for etableringen av kategorier og klassifiseringssystemer. I OJ viser de her til at boken *Outline of a Theory of Practice* (Bourdieu 1977) ga en interesse for å utforske hvordan kognitive operasjoner for klassifikasjon var vesentlig for sosial samhandling.

Dette ble startpunktet for en variert rekke av empiriske studier (Boltanski og Thévenot 2006:1-10). Blant de få som er publisert på engelsk er en studie Boltanski gjorde på etableringen av "cadre" som yrkeskategori i Frankrike (Boltanski 1987[1982]), en serie eksperimenter hvor fokusgrupper ble bedt om å klassifisere og rangere personer og objekter (Boltanski og Thévenot 1983), og en artikkel av Thévenot (1984) om hvordan standardisering kan forstås som en type investering som gir grunnlag for statlig styring. I tillegg kommer flere studier kun publisert på fransk, blant annet en rekke arbeider som tok for seg hvordan forskere etablerte koder og kategorier når de fortolket ulike typer datamateriale (Boltanski og Thévenot 2006:8-12). Disse studiene viste at sosial samhandling ofte, men selvsagt ikke alltid, var karakterisert av at aktører fremmer moralske vurderinger, og har evne til å kritisere andres handlinger ut i fra normative kriterier. De understreker at de "certainly do not underestimate the importance in social life of domination, force, interests and even deceit, delusion and self-deception" (Boltanski og Thévenot 1999:364). Hovedargumentet er at slike begreper er utilstrekkelige for å forklare alle sosiale fenomener, og at sosiologien mangler gode teoretiske perspektiver og metoder for å utforske sosial samhandling hvor aktørene er orientert mot rettferdiggjøring. Hovedproblemet med kritisk sosiologi er således at den ikke kan forstå de kritiske operasjonene som aktørene utfører i slike sammenhenger (ibid.). En sosiologi *om* kritikk, som har den kritiske kompetansen til aktørene som sitt undersøkelsesobjekt, må i alle fall midlertidig legge fra seg det analytiske blikket som ligger i mistankens hermeneutikk (ibid.). Begrepet er velegnet i denne sammenheng fordi det nettopp peker mot det å fortolke utsagn og handlinger i lys av hva som er interessene til det talende/handlende subjekt og ikke bare i lys av hva som faktisk blir sagt (Boltanski og Thévenot 2006: 39). Prosjektet i OJ er således et eksplisitt forsøk på å etablere en posisjon for fortolkning som skiller seg fra posisjonen som (ofte implisitt) blir inntatt i kritisk sosiologi, når aktørenes forståelse av verden og handlinger fortolkes som uttrykk for manglende eller misforstått sosial kompetanse, eller som et resultat av maktrelasjoner, strategier eller for å sikre egne interesser.

På bakgrunn av de varierte empiriske studiene fra 1980-tallet utforsket de i neste omgang hvordan aktører forsøkte å gi begrunnelser for en vurdering eller klassifisering. Hovedfokuset skiftet fra de varierte formene for begrunnelser til en studie av hva det vil si å fremme en begrunnelse eller kritikk:

By treating the operations of qualifications and generalization within a single analytical framework in our diverse research projects, we were able to grasp both the type of case that can constitute a cause in which justice is demanded and the type of investment that can ensure the adjustment of diverse resources within a common form (Boltanski og Thévenot 2006:8).

Her forsøkte de altså å etablere et felles teoretisk rammeverk for hva som kjennetegnet situasjoner hvor et krav om rettferdighet ble fremsatt og for å forstå hvilke ressurser aktørene tok i bruk for å løse slike situasjoner. Selv om de ønsket å etablere et perspektiv for å gripe hva som karakteriserte rettferdiggjøringer som virket og kritikk som rammet, ble det også tydelig at aktørene tok i bruk et mangfold av ulike prinsipper. OJ representerer et forsøk på å etablere et felles teoretisk rammeverk som også evnet å fange opp dette mangfoldet. De tok utgangspunkt i sine analyser av

verdsettingsarbeidet til aktører i en rekke ulike situasjoner, og forsøkte å ekstrahere ut et *moralgrammatisk rammeverk* som dekket alle de ulike verdsettingsprinsippene de hadde observert. Tanken om at det lå en felles grammatikk bak de varierende måtene å argumentere på, ledet dem til å analysere de *moraliske prinsippene* i klassiske tekster i politisk filosofi.⁵ De valgte å analysere slike tekster fordi disse kan forstås som systematiske forsøk på å definere prinsipper som gir et fundament for et godt og rettferdig samfunn. Selv om aktørene gjerne ikke vil kjenne til dem, eller eksplisitt forankre egne argumenter i dem, er de ulike politiske filosofiene interessante å analysere i et slikt perspektiv. De kan behandles som et korpus som kan brukes for å identifisere moralske grunnprinsipper for et godt samfunn. De sammenliknet så grunnprinsippene for et godt samfunn i politiske filosofier med de formene for argumentasjon og kritikk de hadde funnet i sine studier av normal samhandling. Dette analysearbeidet ble utvidet med en analyse av "how-to" bøker om korrekt oppførsel i moderne bedrifter. Tanken bak dette valget av empiri var at man også i en spesifikk institusjonell setting – bedrifter – ville finne igjen en pluralitet av verdsettingsprinsipper (Boltanski og Thévenot 2006:12-18).

These guides are written for laypersons and claim a pedagogical function. Given that they are designed to teach people the right way of arranging new situations and coping with existing ones, they contain references to a large number of casual objects which are, of course, absent from the philosophical treatises on politics. It was important for us to choose different guides, each one of them devoted to the display of a particular way of defining worth, but all intended to be used in the same social space which, in this case, is the space of the modern company (Boltanski og Thévenot 1999:369).

I OJ blir så i neste omgang hele dette datamaterialet, særlig "how-to" håndbøkene og de politisk-filosofiske tekstene, brukt for å spesifisere det de kaller *The polity model* (Boltanski og Thévenot 2006:74-82). Denne modellen representerer en abstraksjon, et teoretisk sprang fra det empiriske materialet. Modellen definerer en moralgrammatisk grunnstruktur som legitim argumentasjon innenfor handlingsregimet for rettferdiggjøring vil forholde seg til.

Modellen er bygget opp av seks politiske aksiomer (imperative prinsipper) som er ekstrahert fra de politisk filosofiske tekstene (Boltanski & Thévenot 2006:74-77). Det første prinsippet, "The principle of common humanity" (a1), sier at alle mennesker er like mye verdt. Handlinger eller rangering av mennesker som bryter med dette prinsippet vil derfor ikke la seg rettferdiggjøre. Dette innebærer at for eksempel slaveri eller eugenikk ikke lar seg rettferdiggjøre. Det andre prinsippet, "The principle of differentiation" (a2), beskriver et prinsipp som likevel gjør det mulig å differensiere mellom mennesker. Modellen forutsetter ikke absolutt likhet mellom mennesker, men mulighetene for differensiering må være avgrenset siden alle mennesker er like mye verdt. Det tredje aksiomet, "Common dignity" (a3), hindrer at de to første prinsippene blir selvmotsigende ved å gi alle mennesker prinsipiell lik rett til alle statuser. Differensiering knyttes ikke til menneskers egenskaper, men hva de gjør. Det fjerde aksiomet, "the order of worth" (a4), definerer derfor et annet fellestrekk ved politiske filosofier, de gir rangeringsprinsipper som gjør det mulig å ordne eller rangere verdifulle og store handlinger fra mindre verdifulle handlinger. Det femte aksiomet sier at tilgangen til høy status har en kostnad, det krever et offer som er definert i en "investment formula" (a5). Det sjette prinsippet definerer "the common good" (a6). Dette aksiomet sier at alle i "the polity" vil nyte godt av at rangeringsprinsippet (a4) blir brukt. Når noen enkeltindivider oppnår en høy status er det altså til fordel for "the common good".

Forholdet mellom disse aksiomene og koblingene til de politiske filosofiene blir utførlig beskrevet. Det rettferdiggjørende grunnelementet i *The polity model* er at alle individer i et felleskap har lik tilgjengelighet til å oppnå enhver status i relasjon til de andre medlemmene i fellesskapet (Boltanski

⁵ De brukte her tekster fra følgende politiske filosofer: Henri Saint-Simon (industriell orden), Adam Smith (markedets orden), Jean-Jacques Rousseau (kollektiv orden), Thomas Hobbes (opinionsorden), Jacques-Bénigne Bossuet (domestisk orden), Saint Augustine (artistiske orden) (Boltanski og Thévenot 2006:14, 83-123).

og Thévenot 2006:130). Når man hevder at en situasjon er urettferdig kan man derfor ikke ta utgangspunkt i subjektens egenskaper. Rettferdiggjørende argumentasjon springer ikke ut fra egenskaper ved aktørene, aktørene må mobilisere "noe" utenfor dem selv for å definere hvilken status som skal tilegnes et subjekt i en bestemt situasjon. Overført til hvordan aktører som er uenige faktisk argumenterer, innebærer dette at de kan spesifisere aksiomene i *The polity model* ytterligere. Det sentrale blir hvordan aktører klarer å kvalifisere et verdsettingsprinsipp ved å skape *ekvivalens* mellom situasjonen man er i og et overordnet verdsettingsprinsipp:

The reference to *qualified things* thus leads to an extension of the framework of coherence by which *polities* unfold in *common worlds*. In order for persons to reach agreement, [...] the quality of things must have been determined in a way that is consistent with the principles of worth invoked (Boltanski og Thévenot 2006: 130 [kursivert i originalteksten]).

Hvilke objekter, subjekter og relasjoner aktørene viser til for å skape ekvivalens, varierer altså ut fra hvilket verdsettingsprinsipp som blir forsøkt mobilisert. De klassiske politiske filosofiene som kan knyttes til de seks "opprinnelige" verdiordenene har spilt den rollen at de har blitt brukt for å identifisere den grammatikalske strukturen som er felles for verdiordenene (Boltanski & Thévenot 2006:13). Med referanse til at hver verdiorden opprinnelig ble omtalt som en "cité", så kan vi si at grunnstrukturen som er felles for de politiske filosofiene representerer en allmenn modell for hvordan en styreform eller maktutøvelse kan legitimeres. Hver av verdiordenene er slik en spesifisering av en legitim styreform som kan gjenfinnes i de seks ulike politiske filosofiene. Hovedpoenget er likevel at disse bygger på den samme grunnleggende grammatikken, hvor etableringen av prinsipper for hvordan man bør realisere "common good" er det sentrale.⁶ Relasjonen mellom en politisk filosofi og en verdiorden er derfor ikke slik at det for hver verdiorden må finnes en politisk filosofi. Det kan vokse frem andre verdiordener uten at disse er knyttet til en bestemt politisk filosofi. Dette er tilfellet for den prosjektorienterte (Boltanski og Chiapello 2005) og for den potensielle grønne verdiorden (Godard 1990; Lafaye og Thévenot 1993; Moody og Thévenot 2000; Thévenot 2002; Thévenot et al. 2000). Relasjonen til de politiske-filosofiske tekstene kan derfor snus, det er ikke slik at hver verdiorden representerer en politisk filosofi, men vi kan si at en verdiorden alltid teoretisk sett skal kunne reformuleres som en legitim politisk filosofi.⁷

Abstraksjonsnivået gjør at the polity model vanskelig kan anvendes i empiriske analyser av argumentasjon. De bygger imidlertid videre på denne modellen og bruker den til å identifisere en rekke kjennetegn ved *argumentasjon* som innenfor handlingsregimet for rettferdiggjøring vil være legitimerende. På denne måten utvikler de et analytisk rammeverk som er bedre egnet til å identifisere hvilke verdsettingsprinsipper som er tilstede i et relevant empirisk materiale (Boltanski og Thévenot 2006: 140-144). Tabell 1 gir en forenklet oppsummering av hovedpunktene i denne grunnstrukturen.⁸ Tabellen beskriver et sett med moralgrammatikalske regler for hvordan en verdiorden vil være bygget opp. Dette kan derfor betraktes som elementer som kan identifiseres i argumentasjon for hva som prinsipielt sett er til allmenhetens beste.

⁶ Dette er bare ett eksempel på hvordan de beveger seg mellom de abstrakte aksiomene og kriterier for å identifisere legitimerende argumentasjon. Det blir for omfattende å diskutere alle disse overgangene her, men se gjennomgangen hos Boltanski og Thévenot (2006:127-148).

⁷ Dette er blant annet tydelig i forordet til *On Justification* (Boltanski og Thévenot 2006:12-14)

⁸ Dette er en forenkling av den mer omfattende diskusjonen hos Boltanski og Thévenot (2006:140-144), samt Boltanski og Chiapello (2005:107-128).

Tabell 1: Felles evalueringsprinsipper for verdiordenene

Evalueringssprinsipper	Kjennetegn
Overordnet verdsetningsprinsipp (ekvivalensprinsipp)	Henviser til et allment prinsipp som objekter, subjekter og handlinger blir målt ut i fra. Disse er forskjellige i hver verdiorden. Dette prinsippet definerer hva som er verdifullt og relevant. Det fungerer som et koordinerende prinsipp som skaper ekvivalens mellom objekter og subjekter i situasjonen man er i.
Testprinsipp	En test som best viser størrelse, at noe eller noen er verdifullt. Hver verdiorden bygger på et spesifikt testprinsipp. Prinsippet vil også vise hva som gjør noe eller noen mindre verdifulle eller relevante.
Formatet til relevante argumenter eller bevis	Dette viser til hvordan argumenter i en testsituasjon vil utformes for å skape ekvivalens med et verdsetningsprinsipp. Hva som er gyldig, relevant og viktig informasjon varierer mellom verdiordenene.
Oppfatning av hva som er viktig kategorisert i objekter, subjekter og relasjoner.	I hver verdiorden er det enkelte subjekter, objekter og relasjoner som er verdifulle. Bruken av betegnelser på subjekter og objekter viser til forbindelser som er oppfattet som viktige (verdifulle) i den enkelte verdiorden. Slike relasjoner blir ofte forstått som ideelle eller naturlige og er en målestokk for ønskelig koordinering av samhandling mellom mennesker.

I tillegg til at hver verdiorden bærer i seg et overordnet verdsetningsprinsipp, ser vi at den definerer både hvilke egenskaper, subjekter, objekter og relasjoner som er viktige og verdifulle. I tillegg angir den legitime kriterier for å rangere dem. Et viktig poeng for hvordan aktørers bruk av en verdiorden kan identifiseres i en empirisk analyse er derfor at det er noen objekter, subjekter og relasjoner som naturlig hører til en verdiorden.

The involvement of objects requires human beings to rise to the occasion, to objectify themselves by bringing objects into play and valorizing them, that is endowing them with value. The use of valorized objects allows people to compare the singular situation in which they find themselves with other situations; recourse to higher common principle can be achieved by means of tools. Objects substantiate worth, but at the same time they impose constraints on tests by calling for valorization. (Boltanski og Thévenot 2006:131)

Når aktørene mobiliserer en verdiorden, så impliserer dette at de vil anvende et spesifikt vokabular. Ordvalget til aktører som fremmer rettferdiggjørende argumentasjon, eksempelvis hvordan stortingsrepresentantene omtaler natur eller petroleum, blir derfor direkte relevant for å fortolke hvilke(t) verdsetningsprinsipp(er) de viser til. At hver verdiorden representerer en egen "verden" betyr i denne sammenheng at de objektene og relasjonene som befolker og som er verdifulle i en verden, kan være ubetydelige og meningsløse i en annen verden. Hver verdiorden representerer det vi kan kalle en naturlig situasjon; "beings from the same world are arrayed in natural situations compatible with their states of worth, naturally demonstrates its own justness" (Boltanski og Thévenot 2006:133). "Kritiske øyeblikk" er i kontrast situasjoner som ikke fremstår som naturlig, situasjonen "henger ikke sammen", den fremstår som uholdbar og ullegitim (Desrosières 1992).

Den hverdagslige samhandlingen er i dette perspektivet basert på at det er etablert en –som regel taus og implisitt – enighet om hva som er viktig og riktig. Dette muliggjør koordinering og stabilitet. De aspektene ved situasjonen som ikke passer inn, som ikke tilhører verdiordenen, overses så lenge aktørene er enige om hvilket verdsetningsprinsipp som skal anvendes. Kritiske øyeblikk innebærer i kontrast et brudd med den normale samhandlingen. Dette kan skje ved at situasjonen i sin natur er ambivalent eller ved at det er uklart hvilke verdsetningsprinsipper som skal anvendes. Det kan også skje ved at en aktør retter en eksplisitt kritikk mot det eller de verdsetningsprinsippene som anvendes. Behovet for rettferdiggjøring i slike øyeblikk springer ut i fra potensialet for å bli møtt med kritikk.

Perspektivet anvender i denne sammenheng et begrep om *tester* (fra det franske verbet *épreuve*) for prosessene som kjennetegner samhandlingen i kritiske øyeblikk. Dette er blant de dimensjonene ved perspektivet som er blitt videreutviklet siden publiseringen av OJ (Boltanski 2011; Nachi 2014), men

foreløpig kan vi differensiere mellom tre former for tester: ekvivalenstester (også omtalt som legitimitetstester), realitetstester og styrketester.

Det er et grunnleggende poeng at kritiske øyeblikk vil bli forsøkt løst av aktørene gjennom ekvivalenstester (jf. tabell 1). Ekvivalenstester er forsøk på å etablere et samsvar mellom det konkrete problemet i situasjonen og et generelt prinsipp for handlingskoordinering, en verdiorden. Som vi så, er grunnprinsippet her at aktørene må vise til noe utenfor den spesifikke situasjonen for å skape ekvivalens. Det å skape en slik overenstemmelse kan for det første gjøres ved at aktørene fremhever et prinsipp for hva som er rettferdig i situasjonen. Denne dimensjonen korrelerer med måtene aktørene rettferdiggjør sitt eget standpunkt på – til legitime prinsipper for rettferdiggjøring i form av verdiordener. Aktørene viser selvsagt ikke til verdiordenene direkte, men gjennom hva de sier henviser de implisitt til verdsettingsprinsippene verdiordenene representerer. Dersom en aktør hevder at det viktige er å ta vare på *tradisjonen*, så kan det forstås som at det er den hjemlige verdiorden som mobiliseres. Mobiliseringen av verdiordener kan bli utsatt for en test av om dette prinsippet for rettferdiggjøring legitimt kan anvendes i situasjonen. I en ekvivalenstest er hovedspørsmålet hvilken verdiorden som legitimt kan anvendes i en gitt situasjon, de kan derfor også omtales som legitimitetstester. Perspektivet betrakter utfallet av slike tester som prinsipielt sett uavklart, situasjoner er alltid til en viss grad kontingente ved at det er mulig for aktørene å fremme alternative fortolkninger og dermed kritikk.

Det kontingente ved handlingssituasjoner viser også til den andre formen for tester som sentrale, til *realitetstester*. Realitetstester er kjennetegnet av at aktørene argumenterer for hva som *egentlig* er situasjonen, hvordan situasjonen bør forstås. Ofte skjer dette implisitt gjennom hvordan aktørene beskriver situasjonen. Slike beskrivelser innebærer at noen aspekter ved situasjonen gjøres relevant og fremheves som viktige for hva saken "egentlig" handler om. Når aktørene viser til objekter, relasjoner og innretninger peker de derfor på egenskaper ved situasjonen som kan være med å skape samsvar mellom den spesifikke situasjonen og et generelt verdsettingsprinsipp. Ting kan omtales som "varer" for å påkalle markedets verdiorden, man kan vise til formelle rettigheter nedfelt i lovverk for å påkalle den kollektive verdiorden osv. Slike forsøk på å skape ekvivalens, og kritikk av dette, kan begrepsfestes som en realitetstest – en test av om klassifiseringen kan anvendes i den situasjonen man er i.

Som det fremgår av denne gjennomgangen er realitets- og legitimitetstester tett sammenvevd. Til sammen kan de betraktes som et arbeid hvor aktørene gjennom sine språkhandlinger gir representasjoner av situasjonen som også (re)arrangerer den. Ulike verdiordener vektlegger ulike subjekter, objekter og relasjoner og de har ulike kvalifiseringsprinsipper for om en test er passert. Det betyr at formatet til det beviset som fremlegges i tester er spesifikt for hver verdiorden. Rettferdiggjøringsarbeidet i kritiske øyeblikk er derfor basert på at aktørene forsøker å aktivisere det vokabularet som en verdiorden representerer. Dette brukes til å fremheve aspekter ved situasjonen som passer til de objektene og relasjonen som er relevante i en verdiorden. Det er altså gjennom referanser til *situasjonen* at aktørene kan løse opp kritiske øyeblikk. Aktørene kan slik få situasjonen til å se naturlig ut, men dette krever samtidig at andre aspekter ved situasjonen, andre objekter og relasjoner, gjøres lite viktig. En situasjon som fremstår som naturlig, er således en situasjon hvor subjektene og objektene fra den samme verden inngår i naturlige relasjoner.

Det bør understrekes at gyldigheten til tester *ikke* blir forstått som knyttet til "the viewpoint of the individual" eller til kulturelle symboler (Boltanski og Thévenot 2006:132). Gyldigheten er knyttet til "the mutual substantiation that these simultaneously present beings provide one another" (ibid.). Poenget er altså at det ikke bare er hva som er *relevante* fakta som varierer mellom de ulike verdiordenene, det kan heller forstås slik at hva som *er* fakta vil variere mellom verdiordenene. Det underliggende epistemologiske perspektivet er således at hva som er "fakta" og hva som er "objektivt" må forstås i lys av hvilke relasjoner aktørene har til verden i den situasjonen aktørene er i, og som aktørene handler i forhold til (se eksempelvis diskusjonen i Boltanski og Thévenot 2006:132). Dette har en del likhetstrekk med den erkjennelsesteoretiske posisjonen som kan knyttes til amerikansk pragmatisme, og kanskje særlig Dewey (1927, 1929). Thévenot har spesifisert og videreutviklet

temaet i enkelte artikler og mer detaljert beskrevet hvordan han mener at perspektivet skiller seg fra Dewey (Thévenot 2007, 2011).

Det er likefullt et viktig særtrekk ved perspektivet at det vektlegger *materialiteten i sosiale situasjoner*.⁹ Gjennomgang overfor innebærer at det er vesentlig hvilke objekter (fisk, olje, penger), relasjoner (høsting av naturens rikdom, investering i et nytt produksjonsmiddel) og subjekter (fiskere, borgere, konsumenter) som gjøres relevante. Selv om en beslutning om åpning av et nytt petroleumfelt berører de objektene, relasjonen og subjektene som er nevnt i parentesene ovenfor, er det et prinsipielt sett åpent spørsmål hvilke betegnelser som skal gjøres viktig for beslutningssituasjonen. Hvordan disse relateres til hverandre har betydning for hvilke verdsetningsprinsipper som aktørene kan knytte til situasjonen. Derfor er vokabularet aktørene bruker for å karakterisere situasjonen vesentlig for å fortolke det legitimeringsarbeidet de gjør.

I senere arbeider har testbegrepet blitt videreutviklet, i til dels ulike retninger av Boltanski (Boltanski 2011:103-108; Boltanski og Chiapello 2005:30-35, 492-502) og Thévenot (2014a). Særlig relevant er begrepet "tests of strength" eller *styrketester*. Boltanski og Chiapello (2005:30-32) bruker dette begrepet for å åpne opp for at også andre forhold enn hva som er legitimt å gjøre i en gitt situasjon kan bli trukket inn i testsituasjonen. De slår fast at en "test is always a test of strength", i den forstand at testsituasjonen kan forstås som en konfrontasjon hvor "beings [...] pitting themselves against one another [...] reveal what they are capable of" (ibid.:31). Dette åpner for å differensiere mellom samhandling preget av rene styrketester – som kan være vold eller andre former for bruk av ressurser for å løse en konflikt uten hensyn til hva som er rettferdig – og legitimitetstester hvor styrken vises gjennom å etablere ekvivalens til et rettferdiggjøringsprinsipp:

In a society where a large number of tests are subject to conditions defining what is a legitimate test, the strength of the strong is diminished. For the strictness of the tests tend to hamper the possibilities of those who, possessing various unspecified strengths, can transfer them, confuse them, exchange them and extend them, depending simply on the strategic necessities of the situation. For example, one cannot pay literary critics and be recognized as an inspired, great writer, or become principal private secretary just because one is the minister's cousin. The idea of winning by any and all means has to be abandoned. It is nevertheless the case that tests of strength and legitimate tests are not to be conceived as discrete oppositions. There is a *continuum* between them, such that tests may be deemed more or less just, and it is always possible to unmask the action of underlying forces that contaminate a test claiming legitimacy. (Boltanski og Chiapello 2005:31-32 [original kursivering])

I parlamentariske debatter er denne innfallsvinkelen for eksempel relevant for å gripe hvordan antall representanter som støtter en beslutning potensielt påvirker debatter. Dersom et lite mindretall kritiserer beslutningen, kan majoriteten velge å negligjere kritikken. Dette kan eksempelvis skje ved at de ikke tar replikk på kritiske innlegg, og ved at de bare besvarer kritikken ved å vise til at beslutningen har støtte fra et parlamentarisk flertall. Flertallet kan slik unngå en debatt om hvorfor det de ønsker faktisk er en god beslutning til det beste for samfunnet og hvorfor mindretallet tar feil i sin kritikk. Den parlamentariske makten brukes da for å unngå legitimitetstester og innebærer en forskyvning langs et kontinuum mot styrketester. Sitatet antyder også hvordan etableringen av standarder og prosedyrer kan trekkes inn i analysene av rettferdiggjøring. Den første setningen i sitatet viser til hvordan moderne samfunn er preget av en rekke reguleringer som begrenser maktutøvelse. Konflikter mellom privatpersoner, for eksempel om eiendomsrett, blir ikke løst ved voldsutøvelse, men er regulert gjennom lover. Overført til en historisk analyse av hvordan bruk av natur og håndtering av miljøproblemer har blitt etablert som politisk saksfelt, er dette viktig og relevant. Etablering av lover og andre generelle standarder og prosedyrer for å regulere eksempelvis forurensing kan betraktes som elementer som også kan inngå i realitets- og legitimitetstester. Dette er med å

⁹ Dette er ett av de punktene hvor perspektivet kan relateres til den materielle semiotikken og aktør-nettverks-teori (ANT). Likheter og forskjeller til disse perspektivene er blant annet diskutert hos Guggenheim og Potthast (2012); Skarpenes og Hestholm (2007).

definere hva som er legitim bruk (og eventuell ødeleggelse) av natur og kan brukes i rettferdiggjørende argumentasjon. Koblingen til historiske analyser er et tema som vil bli utvidet senere i kapitlet.

2.2.2 Presentasjon av verdiordenene¹⁰

Basert på dette teoretiske rammeverket beskriver litteraturen i alt åtte verdiordener. Seks av disse er beskrevet i OJ: Markedets verdiorden, den industrielle verdiorden, den kollektive verdiorden, den domestiske(hjemlige) verdiorden, den artistiske(inspirasjonelle) verdiorden og opinionsordenen (Boltanski og Thévenot 2006:19, 152-158).

I tillegg har Boltanski og Chiapello (2005) beskrevet en prosjektorientert verdiorden, og en mulig grønn verdiorden er også blitt diskutert (Godard 1990; Lafaye og Thévenot 1993; Moody og Thévenot 2000; Thévenot 2002; Thévenot et al. 2000).

Disse åtte verdiordenene er ikke presentert samlet i litteraturen, dessuten er de blitt beskrevet noe ulikt i ulike publikasjoner. Tabell 2 på side 20 gir likevel en helhetlig fremstilling. Tabellen er laget med utgangspunkt i den fremstillingsmåten som er brukt hos Lamont, Thévenot og Lafaye (2000:241) for å beskrive en mulig grønn verdiorden. Jeg har så knyttet beskrivelsen de gir, til hvordan Boltanski og Thévenot (2006:159-211) beskriver de seks opprinnelige verdiordenene, samt spesifisering av den prosjektorienterte verdiorden hos Boltanski og Chiapello (2005:107-128).

I *markedets verdiorden* er det overordnede verdsettingsprinsippet konkurranse.

Kvalifiseringsprinsippet i denne verdiordenen er konkurransedyktighet. Formatet til relevante argumenter er derfor det som har med penger å gjøre (det monetære). Relevante objekter er varer som kan selges på et marked, og storhet er knyttet til omsetningsverdi eller salgbarhet på markedet. Relevante subjekter er således kunder/konsumenter og produsenter/kjøpmenn. Relasjoner er forretningsmessige, naturlige relasjoner mellom mennesker er ansett for å være bytterelasjoner. Å mobilisere denne verdenen innebærer å se på alle tings verdi ut i fra hvor mye de er verdt på et marked. Markedsverdien vil variere over tid, slik at tidsformasjonen i denne verdiorden er kortvarig, mens den romlige formasjonen er global. I denne verdenen blir ting målt ut i fra deres monetære verdi. Markedets verdiorden er imidlertid ikke synonymt med den økonomiske sfæren, også den industrielle verdiorden er tett knyttet til denne, men den innebærer en annen form for verdsetting (Boltanski og Thévenot 2006:193-203).

I den *industrielle verdiorden* er det overordnede verdsettingsprinsippet knyttet til teknisk effektivitet og planlegging. Kvalifiseringsprinsipper i denne verdiordenen er kompetanse og reliabilitet. Formatet til relevante argumenter er derfor det som gjør ting målbar og kontrollerbart. Relevante objekter er instrumenter som sikrer dette; metoder og verktøy som sikrer målbarhet og kontroll. Relevante subjekter er således eksperter og fagfolk med formelle kvalifikasjoner. Relasjoner er i denne verdiordenen organiserte, funksjonelle og standardiserte. Vi kan si at de verdifulle relasjonene i denne verdiordenen er de som sikrer kontroll. Tidsformasjonen i denne verdiorden er langvarig og planlagt, mens den romlige formasjonen er kartesiansk.¹¹ Som vi ser, representerer denne verdiordenen like mye en vitenskapelig og teknologisk verden som en industriell verden (Boltanski og Thévenot 2006:203-211).

I den *kollektive verdiorden* er det overordnede verdsettingsprinsippet kollektivets beste.

Kvalifiseringsprinsippet i denne verdiorden er likhet og solidaritet. Formatet til relevante argumenter

¹⁰ I denne delen går jeg igjennom hvordan verdiordenene beskrives i OJ. Jeg bygger her på fremstillingen i hovedfagsarbeidet mitt (Andersen 2007:39-43).

¹¹ Med kartesiansk rom menes et 2-dimensjonalt rom, som i et koordinatsystem. Boltanski og Thévenot (2006: 207) skriver at "measurable space can be projected on a piece of paper...".

har derfor en formell eller offisielle karakter. Relevante objekter er regler, prosedyrer og borgerrettigheter. Subjektene i denne verdenen betraktes som kollektive størrelser, og likeverdige borgere representerer et slik kollektiv størrelse. Relasjonen mellom mennesker er i denne ordenen kollektive handlinger. Det å gi opp egeninteressen til fordel for allmennviljen, det kollektive, er verdifullt (Boltanski og Thévenot 2006:185-193). Formasjonen av tid og rom er i denne ordenen beskrevet som udefinerbart og som løsrevet. Dette kan forstås som at de konstruerte kollektive personene i denne verdiordenen blir objektivisert for å kunne fremstilles som naturlige og stabile. Den romlige formasjonen kan imidlertid også knyttes til utbredelsen til det kollektivet det siktes til, eksempelvis Norge som nasjon (ibid.:192). Det kan lett synes som om denne verdiordenen vil være helt sentral i stortingsdebatter, siden stortingsrepresentantene er folkevalgte og skal vedta lover som regulerer samfunnet som helhet. Et sentralt premiss i den modellen Boltanski og Thévenot (ibid.:151) legger frem er imidlertid at alle verdiordenene er tilgjengelige i en hver situasjon. En verdiorden er per definisjon et verdsettingsprinsipp med stor grad av generalitet som kan brukes for å rettferdiggjøre at en beslutning er til samfunnets beste. Alle verdiordenene skal således i følge teorien være tilgjengelige for stortingsrepresentantene. Det kan imidlertid godt være slik at enkelte verdiordener er viktigere i stortingsdebatter enn i andre typer debatter, og at det på enkelte saksfelt er enkelte verdiordener som vanligvis blir gjort relevante.

I den *artistiske (inspirasjonelle)* verdiorden er det overordnede verdsettingsprinsippet knyttet til det å bli inspirert. Det som kvalifiserer i denne verdiordenen er lidenskap og (artistisk) inspirasjon, og bevis for dette kan finnes gjennom emosjoner og det å være involvert. Store subjekter i denne verdiordenen er kreative – personer som kan skape ting. Ting blir verdifulle fordi de er skapt på grunnlag av kreativitet og har emosjonell betydning for personer (ibid.159-164).

I *opinionsverdenen* er det overordnede verdsettingsprinsippet knyttet til andres meninger. Kvalifiseringsprinsippet er det å få anerkjennelse og det å være stor handler i denne ordenen om det å få anerkjennelse, å bli gjenkjent eller å være berømt. Eksempler på store objekter blir derfor medieoppslag, kjente navn og merkevarer. Det å få anerkjennelse av andre er det som definerer virkeligheten i denne verdenen. Dette innebærer samtidig en frigjørelse fra de hierarkiske relasjonene som blir verdsatt i den hjemlige orden (ibid.: 178-185).

I den *domestiske eller hjemlige verdiorden* er det overordnede verdsettingsprinsippet videreføring av tradisjonen og etablerte hierarkier. Kvalifiseringsprinsippet er her å akseptere hierarkier, og relevante bevis vil vise til tradisjonen. I denne verdiorden verdsettes personlige relasjoner, men dette er ikke avgrenset til familie og slekt – en rekke subjekter kan være relevante. Store subjekter blir her de som står på toppen av det relevante hierarkiet, som forfedre, ledere og foreldre. Voksne er store i relasjon til barn, familien er stor i relasjon til de som ikke er en del av familien, osv. Relevante objekter og innretninger er symboler på disse hierarkiene; som arv, titler, gaver og gode manerer. Denne ordenen står i opposisjon til den kollektive ordenen, siden det overordnede prinsippet ikke er likhet og solidaritet, men et hierarki av tillit og autoritet (ibid.: 164-178).

Videre er det to verdiordener som er kommet til etter at *On Justification* ble utgitt. I boken *The New Spirit of Capitalism* argumenterer Boltanski og Chiapello (2005) for at prinsipper de omtaler som en *prosjektorientert verdiorden* har utviklet seg i Frankrike i årtiene etter 1968. Det overordnede verdsettingsprinsippet i denne verdiordenen er aktivitet – i betydningen å knytte seg til eller å generere prosjekter – det å utvide forbindelser eller å være deltager i et nettverk. Testkriteriet i denne verdiordenen er fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Det å være stor i denne ordenen er derfor det å være involvert, å kunne prestere bra i ulike situasjoner og i ulike prosjekter. Viktige objekter i denne verdiordenen er nye organisatoriske innretninger og informasjonsteknologi. For å kunne knytte forbindelser eller etablere relasjoner så må man ha tillit, kunne ta ansvar og samarbeide. Viktige subjekter er personer som kan knytte deg til et nettverk; eksempelvis innovatører, direktører og ledere (Boltanski og Chiapello 2005:109-128).

Tabell 2: Oppsummering av kjennetegn ved de åtte verdiordene karakterisert i litteraturen

Evaluerings-prinsipp	Generelle kjennetegn	Markedets verdiorden	Industriell verdiorden	Kollektiv (civic) verdiorden	Domestisk verdiorden	Inspirasjonell verdiorden	Opinion	Prosjektorientert verdiorden	Grønn verdiorden?
Overordnet verdsettings-prinsipp	Henviser til et allment prinsipp som objekter, subjekter og handlinger blir målt ut i fra i en verdiorden	Konkurranse.	Teknisk effektivitet og planlegging.	Kollektiv velferd.	Tradisjon og etablerte hierarkier.	Å være lykkelig, å finne inspirasjon i noe.	Berømthet, annerkjennelse.	Fleksibilitet.	Å være i harmoni med naturen, miljøvennlighet?
Test/ Kvalifiseringsgrunnlag	En test som best viser en persons storhet	Konkurranse-dyktighet.	Effektivitet, produktivitet, det operasjonelle.	Likhet og solidaritet. Å gi egeninteressen til fordel for det kollektive.	Plass i et hierarki og aksept for dette.	Lidenskap, entusiasme.	Popularitet, å ha et publikum, annerkjennelse.	Evne til tilpasning i ulike prosjekter: Fleksibilitet, kreativitet, tilpassningsdyktighet.	Å være bærekraftig og fornybar?
Formatet til relevante argumenter/ bevis	viser til hvordan argumenter i en testsituasjon vil utformes for å skape ekvivalens med et verdsettingsprinsipp	Det som har med penger å gjøre - det monetære.	Det som er målbar. Kriterier og statistikk.	Del som er formelt og offisielt. Lover og regler.	Det som er tradisjon.	Emosjonell involvering og ekspressivitet.	Den offentlige opinionens mening.	Å lage forbindelser, koordinering. Evne til å håndtere endring.	Økologiske systemer, økologi?
Oppfatning av hva som er viktig kategorisert i objekter, subjekter og relasjoner (verb). Disse viser forbindelser som er oppfattet som verdifulle i den enkelte verdiorden	Objekter Subjekter Relasjoner	Fritt sirkulerende penger, varer og goder. Kunder, konsumenter, konkurrenter, kjøpmenn.	Statistikk, plansjer, grafer, metoder, kriterier. Eksperter og fagfolk.	Likeverdige borgere og kollektive personer. Relasjoner er kollektive handlinger.	Ledere, slektninger, de som er i toppen av hierarkiet. Relasjoner er hierarkiske. Oppdragelse, reproduksjon, respekt og tillit.	Objekter hvor det er investert eller tilknyttet følelser og engasjement. Kreative mennesker, slik som kunstnere, barn, genier.	Offentlig kjente personer, kjendiser. Relasjoner er knyttet til overtalelse, påvirkning og forføring.	Innovatører, direktører, ledere. Relasjoner er kommunikasjon og tilpassningsdyktighet.	Miljøvernere, de som er bærekraftige. Er natur i seg selv et subjekt? Relasjonen mellom mennesker er å inngå i bærekraftige relasjoner / mennesket er natur og en del av økosystemet? (uavklart i litteraturen?)
Tidsformasjon	Hvordan knyttes verdsettingsprinsippet til utbredelse i tid	Kortvarig og fleksibel.	Langsiktig, planlagt fremtid.	Udefinerbart (uendelig).	Tradisjonen, slik det ble gjort før.	Presens, her og nå.	Trender.	Tid som en knapp ressurs?	Fremtidige generasjoner? Økosystemets tid?
Romlig formasjon	Hvordan knyttes verdsettingsprinsippet til utbredelse i rom	Globalisering.	Cartesiansk rom.	Løst.	Lokal, forankring i det lokale.	Religiøst perspektiv, det visjonære øyeblikk.	Kommunikasjon.	Nettverk av prosjekter og relasjoner.	Økosystemer, lokalt og globalt?

Statusen til den *grønne verdiorden* er mer uavklart, dette er antydning med spørsmålsteget i tabellen. En mulig *grønn verdiorden* ble diskutert i litteraturen tidlig på 1990-tallet (Godard 1990; Lafaye og Thévenot 1993; Latour 1995[2001]). I senere bidrag er den blitt karakterisert som en "potensiell" ny verdiorden (Thévenot et al. 2000:241), samtidig som det understrekes at den har et svakere empirisk fundament enn de andre verdiordenene diskutert i litteraturen. I senere år har også bidrag fra Centemeri (2009, 2015) og Blok (2011, 2013; 2015) problematisert hvordan en *grønn verdiorden* bør forstås. I tabell 2 har jeg lagt til grunn beskrivelsen hos Thévenot et al. (2000). Det overordnede verdsetningsprinsippet i den grønne verdiorden er å være i harmoni med naturen og å være miljøvennlig. Det som er bærekraftig og fornybart kvalifiserer i denne verdenen og formatet til relevante bevis vil være det økologiske systemet. Handlinger og objekter er store og verdige når de støtter eller reflekterer økologiske eller miljøvennlige prinsipper.

Når statusen til denne verdiordenen kan karakteriseres som uavklart skyldes det at tidligere empiriske analyser har vist at det er tvetydig hvorvidt grønne verdsetningsprinsipper har tilstrekkelig generalitet til å kunne omtales som en verdiorden. For eksempel er det et typisk funn at "natur" kan verdsettes, og det å være miljøvennlig kan gjøres relevant, i mange av verdiordenene. I tillegg til studiene sitert over er dette diskutert av Godard (2003); Godard og Laurans (2004). Dette antyder således at beskrivelsen av en mulig *grønn verdiorden* (og de andre verdiordenene) må forstås som et mulig *forslag* til hvilke verdsetningsprinsipper med høy generalitet som aktørene kan forventes å gjøre relevante. Spesifikasjonen av verdiordenene som er antydning i tabell 2 kan ikke brukes som det eneste analyseverktøyet. Som det vil bli forklart grundigere nedenfor, må analysen av datamaterialet heller ta utgangspunkt i det moralgrammatikalske rammeverket som er felles for alle verdiordenene.

Jeg har derfor valgt å komme tilbake til en mer helhetlig gjennomgang av de teoretiske diskusjonene om en *grønn verdiorden* i kapittel 6 fordi drøftingen da også kan trekke veksler på det empiriske materialet. Det som bør fremheves nå, er at litteraturen på feltet har påpekt flere teoretiske problemer med en *grønn orden*. Blant annet er det vist at det er uavklart om det teoretiske rammeverket tillater at naturen kan ha verdi i seg selv, samt at det er svært uklart hvordan og hvem som skal kunne avgjøre tilstanden til "naturen" i konflikter om uakseptabel forurensing og ødeleggelse. Disse analysene har antydning at de ulike verdiordenene vil fremheve ulike aspekter ved natur, aspekter som gjør det mulig å knytte verdien av "natur" til det overordnede verdsetningsprinsippet i de ulike verdiordenene (Godard 1990; Latour 1995; Moody og Thévenot 2000; Thévenot 2002; Thévenot et al. 2000). Men hva som gjøres relevant varierer alt etter hvilke(n) verdiorden(er) som blir gjort relevant for beslutningssituasjonen. Noen eksempler:

Innenfor markedets verdiorden kan natur bli gjort relevant ved at naturen kan omsettes på et marked: naturen er en vare som kan verdsettes i kroner og øre. Den mest verdifulle naturen er den som har høyest monetær verdi. Forurensing kan i denne sammenheng reguleres ved at det blir gitt en økonomisk kompensasjon for den naturen som blir ødelagt. Det sentrale er at kostnaden ved forurensning prises inn i markedet fremfor å være en eksternalitet (Centemeri 2009). I den industrielle orden er det den "naturen" som kan måles og kontrolleres som er verdifull: denne formen for natur er verdifull fordi den er nyttig og kan brukes. Her kan vi se for oss at måling av "natur" eller "miljøet", typisk av "eksperter", blir gjort viktig, både for å kunne utnytte naturen og verne den mot skade.

I en kollektiv verdiorden kan vi se for oss at en kollektiv rett til "natur" kan gjøres relevant. Naturen kan i en slik verdsetting hevdes å tilhøre felleskapet, og ikke enkeltindivider eller private interesser. Det delvis formaliserte rettslige prinsippet om "allemannsretten" – retten til å ferdes, oppholde seg, og høste av naturen – kan tjene som eksempel på en slik verdsetting av natur (se Backer 2007 om norsk rettsstatus). Natur kan også verdsettes som en del av en tradisjon, eksempelvis ved at den inngår i tradisjonelle menneskelig praksiser slik som i det norske begrepet om "kulturlandskap". Natur kan også være verdifull fordi den er til inspirasjon eller gjør mennesker lykkelig og slik inngår i en artistisk verdiorden. Natur, eller naturlige steder, kan også inngå i en opinionsorden og bli verdsett fordi den er berømt. Det som da gjøres verdifullt er den anerkjente og berømte naturen, slik som kjente turistdestinasjoner (Geirangerfjorden, Lofoten, o.l.).

Det at det vises til natur i Stortingsforhandlinger eller at forurensing av natur blir problematisert, er således ikke i seg selv et uttrykk for at det finnes en grønn orden. Det sentrale spørsmålet er heller *hvordan* natur gjøres relevant og eventuelt blir verdsatt. Og dersom den blir verdsatt kan det skje innenfor de ulike verdiordenene eller i ulike kompromisser mellom dem. Men slike debatter kan også, som antydnet i litteraturen, føre til at det "etableres" et nytt verdsettingsprinsipp med høy generalitet som gjør naturen verdifull og relevant på måter som ikke passer inn i de etablerte verdiordenene. Hvorvidt en slik mulig grønn orden spiller en rolle i datamaterialet, og hvordan verdsettingsprinsippene i den eventuelt kan spesifiseres, er et spørsmål jeg vil utforske i den empiriske analysen.

2.2.3 Hvilken analytisk status kan og bør verdiordener gis i en empirisk analyse?

I diskusjonen om den grønne verdiorden antydnet jeg at det ikke er helt opplagt hvilke *analytisk status* verdiordener bør gis i en empirisk analyse. Å argumentere for at en bestemt verdiorden skal anvendes for å løse et politisk problem innebærer i denne sammenheng at stortingsrepresentantene gjennom sin argumentasjon forsøker å etablere ekvivalens mellom den spesifikke situasjonen og en verdiorden, for på den måten å rettferdiggjøre sitt standpunkt (sin politiske posisjon) til den spesifikke situasjonen. Siden vokabularet til hver verdiorden er beskrevet detaljert i litteraturen (jf. tabell 2), kan språkbruken til aktørene brukes for å "identifisere" hvilken verdiorden de mobiliserer. Verdiordenene får da status som analytiske kategorier. Problemet med å gi dem en slik status er at det moralgrammatikalske rammeverket og verdiordenene representerer en spesifikk kulturell, språklig og sosial kompetanse, som igjen gir rammeverket en begrenset gyldighet i tid og rom:

Born from the shaping of the competence in justice certifiable today in *our society*, they [de formelle modellene] cannot be extended towards other societies or other periods without the careful work of analysis that intends to confront them with the arguments that are developed by the persons that belong to those societies. Without any examination one cannot determine the *area of validity* of these models, nor the modifications that they need, to assure their extension towards other societies and other periods. The different *commonwealths* which the model has to integrate in order to account for the competence in justice possessed by the members of our society do in fact have historical traits that are clearly formulated in *On Justification* (Boltanski og Thévenot 2000:210-211[original kursivering]).

De påpeker altså at både den formelle moralgrammatikken og manifesteringen av denne i spesifikke verdiordener (jf. tabell 2) har avgrenset gyldighet i rom og tid. Det å gi verdiordenene Boltanski og Thévenot identifiserte status som analytisk verktøy i analyser av empiri fra Norge flere tiår senere, kan derfor innebære en for sterk teoretisk pre-konstruksjon av verdsettingsprinsippene som er i spill. En slik tilnærming kan gjøre det vanskelig å fange opp nyanser ved de potensielt spesifikke verdsettingsprinsippene i datamaterialet og det potensielt spesifikke argumentasjonsvokabularet de bygger på.

Beskrivelsen av verdiordenene som er gjengitt i tabell 2 bør derfor forstås som *sosiale manifestasjoner av en generell rettferdiggjøringsgrammatikk*. Verdiordenene kan forstås som beslektet med Weberianske idealtyper. Teoretisering som ligger til grunn for både idealtyper og verdiordener har likhetstrekk knyttet til den kondenseringen av mening, og verdi-orientering hos aktører som de er ment å fange opp. Det er likevel noen nyanser i det metodologiske grunnlaget for dem. Idealtyper bygger på en analytisk strategi som baserer seg på empiri, men hvor det likevel er vesentlig at det er snakk om *forskerskapt kategorier*. Når Weber omtalte idealtyper som "rene typer" er det for å understreke at de er skapt av forskeren, "in its conceptual purity, this mental construct is not to be found empirically anywhere in reality. It is utopia" (Weber 1949:90). Som alle analytiske begreper, bygger både verdiordener og idealtyper likefullt på en teoretisering og abstraksjon. Verdiordenene er et forsøk på å begrepsfeste *empirisk observerbare moralske prinsipper* som aktørene anvender i kritiske øyeblikk. Både idealtyper og verdiordener krever at vi gjør et teoretisk sprang, men av litt ulik karakter: Der idealtyper viser til en konseptuell renhet som er forskerskapt, viser verdiordenene til en "moralisk renhet" som *aktørene* gjør relevant i en handlingssituasjon. Denne nyansen er viktig fordi den er forankret i kjernen av det sosiologiske prosjektet til Boltanski og Thévenot. For dem er det vesentlig at en sosiologi om kritikk i første omgang søker en fortolkning som tar utgangspunkt i det *aktørene gjør* (sier) for å analysere deres moralske og politiske kompetanse. En analyse hvor forskeren fortolker

aktørenes handlinger med utgangspunkt i det *forskeren antar* er aktørenes intensjoner, interesser, verdier, etc., vil gjøre dette vanskeligere. De metodologiske konsekvensene av nyansen mellom idealtyper og verdiordener er derfor vesentlig.

Samtidig er det opplagt at grunnlaget for å kunne spesifisere verdiordener må forstås som basert på et teoretisk sprang. Spranget er basert på den teoretiske forståelsen av den grammatikalske grunnstrukturen, altså på den teoretiske forståelsen *hos forskeren* for hvordan en verdiorden er bygget opp, slik den er beskrevet i OJ. At verdiordenene kan spesifiseres på akkurat den måten som jeg gjorde ovenfor (jf. tabell 2), er basert på en serie empiriske analyser, for en stor del gjennomført i Frankrike på 1980- og 1990-tallet. Hvilke verdiordener som finnes i mitt materiale og hvordan de er bygget opp må således betraktes som et empirisk spørsmål. Redskapet for å analysere dette er de grunnleggende dimensjonene ved det teoretiske perspektivet, ikke minst antagelsen om at det finnes en moralgrammatikalsk grunnstruktur, og at aktørene vil være orientert mot rettferdiggjøring i offentlige debatter.

En rekke empiriske studier fra Norge det siste tiåret, basert på varierende data fra ulike sosiale samhandlingssituasjoner, har vist at den moralgrammatikalske grunnmodellen både er gyldig i en norsk sammenheng, og at perspektivet er fruktbart for å fange opp vesentlige aspekter ved hvordan aktører begrunner egne vurderinger og kritiserer andre (eksempelvis Andersen 2007; Haugseth 2012; Skarpenes 2004). Det samme gjelder en lang rekke nyere studier fra andre land.¹²

Noe mer problematisk er spørsmålet om hvordan verdiordenene kan spesifiseres i en norsk sammenheng. Dette handler både om at det kan være andre verdiordener som er sentrale i Norge enn i Frankrike på 1980-tallet, og at det vokabularet som brukes for å aktivere de sentrale verdiordenene kan være et annet enn det Boltanski og Thévenot beskriver. Vokabularet vil jo selvsagt være ulikt i den forstand at det er snakk om ulike språk (fransk, engelsk, norsk). Poenget her er at det "samme" ordet kan ha ulike meningsinnhold i de to språkene og derfor vise til ulike verdsettingsprinsipp. Slike forskjeller kan eksempelvis innebære at ord som "effektivitet", "likhet", "konkurransesevne", etc., ikke kan knyttes til den samme verdiordenen som hos Boltanski og Thévenot. Dette er særlig et problem dersom slike enkeltord brukes som utgangspunkt for å klassifiserer et argument som knyttet til en bestemt verdiorden (jf. tabell 2). Problemet er det kan være vanskelig å oppdage slike nyanser og forskjeller dersom man ukritisk anvender verdiordenene som analytiske kategorier.

Et relevant eksempel på akkurat dette, er diskusjonen omkring hvordan man skal oversette verdiordenen "civic" til norsk. Denne verdiordenen er i en rekke andre norske tekster navngitt som den "sivile verdiorden" (Andersen 2007; Haugseth 2004; Skarpenes 2004). I denne teksten bruker jeg derimot betegnelsen den "kollektive verdiorden". Bakgrunnen for navnevalget er at begrepet "civic" både på fransk og engelsk viser til de rettigheter og plikter individet har som del av et kollektiv. Denne verdiordenen er relatert til en ganske spesifikk forståelse av relasjonen individ-kollektiv hvor interessekamper ansees som destruktive for samfunnet som kollektiv. Bruken av begrepet "sivil" på norsk (tilsvarende "civil" på engelsk) er uheldig fordi meningsinnholdet i dette begrepet i større grad viser mot en forståelse hvor interessekampen mellom grupper i samfunnet er både nødvendig og positiv for fellesskapet. Det kan implisere at kollektivet ansees som tuftet på slike interessemotsetninger. Den kollektive verdiorden er en bedre begrepsfesting på norsk fordi "kollektiv" tilsvarer det verdsettingsprinsippet som verdiordenen representerer (Vassenden 2008: 72-74). Et slikt valg av hvordan en verdiorden skal navngis løser selvsagt ikke dette problemet. Et begrep som "likhet", som er vesentlig i den kollektive orden, kan for eksempel ha ulike meningsnyanser i ulike land, og endre meningsbetydning over tid (som vist av for eksempel Koselleck 2004). Den kulturelle variasjonen er for eksempel illustrert av Mangset (2004). Hun viser hvordan et sterkt likhetsideal har preget både det norske og franske utdanningssystemet, samtidig som den spesifikke betydningen av

¹² Antall analyser som bruker perspektivet har økt betydelig i omfang etter publiseringen av OJ på engelsk i 2006. Susen og Turner (2014) gir en oppdatert oversikt.

"likhet" er svært forskjellig.¹³ Slike spørsmål lar seg imidlertid vanskelig belyse dersom analysen for en stor grad tar spesifiseringen av de eksisterende verdiordenene som analytisk utgangspunkt. Spesifikke norske særtrekk eller norske verdiordener vil da kunne fremstå som rare kompromisser mellom de verdiordenene Boltanski og Thévenot har beskrevet, eller rett og slett som argumentasjon som er vanskelig å fortolke og som ikke blir vektlagt i analysen. Dette trenger imidlertid ikke å være verken kompromisser eller rar argumentasjon, men kan fremstå slik nettopp fordi bruken av verdiordenene som analysekategori gjør det vanskelig å identifisere den kritiske kompetansen som perspektivet i utgangspunktet skulle åpne opp for at man skulle kunne utforske.

Det er rimelig å anta at verdiordenene er gitt noe ulik innretning i ulike kulturelle kontekster, og at de kan ha endret seg fra tiden da arbeidet med OJ pågikk på 1980-tallet. I *The New Spirit of Capitalism* konkluderer Boltanski og Chiapello (2005) med at det i løpet av en 30-års periode har vokst frem en ny prosjektorientert verdiorden i Frankrike, og at andre verdiordener har mistet betydning (særlig den domestiske). Dette er i seg selv et eksempel på det historisk kontingente ved verdiordenene. Mens Frankrike og Norge er såpass like at det er rimelig å anta at den grunnleggende formen til begrunnelser i offentlige debatter er relativt lik, er landene samtidig såpass forskjellige (kulturelt, politisk, økonomisk) at det ikke er urimelig å forvente at verdsettingsprinsipper kan manifestere seg på ulikt vis. En komparativ studie av verdsettingsformer i USA og Frankrike har vist at slike forskjeller finnes mellom disse landene (Moody og Thévenot 2000; Thévenot et al. 2000).

Problemstillingene jeg vil forfølge i avhandlingen gjør at jeg ikke har noen målsetting om å gjøre noen komplett kartlegging av hvordan et eventuelt norsk "sett" med verdiordener kan spesifiseres. Spørsmålet er likevel hvordan en overføring av verdiordenene til en norsk kontekst kan gjøres uten at det gir sterke teoretiske føringer i det analytiske arbeidet og i fortolkningen av hva aktørene sier. Skarpenes (2004: 81-86) diskuterer problemene med å overføre verdiordenene til en norsk kontekst ved å knytte an til den historisk-sosiologiske analysen hos Slagstad (1998), som særlig omhandler hvordan de "nasjonale strateger" har formet det moderne norske samfunnet. Denne gjennomgangen brukes av Skarpenes til å blant annet å påpeke muligheten for et kompromiss mellom "det sivile- og det domestiske verdsettingsrepertoaret" og at dette kompromisset "kanskje også kan være med å forklare mulige årsaker bak likhetstankegangens styrke i Norge" (Skarpenes 2004: 86). Selv om Slagstad (1998) ikke bruker perspektivet til Boltanski og Thévenot, er poenget hos Skarpenes at man gjennom lesningen av Slagstads analyse kan finne indikasjoner på hvilke verdsettingsprinsipper som har vært i spill. Ikke minst kan en slik tilnærming brukes for å knytte an til viktige formative hendelser og karaktertrekk ved det norske samfunnet og for å antyde noen sannsynlige utviklingstrekk.¹⁴ En slik tilnærming har, som Skarpenes selv påpeker, flere svakheter. Hovedproblemet er at en empirisk utforskning av hvilke verdsettingsprinsipper som er i spill, som også er forankret i det sosiologiske prosjektet til Boltanski og Thévenot, ikke kan baseres på generelle henvisninger til antatt viktige særtrekk ved det norske samfunn. Analysen bør heller være basert på hvordan aktørene i spesifikke situasjoner faktisk argumenterer. Et slikt prosjekt kan vanskelig baseres på lesning av andres analyser av viktige hendelser, ikke minst fordi disse sjeldent vil gi tilstrekkelig tilgang til hva aktørene sa og gjorde i kritiske øyeblikk. For å motvirke en for sterk teoretisk predefinisjon av verdiordenene gjør jeg tre hovedgrep.

For det første må fortolkningen av datamaterialet ta utgangspunkt i at det ikke er gjort noe forsøk på å systematisk lete etter forskjeller i verdsettingsprinsippene og vokabularet i norsk kontekst sammenlignet med originallitteraturen. Dette gjør det vanskelig "å bryte ut" av problemet, siden "the polity model" og det moralgrammatikalske rammeverket ideelt sett må spesifiseres for å kunne anvendes i en empirisk analyse av argumentasjon. Heller enn å se helt bort i fra den spesifiseringen av

¹³ Boltanski og Thévenot (2006:310-311) diskuterer for øvrig sentrale verdsettingsprinsipper i det franske skolesystemet i et historisk perspektiv. De påpeker at skolesystemet har beveget seg fra en modell som gjenspeilte en domestisk verdsetting, til 1980-tallets modell som i større grad gjenspeiler en kollektiv verdsetting

¹⁴ Dette perspektivet er videreutviklet og gitt nye historisk-komparative dimensjoner i Saksind og Skarpenes (2014).

verdiordenene som er skissert i tabell 2, er strategien min å bruke spesifiseringen av vokabularet i hver verdiorden med forsiktighet. Det innebærer at fortolkningen ikke bare må knytte enkeltord til spesifiseringen av en verdiorden, men at den i størst mulig grad må bygge på en hermeneutisk fortolkning av hvordan de ulike argumentene (og argumentasjonsrekkene) er bygget opp og ikke minst at analysen er rettet mot hva det er aktørene verdsetter. Verdiordenene som er beskrevet i litteraturen brukes altså med varsomhet og åpenhet for at det kan være andre ekvivalensprinsipper i spill, og at vokabularet som kan knyttes til de ulike verdiordenene kan være et annet enn det som er antydnet i tabell 2.

For det andre: Betydningen av (antatt viktige) kritiske øyeblikk eller formative hendelser bør så langt det er mulig utforskes gjennom studier av hvordan aktørene som tok del i disse hendelsene faktisk handlet og begrunnet sine handlinger i disse situasjonene. Derfor har jeg i liten grad brukt andres analyser som grunnlag for å drøfte hvilke verdsettinger som har stått sentralt, og lagt stor vekt på å heller inkludere relevant datamateriale (Stortingsdebatter) der dette har virket relevant for problemstillingene. Denne strategien har, i løpet av analyseprosessen, noen ganger ført til at jeg har valgt å utvide datamaterialet, slik at det omfatter debatter og saker som underveis viser seg å være viktige.

Et tilknyttet og tredje hovedgrep er metodisk. I valget av hvordan datamaterialet skulle utvides, og hvilke saker jeg skulle rette oppmerksomheten mot, har jeg forsøkt å legge til rette for komparasjon. For å kunne gjøre en fortolkning av prinsippene i spill på den måten jeg har skissert ovenfor, vil ofte komparasjon være et fruktbart metodisk grep. Dette er fordi komparasjon gjør det enklere å fortolke hva som er det spesifikke ved argumentasjonen og verdsettingene i den enkelte disputt. En slik komparasjon kan være *synkron*, eksempelvis ved at man sammenligner kulturspesifikke verdsettingsprinsipper i ulike land. Dette er hovedgrepet hos Lamont og Thévenot (2000). Komparasjonen kan også være *diakron* og basere seg på å studere hvordan verdsettingsprinsippene endrer seg over tid, dette er hovedgrepet hos Boltanski og Chiapello (2005). Også den diakrone analysen utvider fortolkningsgrunnlaget, ved at særtrekk ved argumentasjonen på ett tidspunkt blir tydeliggjort ved å sammenligne den med argumentasjonen på et annet tidspunkt.

Et sentralt tema i denne avhandlingen er hvordan "natur" har blitt verdsatt i parlamentariske debatter og hvordan argumentasjonen knyttet til potensielle miljøproblemer har endret seg over tid. Heller enn en diakron analyse av hvordan alle verdsettingsprinsippene har endret seg over tid er det særlig verdsettingen av natur, og en potensiell grønn orden, jeg vil forsøke å kartlegge gjennom denne analysestrategien. Dette er tema som belyses ved en diakron analyse av hele serien av politiske debatter i tidsperioden som studeres. En slik analysestrategi bidrar også til å dempe problemet med å gi de eksisterende verdiordenene status som (tentative) analytiske kategorier.

2.2.4 Verdsettingsanalyse av parlamentariske debatter: Kompromisser, begrunnelseslogikker, argumentasjonsrom

Den fortolkningsstrategien som jeg skisserte ovenfor berører også en del andre sentrale analytiske begreper. Selv om det ofte er mulig å bruke enkeltord og enkeltytringer for å koble et argument til en verdiorden, så er en analyse av den kritiske kompetansen og konstruksjonen av begrunnelser og kritikk avhengig av at man ser hele debatten i sammenheng. Som hovedregel vil man da finne at aktørene ikke bare bruker ett vokabular og kommer med meninger som kan knyttes til én enkelt verdiorden. I stedet vil man ofte finne at politiske posisjoner blir begrunnet og gir grunnlag for å fremme kritikk som synes å være basert på en rekke ulike verdsettingsprinsipper og kompromisser mellom dem.

To av kapitlene i OJ er viet muligheten for kompromisser mellom verdiordener (Boltanski og Thévenot 2006:277-346). Kompromisser forstås som situasjoner hvor aktørene "maintain an intentional proclivity towards the common good by cooperating to keep present beings relevant in different worlds, without trying to clarify the principle upon which their agreement is grounded" (Boltanski og Thévenot 1999:374). I OJ tar diskusjonen om dette utgangspunkt i at kompromisser kun inngås mellom to verdiordener. Et eksempel som brukes er termen arbeiderrettigheter (workers rights). Arbeiderrettigheter kan forstås som et kompromiss mellom den kollektive verdiorden (rettighet) og

den industrielle verdiorden (arbeider). Selv om dette kan forstås som et relativt stabilisert kompromiss, påpeker de at alle kompromisser vil være utsatt for kritikk:

The beings gathered together in a compromise situation continue to belong to their word of origin. It is thus always possible to reactivate the clash by relaunching the controversy over the nature of the objects that need to be taken into account in order to conduct a conclusive test (Boltanski og Thévenot 2006:278).

Utgangspunktet er at kompromisser alltid vil være mer ustabile enn rettferdiggjøringer som kun er forankret i én verdiorden. Et kompromiss kan alltid bli kritisert fordi det består av størrelser som hører til ulike verdener. Kompromisser kan stabiliseres ved at verdsettingsprinsippene blir knyttet til standarder, formaliserte regler (eksempelvis rettsregler), inngår i etablert praksis eller institusjonaliseres på andre måter. Kompromisset om arbeiderrettigheter kan brukes for å illustrere dette poenget. At arbeiderrettigheter er et kompromiss som forsøker å forene hensynene i ulike verdiordener kan bli synliggjort i en tenkt konflikt om rettighetene til *fremmedarbeidere*. Som gode arbeidere er de nyttige for den nasjonale velferden, men de er samtidig ikke inkludert som borgere med de rettigheter dette gir dem som arbeidere. En disputt om fremmedarbeidere vil åpne opp igjen for en usikkerhet om det er hensynet til rettferdighet (kollektiv orden) eller nytte (industriell orden) som skal verdsettes. Vi kan tenke oss at konflikter om rettighetene til fremmedarbeidere kan bli forsøkt løst gjennom å fremheve at de også er mennesker, og at de bør ha de samme rettighetene som alle andre borgere. En slik posisjon kan kritiseres fordi dette ikke er borgere, og at det derfor er legitimt å gjøre andre vurderinger (eksempelvis hvor nyttige de er for oss) og så videre. Dette er en ambivalent situasjon, en situasjon som kan knyttes til ulike verdiordener alt etter hvordan den blir forstått – eller forsøkt definert (Boltanski og Thévenot 2006: 278). Utgangspunktet er at alle situasjoner har potensial til slik ambivalens, men tilstedeværelsen av størrelser forankret i kompromisser mellom ulike verdiordener øker potensialet for kritikk.

Dette får frem at perspektivet til Boltanski og Thévenot er tuftet på at mobiliseringen av én verdiorden er rettferdiggjørende. Å mobilisere flere verdiordener, eksempelvis i form av kompromisser mellom to verdiordener, utgjør en relativt sett svakere argumentativ konstruksjon som er mer utsatt for kritikk (Boltanski og Thévenot 2006: 277-292). I en studie jeg tidligere har gjort på stortingsdebatter om mattrygghet (Andersen 2007), fant jeg at det i parlamentariske debatter ofte er slik at stortingsrepresentantene argumenterer ved å vise hvordan en beslutning vil tilfredsstille hensyn til en rekke ulike verdsettingsprinsipper. Det å kunne argumentere for at en bestemt beslutning er den beste, sett i lys av evalueringsprinsippene fra flest mulig verdiordener, synes i utgangspunktet å styrke begrunnelsen for egen politiske posisjon. Perspektivet på kompromisser i OJ passet derfor ikke helt med hvordan stortingsrepresentantene faktisk argumenterte i disse sakene, samtidig som en rekke andre trekk ved den parlamentariske argumentasjonen stemte godt overens med hovedtrekkene i modellen som presenteres i OJ. Selv om stortingsrepresentantene syntes å være svært kompetente til å rettferdiggjøre egne politiske posisjoner, hadde den kritiske kompetansen i parlamentariske debatter noen karakteristiske trekk som ikke stemte helt overens med perspektivet. Jeg fortolket dette som at stortingsrepresentantene prøvde å rettferdiggjøre beslutningene slik at de fremstod som uangripelige. De mobiliserte en rekke verdiordener fremfor å kun fremheve én, nettopp fordi debatten og beslutningssituasjonen de befinner seg i krevde dette av dem.¹⁵

¹⁵ Dette poenget kan også relateres til en diskusjon hos Moody og Thévenot (2000:273-281) om hvordan mobiliseringen av en rekke verdiordener kan forstås. De påpeker at koblingen til én verdiorden er nødvendig for offentlig argumentasjon om offentlige problemer, men at man også "must accept that public involvement and justification are part of a larger sequence of actions, some of which involve instrumental or strategic decisions" (Moody og Thévenot 2000:273-274). Moody og Thévenot bruker dette perspektivet i en komparativ analyse av miljøvernargumentasjon i Frankrike og USA. I denne analysen påpeker de at aktørenes evne til å mobilisere en rekke verdiordener, og å veksle mellom å fremheve ulike verdiordener, er en ressurs for aktørene. Det er således også snakk om å utforske argumentasjonsrepertoaret som er tilgjengelig for aktørene. Samtidig peker de på at en slik veksling eller mobilisering av flere verdiordener kan få dem til å fremstå som vinglete og ... [fotnoten fortsetter på neste side]

Fortolkningen jeg legger til grunn er at denne måten å argumentere på ikke nødvendigvis er uttrykk for et kompromiss mellom verdiordener (selv om den kan være det), men at det som hovedregel er snakk om at én av verdiordenene fungerer som et premiss som avgjør hvordan relevansen av andre verdsettingsprinsipper vurderes. Dersom det er slik at én av verdiordenene som mobiliseres fungerer som et vektingsprinsipp, kan vi si at den premissgivende verdiordenen representerer en *begrunnelseslogikk* (Andersen 2007:119): Aktører som argumenterer ut i fra en begrunnelseslogikk vil kunne vise til relevansen av verdier som er store i flere andre verdiordener, samtidig som hensynet til det som verdsettes i begrunnelseslogikken brukes for å definere i hvor stor grad det skal tas hensyn til størrelser som er viktige i andre verdiordener. Begrunnelseslogikk er et viktig begrep fordi stortingsdebatter ofte er preget av relativt komplekse rettferdiggjøringer. En beslutning vil ofte bli begrunnet med henvisninger til en rekke verdier og verdifulle størrelser, for eksempel med at den ivaretar både rettferdighet, effektiv regulering, og er i tråd med en tradisjon.

Noen av diskusjonene i OJ kan også forstås slik at perspektivet er åpent for at mobiliseringen av én verdiorden også kan betraktes som å ha betydning som det jeg her begrepsfester som en begrunnelseslogikk. Et eksempel er en drøfting de har i forbindelse med presentasjonen av the polity model: "Although the polity model refers only to a single principle of justification, it is a response to the multiplicity of principles without which the world would be an Eden [en tankefigur de introduserer som eksempel på naturlige situasjoner], and it leaves open the possibility of this multiplicity even while assuring the primacy of a single principle" (Boltanski og Thévenot 2006:78). Med andre ord impliserer ikke det å vise til én verdiorden en generell avvisning av andre verdsettingsprinsipper, det kan heller betraktes slik at det er den evige tilstedeværelsen av ulike verdsettingsprinsipper som skaper behovet for å vise til ett enkelt prinsipp i en gitt situasjon. Ved å vise kun til ett prinsipp blir imidlertid rangeringen av andre hensyn tydeliggjort, det fungerer slik som vektingsprinsipp.

Hvilken verdiorden som blir brukt som begrunnelseslogikk kan ofte utforskes gjennom hvordan relevant informasjon formateres, og hvilke testkriterier som brukes for å vekte ulike informasjonskilder. I debatter om begrensning av utslipp av forurensning kan et eksempel være hvordan akseptable utslipp blir målt gjennom analyser av kostnad og nytte. Nøyaktig hvor store kostnader for å rense utslipp - eller hvor store skader på natur og miljø - som er akseptable, kan fastsettes på ulike måter. Reguleringen kan være mer eller mindre streng. For å kunne inngå i en kostnad-nytte analyse er det nødvendig at det etableres måleenheter for kostnadene slik at de kan vurderes opp mot nytte. Nytte vil ofte måles i økonomiske størrelser. Den informasjonen som er relevant vil derfor gjerne ha en form som passer til slike testkriterier. Et slikt rammeverk tillater likevel at man tar hensyn til størrelser som er relevante i andre verdiordener. Eksempelvis kan kostnadene ved å skade særlig berømt og anerkjent natur, eller natur som er grunnlag for tradisjon (Lofotfiske, kulturlandskap), kalkuleres inn ved at natur (eller egenskaper ved den) som er særlig verdifull i lys av slike verdsettingsprinsipper kan vektes opp. Det kan også øke kostnadene om skadene kan hindre andres bruk eller tilgang til naturen (kollektiv orden). I parlamentarisk debatt kan det da vises til at forslaget om regulering tar hensyn til størrelser som er store og viktige i andre verdiordener, dette er testet ut i en kostnad-nytte analyse. Hvilken regulering som lar seg rettferdiggjøre, vil dermed bli knyttet til hvordan slike størrelser lar seg kvalifisere inn i markedets verdiorden. Det er den naturen som det kan settes en pris på som blir verdifull, og hvor streng regulering som behøves eller hvordan andre hensyn skal vektes er knyttet til denne typen kalkulasjoner. I dette eksempelet kan vi derfor si at markedets verdiorden fungerer som et premiss, og hensyn til andre størrelser (tradisjon, opinion, etc.) må formateres slik at de kan gjøres relevant i markedets orden. Selv om markedets verdiorden fungerer som begrunnelseslogikk i dette eksempelet, kan det likevel være viktig for legitimiteten til en politisk posisjon at man kan vise til at forslaget til regulering også tar "tilstrekkelig" hensyn til alle de andre størrelsene som også er verdifulle.

uklare i hva de mener er viktig i en sak. Ut over dette diskuterer de i liten grad hvordan de empiriske funnene kan forstås i forhold til det teoretiske perspektivet som blir presentert i OJ. Silber (2003:438-441) kritiserer dem også for å ikke avklare tydeligere de ulike perspektivene som møtes i denne studien.

I forhold til studier av offentlige debatter mer generelt har analyser av politiske prosesser og parlamentarisk debatter noen særlige kjennetegn som har betydning for hvordan det teoretiske rammeverket kan anvendes. Ofte vil det være slik at den parlamentariske argumentasjonen inngår i en formalisert prosess. Særlig gjelder dette spørsmål som skal munne ut i et vedtak, for eksempel beslutningen om utbygging av et oljefelt eller vedtak om å omregulere utslipp fra petroleumsproduksjon. Fra slike prosesser finnes det en rekke saksdokumenter, ekspertutredninger, stortingsmeldinger og komiteeinnstillinger. Disse representerer et forarbeid før saken kommer opp til parlamentarisk debatt. Med terminologien fra OJ kan vi si at dette kan betraktes som "rapporter" på hva som er situasjonen – "a report in which the beings involved are qualified and their relationship with one another are established" (Boltanski og Thévenot 2006:140). Slike "rapporter" eller beskrivelser av hva som er situasjonen, er ikke bare vesentlige og nødvendige, men de kan også betraktes som innvevd i vurderingen av om en situasjon er rettferdig.

I den originale formuleringen viser rapportbegrepet til hvordan vanlige aktører nødvendigvis må legge til grunn en forståelse av hva som er situasjonen når de vurderer hva som kreves for handlingskoordinasjon. Denne refleksiviteten innebærer at aktørene kan utføre, kognitivt sett, tester på om situasjonen er rettferdig, det vi har definert som realitetstester. Et enkelt eksempel som de selv bruker (ibid.:137) er at det er legitimt på en muntlig eksamen at sensor spør eksamenskandidaten om pensum. Det vil derimot ikke være legitimt for sensor å spørre studenten om forhold som er irrelevant for situasjonen, eksempelvis politisk tilhørighet eller sosial bakgrunn. Tilsvarende vil det være en "forurensning" av testsituasjonen som eksamen representerer om studenten forsøker å gjøre slike relasjoner og egenskaper relevant. Både sensor og student vil like fullt kunne ha slik kunnskap, og ved muntlig sensur vil sensor uansett få et visst inntrykk av studenten som person. Men dette er kunnskap som må fjernes eller i størst mulig grad undertrykkes i en legitim vurdering av hvilken karakter som bør gis, og informasjonen kan ikke legitimt gjøres relevant som begrunnelse for karakteren. Denne typen kognitive operasjoner ligger altså til grunn for begrepet om realitetstester som ble gjennomgått i presentasjonen av verdiordenene. I mange sosiale situasjoner, slik som muntlig sensur, er det tydelig for alle involverte aktører hvilken situasjon de er i og dermed hva slags informasjon som er relevant. Kritiske øyeblikk vil typisk oppstå når det er tvetydig hva som er situasjonen, og dermed hva som er relevant for handlingskoordinering eller for å begrunne handlinger. Begrepet om rapporter på situasjonen viser i denne sammenheng til hvordan situasjonsdefinisjoner blir skrevet inn i vurderingen av hva som er sakens relevante fakta, de bidrar til å definere situasjonen slik at uvesentligheter ryddes av veien: "the beings and objects that cohere in the situation are brought in, activated, and arrayed" (ibid.:138). "Fakta" blir i denne prosessen også tilskrevet verdi og relevans, som gjør dem interessante og betydningsfulle i den aktuelle situasjonen:

A just judgment thus show the two-sided character of the objects and facts that together constitute proof: they are at once objective and capable of being reported in a developed judgment. Things have a real impact on the judgment reached; they may be summoned up and manipulated during a test, and their actual involvement may be challenged during a reconstitution of the facts. However, the way beings involved are arrayed is not defined apart from a report that records them, a transcript that sets down their presence and their relationships. It is impossible to imagine anything like a "pure situation" unrelated to any report (Boltanski og Thévenot 2006:140).

Dette perspektivet på forholdet mellom å rapportere om situasjonens "objektive" fakta og rettferdiggjøring er relevant for studiet av parlamentarisk argumentasjon. Vi kan si at dokumenter som inngår i forarbeidet til slike debatter som hovedregel vil gi en beskrivelse av hva som "egentlig" er situasjonen og forklare hvorfor vedtaket er fornuftig og nødvendig. Slike beskrivelser kan forstås som *situasjonsdefinisjoner*. Det som gjøres relevant i situasjonsbeskrivelser er i det teoretiske rammeverket en viktig del av å mobilisere en verdiorden. Hva som er situasjonen er vesentlig for å etablere ekvivalensrelasjoner og representerer slik realitetstester. Dersom dette gjelder mulig miljøpåvirkning av et oljefelt, kan for eksempel skader på natur beskrives på ulike måter. I en gjennomgang av sakens realiteter kan det for eksempel være gitt beskrivelser som, mer eller mindre implisitt, beskriver naturens monetære verdi, beskriver naturen som grunnlag for mange arbeidsplasser, beskriver naturen som et åsted for et tradisjonelt fiske, og så videre.

Det er rimelig å anta at slike saksforberedende dokumenter vil ha betydning for hvordan stortingsrepresentanter vil argumentere. Representanter som slutter seg til en rapport om hva som er situasjonen og hvorfor et bestemt vedtak er fornuftig, kan vise til de faglige vurderinger fra ekspertrapporter og departementer. Men perspektivet er åpent for at slike situasjonsdefinisjoner også kan utfordres av representantene. Dersom aktørene har motstridende tolkninger av hva som er situasjonen, kan det blant annet skyldes at de tolker de tilgjengelige rapportene ulikt. Aktørene betraktes heller ikke som bundet til å kun vise til de formelle dokumenter i saken. De kan vise til andre eksperter, til alternative vurderinger. Det vesentlige i dette perspektivet er at alternative vurderinger av hva som egentlig er situasjonen også kan underbygges og beskrives som relevante og faktabaserte. Perspektivet antar slik at det er begrenset hvilke situasjonsdefinisjoner som vil bli akseptert som gyldige. Som antydnet i sitatet ovenfor er det vesentlig at relevante saksbeskrivelser kan gis det vi kan kalle epistemisk autoritet, de må kunne hevdes å fange inn relevante fakta på en "objektiv" måte uten å være preget av usikkerhet, preget av et bestemt politisk ståsted eller lignende.

Perspektivet forutsetter altså at det er en sammenheng mellom gyldige situasjonsdefinisjoner og hvilke verdsettinger som legitimt kan fremsettes. Aktørene kan ikke definere situasjonen som hva som helst, og hvordan de definerer situasjonen vil ha betydning for (men ikke determinere) hvordan de kan rettferdiggjøre sin egen posisjon i saken. Derfor kan vi anta at det i en debatt vil være et begrenset antall legitime politiske posisjoner. Perspektivet lar det være et åpent spørsmål hvilke situasjonsdefinisjoner og rettferdiggjøringer som er gyldige, men det *at* det er begrenset hvordan situasjonen kan forstås og rettferdiggjøres er vesentlig. Det innebærer at det i debatter finnes et rom for legitim argumentasjon, et *politisk argumentasjonsrom* (Andersen 2007:123). Når aktørene definerer situasjonen på ulike måter kan vi si at de inntar ulike posisjoner i dette argumentasjonsrommet. Analysen av hvordan aktørene rettferdiggjør sin egen posisjon, og kritiserer andres posisjon, kan derfor forstås som en utforskning av hvordan en posisjon i argumentasjonsrommet faktisk lar seg rettferdiggjøre og gir grunnlag for å kritisere andre posisjoner. Ulike posisjoner kan være knyttet til ulike beslutningslogikker, og perspektivet kan brukes til å utforske hvordan det repertoaret av argumenter (som begrunner egen posisjon og kritiserer andre posisjoner) varierer mellom ulike posisjoner.

Dette gir et relasjonelt perspektiv på debattene. For det første kan den enkelte representant sin posisjon forstås som relasjonen mellom definisjon av situasjonen hun legger til grunn, den rettferdiggjørende argumentasjonen som fremmes og hvordan andre aktører kritiseres. For det andre kan debatten som helhet betraktes som bestående av et sett med (ulike) situasjonsdefinisjoner og rettferdiggjøringer. Dette settet med posisjoner kan brukes for å analysere hva som karakteriserer debatten. Den samlede variasjonen i de posisjonene som aktørene inntar og hvordan de kritiserer hverandre, kan brukes for å kartlegge grensene for det politiske argumentasjonsrommet i en debatt. For eksempel kan det være enkelte posisjoner som er særskilt utsatt for kritikk. Enkelte forståelser av situasjonen kan bli kritisert for å være lite holdbare og enkelte rettferdiggjøringer kritisert for å være uakseptable. Kritikken, hvordan den blir besvart, og hvilke endringer i politiske posisjoner og måter å argumentere på som skjer i løpet av en prosess, kan da brukes for å identifisere hvilke posisjoner som er særlig utsatte for kritikk og som aktørene anser for å være illegitime. Et tilknyttet og tredje hovedpoeng er at en slik relasjonell forståelse av debattene er en måte å analysere hvordan relasjonene mellom posisjonene i en debatt og det politiske argumentasjonsrommet i et sakfelt endrer seg over lengre tid (for et lignende poeng, se Dodier 2005). Endringer i det politiske argumentasjonsrommet i et politisk sakfelt kan analyseres ved å studere en *serie* debatter fra ulike tidspunkt. Dette gir mulighet for å studere årsakene til og dynamikken i slike endringsprosesser.

2.2.5 Forståelsen av politikk og det politiske

Den foregående diskusjonen antyder hvordan perspektivet kan brukes for å forstå endringer i parlamentarisk argumentasjon og knytter prosjektet nærmere en studie av politiske prosesser og prinsipper for parlamentarisk politikktutforming. I OJ blir ikke perspektivet knyttet eksplisitt til rettferdiggjøring i parlamentariske debatter eller for å studere "det politiske systemet" i betydningen det formelle statlige maktapparatet og byråkratiet, slik som departementer og lignende. Analysene i *New Spirit of Capitalism* (Boltanski og Chiapello 2005) og komparative studier av "political cultures

and practices" i USA og Frankrike (Lamont og Thévenot 2000:del III) er eksempler på at Boltanski og Thévenot har brukt perspektivet til å belyse politiske kontroverser, politisk kritikk og endring. De mer teoretiske tekstene har også eksplisitt understreket at perspektivet er ment å omfatte parlamentariske debatter og politiske prosesser. I en diskusjon om hvordan forståelsen av rettferdighet som de legger til grunn skiller seg fra mer filosofiske bidrag, fremhever de:

The situations that lend themselves to the explicit formulation of what is or is not the just thing to do are situations where the decision does not impose itself, where there is no tacit cooperation between acquaintances, nor a violent clash. These are situations where the participants are driven to explain their judgement and to support it by drawing from the resources from the present situation. This situated judgement, in which the concern for justice is caught between the circumstances and the reference to principles of rules, notably corresponds to the moment of applying a regulation, or a policy measure. (Boltanski og Thévenot 2000: 216)

Selv om de her gir en beskrivelse som ligger tett opptil parlamentariske vedtaksdebatter, har ikke Boltanski og Thévenot utviklet perspektivet i retningen av den typen systematiske analyser av parlamentarisk og politisk argumentasjon som jeg legger opp til. Det kan synes opplagt at en analyse som i all hovedsak bygger på parlamentarisk argumentasjon og andre dokumenter som blir gjort relevant i slik argumentasjon, er en studie av "politikk". Det er likevel behov for å klargjøre hvilken analytisk forståelse av "det politiske" og av "politikk" som blir lagt grunn.

Det sosiologiske prosjektet til Boltanski og Thévenot har en eksplisitt målsetning om å utvikle en sosiologi – *politique et morale* – om det politiske og moralske. Forståelsen av hva som er "politisk" er noe spesiell. Det "politiske" viser til vanlige aktørers kritiske kompetanse, evnen vanlige mennesker har til å fremme kritikk dersom de vurderer en situasjon som illegitim og til å finne frem til legitime løsninger på slike situasjoner uten å ty til vold. Når slike situasjoner ofte blir løst, så er det fordi prinsippene for samhandling blir endret når noen kritiserer en situasjon som illegitim. Aktøren(e) forventer at situasjonen skal løses gjennom rettferdiggjøring, og prinsippene innenfor handlingsregimet for rettferdiggjøring blir gjort relevante for samhandlingssituasjonen. Vi kan si at kritikk kan gjøre situasjonen "politisk", i den forstand at kritikken kan gjøre hensynet til det som er allment legitimt og akseptert som relevant for samhandlingen. En hverdagslig situasjon kan altså *bli* politisk gjennom hvilken orientering aktørene har til den. Den analytiske grunnforståelsen i perspektivet definerer derfor "det politiske" som en *særskilt modus for samhandling*. Sosiologien de utvikler viser ikke til "det politiske" som et særskilt felt eller sted, og er derfor ikke forbeholdt det som skjer i formaliserte og avgrensede arenaer for partipolitikk og politisk styring som Parlamentet eller Regjering. Det er heller ikke avgrenset til den eksplisitt offentlige debatten om "politiske spørsmål", i betydningen – "saker som kan eller bør avgjøres av politiske organer". Fremfor å vektlegge en konseptualisering av "det politiske" som en sfære eller sted, vektlegger denne konseptualiseringen politikk forstått som en form for menneskelig aktivitet.¹⁶

Regimet for rettferdiggjøring representerer én av flere måter å samhandle på i hverdagslige situasjoner. Det karakteristiske når en sak behandles av Stortinget, og for så vidt innenfor de arenaene som i hverdagsspråket omtales som "politiske", er at handlingsregimet for rettferdiggjøring normalt er det som ligger til grunn for samhandlingen. Fordi politikk blir forstått som en aktivitet som også vanlige mennesker kan ta del i, er ikke parlamentariske debatter i dette perspektivet i utgangspunktet gitt noen egne kvaliteter. Verdsetningsprinsippene er definert som moralgrammatikalske prinsipper som er tilgjengelig for alle aktørene i et samfunn. Den argumentasjonen som er rettferdiggjørende, antas derfor å være bygget opp på samme måte i Stortingssalen som i samfunnet mer generelt. Det betyr at prosjektet om å utforske hva som er legitim bruk og ødeleggelse av natur kunne vært belyst ved å bruke andre typer offentlig debatt som empiri, som offentlige debattmøter, leserinnlegg i

¹⁶ Skillet mellom konseptualiseringen av "politics-as-activity" og "politics-as-sphere" er inspirert av fra arbeidene til Palonen (2003, 2006).

massemedia og så videre. Selv om datamaterialet mitt er avgrenset til noen spesifikke samhandlingsarenaer, kan derfor resultatene fra analysen hevdes å ha bred gyldighet og belyse hvordan natur generelt blir verdsatt i samfunnet.¹⁷

Når jeg velger å hente datamaterialet fra den politiske og særlig den parlamentariske samhandlingsarenaen, så er det delvis fordi dette er en lett tilgjengelig og svært god kilde for å studere rettferdiggjørende argumentasjon. Aktørene er her underlagt en sterkere begrunnelsestvang enn ellers, og datamaterialet finnes offentlig tilgjengelig for en lang tidsperiode. Formulert på denne måten er avgrensingen av de sosiale samhandlingsarenaene først og fremst pragmatisk ved at dette gjør prosjektet gjennomførbart. Når jeg har valgt å studere de parlamentariske debattene, og de politiske prosessene de inngår i, er det ikke bare av slike pragmatiske årsaker. Det skyldes også at Stortinget er en av det norske samfunnets sentrale arenaer for å fatte bindende kollektive (og i den forstand politiske) beslutninger. Rettferdiggjøringer fremmet i Stortinget representerer ikke "bare" argumentasjon, de representerer begrunnelse for beslutninger med en rekke konsekvenser. Dette er ikke minst tilfellet for det saksfeltet som står sentralt i avhandlingen. Beslutninger om norsk petroleumspolitik har utvilsomt hatt stor betydning for det norske samfunnet. Den analytiske forståelsen av "det politiske" som jeg legger til grunn er derfor også knyttet til en interesse for hvordan disse spørsmålene er blitt håndtert i det norske politiske systemet.

Det ligger derfor en dobbelhet under valget av parlamentariske debatter som utgangspunkt for studien. På den ene siden representerer dette en inngang til å forstå hvordan kollektivt bindende avgjørelser blir rettferdiggjort av stortingsrepresentantene. Representantene er folkevalgte, og kollektivet de må kunne rettferdiggjøre sine beslutninger mot er i prinsippet det norske samfunnet. Rettferdiggjøringene er derfor rettet mot hele det kollektivet som stortingsrepresentantene representerer og retter seg mot hva som er til det beste for felleskapet, slik som beskrevet i OJ. På den andre siden er parlamentet en særskilt arena for å fatte bindende beslutninger. I motsetning til offentlige debatter har heller ikke alle borgere rett til å delta i disse debattene. Politiske og parlamentariske prosesser kan derfor betraktes, som antydnet i enkelte passasjer ovenfor, som potensielt annerledes enn andre samhandlingssituasjoner under regimet for rettferdiggjøring.

Det siste poenget kan forankres i kjernen av det sosiologiske prosjektet til Boltanski og Thévenot, i vektleggingen av aktørenes kritiske kompetanse. Forklaringen på dette krever at vi tar et lite steg tilbake til fundamentet for perspektivet.

Perspektivet vektlegger at det prinsipielt sett er åpent hva aktører vil gjøre relevant i realitetstester og hvordan de gjør det. Handlingsteoretisk er det likevel en forventning om at aktørene, så lenge de søker etter legitimitet, vil forankre sine handlinger i en forståelse av situasjonens realitet. Aktørene må derfor underbygge at forståelsen av situasjonen er gyldig. Aktørene kan ikke anlegge hvilket som helst perspektiv på situasjonen, og de kan ikke ignorere andre aktørers kritikk av den situasjonsforståelse de legger til grunn for sine handlinger. De må forsvare sin situasjonsdefinisjon. Handlingsteoretisk kan dette oppsummeres i at det er viktig for analysen at aktørene både materielt og moralsk er "knyttet" mot verden. "Knyttet" er en knotete formulering, men her er det vanskelig å finne et godt norsk begrep. På fransk bruker Boltanski og Thévenot det flertydige verbet "engager".¹⁸ Det viser både til en moralsk forpliktelse og en sammenkobling av materielle størrelser, som å koble inn et gir, eller å sette en nøkkel i en lås. Ordvalget er forankret i at det i dette perspektivet er helt sentralt å forstå aktørenes

¹⁷ Jeg velger å formulere meg noe forsiktig her. Selv om perspektivet antar at den kritiske kompetansen er likt fordelt og at hva som vil være rettferdiggjørende argumentasjon vil være det samme i "hele samfunnet", kan det argumenteres for at bildet er noe mer komplekst. Deler av det empiriske materialet kan forstås slik at det kanskje er noen forskjeller mellom hvilke verdsetningsprinsipper som brukes i parlamentariske vedtaksdebatter i petroleumssektoren og i andre offentlige debatter. Det kan også argumenteres teoretisk for at den beslutningssituasjonen som Stortingsrepresentantene er i når de begrunner hvilken beslutning som skal tas, er en annen enn den situasjonen vanlige mennesker er i når de vurderer hvilken beslutning som burde ha blitt tatt. Dette er et tema som særlig er gjenstand for drøfting i kapittel 6.

¹⁸ Se særlig Boltanski og Thévenot 1991:163, 168, 286-290.

knyttethet eller engasjement i de situasjonene de er i. Hvordan aktørene materielt og moralsk er innvevd og engasjert i situasjoner hvor de samhandler med andre, gir grunnlag for å analysere hvordan en situasjon både kan skrive seg inn i etablerte rutiner og handlingsregler. Samtidig gir det grunnlag for å analysere hvordan situasjonen brukes av aktørene for å fremme kritikk, for sosial kreativitet og således endring. Denne forståelse av sosial handling gir opphav til motstanden mot å fortolke handlinger som et resultat av sosiale strukturer eller etablerte praksiser, og hvorfor man ikke ønsker å bruke analytiske begrepet som forutsetter dem (disposisjoner, habitus, normer) for å forstå sosial stabilitet. Etter en kritisk diskusjon om Durkheims begrep om "sosiale fakta som ting" utmeisler Thévenot rammene for sin egen posisjon:

The problem may be summarized as follows. The category of "social norm" closely follows the definition of the social; but the social also supports objectivity; hence, the sociological avatar of the good happens to be very similar to sociological objectivity so that both categories are easily collapsed into the single core notion of "social". Therein lies the problem. This reduction obliterates the main tension that human beings have to resolve and which I view as the basis of all regimes [regime viser her til handlingsregime]. This general tension is between some kind of good which governs the intervention and some sort of response that comes back to the agent from reality. I employ the term engagement precisely because it captures the link between these two orientations. When used in theories of practice, it usually signifies a material adjustment with the world. But it has a second acceptance which points to a moral or political covenant. This second aspect makes explicit the agent's commitment to some kind of good. I contend that the kind of pragmatic articulation between the two orientations, the engaged good and the engaged reality, is what makes for the force of each regime. (Thévenot 2001:60)

Analysen av aktørens engasjement mot verden i både materiell og moralsk forstand er således i kjernen av det sosiologiske prosjektet. Spørsmålet er så om det empiriske utgangspunktet for denne studien, parlamentariske debatter og tilhørende politiske prosesser, er rimelig å stille opp noen særskilte forventninger: Finnes det et særskilt parlamentarisk engasjement? Selv om betydningen av *ulike former for engasjement* er diskutert i OJ (Boltanski og Thévenot 2006:kap.5), har dette aspektet ved perspektivet særlig blitt videreutviklet av Thévenot de siste tiårene. Han har i en rekke publikasjoner utforsket en "vertikal" pluralitet av slikt engasjement, fra de mest lokale og personlige koblinger mot verden, til prinsippene for generalitet i handlingsregimet for rettferdiggjøring (Thévenot 2001, 2006, 2007, 2012, 2014b). Sentralt i disse arbeidene er en spesifisering av mangfoldet i *måter* aktører kan være "engasjert i " eller er "koblet på" verden:

First, 'engagement' emphasizes the person's dependence on the environment she relies on while grasping it by means of a certain cognitive format. Second, the term refers to a quest for a guaranteed good (as in the engagements of marriage or a contract) that makes it possible to assess what is relevant to know. Relevant things are the equivalent of pledges that guarantee the good that fuels each regime as it follows its own dynamic. Characterizing engagements enables us in turn to shed light on the figure of the agent, instead of positing it. [...] The *good* that engagement with the world aims to *guarantee* orients how reality is grasped and specifies the *format* of what constitutes *information*. An engagement lends itself to *communication* of varying scope depending on the format; the place and use of *language* also vary by format. It is from his dependence on an *engaged* environment that the agent derives his *capacity*, understood as the *power* to maintain that engagement. (Thévenot 2007:415[original kursivering])

Den grunnleggende ideen er altså at *ulike former for engasjement* er knyttet til ulike "cognitive formats" som karakteriserer aktørens "access to reality" (ibid.). Denne presiseringen kan brukes for å fremheve noen dimensjoner ved politiske prosesser og parlamentariske debatter som skiller dem fra andre former for disputt innenfor handlingsregimet for rettferdiggjøring. Dette kan også leses som en utdyping av dobbeltheten i min interesse for parlamentariske debatter (uttrykt ovenfor), fordi diskusjonen her vil differensiere mellom et parlamentarisk engasjement og det engasjementet som perspektivet forventer fra "vanlige" aktører i samhandlingsregimet for rettferdiggjøring.

For det første tenker jeg da på hvordan relevant informasjon (jf. sitatet over) for parlamentariske debatter ofte er forankret i formelle politiske prosesser. Den parlamentariske beslutningsprosessen er kjennetegnet ved at aktørene som hovedregel, men ikke alltid, viser til sakens fakta slik den fremkommer i dokumenter med en formell status: i stortingsinnstillinger, stortingsmeldinger,

proposisjoner, offentlige utredninger. Slike dokumenter er basert på *en formell formatering av relevant informasjon* som blant annet skal sikre at ikke private interesser, feilaktige opplysninger og lignende får betydning. Ytringer fra enkeltpersoner eller organisasjoner kan selvsagt være relevante, men disse må typisk kvalifiseres gjennom en særskilt kvalitetssikringsprosedyre. I en åpen offentlig debatt vil det også finne sted en kontinuerlig kvalitetssikring, men sammenlignet med en politisk prosess innrettet mot å fatte et vedtak, er kvalitetssikringen i mindre grad formalisert.

Det andre poenget er derfor at *systemene* for å sikre formell formatering av relevant informasjon er relevante for analysen av parlamentariske debatter. For politiske prosesser handler dette for eksempel om systemene for kvalitetssikring av informasjon som gjøres av embetsverk, departementer og direktorater. Ikke minst blir etableringen av mer eller mindre faste prosedyrer for å kvalitetssikre relevant informasjonen på et sakfelt viktig for å gripe den parlamentariske argumentasjonen når sakene kommer til debatt. Samtidig bidrar det analytiske utgangspunktet, parlamentarisk argumentasjon, til at det kan utforskes om andre fakta – kanskje fra andre kvalitetssikringsinstanser – også gjøres relevant av stortingsrepresentantene. Hvordan dette arter seg i norsk petroleumspolitik er i denne sammenheng et empirisk spørsmål. Jeg legger ikke opp til noen omfattende studie av byråkratisk og politisk organisering, eller å studere alle underliggende policyprosesser. Dette kunne selvsagt vært relevant og interessant, men blir for omfattende. Strategien er istedenfor å ta utgangspunkt i den parlamentariske argumentasjonen og deretter nøste opp i hvordan relevant kunnskap har blitt formatert. Slike prosesser vil bli utforsket for å forstå hvordan de (eventuelt) muliggjør rettferdiggjørende argumentasjon. Særlig når det skjer en reformatering, en endring, i hva som er relevant informasjon, vil slike prosesser være viktig å utforske.

Det tredje poenget som kan løftes frem som særskilt for en parlamentarisk påkobling til verden, er makten og plikten til å fatte bindende beslutninger med praktiske konsekvenser for et definert kollektiv i nåtid og fremtid. Handlingsregimet for rettferdiggjøring er generelt knyttet til situasjoner som angår tredjeparter, til det som er felleskapets beste. Aktørene er her "oriented by demands of a public order, since the evaluation must be valid for a third party and characterized by generality and legitimacy" (Thévenot 2007:417). Det spesifikke ved et parlamentarisk engasjement er altså *ikke* at rettferdiggjøringene må være legitime for aktører som ikke direkte er tilstede i situasjonen. Det spesifikke ligger heller i at *rettferdiggjøringene er knyttet til faktiske beslutninger som alltid er rettet mot slike tredjeparter og kan antas å ha virkninger for kollektivet*. Poenget er da at de rettferdiggjøringene som studeres ikke bare kan sees som løsning på situasjonen parlamentsmedlemmene er i, som en løsning for aktørene i parlamentet. Rettferdiggjøringene og beslutningene har virkninger og tas på vegne av Norge, for befolkningen i Norge. Parlamentariske beslutninger har derfor en spesifikk *romlig dimensjon* som potensielt kan skille dem fra andre offentlige disputer.

De kan også forstås som å ha en spesifikk *temporal dimensjon* fordi beslutningsmakten og beslutningsansvaret gjør det parlamentariske engasjementet fremtidsrettet. Ulike fremtider kan realiseres gjennom de beslutningene som tas. Parlamentariske rettferdiggjøring er slik ikke bare rettet mot å løse uenighet i situasjonen man er i, de er også rettet mot å skape fremtider som er til det beste for felleskapet. Den temporale dimensjonen innebærer at også utsettelse og ikke-beslutninger kan ha virkninger for hele kollektivet. Det siste poenget viser også til at parlamentet som beslutningsarena er en (relativt sett) permanent arena med ansvar for en serie med beslutninger, som strekker seg i tid. Denne serien med tidligere beslutninger, for eksempel om hvordan petroleumsnæringen skal reguleres, vil være en del av situasjonen når parlamentet skal fatte en ny beslutning om temaet. Et parlament er slik koblet på verden, også gjennom sine tidligere beslutninger.

Denne diskusjonen antyder, på et ganske abstrakt nivå, hvordan det teoretiske rammeverket jeg har presentert, kan gi et særegent fundament for å studere politiske argumentasjon. Selv om diskusjonen om hvordan politikk kan forstås fra dette perspektivet er abstrakt, er den samtidig analytisk relevant for hvordan parlamentariske ytringer kan fortolkes. Diskusjonen har antydning av de dimensjonene som det kan være verdt å ha særlig oppmerksomhet rettet mot når parlamentarisk argumentasjon skal fortolkes.

Det har de siste årene også pågått en faglig debatt om hvordan perspektivet fra OJ kan kobles mot politisk teori, særlig mot mer velkjente perspektiver innenfor normativ politisk teori. Utgangspunktet har som hovedregel vært at den teoretiske forståelsen av politikk er uavklart og underutviklet i OJ (ofte hentet fra en kritikk fremmet i Ricœur 1994), men at perspektivet har interessante berøringspunkter og kan brukes til å utvide perspektivene til eksempelvis Rawls, Arendt, Castoriadis og Honneth.¹⁹ Denne litteraturen har i liten grad bidratt med analytiske begreper eller perspektiver som lar seg koble til det *analytiske* rammeverket som jeg har lagt vekt på å utvikle i dette kapitlet.

Mer indirekte kan imidlertid enkelte dimensjoner ved avhandlingen være relevant for slike tema, og kanskje særlig hvordan grensene for "det politiske" etableres og endres. Dette er verdt å trekke frem fordi avhandlingen bidrar til en historisk-sosiologisk analyse av hvordan miljø og natur har blitt etablert som politikk, hvordan bruk av natur og håndtering av miljøproblemer har blitt et politisk saksfelt. Selv om analysen særlig konsentrerer seg om ett saksfelt (petroleum), gir den samlet mulighet for å diskutere evnen det politiske systemet har hatt til å håndtere "miljøproblemer" som en kategori av (relativt sett nye) samfunnsproblemer. De historiske og til dels detaljerte analysene vil belyse hvordan problemer ved natur og miljø har blitt til problemer som blir ansett for å være politiske. Hvordan ble slike problemer først gjort relevant for parlamentet? Hvordan skiller den første responsen til parlamentet seg fra de vi kan observere i dag? Slike spørsmål er i denne sammenheng tett knyttet til hvilke rettferdiggjøringer som på ulike tidspunkt og i ulike situasjoner har blitt forstått som legitime. Dette handler derfor om hvordan politiske systemer responderer og evner å ta inn over seg nye kollektive problemer. Etablering av en eventuell ny "grønn" verdiorden vil i denne sammenheng kunne forstås som uttrykk for at verdsettingsprinsippene i de eksisterende verdiordenene ikke gir grunnlag for legitime kollektive beslutninger.

Perspektivet som så langt er presentert har, i alle fall tilsynelatende, en rekke fellestrekk med tradisjonen fra den språklige- og argumentative vendingen innenfor studiet av "policymaking" (se for eksempel Fischer og Forester 1993; Fischer og Hajer 1999; Hajer 1995; Rein og Schön 1993; Schön og Rein 1994). Politiske beslutningsprosesser og politikktutforming blir i den tradisjonen studert som en fortolkende prosess hvor de involverte aktørene gir mening til verden rundt seg. Politiske prosesser handler i dette perspektivet ikke bare om å løse politiske problemer, men blir studert i lys av hvordan fortolkende prosesser fører til (re) definisjonen av hva som ansees for å være et "politisk problem". Perspektivet jeg legger til grunn har flere fellestrekk med en slik tilnærming, men skiller seg fra denne tradisjonen på særlig to områder. For det første tar disse studiene som regel i bruk et sosialkonstruktivistisk eller diskursteoretisk perspektiv hvor man antar at aktørenes opplevelse av verden fortolkes gjennom en sosial ramme (Entman 1993, Rein og Schön 1993). Det teoretiske rammeverket jeg anvender legger større vekt på å studere hvordan rammer blir definert og redefinert av aktørene. Enkelt sagt blir det da vel så viktig å studere prosesser som bidrar til å skape eller redefinere en "ramme", som å studere anvendelsen av en fortolkningsramme. Denne forskjellen kan knyttes til det handlingsteoretiske grunnlaget for en sosiologi om kritikk, hvor aktørenes kritiske kompetanse og refleksivitet står sentralt. Den andre hovedforskjellen er knyttet til at materialiteten og objektene i argumentasjonssituasjonen utgjør både en vesentlig ressurs og begrensning for aktørene. Disse dimensjonene ved perspektivet jeg velger å anvende er ikke minst viktig for den typen historisk analyse den åpner opp for. Dette blir belyst mer detaljert i neste del.

¹⁹ Dette er hovedtema for et nummer av tidsskriftet *European Journal of Social Theory* (2011, vol 14, nr.3), bidragene i del VI i Susen og Turner (2014), samt for Honneth (2012:98-118). Boltanski tar også opp denne tematikken i siste del av *On Critique* (Boltanski 2011), se også diskusjonen i Blokker (2014).

2.3 Fra talehandlinger i Stortinget til en historisk-sosiologisk studie av hvordan natur blir gjort regjerlig

2.3.1 Forminvestering

Aktørenes rettferdiggjøringer innebærer at de etablerer ekvivalensrelasjoner mellom den spesielle situasjonen og allmenngyldige prinsipper for rettferdiggjøring. Argumentasjonen er dermed situert ved at det er begrenset hvilke ekvivalensrelasjoner det er mulig å etablere i en bestemt situasjon (Boltanski og Thévenot 1999:361; 2006:131). Gjennomgangen av hvordan natur kan inngå som relevant objekt i de ulike verdiordenene illustrerer imidlertid hvordan perspektivet er åpent for at en "ting", kan anta ulike former. Et bestemt naturobjekt, som petroleum, kan for eksempel betraktes som en vare som bør selges til høyest mulig pris, som en ressurs som bør utnyttes effektivt, eller som en del av kollektivets felles eiendom. Relasjonen til slike naturobjekter er derfor heller ikke selvsagt. Dette gjør det ikke bare interessant å stille spørsmål ved hvilke beskrivelser av objekter og relasjoner som stortingsrepresentantene tar i bruk. Det gjør det også relevant å utforske hvorfor det er akkurat disse betraktningssmåtene som blir gjort relevant i den bestemte situasjonen, og hvordan dette er relatert til hvordan posisjonen man inntar i debatten blir rettferdiggjort. Petroleum kan jo hevdes å være relevant på flere ulike måter, hvordan petroleum eller andre aspekter ved en situasjon blir betraktet og klassifisert har slik en kognitiv dimensjon. Hvordan det fremstår som naturlig å betrakte et objekt betraktes her ikke som et direkte resultat av objektenes egenskaper, men som et resultat av et sosialt fortolkningsarbeid. Boltanski og Thévenot bygger på begrepet "forminvestering" (investments in forms) for å koble samme aktørenes kategoriseringer og mulige rettferdiggjøringer (Boltanski og Thévenot 2006:8; Thévenot 1984, 2002).

These [investments in forms] are procedures which treat people and objects in homogeneous ways across contexts. [...] For instance, statistical categories, job evaluation scales, or occupational names create equivalences between human beings while establishing norms of measurements, standards or properties that make entities similar. An 'investment in form' is costly and demands negotiation, but the cost may be offset by 'returns' in co-ordination which depend on the extension of its domain within which it is accepted. In this work cognition was linked to co-ordination. Objects and objectivity offer strong mediations in making this link. The argument runs so: different 'investments of forms' generate different 'forms of the probable', different constraints on what can be proved and offered as relevant evidence. (Thévenot 2002: 56-57)

Begrepet om "form" viser til hvilke egenskaper ved objektet eller fenomenet som aktørene vurderer som relevant når det blir klassifisert. Henvisningen til "investering" er knyttet til at enighet om klassifisering mellom aktørene kan betraktes som resultatet av et sosialt arbeid som er krevende og som ofte skjer over lengre tid. Et godt eksempel på forminvestering er etableringen av statistiske kategorier. En slik kategori krever entydige regler for hvilke egenskaper ved det som måles som skal avgjøre hvordan enheten skal klassifiseres. Begrepet kan imidlertid anvendes mer generelt om det sosiale arbeidet som ligger bak etableringen av konvensjoner. Når klassifiseringen av objekter i en sosial situasjon, som stortingsdebatter, fremstår som opplagt, kan det derfor forstås som resultatet av slikt arbeid. Dette perspektivet knytter analysen av hvilke verdiordener aktørene bruker i en spesifikk beslutningssituasjon, til det sosiale forminvesteringsarbeidet som har skjedd før denne situasjonen. Det gjør det mulig å analysere hvordan argumentasjonen i en bestemt beslutningssituasjon er forankret i forminvesteringsarbeid, og i den forstand hvordan slike prosesser, i varierende grad, preger beslutningssituasjonen. Etableringen av nye verdiordener, eller endringer av eksisterende, blir i dette perspektivet forminvestering av svært stort format.

Dette tydeliggjør at perspektivet ikke bare kan belyse rettferdiggjørende argumentasjon i enkeltdebatter. Forminvestering bidrar til å etablere konvensjoner, og debattene er sentrale elementer i slike prosesser. I slike situasjoner tar aktørene konvensjonene i bruk, endrer dem så de passer til situasjonen, eller foreslår hvorfor etablerte konvensjoner ikke passer til situasjonen. Wagner (2001:107-108) konkluderer derfor med at "such research may then result in identifying social conventions that have a wide spatiotemporal extension and may thus fit a standard definition of 'institution' ". Det som er særlig fruktbart med dette perspektivet er at det representerer en kobling

mellom studiet av enkeltaktørers argumentasjon i enkeltdebatter, og historiske endringsprosesser. Det arbeidet aktørene utfører for å løse et kritisk øyeblikk vil være knyttet opp mot eksisterende klassifikasjonskategorier. De kan bygge videre på disse, eller de kan forsøke å skape nye klassifikasjoner, regler og konvensjoner. Kriteriene for kategorisering brukt av aktører på mikronivå kan på denne måten vokse seg store, ved at aktørenes kategorisering knyttes opp mot dannelsen av generelle klassifikasjonskriterier, regler og konvensjoner på makronivå. Dette gjør at teorien kan belyse hvordan institusjoner og konvensjoner på makronivå skapes og gjenskapes.

Her ligger det en klar kobling til *historiske* analyser av forminvesteringsarbeid. Det empiriske grunnlaget er i denne sammenhengen en serie med parlamentariske debatter hvor analysene av (språk)handlingene til enkeltaktører står sentralt. Analysen av hele serien med debatter kan så brukes for å studere variasjon og endring som finner sted over tid. Eksempelvis ved å analysere endringer i den rettferdiggjørende argumentasjonen, hvilke verdiordener som blir brukt og hvordan de blir gjort relevante. Slike analyser legger et grunnlag for å utforske det forminvesteringsarbeidet som finner sted. På den måten kan analyser av hva enkeltaktører gjør og sier i debattene bli knyttet an til mer makrososiale forhold, eksempelvis hvordan vitenskapsbasert ekspertise²⁰ om miljøproblemer, etablering av prosedyrer og standarder for å måle miljøproblemer og så videre, gir grunnlag for at miljøproblemer og petroleumsressurser blir forstått på en bestemt måte. Det gir også et teoretisk perspektiv på hvordan ulike forståelser av de involverte objektene kan gjøres relevant, for eksempel hvordan ekspertkunnskap kan knyttes til *hvordan* miljøpolitiske beslutninger blir begrunnet. Det representerer slik også et blikk som kobler sammen produksjonen av realiteter ("fakta") med rettferdiggjøringer for beslutninger ("politikk").

Den historisk-sosiologiske dimensjon som jeg skisserer her er lite vektlagt i OJ, men kan knyttes til en ganske omfattende og for en stor del fransk historisk-sosiologisk fagtradisjon som prosjektet til Boltanski og Thévenot springer ut i fra (se gjennomgang i Desrosières 2011). I denne tradisjonen har mange studier konsentrert seg om etableringen av *sosiale klassifikasjonskategorier* og statistikk. Interessen for slike *prosesser* springer ikke minst ut i fra at dette kan betraktes en analytisk strategi for å analysere det sosiale arbeidet som kreves for å skape eller produsere "sosiale fakta". Desrosières (1998:1) viser eksempelvis til fenomener som arbeidsledighet, inflasjon, fattigdom, fertilitet og argumenterer for at de kan forstås som "inscribed in routinized practices that, by providing a stable and widely accepted language give voice to the debate, help to establish the reality of the picture described". Et viktig poeng for Desrosières, og denne tradisjonen, er at den *realiteten* som arbeidsledighet og så videre måler kan bli gjenstand for debatt. Det kan skje på to måter. For det første kan slike debatter handle om hvorvidt arbeidsledighet egentlig er målt korrekt. En slik debatt handler ikke om realiteten til fenomenet, men om *hvordan* det måles. Et fenomen, som arbeidsledighet blir da (implisitt) behandlet som et fenomen som eksisterer uavhengig av hvordan det måles. For det andre kan slike debatter omhandle selve begrepet arbeidsledighet. *Hva fenomenet egentlig er*, vil ha betydning for hvordan det kan og bør måles. Slike debatter handler derfor om, ofte implisitt, hva som er den relevante realiteten til fenomenet. Den ene formen for debatt tar fenomenet for gitt, den andre handler om hva fenomenet "egentlig er".

Desrosières argumenterer for at bevegelsen mellom disse to måtene å knytte an til verden på bør være et sentralt studieobjekt – "it is difficult to think simultaneously that the objects being measured really do exist, and that this is only a convention" (ibid.). Her spiller han åpent på Durkheims velkjente metoderegulering om at sosiologien bør betrakte sosiale fakta som ting. Desrosières påpeker at det er uklart hvorvidt dette er ment som en beskrivelse av virkeligheten eller et metodologisk valg – om hovedpoenget er at sosiale fakta faktisk *er* ting, eller om sosiologer bør *betrakte dem som om de var*

²⁰ I avhandlingen brukes formuleringen "vitenskapsbasert ekspertise" eller "vitenskapsbasert ekspertkunnskap" for å vise til kunnskapsformer som aktørene jeg studerer definerer som vitenskapelig, forskningsbasert og objektiv. Jeg formulerer meg slik fordi det ofte kan være uenighet mellom aktørene om hva som er vitenskapelig, eller om en posisjon lar seg begrunne i vitenskapelig kunnskap. Se diskusjon hos Brante (1993).

ting. Det som gjør denne redegjørelsen relevant og viktig for den analytiske strategien i mitt prosjekt, er at det er en viktig grunn for hvorfor jeg vektlegger den historiske dimensjonen. For Desrosières er denne problematikken avgjørende for å argumentere for hvorfor et historisk perspektiv er viktig: Historiske analyser kan vise hvordan sosiale fakta *blir* til realiteter, og *hvordan* de derfor fremstår som realiteter på et gitt tidspunkt: "By replacing the question of *objectivity* with that of *objectification*, one creates the possibility of viewing this contradiction in another way. Reality appears as the product of a series of material recordings" (Desrosières 1998:12 [original kursivering]). Han går videre med å påpeke at generaliteten til slike målinger av "realiteten" kan variere. Høy generalitet viser til målinger som er basert på veletablerte "conventions of equivalence", som igjen er et resultat av "broader investment". Jo større generalitet en måling har – "the greater the reality of the product" (ibid.).

Analysene av stortingsdebatter brukes i denne sammenheng som et utgangspunkt for å utforske *hvordan ulike former for forminvesteringsarbeidet er relevant for å gripe historiske endringer i parlamentariske rettferdiggjøringer*. Fordi saksfeltet er knyttet til hvordan natur og miljøproblemer er blitt gjort relevant, handler dette om den sosiale, eller den parlamentariske om man vil, relevansen til natur. Mens tradisjonen fra Desrosières har konsentrert seg om etableringen av klassifikasjonssystemer for *sosiale fenomener* (arbeidsledighet), handler analysene i avhandlingen om etablering av klassifikasjonssystemer for "naturlige fenomener". Eksempelvis om prosessen som fører til at virkning et forurensende stoff har på torsk, blir klassifisert som uakseptabel forurensing. En klassifikasjon som så i neste omgang kan få betydning for parlamentariske debatter. Her antyder perspektivet til Desrosières at det er viktig å gripe prosessen som fører til at dette stoffet blir klassifisert som forurensende (jf. henvisningen til "series of material recordings" i sitatet ovenfor). Denne prosessen kan forstås som en gradvis endring i generaliteten til slike målinger. Konvensjoner om at man skal måle utslipp og *hvordan* man skal gjøre det, samt etablering av standarder og systemer for slike målinger av "realiteten", er viktig for å gripe objektiviseringsprosesser som kan skape nye *politiske realiteter*.

Det er rimelig å anta at slike prosesser vil være tett knyttet til vitenskapsbasert ekspertise og hvordan de gjøres relevante for faglige forvaltningsprinsipper og eksempelvis forskrifter som regulerer utslippsgrenser. Men som jeg har beskrevet tidligere, er startpunktet for analysen de parlamentariske debattene. Gjennom disse vil debatter om hva som er realiteten og hvordan den skal måles bli synliggjort, eksempelvis som politiske kontroverser om en type forurensing er akseptabel eller uakseptabel. Fordi perspektivet vektlegger det kontingente i "kritiske øyeblikk" bør ikke formålet med en slik historisk analyse forstås som å identifisere en underliggende logikk som er gitt (eller verre – determinert) av en enkel lineær kronologi. Det er heller snakk om å historisere serien med kritiske øyeblikk, fortolke grunnlaget for de enkelte situasjonsforståelsene og rettferdiggjøringene inn i deres samtid. En slik *temporalisering gir mulighet for å diskutere hvordan verdsettingsprinsipper, beslutningslogikker og det politiske argumentasjonsrommet i norsk petroleumspolitik og miljøpolitikk har endret seg over tid* – og hvordan denne endringen er knyttet til endringer i vitenskapsbasert ekspertise og måleteknologier.

Når jeg ovenfor understreker at analysen ikke bør leses som en kronologi er det også uttrykk for hvilken type historisk analyse jeg ønsker å bidra til, og som jeg anser som metodologisk og teoretisk gjennomførbar. I den påfølgende analysen forfølger jeg de oljepolitiske debattene kronologisk, fra 1960-tallet og frem til i dag (kap.3,5,7, 8 og 9). Disse analysene er imidlertid brutt opp av to analysekapitler som både bryter den kronologiske fremstillingen, og som utforsker andre dimensjoner i lys av de oljepolitiske debattene (kap.4 og 6). Jeg har valgt å disponere materialet slik for å balansere ulike hensyn. På den ene siden bidrar en kronologisk fremstilling av de oljepolitiske debattene til å gjøre det lettere å forfølge utviklingen innenfor dette sakskomplekset. Problemet med en utelukkende kronologisk fremstilling er at analysen kan stå i fare for å fremstå som et selvforklarende narrativ, hvor analysen implisitt bygger på en historisk kausalitet som bare er "avdekket". Grunnlaget for den oljepolitiske kronologien er selvsagt ikke en innsamling av fakta som så er blitt skrevet ut: den bygger på et teoretisk blikk på de historiske dataene og bør forstås som det Philip Abrams omtaler som en "an interpretative arrangement of facts" (Abrams 1982:310). Den oljepolitiske kronologien må i dette perspektivet forstås som forankret i den fortolkningen som det teoretiske perspektivet har muliggjort. Abrams argumenterer derfor for at det er vesentlig at historisk-sosiologiske analyser ikke fremlegges

som historiske narrativ, men som "what it is, an argument related to theoretical design rather than a story naively accomplishing an inarticulated sense of it" (ibid.). Han tilbyr ingen enkel oppskrift på hvordan analysene ideelt sett bør legges opp, men vektlegger heller at dette bør betraktes som en vesentlig begrensning i historisk-sosiologiske analyser:

Theory must work on the empirical without either dominating or being dominated. At the same time, at any given moment in the course of the theoretical and empirical work the empirical will be deeply contaminated by theory and theory will be deeply contaminated by the empirical. A difficult problem. (Abrams 1982:333)

Abrams argumenterer således for at spenningen mellom historiske narrativ og teoretisk informerte analyser må drøftes eksplisitt og brukes for å skape en balanse som sikrer leseren innsikt i hvilke vurderinger som ligger til grunn for de konklusjonene som trekkes. Dette er en metodologisk inngang til avhandlingens historiske dimensjon som jeg har tilstrebet å arbeide etter, og som har ledet til at den kronologiske analysen av oljepolitikken utvikling er brutt opp og forsøkt sett i lys av de dimensjonene som blir analysert i kapittel 4 og 6.

2.3.2 Governmentality

Forminvesteringsbegrepet som jeg beskrev ovenfor, har teoretisk slektskap med governmentality-tradisjonen som er inspirert av de senere arbeidene til Foucault (Dean 2009; Foucault et al. 1991). Begrepet governmentality kan oversettes til styringsmentalitet: hvilke tankemåter er det som gjør noe styrbart eller regjerlig. Begrepet om mentalitet viser altså ikke til hvordan noen tenker, som i ideologi eller idehistorie, men til "the changing shape of the thinkable" (Gordon 1991:8). Perspektivet er særlig relevant fordi det eksplisitt er rettet mot å forstå formene for politisk styring og styringsmentaliteter i moderne samfunn og fordi det gir empirisk relevante og analytisk fruktbare begreper som i mindre grad er dekket av perspektivene som så langt er gjennomgått.²¹

La oss starte med å utforske det teoretiske slektskapet. I en artikkel fra 1992 diskuterer Rose og Miller sentrale dimensjoner ved tilnæringsmåten:

The 'representation' of that which is to be governed is an active, technical process. Government has inaugurated a huge labour of enquiry to transform events and phenomena into information: births, illnesses and deaths, marriages and divorces, levels of income and types of diet, forms of employment and want of employment. [...] By means of inscription, reality is made stable, mobile, comparable, combinable. It is rendered in a form in which it can be debated and diagnosed. Information in this sense is not the outcome of a neutral recording function. It is itself a way of acting upon the real, a way of devising techniques for inscribing it in such a way as to make the domain in question susceptible to evaluation, calculation and intervention. (Rose og Miller 1992:185)

Begrepet om inskripsjon blir i denne diskusjonen knyttet både til arbeidene til Latour (1987) og artikkelen til Thévenot (1984) om forminvestering. Inskripsjon viser her til hvordan noen aspekter ved virkeligheten blir fremhevet, slik at den blir styrbart. Oppmerksomheten rettes mot de aktive prosessene som skaper de objektene som skal regjeres, om hvordan realiteten blir gjort regjerlig. Slike prosesser inngår i det de omtaler som "technologies of government", som på norsk kan oversettes til politiske teknologier eller styringsteknologier. Dette begrepet er særlig relevant i denne sammenheng ved at det retter oppmerksomheten mot hvordan noe blir gjort synlig og relevant i en situasjon. Hva som er synlig vil ha betydning for rettfærdiggjørende argumentasjon. Hvordan natur blir gjort synlig, i hvilken form den blir beskrevet eller målt (som vare, sårbar, grunnlag for arbeidsplasser, osv.) vil ha betydning for hvordan man kan begrunne en legitim politikk. Mens forminvesteringsbegrepet særlig er

²¹ Arbeidene til Foucault kan tolkes på ulike måter. Perspektivet hans endret seg i løpet av forfatterskapet og det er variasjon innen governmentality-tradisjonen for hvordan begreper blir anvendt. Jeg forsøker ikke å gi noen helhetlig presentasjon her, men er altså særlig inspirert av de bidragene som blir sitert i hovedteksten, samt Bevir (2010) og Lemke (2007, 2015).

knyttet til etableringen og stabiliseringen av kategorier, er altså governmentality tradisjonen tettere knyttet til studier av alle de ulike måtene som bidrar til at verden kan gjøres regjerlig eller styrbar. Særlig to aspekter gjør denne tilnæringsmåten svært relevant for de historisk-sosiologiske analysene av forminvesteringsprosesser som jeg skisserte ovenfor. For det første forståelsen av politisk makt som ligger i perspektivet, og for det andre betydningen av vitenskapsbasert ekspertkunnskap for å gjøre kollektive problemer styrbare

Perspektivet problematiserer forståelser som utelukkende ser på makt som noe enkeltaktører eller institusjoner har, og som så utøves. Dette er forankret i de senere arbeidene til Foucault som problematiserer moderne (i kontrast til førmoderne) styringsformer, og tilbyr et empirisk relevant perspektiv på "staten" og "styring".

[...] the state can be seen as a specific way which the problem of government is discursively codified, a way of dividing a 'political-sphere', with its particular characteristics of rule, from other 'non-political spheres' to which it must be related, and a way in which certain technologies of government are given a temporary institutional durability and brought into particular kinds of relations with another. Posed from this perspective, the question is no longer one of accounting for government in terms of 'the power of the state', but of ascertaining how, and to what extent, the state is articulated into the activity of government: what relations are established between political and other authorities; what funds, forces, persons, knowledge and legitimacy are utilized, and by means of what devices and techniques are these different tactics made operable. (Rose og Miller 1992:177)

Sitatet illustrerer hvordan politisk makt blir forstått som desentrert: makt betraktes ikke som et fenomen som springer ut i fra en "kjerne" som handler for å forsvare bestemte interesser. Evnen til å styre blir ikke forstått som forankret i en "politisk sfære", men som et fenomen som må gripes gjennom å studere styringsteknologier. Dette perspektivet kan relateres til studiet av forminvestering og mobiliseringen av verdiordener. Som drøftet er både forminvestering og verdsetting nært knyttet til hvilke situasjonsdefinisjoner som aktørene anser som gyldige. Governmentality-tradisjonen fremhever betydningen av å studere *prosessene* som fører til at noen situasjonsdefinisjoner fremstår som gyldige, og som kanskje fører til at noen begrunnelseslogikker blir sentrale i et saksfelt. Slike prosesser kan forstås som desentraliserte maktprosesser. Dette er en dimensjon ved styringsmakt som passer inn i de andre delene av dette prosjektet.

Dette gir analysene et maktteoretisk fundament som passer inn med tilnærmingen som en sosiologi om kritikk legger opp til. Samtidig bør det understrekes at parlamentariske prosesser og debatter er kjennetegnet av flere former for makt, og mange av disse vil i mindre grad bli forsøkt belyst i analysene. For eksempel er parlamenter preget av numerisk makt, hvor eksempelvis størrelsen til politiske partier (målt i antall representanter) gir dem varierende innflytelse over behandlingen av en sak. Dette gjelder ikke bare antall stemmer i en avstemning, det har for eksempel også betydning for den samlede taletiden til representantene fra et parti under stortingsdebattene og det har betydning for i hvor stor grad de kan påvirke sakene i stortingskomiteene.²² Den parlamentariske situasjonen og sammensetningen av Stortinget påvirker også muligheten for innflytelse. For eksempel kan selv små partier i enkelte saker få stor innflytelse over hvilken beslutning som får flertall, typisk i situasjoner hvor det er flere forslag til beslutning, og det som de støtter vil få flertall. Partier som sitter i Regjering har betydelig makt selv om de er små, for eksempel over hvilke saker Stortinget får til behandling. Dette gjelder også til en viss grad mindretallsregjeringer.

Problemstillingene jeg ønsker å utforske i denne avhandlingen gjør at analysene i liten grad vil prøve å belyse slike former for maktutøvelse. Noen ganger blir slike forhold nevnt for å fortolke et hendelsesforløp eller hvorfor en sak ikke kom til behandling. De formene for makt som analyseres i

²² I Stortinget gis større partier mer samlet taletid enn små partier. Partier med få representanter vil ikke være representert i alle stortingskomiteer. Slike regler er formalisert i stortingsets forretningsorden, og følger også av norsk parlamentarisk sedvane. Se revidert forretningsorden i Innst.20 S (2013–2014).

avhandlingen er likevel ikke forankret i enkeltpersoner eller enkelte politiske partier. Istedenfor retter jeg blikket mot *styringsmentaliteter* og legger vekt på å utforske prosessene som gjør det mulig å fremme rettferdiggjørende argumentasjon og som bidrar til at miljøproblemer blir gjort styrbare. Dette er prosesser som det er viktig å forstå, siden de bidrar til å forme det handlingsrommet som de politiske aktørene forholder seg til. Vi kan si at politiske interesser, strategier, retorikk, manipulasjon og maktmisbruk for en stor del finner sted innenfor dette handlingsrommet. Analysene av de prosessene som jeg vektlegger å studere, krever at det analytiske blikket i stor grad holdes fast ved hvordan noen måter å se på problemet på – sammen med målemetoder, former for ekspertise, prosedyrer og så videre – har blitt betydningsfulle. Men dette er også en studie av makt, av maktformer som er lite synlige, men som ikke desto mindre ligger til grunn for den dagligdagse maktkampen i politiske prosesser.

I løpet av analyseprosessen har enkelte perspektiver fra governmentality-litteraturen vært særlig inspirerende. Basert på de første analysene av parlamentariske debatter ble jeg særlig interessert i å utforske de ulike formene for vitenskapsbasert ekspertise som, i svært varierende grad, ble gjort relevant i de politiske debattene, samt å analysere hvordan de ulike formene for ekspertise hadde utviklet seg fra petroleumpolitikkenes begynnelse på 1970-tallet og frem til i dag. Slike dimensjoner fremstod som viktige for å forstå hvordan miljøproblemene ble debattert, forsøkt håndtert og regjert. Noen former for ekspertise fremstod som helt avgjørende for rettferdiggjørende argumentasjon, andre former som mindre viktige.

I et governmentality-perspektiv har styringsmentaliteter alltid en epistemologisk karakter. De er forankret i en forståelse av det som skal regjeres. Det som gjør dette særlig relevant for denne studien er at det gir en inngang til å gripe hvordan enkelte situasjonsdefinisjoner blir sentrale. Styringsmentaliteter forstås som "grounded upon knowledge and made thinkable through knowledge" (Rose og Miller 1992:179). Tilnærmingen kan knyttes til begrepet om *politiske teknologier*. Mens styringsmentaliteter handler om måter å tenke om verden på, kan begrepet om politiske teknologier forstås som mer analytisk anvendbart. Politiske teknologier viser til de konkrete prosessene og teknikkene som skaper en realitet, i betydningen av at de gjør verden synlig på en bestemt måte. En teknologi kan her være noe helt konkret, et termometer kan eksempelvis forstås som en (måle)teknologi. I den forståelsen ligger det forbindelser til hvordan perspektivet i OJ vektlegger at rettferdiggjørende argumentasjon vil fremheve enkelte aspekter og objekter ved handlingssituasjonen, mens andre blir mindre viktige. Begrepet om "teknologi" kan fort bli forstått som å vise *kun* til en konkret og fysisk størrelse, men er her ment relativt åpent, slik at det også omfatter mer eller mindre institusjonaliserte handlingspraksiser og deres materielle betingelser. For eksempel kan statistikk for den globale gjennomsnittstemperaturen forstås som forankret i måleteknologien som bygger på termometere, samtidig som det er mange lag med historiske målinger og ulike beregningsmåter som må knyttes sammen for å kunne realisere en størrelse som "global gjennomsnittstemperatur". En slik støttelse kan også bli støttet av internasjonalt samarbeid mellom metrologiske institutter, standardiseringer av målemetoder, osv.

I en kritisk diskusjon om nytten av å bruke begrepet "teknologi" på denne måten påpeker Dean:

the notion of technology [is necessary] to describe how knowledge is inscribed within the practical exercise of power, authority and rule [...] there is a pattern of linkages between forms of organized thought and knowledge, concerning various domains of human conduct and the practices, techniques, tactics and mechanisms that seek to shape the conduct within such domains. This pattern of linkages is a key to understanding the emergence and operation of both the human sciences and the means and mentalities of rule and authority. (Dean 1996:50)

Dean fremhever at denne tilnæringsmåten skiller seg noe fra lignende perspektiver. Konkret nevner han idehistoriske analyser ført i pennen av Quentin Skinner og kunnskapssosiologiske analyser i tradisjonen fra Berger og Luckmann. Det særpregede er ikke minst den særlige oppmerksomheten mot hva kunnskap gjør det mulig å gjøre "within a complex rational-technical domain" (ibid:51). I sentrum for analysen står relasjonen mellom ulike kunnskapsformer og konkrete praktiske og tekniske aktiviteter.

Dette er et analytisk fokus som har vist seg relevant i analysen av datamaterialet. For de parlamentariske rettferdiggjøringene er det viktig hvordan miljøproblemene måles, hvordan skader på natur blir estimert, og hvordan konsekvensene av en politisk beslutning blir kalkulert. Det er slik "natur" og "miljø" blir synliggjort og blir til objekter som politikken kan handle i forhold til. Tilnæringsmåten er også viktig for å utforske den historiske variasjonen i hvordan (ulike former for) "natur" og "miljø" er blitt synliggjort på ulike tidspunkt. I denne analysen har jeg funnet begreper og inspirasjon i en rekke empiriske studier som (i større og mindre grad) kan knyttes til governmentality-litteraturen. Denne litteraturen har slik bidratt i prosessen med å utforske hvordan natur og miljøproblemer ble gjort regjerlig, til kartleggingen av politiske teknologier i datamaterialet.

Betydning av kvantifisering og tallfesting har vært en viktig innfallsvinkel. Mange ulike bidrag kunne vært nevnt her, men de er ikke minst fint samlet og videreutviklet i arbeidene til Theodore Porter (Porter 1993, 1995, 2006). Miljøproblemer kan selvsagt også synliggjøres uten kvantifisering, for eksempel ved at det etableres standarder og systemer for å frembringe relevant informasjon (Bowker og Star 1999). Hovedgrunnen til at tallfesting likevel fremstår som sentralt er at det å kunne måle et fenomen ved å bruke tall er særskilt effektivt for å gi fenomenet en status som "reelt". Porter (1995) viser her hvordan tallfesting bidrar til at representasjonen blir forstått som "objektiv", i betydningen upersonlig og upolitisk. Tallfesting er dessuten ofte grunnlaget for standardisering, for eksempel ved at noe blir gitt en fast måleenhet. Eksempelene i moderne samfunn er mange. Det økonomiske systemet er bygget på at verdien av varer er kvantifisert, og den standardiserte måleenheten er penger. Slike bidrag gjorde at jeg var oppmerksom på hvilke størrelser som ble tallfestet i de parlamentariske debattene, og betydningen tall og måleenheter hadde for situasjonsforståelsene som ble gjort relevante i stortingsmeldinger og fagrappporter. Hvordan ble forurensing og natur eventuelt tallfestet, hvordan ble disse tallene brukt for å beskrive situasjonen, og hvilke dimensjoner ved "natur" og forurensing gjorde disse tallene synlig?

Tallfesting gir dessuten grunnlag for mer komplekse kalkulasjoner, eksempelvis for statistikk. Denne dimensjonen ved tallfesting kan forstås som basert på det Hacking (1990) har omtalt som "The Taming of Chance". Hacking argumenterer for, klart inspirert av Foucault, at fremveksten av moderne matematikk og statistikk i løpet av 1800-tallet endret forståelsen av årsak og virkning. De nye statistiske metodene ga grunnlag for en mer probabilistisk forståelse av verden. Koblingen til analysene jeg har gjort er indirekte, men det ga en spore til å særskilt utforske noen aspekter ved de miljøpolitiske debattene. Dette skyldtes ikke minst at jeg fant *metodene* for å kalkulere miljørisiko i petroleumfeltet som interessante og viktige for å belyse problemstillingene.

Perspektivet i analysene trekker her veksler på mer allmenne sosiologiske innsikter i forskjellen mellom begrepene "fare" og "risiko". Begge begrepene handler om uønskede hendelser i fremtiden, som politikk ofte handler om. Antonymet til fare er trygghet; fare og trygghet kan forstås som binære størrelser som har en kulturell forankring (Douglas 1966). En politisk beslutning kan bli klassifisert som *enten* trygg eller farlig, for noen eller noe. Begrepet om risiko viser i kontrast ikke til en slik binær klassifisering av en beslutning. Risiko viser til situasjoner hvor den uønskede hendelsen er (forstått som) kalkulerbar (Knight 1921). At noe er usikkert vil i den sammenheng ofte vise til manglende, eller begrenset, evne til å kalkulere. Som vi skal se, blir (miljø)risiko i nyere parlamentariske debatter formelt definert som sannsynlighet multiplisert med konsekvens. Den litteraturen jeg bygger på her, vektlegger at hvilken type kunnskap som trengs for å gjøre slike kalkulasjoner er innvevd i normative (politiske) vurderinger av hva som er verdifullt og som bør beskyttes. Hvilke sannsynligheter og konsekvenser som kan aksepteres kan således ikke bare forstås som et teknisk spørsmål som lar seg løse "rasjonelt" (Douglas og Wildavsky 1982; Strydom 2002).

Tallfesting og kalkulasjon av risiko er like fullt en viktig politisk teknologi (Dean 1998; Miller 1992, 2001), det kan bidra til å synliggjøre natur og miljøproblemer på en bestemt måte, og det kan ha betydning for det politiske argumentasjonsrommet. For eksempel kan slike kalkulasjoner gi grunnlag for å lage svært politisk potente prediksjoner om hva som kan skje i fremtiden (Sarewitz og Pielke 2000). Denne litteraturen har inspirert til en særskilt oppmerksomhet mot hva som bidrar til eller hindrer tallfesting, for eksempel hvordan ulike problemforståelser og kunnskapstyper kan åpne opp for eller hindrer mer stabile former for kalkulasjon.

Tallfesting og lignende styringsteknologier bør ikke med dette forstås utelukkende som avpolitiserende. Hovedpoenget er at de vil gi en retning til hvordan et problem blir forstått. Virkningen kan dermed også være at de åpner opp for politiske konflikter og skaper kritiske øyeblikk, for eksempel ved at problemer kan bli gjort synlige. Dette er blant annet et sentralt poeng i flere av arbeidene til den norske vitenskaps- og miljøhistorikeren Kristin Asdal. Hun har blant annet argumentert for at "Tallteknologiers og vitenskapsskapt realiteters politiske effekter eller politiserende effekter, avhenger [...] ikke bare av sin presishet, men også i hvilken grad de blir satt i sirkulasjon, i arbeid av ulike aktører" (Asdal 2004:292). Asdal argumenterer derfor for å analysere den politiske betydningen av vitenskapsbasert kunnskap på en relasjonell måte – å studere både hvordan den kan gi grunnlag for motstand og kritikk, og kan brukes for å gjøre en sak styrbar.

Flere av arbeidene til Asdal har vært viktige inspirasjonskilder for denne studien. Dette skyldes at hun har studert utviklingen av miljøfeltet i Norge historisk, med et teoretisk utgangspunkt som knytter bånd til både governmentality-tradisjonen og vitenskapssosiologiske perspektiver, kanskje særlig fra aktør-nettverk teori (ANT) (Asdal 1998, 2003, 2004, 2005, 2008, 2011). Hun har, som antydning i sitatet over, også arbeidet med hvordan natur- og miljøspørsmål ble et politisk saksfelt, og hvordan dette politiske saksfeltet har endret seg over tid. Prosjektet i avhandlingen tangerer flere av disse arbeidene når det gjelder spørsmålet om hvordan natur og miljø ble gjort regjerlig og styrbart, ikke minst i kapittel 4. Dette gjør flere av hennes arbeider relevante når jeg forfølger hvordan miljøfeltet endrer seg over tid. Analysene jeg gjør har likevel et annet tyngdepunkt ved at de hele tiden kretser rundt rettferdiggjørende argumentasjon i parlamentariske debatter, og ved at det er petroleumpolitikken som er saksfeltet i sentrum for avhandlingen som helhet.²³

2.3.3 Kunnskapssosiologisk utgangspunkt og perspektiver på kunnskapsproduksjon

Problemstillingene og de teoretiske perspektivene som er diskutert ovenfor har implisitt bygget på en del kunnskapssosiologiske perspektiver som med fordel kan gjøres mer eksplisitte. Utgangspunktet for analysen er den kunnskapen og ekspertise som blir gjort synlig i de politiske prosessene og ikke minst i stortingsdebattene. Det er den vitenskapsbaserte ekspertise som blir gjort politisk relevant som særlig blir utforsket. Et overordnet tema i denne sammenheng handler om *hvordan* kunnskap blir politisk relevant. Hva som regnes som kunnskap kan begrepsfestes som et spørsmål om "civic epistemology" – en offentlig epistemologi. Begrepet viser til "the styles of reasoning, modes of argumentation, standards of evidence, and norms of expertise that characterize public deliberation and political institutions (Miller 2008:1896). Miller understreker videre at begrepet dermed kan knyttes til både formelle og uformelle prosesser. Heller en predefinert forståelse av hva og hvordan man kommer til enighet om hva som er gyldig kunnskap åpner begrepet for å utforske "processes of knowledge making by which states and their citizens arrive at collective settlements regarding the epistemic foundations of public life" (ibid.). Analysene i avhandlingen vil berøre slike spørsmål ved at de tar utgangspunkt i *hva slags* kunnskap som gjøres relevant i de politiske prosessene, samt *hvordan* kunnskapen brukes for å legitimere eller problematisere politiske standpunkt eller løfte frem noe som et reelt problem med politisk relevans. Fortolkningen av slike prosesser tar utgangspunkt i en rekke veletablerte faglige innsikter som blir introdusert på de neste sidene.

Et generelt poeng fra den litteraturen analysen støtter seg på er at politisk relevans er tett knyttet til det å definere kunnskap som uavhengig og objektiv. Kunnskap som blir ansett for å være vitenskapelig,

²³ Med de avgrensningene jeg innledningsvis la for kapittelet går jeg ikke inn på den lange rekken av studier av norsk petroleums-, natur-, og miljøpolitikk. Generelt har store deler av den norske litteraturen fortolket utviklingen av norsk miljøpolitikk med et statsvitenskapelig utgangspunkt hvor problemstillinger knyttet til holdninger, makt, interesser, eller organiseringen av forvaltningen står sentralt (se eksempelvis diskusjonen hos Grande og Sørensen 2000). Det er relativt få studier som har et nært teoretisk slektskap med det arbeidet jeg gjør, og ingen av dem analyserer verdsettingen av natur i parlamentariske debatter med det teoretiske utgangspunktet jeg legger opp til. Forholdet til den eksisterende litteraturen blir imidlertid drøftet der det er relevant i de ulike analysekapitlene, særlig når det finnes analyser som tar for seg politiske begrunnelser, beslutninger eller hendelsesforløp som jeg analyserer.

har stor grad av kognitiv autoritet, sammenliknet med kunnskap som defineres som uvitenskapelig har den stor troverdighet (Cash et al. 2002; Gieryn 1995). Dette bidrar til at vitenskapsbasert kunnskap og ekspertise er svært viktige ressurser i politiske debatter og prosesser. Med tanke på hvilke situasjonsdefinisjoner som har gyldighet i en parlamentarisk debatt, er det av stor betydning at faktabeskrivelser kan underbygges med vitenskapelig kunnskap. Det vil for eksempel være vesentlig å kunne vise til at et utslipp av et stoff *faktisk* kan skade fiskeyngel, dersom man mener at slike utslipp bør forbys. Motsatt vil det svekke en slik politisk posisjon, dersom det kan vises til forskning som viser at slike utslipp i liten grad skader fiskeyngel, eller som viser til at andre forhold kanskje er viktigere for fiskeyngel.

Det analytiske opplegget i denne studien gjør at det særlig er *produksjonen av politiske relevante fakta* som jeg konsentrerer analysene rundt. Sagt på en annen måte blir ikke "hele" den potensielt tilgjengelige vitenskapsbaserte kunnskapen behandlet som en kontekst for Stortingsdebattene, istedenfor blir referanser til kunnskap i debattene betraktet som en aktiv handling som mobiliserer (enkelte deler av) den ekspertkunnskapen som er tilgjengelig (se Asdal 2012 for en relevant diskusjon om begrepet kontekst). Når stortingsrepresentantene underbygger beskrivelser av situasjonen med vitenskapsbasert ekspertkunnskap, gir de ikke bare en bestemt representasjon av verden, men de bidrar også til å skape en handlingskontekst som politiske beslutninger må rettfærdiggjøres i forhold til. I den forstand er talehandlingene performative. Den kunnskapen som gjøres relevant i de parlamentariske debattene blir så brukt som utgangspunkt for å analysere aspekter ved forinvesteringsprosesser, formingen av styringsteknologier og produksjonen av politisk relevant kunnskap. Når jeg skriver at den vitenskapsbaserte ekspertkunnskapen ikke blir behandlet som kontekst, sikter jeg altså til at den ikke blir behandlet som en passiv bakgrunn, men analytisk blir behandlet som en del av det som studeres. Den er viktig og fruktbar å studere fordi den blir skapt, både i betydningen av at de politiske aktørene gjør enkelte deler av den vitenskapsbaserte ekspertisen relevant og i betydningen av at kunnskap er blitt produsert (mer om bruken av begrepet "produksjon" nedenfor). Hva som er blitt produsert av kunnskap og fakta kan betraktes som potensielle muligheter og begrensinger for hvilke situasjonsforståelser som kan gjøres gyldige i en politisk debatt.

Analysen berører dermed indirekte demarkasjonsspørsmålet, spørsmålet om hvilke vitenskapsteoretiske kriterier som definerer et kunnskapsutsagn eller en forskningsprosess som vitenskapelig og en annen som uvitenskapelig. I analysen jeg legger opp til er det mindre interessant å ta utgangspunkt i vitenskapsteoretisk funderte kriterier for hva som er vitenskapelig, eller om prosessen tilfredsstillende vitenskapens etos (jf. Merton, 1968). Spørsmålet her er ikke hvilke kriterier som er i tråd med et bestemt vitenskapsteoretisk perspektiv. Det interessante er heller hvordan aktørene selv definerer kriteriene for at noe er vitenskapelig, og selv gir innhold til slike gjennom kritikk, argumentasjon og beslutninger. Der analysen omhandler dette temaet, konsentrerer den seg derfor om hvordan de involverte aktørene selv definerer, og eventuelt er uenig om, hva som er "objektivt" og "vitenskapelig". Dette er langt fra noe nytt sosiologisk prosjekt. Barry Barnes påpekte allerede i 1974 at en slik analyseposisjon kunne være fruktbar:

Making a demarcation in actors' own terms is useful for explanatory purposes. [...] It may be of real sociological interest to know how actors conceive of the boundary between science and the rest of culture, since they may treat inside and outside very differently. Making a demarcation by external standards, on the other hand, is useless for explanatory purposes, and hence for sociological purposes. (Barnes 1974:100).

Analysene av de parlamentariske debattene konsentrerer seg således i liten grad om hvordan "vitenskapelighet" blir definert, men er i større grad opptatt av hvilke kunnskapstyper og aktører som defineres som vitenskapelige. Denne tilnærmingen åpner også opp for å studere *virkingen* (i den enkelte debatt og over lengre tid) av å definere enkelte aktører, målemetoder og kunnskapsformer som vitenskapelige. Videre kan relasjonen mellom faktaproduksjon og de politiske prosessene utforskes. Analyser av stortingsmeldinger og parlamentariske debatter kan brukes til å utforske hvordan disse vitenskapelige aktivitetene bidrar til å forme de politiske prosessene og eventuelt er med å definere hvilke handlingsalternativer som blir betraktet som legitime. Dette perspektivet åpner også opp for å utforske en rekke relaterte spørsmål. Eksempelvis om det er ulike typer ekspertise involvert, og om ulike vitenskapelige disipliner har ulik innflytelse på de parlamentariske debattene som studeres, om

det i disse prosessene er enkelte typer ekspertise som blir ekskludert og så videre. Problemstillingene dreier analysene særlig mot hvordan utviklingen av ny kunnskap har betydning for de politiske debattene og hva sakene handler om. Det som særlig blir relevant er hvordan, av hvem og på hvilke måter aktørene som er involvert, definerer hva som er relevant kunnskap – og hvordan denne kommuniseres, former sakene og brukes i politisk argumentasjon. Analysene berører også til en viss grad spørsmålet om hva de aktørene som er definert som vitenskapelige helt konkret gjør, hva slags type fakta er det de produserer, hvordan de måler effekten av en type utslipp, hvordan de formulerer disse resultatene i rapporter og utredninger og så videre. Dette er en type spørsmål som til en viss grad lar seg utforske ved hjelp av de fagrapportene og utredningene som inngår i datamaterialet.

Selv om utgangspunktet *ikke* er å undersøke om denne kunnskapsproduksjonen er i tråd med akademiske kriterier for vitenskapelighet er likevel aktørenes idealer for hva som er "vitenskapelig" relevant. Kriterier for vitenskapelighet, og grensdragningene som aktørene anvender og eventuelt er uenige om, er i seg selv relevante, fordi dette er ressurser som aktørene kan anvende for å skille mellom vitenskapelig og uvitenskapelig kunnskap. Dette er særlig et tema for de to siste analysekapitlene og særlig de delene som omhandler intervjumaterialet. Her skal jeg derfor bare skissere noen få trekk ved litteraturen på feltet.

Generelt knytter jeg her an til en stor og mangefasettert kunnskapssosiologisk forskningstradisjon om vitenskapens rolle i moderne samfunn (se oversikt i for eksempel Gieryn 1995). Flere aspekter fra denne tradisjonen har vært viktige for fortolkningen av datamaterialet, og grunnlaget for mange av de mer spesifikke analytiske begrepene som jeg tar i bruk, kommer fra de såkalte laboratoriestudiene, som baserte seg på etnografiske studier av arbeidet i laboratorier. Mest kjent er sannsynligvis *Laboratory Life* av Latour og Woolgar (1986[1979]). I denne tradisjonen ble samhandlingen mellom forskere studert for å gripe hvordan vitenskapelige fakta ble produsert. Å bruke et ord som "produsert" for å gripe hvordan vitenskapelige fakta blir til, åpner opp for en rekke vitenskapsteoretiske diskusjoner. I denne sammenheng er det tilstrekkelig å kort presisere den grunnleggende posisjonen som analysene bygger på. Den vitenskapsteoretiske posisjonen jeg bygger på betrakter kunnskap som konstruert og kontekstuell. Kunnskap om verden blir betraktet som konstruert i den forstand at det ikke er mulig å vite sikkert om representasjoner av fenomener "fanger" deres egentlige egenskaper – "rather than considering scientific products as somehow capturing what is, we will consider them as selectively carved out, transformed and constructed from whatever is" (Knorr-Cetina 1981:3). Vitenskapelig kunnskap er også resultatet av produksjonsprosesser, "manufacturing" i terminologien som Knorr-Cetina anvender, og er skapt i forsøk på å beskrive verden. I dette perspektivet forstås ikke vitenskapelig kunnskap *bare* som beskrivelser av verden slik den "egentlig er" (whatever is). Vitenskapelig kunnskapen er preget av verden slik den egentlig er, men også av for eksempel hvordan den er blitt forsøkt målt og hvordan slike målinger er blitt tolket. Hvilke målemetoder og teoretiske perspektiver som ligger til grunn og samhandlingen mellom alle de aktørene som har vært involvert i faktaproduksjonen, er dermed også relevant for resultatene man får. Dette innebærer at konteksten som produksjonen skjer under, er relevant for å gripe hva som blir produsert. Kunnskapen kan således forstås som forankret i sosiale og materielle strukturer (ibid.5). Kunnskapsproduksjon og forskning kan altså i dette perspektivet betraktes som avhengig av prosesser hvor observasjoner og målinger blir transformert til "kunnskap". Fordi kunnskap alltid er kontekstuell, vil det å produsere og forflytte den kreve et aktivt sosialt arbeid. Arbeidet med å produsere kunnskap som ansees som gyldig i en sosial kontekst, omtales gjerne som faktastabilisering.

Særlig relevant i denne sammenheng er perspektiver på hvordan vitenskapsbasert ekspertise blir organisert og innvevd i politiske beslutningsprosesser. Kunnskap må da bli forflyttet fra en vitenskapelig kontekst til en politisk kontekst. Dette kan forstås som en lignende transformasjon, men hvor det ikke bare er forskerne som bidrar. Det kan betraktes som et kollektivt arbeid av ulike aktører – vitenskapelig aktører må begrepsfeste sin kunnskap på en måte som gjør at den igjen lar seg mobilisere og gjøres relevant av politiske aktører for et politisk formål. Et særskilt relevant produkt av slike forenklingsprosesser er det Star og Griesemer (1989) omtaler som grenseobjekter, *boundary objects*. Dette er kunnskapsobjekter (eksempelvis begreper) "that inhabit several communities of practice and satisfy the informational requirements of each of them" (Bowker og Star 1999:16). De er verdifulle i oversettelsesprosesser fordi de gir mening i ulike sosiale kontekster, eksemplvis

vitenskapelige og politiske. Poenget er således at slike grenseobjekter kan ha ulik betydning for både politikere og forskere, men samtidig være meningsfulle og troverdige for alle aktører. Grenseobjekter har altså en fortolkningsfleksibilitet som sikrer stabilitet. Slike perspektiver har i tidligere studier vist seg relevante for å gripe relasjonene mellom politiske beslutningsprosesser og vitenskapelige aktører og hvorfor enkelte begreper og forståelser fungerer (Clark et al. 2011; Hoppe 2010; Turnhout 2009).

Forflytning av kunnskap innebærer at de involverte aktørene og institusjonene utfører et grensearbeid hvor skillet mellom vitenskap og ikke-vitenskap går opp. Thomas Gieryn bruker begrepet *boundary work* om slike prosesser hvor kunnskapens verdi fastsettes (Gieryn 1983; 1999). Begrepet peker mot at grensen mellom vitenskap og politikk er flytende, den er ikke gitt, men skapes. I en litt annen teoretisk innpakning brukes også begrepet "co-production" om hvordan vitenskapelig kunnskap og "social order" er *samprodusert* (Jasanoff 2004). Institusjonalisering av strukturer eller nettverk for kunnskapsoverføring kan imidlertid gjøre dette arbeidet mindre synlig. Utgangspunktet er da at synliggjøringen av hvordan politiske og vitenskapelige prosesser er sammenvevd ofte vil redusere vitenskapens kredibilitet som vitenskap. I den omfangsrike kunnskapssosiologiske litteraturen om forholdet mellom politiske og vitenskapelige prosesser er derfor *organiseringen* av relasjonen et sentralt tema. Guston (2000) sitt begrep om "boundary organizations" viser i denne sammenheng til organisasjoner som strukturelt ligger mellom vitenskapelige og politiske organisasjoner. Tanken er at slike organisasjoner kan bidra til å stabilisere relasjonen mellom den vitenskapelige og politiske sfæren. De skal sørge for at vitenskapelige aktører produserer politiske relevant kunnskap på en effektiv måte, samtidig som de beskytter vitenskapelige aktører mot (uønsket) politisk innflytelse og gir dem rom for å forfølge faglig relevante problemstillinger (Guston 2000:særlig 149-155).

Innretningen på analysene jeg har gjort, gjør slike perspektiver relevante for enkelte av undertemaene som tas opp til diskusjon. Jeg legger størst vekt på å studere hvordan styringsteknologiene har utviklet seg og er knyttet til politiske verdsettinger, men dette berører også til dels organiseringen av kunnskapsproduksjonen. Fordi utgangspunktet er analyser av de parlamentariske debattene er denne relasjonen kun utforsket mer detaljert i enkelte deler av analysen, hvor det har vist seg særskilt relevant for å gripe problemstillinger som blir aktualisert av disse debattene.

I de parlamentariske debattene vises det ofte til kunnskap som eksplisitt er produsert med tanke på å skulle inngå i en politisk prosess. Det klassiske eksempelet her er den Norske Offentlige Utredningen (forkortes NOU). En NOU er som hovedregel skrevet av en mindre gruppe fagpersoner som er utvalgt og gitt et mandat av et departement. Slike ekspertgrupper brukes typisk for å belyse et felt hvor man trenger et kunnskapsgrunnlag for å fatte en politisk avgjørelse, for eksempel for å kunne regulere en forurensningskilde. Mer enn forskning og produksjon av ny kunnskap vil en NOU ofte inneholde en utredning eller sammenfatning av hva man vet. Et skarpt skille mellom utredning og forskning er likevel vanskelig å etablere. For eksempel vil det i en NOU ofte tas i bruk teoretiske perspektiver for å analysere data for å gi svar på hva som kan bli konsekvensene av en politisk beslutning. Selv om slike analyser ikke nødvendigvis faller innenfor det som vanligvis forstås som forskning, er det i denne sammenheng vesentlig at slike analyser representerer produksjon av (ny) politisk relevant kunnskap. Denne typen utredning kan derfor med fordel undersøkes med kunnskapssosiologiske analysebegreper. Sett i lys av problemstillingene er det for eksempel analytisk relevant at ulike vitenskapelige disipliner vil kunne gi ulike blikk på problemstillingen som behandles. Dersom det for eksempel er snakk om å innføre en grenseverdi for hvor store utslipp av et stoff en oljeplattform skal få lov å slippe ut, kan vi tenke oss at biologer kan belyse dette med utgangspunkt i hvordan stoffet virker i "naturen". Teknisk ekspertise (ingeniører) vil kunne bidra med analyser av hvor lave utslipp som det er teknisk mulig å få til. På den måten kan problemforståelse(n) i en utredning og evaluering kunne bli preget av hvilke disipliner som har bidratt i prosessen, og som igjen kan ha betydning for den videre beslutningsprosessen.

Mange av ekspertrapportene som inngår i datamaterialet er av denne typen. Kunnskapen i disse rapportene blir som hovedregel presentert som, eller antatt å være, basert på vitenskapelig ekspertise av de politiske aktørene jeg studerer. Heller enn en *faglig og politisk vurdering* av mulige tiltak, blir hovedtyngden av slike rapporter presentert som *objektive, nøytrale* og basert på den kunnskapen og de data som er tilgjengelig. Og med "presentert som", sikter jeg her særlig til hvilken status slike rapporter blir gitt i den politiske behandlingen og i politiske begrunnelser. Det er derfor i denne sammenheng mindre relevant å lage et analytisk skille mellom "forskning" og "utredning" eller

"evaluering", men det er selvsagt høyst relevant dersom noen typer rapporter blir nedvurdert fordi de ikke er vitenskapelig nok.

Hvordan aktørene som studeres anvender begreper som "vitenskapelig" og "forskning", og hvordan dette skal forstås analytisk, er også relevant for andre deler av analysene. For eksempel vises det ofte i de politiske debattene til at man har finansiert "forskning" med tanke på at det skal bli produsert kunnskap som kan bidra til å løse et politisk problem. Prosjektene som det da vises til kan ha svært varierende form. Det kan være offentlige utredninger som publiseres som en NOU, det kan være gitt en bevilgning til et forskningsprogram under Norges Forskningsråd, det kan være bevilget midler til et direktorat som lyser ut prosjekter på anbud, eller det kan være gitt en direkte budsjettbevilgning til et forskningsinstitutt, for å gi noen eksempler. Fellestrekket er at det er en politisk forventning om at det skal finne sted en vitenskapelig eller forskningsbasert kunnskapsproduksjon som er rettet mot, og som skal være relevant for, et mer eller mindre klart definert politisk problem. Denne formen for kunnskapsproduksjon kan karakteriseres som "regulatory science" (Irwin et al. 1997; Jasanoff 1995; Jasanoff 1987) eller "mandated science" (Salter 1988). På norsk kan begrepet "forskning for politikk" eller "vitenskap for politikk" brukes om kunnskapsproduksjon og vitenskapsbaserte utredninger som er satt i gang for å skulle løse et politisk problem. Begrepet er relevant fordi det viser til en særskilt relasjon mellom de politiske aktørene og de vitenskapsbaserte kunnskapsprosessene. Forskningen er igangsatt for å løse et politisk problem. Irwin et al (1997: 19) påpeker at en begrepsfesting som "regulatory science" er potensielt problematisk fordi det kan forstås slik at denne formen for kunnskapsproduksjon er en dårlig imitasjon av konvensjonell "akademisk" vitenskap. Problemet er da at et slikt skille bygger på et idealisert bilde av akademisk vitenskap, mens den vitenskapssosiologiske tradisjonen diskutert ovenfor har vist hvordan den sosiale og materielle konteksten som all (også den som gjerne kalles akademisk) kunnskapsproduksjon foregår under, er av betydning for hvilken kunnskap som blir produsert.

Med forbehold om det problematiske ved å bruke idealet om akademisk vitenskap som målestokk, er "forskning for politikk" et særdeles relevant begrep i denne sammenheng. Begrepet viser til at selv om tematikken som utforskes kan knyttes til mer generelle spørsmål om forholdet mellom vitenskapen og samfunnet, så er utgangspunktet i denne sammenheng mer spesifikt. Som hovedregel er forskningen og kunnskapsproduksjonen forventet å inngå i en særskilt relasjon til politiske beslutningsprosesser. Et tema som da blir særskilt relevant er om forskning i det hele tatt kan, og eventuelt på hvilken måte, bidra til å belyse de politiske problemene og beslutningene. Hvilken rolle får prosessene med å produsere mer, eller en annen type kunnskap, i forhold til de politiske debattene og beslutningene?

Også på dette området finnes det en omfattende litteratur som berører flere ulike spørsmål. Et tema er hvilke roller vitenskapelige aktører kan eller bør innta, et annet er hvordan relasjonen kan eller bør organiseres, som igjen kan forstås som relevant for hvorvidt og hvordan ekspertkunnskap blir tatt i bruk (Collins og Evans 2008; Lentsch og Weingart 2011; Pielke 2007; Weinberg 1972; Weiss 1979). Disse temaene kan også formuleres som et mer generelt spørsmål om hvilke konsekvenser organiseringen av kunnskapsproduksjonen har for hvordan samfunnet møter store miljøproblemer og de komplekse risikoer i seinmoderne samfunn. Dette er tema som er knyttet til mer generelle sosiologiske arbeider knyttet til tesen om et fremvoksende risikosamfunn (Beck 1992; Beck et al. 1994; Lash et al. 1996). Det finnes også en omfangsrik litteratur som tar for seg hvordan vitenskapens rolle har endret seg i seinmoderne samfunn. Begrepspar som normal/post-normal science (Funtowicz og Ravetz 1993; Ravetz 1999) og mode 1/mode 2 (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2001) viser til denne typen endringsprosesser. Et tilknyttet tema er hvordan disse problemene kan håndteres på "demokratiske måter" (Brown 2009; Callon et al. 2009; Fischer 2009). Denne litteraturen gir litt ulike svar på "How to bring the sciences into democracy", for å sitere undertittelen til en bok av Latour (2004) som også tar opp temaet. Et litt annet perspektiv har vektlagt å analysere nasjonalstatlig variasjon i relasjonen mellom vitenskap for politikk og i den offentlige epistemologien (Halffman 2005; Jasanoff 2005, 2011; Lentsch og Weingart 2009; Miller 2005, 2008).

Selv om slike tema blir tangert i enkelte deler av analysen er dette spørsmål som jeg for en stor del har valgt å ikke gå i dybden på. Årsaken er behovet for å konsentrere analysene om et utvalgt hovedspørsmål, men det er også forankret i datamaterialets karakter. Offentlige dokumenter fra den

faglig-politiske prosessen gir et inntrykk av hvordan aktørene ønsker å fremstille relasjonen mellom vitenskap og politikk. Dette er ofte en mindre relevant kilde for å analysere ikke-offisielle forhandlinger mellom aktørene, eller hvordan de ulike prosessene er blitt forstått eller opplevd av aktørene. I drøftingen av intervju materialet blir det likevel relevant å diskutere hvilke vitenskapsidealer og ideer om vitenskapens rolle som står sentralt. Men avhandlingens hovedbidrag på dette området er rettet mot å drøfte endringen i relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertkunnskap og parlamentariske prosesser over en lengre tidsperiode.

2.4 En teoretisk modell

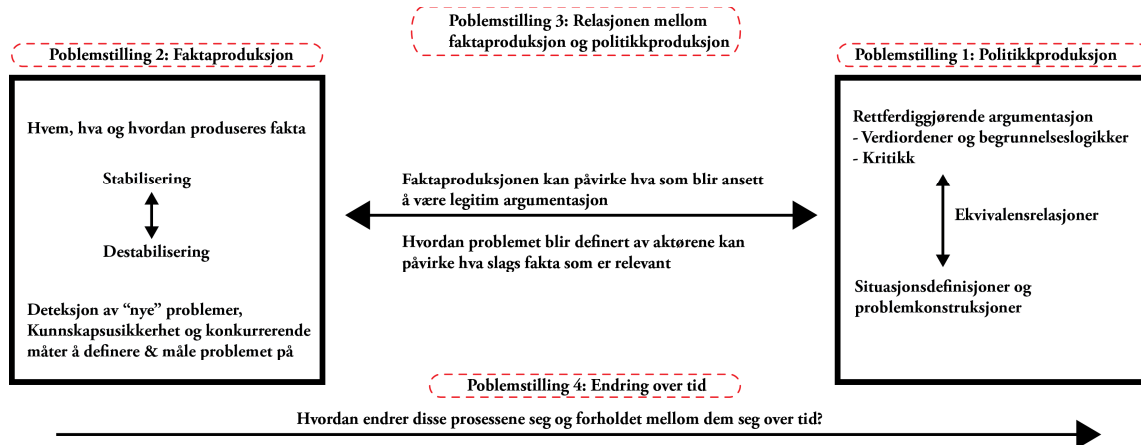
Problemstillingene jeg skisserte innledningsvis og de teoretiske perspektivene jeg har drøftet i dette kapitlet har skissert avhandlingens hovedtema: å gi en analyse av hvilke prosesser som har bidratt til å forme legitime beslutningsalternativer i norsk miljøpolitikk, og hvilke verdsettelsesmønstre som finnes i den parlamentariske argumentasjonen for ulike beslutningsalternativer.

Det empiriske grunnlaget for å belyse dette hovedspørsmålet blir diskutert fortløpende i analysen, men temaet vil særlig bli løftet frem i avsluttende drøftinger i hvert kapittel. I disse diskusjonene bruker jeg en teoretisk modell som utgangspunkt for å diskutere hvordan de empiriske analysene kan relateres til hovedproblemstillingene. Modellen tjener flere hensikter: For det første gir den en grafisk presentasjon av det teoretiske rammeverket. Den angir noen mulige relasjoner mellom de sentrale prosessene og begrepene som er blitt presentert, og hvordan disse kan antas å være relatert til hovedproblemstillingene. Selv om modellen er enkel, gir den både en relativt konsis oppsummering av det analytiske rammeverket jeg har presentert, og den antyder hvordan dette perspektivet gir et "blikk" til analysen av det empiriske materialet.

Den andre hensikten med å presentere en slik modell er å synliggjøre *utviklingen* av begreper og forståelsesformer som de empiriske analysene leder frem til. Modellen oppsummerer det teoretiske rammeverket som er presentert, og utgangspunktet for å fortolke datamaterialet i de første analysekapitlene. Gjennom å gradvis utvikle en mer kompleks teoretisk modell ønsker jeg å synliggjøre hvordan bevegelsen mellom det empiriske datamaterialet og det teoretiske rammeverket ikke bør forstås som et forsøk på å teste en bestemt teori eller hypoteser mot "data". Det er heller snakk om en bevegelse mellom fortolkninger av hva som skjer i den enkelte stortingsdebatt, endringer over tid og hvordan dette kan forstås i lys av det teoretiske rammeverket – og bidra til å videreutvikle dette (jf. Alexander 1982).

Modellen slik den presenteres under er således ment som et utgangspunkt som vil bli drøftet på slutten av flere av analysekapitlene. Den grafiske oppsummeringen gjør det enklere å få frem hvordan empiriske funn og trekk ved datamaterialet kan knyttes til de ulike problemstillingene og prosessene som analyseres. Modellen har slik en heuristisk funksjon, den er et hjelpemiddel for å kunne relatere de mange ulike og til dels detaljorienterte analysene til de større sammenhengene, relasjonene og prosessene som blir undersøkt i avhandlingen som helhet. En slik overgang mellom empiri og teoretisk abstraksjon fordrer et teoretisk sprang, som modellen gjør mer transparent.

Figur 1 Teoretisk grunnmodell med relasjoner mellom sentrale begreper og problemstillinger



Den første problemstillingen angår forhold knyttet til "politikkproduksjonen". Dette handler for det første om å kartlegge *hvilke* verdiordener og beslutningslogikker som blir forsøkt mobilisert i de parlamentariske debattene. For det andre handler det om å analysere *hvordan* aktørene mobiliserer de ulike verdiordenene. Utgangspunktet i det teoretiske rammeverket er at dette skjer ved at aktørene etablerer en ekvivalensrelasjon mellom den særskilte situasjonen man er i og et bestemt verdsettingsprinsipp. I analysen av den enkelte debatt er derfor det tredje spørsmålet som blir analysert hvilke situasjonsdefinisjoner og problemkonstruksjoner som aktørene forsøker å gjøre relevante og gyldige. For det fjerde har forholdet mellom verdsettinger og situasjonsdefinisjoner blitt drøftet som vesentlig for en analyse av det politiske argumentasjonsrommet. Et siste spørsmål er derfor hvorfor enkelte situasjonsdefinisjoner og problemkonstruksjoner fremstår som relevante og gyldige av aktørene.

En rekke analytiske perspektiver og begreper som er relevante for en slik analyse er presentert i løpet av dette kapittelet. Mest generisk er tilnæringsmåtene som ligger i begrepene om forinvestering og styringsteknologier. Disse begrepene åpner opp for å studere prosessene som bidrar til at enkelte problemforståelser blir relevante og gyldige, mens andre forståelser mister relevans eller gyldighet. Denne tilnæringsmåten åpner både for å studere hvordan natur og miljø blir et politisk objekt, og hvordan dette endrer seg over tid.

Dette gir derfor en forbindelseslinje til den andre hovedproblemstillingen, oppsummert i figuren som "faktaproduksjon". Når jeg oppsummerer denne dimensjonen slik, er det fordi hovedvekten ligger på å gripe de konkrete prosessene og teknikkene som skaper en realitet, det jeg har omtalt som objektiviseringsprosesser og politiske teknologier. Analytisk er opplegget å bruke analysene av situasjonsforståelsene og problemforståelsene i de parlamentariske debattene som utgangspunkt for å identifisere relevante fagrapporter og dokumenter. Dette gir et utgangspunkt for å kartlegge forbindelseslinjene mellom de parlamentariske debattene og hvordan det saken handler om er blitt forsøkt målt, kartlagt etc. utenfor parlamentet. Analysen av faktaproduksjonen handler således i første omgang om hvem som defineres som relevante eksperter, hvilke former for kunnskap og ekspertise disse har, og hvilke metoder og perspektivet disse formene for ekspertise bruker for å måle eller forstå det miljøproblemet eller naturobjektet som er knyttet til den parlamentariske debatten. Disse analysene åpner også opp for å kartlegge hvilke former for kunnskap og målemetoder som ikke gjøres relevant i de parlamentariske debattene.²⁴

²⁴ At dokumenter kan ha en virkelighetskonstituerende og transformativt potensial er et metodisk og analytisk poeng som analysen har bygget på, men som særlig er blitt fremhevet i en artikkel publisert av Asdal (2015) rett før slutføring av denne teksten.

Fordi analysene hovedsakelig bygger på dokumenter, vil det som hovedregel være begrenset hvilke dimensjoner ved faktaproduksjonen som kan belyses. Dokumenter gir ofte svært begrenset innsikt i hva de ulike aktørene har ment eller gjort i løpet av prosessene, hvordan de har forholdt seg til hverandre, eller hvordan aktørene har vurdert aspekter ved saken som ikke omtales i dokumentene. Unntaket her er de prosessene som er omhandlet av intervjumaterialet. Dette datamaterialet gir mulighet for å analysere faktaproduksjonen knyttet til petroleumsdebattene etter ca. 2001 i større detalj. Analysene av de to siste problemstillingene blir likevel i stor grad gjort på en måte som utnytter styrken ved datamaterialet, det dekker en lengre tidsperiode hvor utviklingen av saksfeltet kan analyseres.

Analysene av *relasjonen mellom* produksjonen av legitim politikk og politisk relevante fakta er viktig for å gripe det politiske argumentasjonsrommet i den enkelte debatt. Men denne relasjonen blir særlig utforsket ved å forsøke å forstå endringer i relasjonen mellom dem over tid som uttrykk for forminvesteringsarbeid. Forminvesteringsarbeid er således et sentralt begrep for å drøfte den tredje hovedproblemstillingen, hvordan relasjonen mellom faktaproduksjon og produksjonen av legitim politikk endrer seg over tid. Dette begrepet gir et blikk til hvordan lengre tidsserier med parlamentariske debatter kan brukes for å gripe endring og variasjon i hvilke verdiordener som gjøres relevant, hvordan natur og miljø blir forsøkt gjort politisk relevant på ulike måter, og hvordan dette kan knyttes til endringer i politiske teknologier og utviklingen av for eksempel nye målemetoder. Problemstilling tre kan således forstås som et spørsmål om samproduksjon (jf. Jasanoff 2004) og hvordan denne kan karakteriseres og knyttes til de andre delprosessene. Men heller enn detaljerte analyser av samhandling mellom de involverte aktørene har analysen empirisk grunnlag for å forstå endringer i samproduksjon over lengre tidsrom.

Dette knytter an til det fjerde hovedspørsmålet: hvordan alle disse delprosessene og forholdet mellom dem endrer seg over tid. Samlet åpner dette spørsmålet opp for å drøfte hvordan analysen som helhet gir et bidrag til å forstå særtrekk ved hvordan moderne samfunn møter og forsøker å løse miljøproblemer.

2.5 Data og metode

Formålet med den neste delen er å gjøre rede hvordan innsamling, bearbeiding og systematisering av datamaterialet er blitt utført, og hvordan ulike metodiske problemstillinger er blitt håndtert underveis i prosjektet. Her diskuteres også hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgrensninger av datamaterialet, i tillegg redegjør jeg for begrensninger som disse vurderingene legger på analysene.

2.5.1 Analysestrategi, datainnsamling og datatyper

De teoretiske perspektivene som er presentert ovenfor har vært førende for hvilke typer data som er samlet inn, hvordan jeg har utført innsamlingsprosessen og for hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgrensningen av datamaterialet. De teoretiske perspektivene er altså både viktige for det empiriske innsamlingsarbeidet og for den analytiske hovedstrategien. Startpunktet for dette arbeidet var de parlamentariske debattene i Stortinget. Utgangspunktet var enkelt – jeg ville inkludere samtlige parlamentariske debatter om norsk petroleumpolitikk og analysere hvordan virkninger på natur- og miljø var blitt diskutert. Særlig relevant for problemstillingene er debatter hvor det både skal fattes en beslutning (vedtaksdebatt) og hvor miljø- eller forurensingstema blir diskutert. I tråd med det teoretiske perspektivet vil vedtaksdebatter med uenighet kunne representere kritiske øyeblikk, hvor verdsettingsprinsippene som blir brukt til å rettferdiggjøre ulike politiske posisjoner kan bli særlig tydelige.

Parlamentariske vedtaksdebatter med uenighet er således særlig sentrale for å kartlegge hvilke verdiordener som mobiliseres og hvordan disse har blitt mobilisert. Situasjonsforståelsen(e) i de politiske debattene fungerer dessuten som et utgangspunkt for å utforske forminvesteringsprosesser. Her er som hovedregel dokumentene som er knyttet til saken relevante, eksempelvis stortingsmeldinger, offentlige utredninger og så videre. Dette er et potensielt svært stort materiale. Utgangspunktet for å nøste opp dette materialet er likevel enkelt. Utgangspunktet er de

situasjonsforståelsene og faktabeskrivelsene som stortingsrepresentanten gjør relevant i sitt legitimeringsarbeid. Dette gir et grunnlag for å utforske det mangfoldet av prosesser som vi med Desrosières kan forstå som objektiviseringsprosesser. Siden jeg har datamateriale fra en lengre tidsperiode, åpner dette for en historisk analyse av hvordan de politiske begrunnelsene har endret seg og hvordan disse endringene kan knyttes til forminvesteringsprosesser. Spørsmålet om endring er dermed særlig knyttet til *relasjonen* mellom politiske begrunnelser ("politikkproduksjon") og objektiviseringsprosesser ("faktaproduksjon"). I den forstand konsentrerer den historiske analysen seg særlig om hvordan petroleumpolitikken miljødimensjon har blitt gjort regjerlig, og hvordan hva som gjør den regjerlig har endret seg over tid. Dette kan forstås som en operasjonalisering av det overordnede temaet jeg skisserte innledningsvis: Hvordan forholder moderne samfunn seg til miljøproblemer?

På bakgrunn av denne teoretisk-metodologiske posisjonen har innsamlingen av datamaterialet foregått parallelt med en første overordnet analyse av de parlamentariske debattene. Dette arbeidet ga så i neste omgang grunnlag for å trekke inn andre saker, fagrappporter og materiale som kunne belyse trekk ved de politiske debattene. Nedenfor gir jeg en mer detaljert gjennomgang av sammenhengen mellom datainnsamling og analyseprosess. Deretter følger en mer systematisk gjennomgang av de ulike datatypene og hvordan de har blitt bearbeidet og systematisert.

Proessen med å samle inn datamaterialet fra dokumenter kan oppsummeres i tre hovedfaser. I den første fasen fikk jeg oversikt over alle sentrale *petroleumpolitiske* debatter fra de første debattene som kan knyttes til norsk petroleumpolitikk på 1960-tallet og frem til i dag. I dette arbeidet tok jeg utgangspunkt i det sesjonsvise registeret som publiseres som del av Stortingstidende etter hver sesjon. Registeret gir en oversikt over hvilke saker som er behandlet i denne sesjonen og grupperer disse etter emneord. Samtlige indekser for sesjonene fra 1945 til 1996 ble gjennomgått manuelt og aktuelle saker identifisert. For perioden etter 1996 var registrene digitalisert.²⁵ Fordi jeg ønsket å inkludere andre dokumenter som kunne belyse de posisjonene som ble inntatt i debattene, gjorde jeg i denne første fasen også en første analyse av de politiske debattene. Fordi det i debattene ofte gis referanse til andre saker under behandling, eller diskuteres hvordan lignende saker er behandlet tidligere, så fungerte denne gjennomlesningen som en kryss-sjekk på at relevante saker var inkludert.

I den første analysen kartla jeg de politiske posisjonene og situasjonsforståelsene i de parlamentariske debattene. Den andre fasen bestod i å utforske grunnlaget for variasjonen i forståelsene av hva saken handlet om og hva som var verdifullt og viktig. I sin enkleste form bestod dette i å inkludere dokumenter fra den politiske prosessen som det eksplisitt ble vist til i de parlamentariske debattene, typisk Stortingsmeldinger og offentlige utredninger. Dette kunne også omfatte henvisning til andre aktører, slik som forskningsinstitutter eller eksperter som det ble vist til i debatten. I denne fasen inkluderte jeg også materiale som mer indirekte preget de parlamentariske debattene. For eksempel utforsket jeg grunnlaget for sentrale premisser for argumentasjonen, slik som sentrale faktapåstander, problematisering av hvordan saken var blitt definert i en stortingsmelding, og så videre. Relevante spørsmål var da hvor grunnlaget for slike fakta kom fra, av hvem, og hvordan de var blitt produsert.

I forlengelsen av slike analyser var spørsmålet hvilke forståelser av saken som gjorde at akkurat disse faktaene var relevante for saken – og omvendt, hvordan bestemte fakta ga grunnlag for bestemte

²⁵ Frem til om lag 1971/72 er saker som berører forenslings og "miljøspørsmål" i liten grad gruppert etter ett bestemt emneord (mangelen på en enhetlig klassifikasjon er også gjenstand for analyse i del 6.3.1 fra side 214 og fremover). Arbeidet tok derfor utgangspunkt i emneord som var knyttet til industrispørsmål, oljeutvinning, fiskeri, osv. Også tittelen på saken gir i mange sammenhenger en pekepinn på om innholdet kan være relevant. I arbeidet med å identifisere relevante saker gjennomgikk jeg også enkelte relevante bibliografier (Haffner 1936; Johansen 1974; Kutassy og Talseth 1978). Analyser og historiske oversikter over utviklingen av norsk miljøpolitikk var til hjelp i arbeidet med å identifisere sentrale miljøpolitiske debatter (Angell og Brekke 2011; Asdal 1995, 2004; Berntsen 1977, 1994; Böttcher 1997; Hammarqvist 1973; Jansen 1989; Nøttestad 2002). I løpet av prosjektperioden er stortingsforhandlingene blitt digitalisert helt tilbake til 1814, se kommentar om dette i note 34.

forståelser av saken. Dette arbeidet representerte derfor en utvidelse av analysen. Det var for det første en *utvidelse i tid*. På den ene siden ved å forsøke å nøste opp hvordan den politiske argumentasjonen på ett tidspunkt kunne knyttes til tidligere debatter, dokumenter, hendelser, forskningsfunn og så videre på et annet tidspunkt. For det andre innebar det en *romlig utvidelse* hvor "saken" eller forståelsen av den ble forfulgt til utenfor den eksplisitt politiske sfæren; til forskningsinstitutter, fagdisipliner, etablering av nye vitenskapelige metoder, byråkratiske prosedyrer, forskriftskrav med mer. Denne fasen representerte dermed en ganske radikal utvidelse av hvilke dokumenter som kunne være relevante for saken. For å strukturere og begrense denne analysefasen har jeg forholdt meg til to avgrensinger. For det første at dette måtte være forhold som kunne knyttes til hva stortingsrepresentantene gjorde relevant, eller hvordan en sak ble gjort relevant. For det andre at jeg kun har samlet inn dokumenter som er offentlig tilgjengelig. Med offentlig tilgjengelig mener jeg dokumenter som er åpent tilgjengelig for allmenheten, uten å måtte søke om innsyn i digitale eller papirbaserte arkiver, nettsteder o.l. Det mest vesentlige med denne avgrensningen er at materialet fra departementenes arkiver blir ekskludert. Det avgrenser datamaterialet betydelig og bidrar til å gjøre studien gjennomførbar.²⁶ Jeg har gjort ett unntak fra denne hovedregelen. For den nyeste delen av materialet, fra 2011 til 2013, har jeg brukt den offentlige postjournalen for å få tilgang til kopier av et mindre antall brev mellom statlige etater om enkelte sentrale prosesser. Formålet var her primært å etablere en tydeligere tidslinje for nyere hendelser og kommunikasjonen mellom departement og underliggende etater.²⁷ I tilknytning til den andre hovedfasen i datainnsamlingen ble det gjort 13 kvalitative intervjuer for å belyse ekspertens rolle i noen av de prosessene som har vært sentrale i etableringen av en mer økosystembasert havforvaltning. Prosessen med å samle inn og analysere intervjudata blir utdypet senere i kapittelet.

Den tredje hovedfasen med innsamling av data er også tett sammenvevd med analyseprosessen. I arbeidet med datamaterialet som omhandlet de petroleumpolitiske debattene ble det tydelig at datagrunnlaget burde utvides tematisk og tidsmessig for å kunne forfølge de sentrale problemstillingene. I tillegg til petroleumpolitiske debatter inkluderte jeg derfor parlamentariske debatter om to andre tema i den tredje fasen. Dette er for det første de såkalte røykskadesakene i perioden 1945-1974, altså fra perioden før Norge fikk en petroleumpolitikk. Dette materialet er særlig sentralt for kapittel 4. For det andre inkluderte jeg parlamentariske debatter om bruk av natur, forurensing og miljøvern av mer prinsipiell karakter. Dette er eksempelvis debatter om naturvernlovgivningen, stortingsdebatter om prinsippene for å begrense forurensing og debatter om Grunnloven burde ha en egen miljøvernparagraf.²⁸ Denne kategorien strekker seg tidsmessig fra 1888

²⁶ Frem til 2013 har store deler av arkivmaterialet som berører behandlingen av petroleumsspørsmål i offentlig forvaltning vært klausulert. Det har vært mulig å søke om innsyn i dette materialet, men innsamling og analyse av datamaterialet blir da betydelig mer tidkrevende og ressurskrevende, siden man ikke får en digital kopi, men kun får tilgang til materialet på arkivet. Jeg har brukt noe data fra de eldste delene arkivet til Oljevernkontoret i kapittel 3. Dette er digitalisert og offentlig tilgjengelig. Nettsidene til offentlige etater og involverte forskningsinstitutter har også vært en kilde til å finne frem til eldre rapporter, pressemeldinger og lignende. Enkelte dokumenter finnes på nettsider som ikke lenger er aktive, men som er arkivert hos organisasjonen The Internet Archive. Det er en gratis og fritt tilgjengelig tjeneste som lagrer en kopi av internettsider fra et tidspunkt slik at de forblir tilgjengelige for ettertiden. Adressen det vises til har da prefikset <http://web.archive.org/>

²⁷ Systemet med offentlig postjournal er nylig etablert. For perioden etter år 2010 er det svært effektivt å bruke, siden alle brev fra statlige etater er samlet ett sted og er lett søkbare. Brev man ønsker tilgang til kan markeres (digitalt) og anmodning om innsyn sendes uten begrunnelse. Etter offentlighetsloven må slik kommunikasjon ha en lovhjemmel for å være unntatt offentliggjøring. Brev som er unntatt offentlighet er merket. Ved forespørsel om innsyn kan etaten avslå anmodningen om innsyn, men må da begrunne lovhjemmelen for avslaget. Brevene jeg har fått innsyn er således offentlig tilgjengelig, men de er ikke publisert for offentligheten.

²⁸ Hva som er en "prinsipiell" debatt kan ikke hevdes å være helt entydig siden mange enkeltspørsmål kan berøre prinsipielle spørsmål eller kan bli forstått slik av noen av aktørene. Omfanget av saker som omhandler spørsmål om for eksempel reguleringen av norske vassdrag eller etablering av nasjonalparker er svært stort. Slike saker har jeg i liten grad gjennomgått. Istedenfor har jeg søkt å inkludere saker som eksplisitt omhandler prinsippene for når natur bør vernes eller adgangen til å forurense. For å redusere mengden relevant materiale har jeg derfor særlig konsentrert meg om generelle lovsaker, som naturvernloven og forurensningsloven.

og frem til i dag, men med svært begrenset datamateriale fra perioden før 1945. Dette materialet er særlig sentralt for kapittel 6.

Avhandlingen er i all hovedsak en dokumentstudie. Datamaterialet som er samlet inn kan kategoriseres i tre hovedtyper. Den første hovedgruppen er dokumenter som kan knyttes til den formelle politiske saksbehandlingen. Denne hovedtypen dokumenter kan betraktes som en offentlig og institusjonell kilde (Scott 1990:14). Dette er stenograferte referater fra de parlamentariske debattene i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget.²⁹ I tillegg er det dokumenter som tilhører disse debattene, slik som innstillinger til fra Storkomiteen som har behandlet saken, stortingsmeldinger, andre typer forslag (proposisjoner) og dokumenter fra Stortingets dokumentserie. I denne hovedtypen inngår også dokumenter som representerer sluttproduktet fra disse prosessene, slik som vedtatte lover eller forskrifter. Disse dokumentene har en formell status i den politiske prosessen; de dokumenterer vurderinger og posisjoner inntatt av Regjering, departementer, politiske partier og stortingsrepresentanter. De gjengir grunnlaget for beslutninger og vedtatte lover. De stenograferte referatene fra de parlamentariske debattene er spesielle ved at de har formen til en debatt mellom de som er i salen, med innlegg og motinnlegg. Samtidig er debattene rettet mot offentligheten, ved at innleggene er ment å begrunne og rettferdiggjøre egne standpunkter til politiske vedtak.

Den andre hovedtypen er dokumenter som på ulike måter er relatert til de politiske sakene som analyseres. Dette er en svært sammensatt gruppe dokumenter som ble samlet inn i den andre analysefasen (beskrevet over). Den mest omfattende undergruppen er dokumenter som har en formalisert relasjon til de politiske prosessene, uten at de formelt inngår i den politiske saksbehandlingen. Mange av disse er produsert av utvalg eller rådgivere for politiske aktører. Denne typen dokumenter er gjerne produsert med tanke på at de skal legge et grunnlag for en politisk prosess. Dette gjelder for eksempel dokumenter i serien Norske Offentlige Utredninger (NOU) som normalt er skrevet av en sakkyndig gruppe som er gitt et definert mandat fra et departement. En NOU blir gjerne brukt som et forarbeid til en stortingsmelding eller lovforslag. En annen undergruppe er rapporter, utredninger, evalueringer og lignende som ikke (eksplisitt) er skrevet for politiske aktører. Dette materialet strekker seg fra fagrappporter på direktoratsnivå, for eksempel om utviklingen av en ny metode for å vurdere miljørisiko, til fagfellevurderte vitenskapelige publikasjoner. En tredje undergruppe er dokumenter som gir en beskrivelse av saksforhold, dokumenterer sak eller virkelighetsforståelsen til aktører, eller beskriver et hendelsesforløp. Når de er inkludert er det fordi de har vist seg relevante for å forstå (endringen i) den politiske argumentasjonen og situasjonsforståelsen. Dette er en svært sammensatt undergruppe dokumenter; det er blant annet avisoppslag, brev, møtereferater, og notater av ulike typer, eksempelvis om planlegging av nye forskningsprogram.

Den tredje hovedtypen av data er 13 kvalitative intervjuer med forskere og rådgivere. Intervjuene ble gjennomført med personer som har vært direkte involvert i prosessene med å utarbeide kunnskapsgrunnlaget for såkalte økosystembaserte forvaltningsplaner. Dette er et arbeid som har preget de politiske debattene rundt reguleringen av petroleumsaktivitet i stor grad siden overgangen til 2000-tallet.

2.5.2 Bearbeiding, systematisering og analyse

Proessen med innsamling av datamateriale har altså vært styrt av den overordnede analysestrategien. I stedet for at jeg på forhånd definerte et utvalg av petroleumsdebatter som jeg antok ville være relevante for å belyse problemstillingene, tok jeg utgangspunkt i en første, med nødvendighet grovkornet, analyse av alle parlamentariske debatter om norsk petroleumpolitikk. Analyseprosessen har så gitt grunnlag for en serie valg, avgrensinger og utvidelser, i arbeidet med datainnsamling.

²⁹ Hovedparten av disse debattene er fra Stortinget. Ved behandling av vanlige lovsaker ble Stortinget inndelt i Odelstinget (med $\frac{3}{4}$ av Stortingets medlemmer) og Lagtinget (med $\frac{1}{4}$ av medlemmene). Ordningen ble fjernet 1. oktober 2009 slik at alle saker nå behandles av Stortinget i plenum.

Fordelen med en slik fremgangsmåte er at datamaterialet ikke avgrenses til et utvalg antatt relevante debatter. Ulempen er at datamaterialet blir stort og potensielt uoversiktlig.

En samlet oversikt over datamaterialet som ligger til grunn for avhandlingen er gitt i Appendiks I (se side 456).³⁰ Analysen er basert på et stort antall dokumenter (1000+) med et betydelig samlet sidetall. I tid strekker de parlamentariske debattene som er analysert seg over 68 år, fra 1945 til 2013, men noen få dimensjoner ved parlamentarisk språkbruk er belyst helt tilbake til 1888 og noen få dimensjoner ved petroleumspolitikken er forfulgt frem til 2015. Det første petroleumfunnet er fra siste del av 60-tallet slik at debattene om regulering av petroleumaktivitet, som representerer størsteparten av materialet, i all hovedsak er fra mellom 1970 og 2013.

Omfanget kan representere en utfordring både ved innsamling og systematisering, samt for selve analysearbeidet. For å holde oversikt over materialet i innsamlings- og analyseprosessen ble alle dokumenter registrert i en database.³¹ Registreringen ble gjort parallelt med den første analysen av materialet. I den første analysefasen skrev jeg korte analysenotater for hver debatt. Notatene oppsummerte hovedtrekket i debatten, hovedposisjonene som ble inntatt og argumentene som ble brukt. Den første analysen ga også grunnlag for å registrere kjennetegn ved hver debatt i databasen. Viktige kategorier som jeg brukte i dette arbeidet var konfliktnivå, hvilke tema som ble berørt, posisjoner inntatt av de ulike partiene, omtale av ekspertkunnskap, hvilken type debatt dette var (spørretimespørsmål, interpellasjon, behandling av Stortingsmelding, osv.) og en del andre relevante dimensjoner. Saker som på dette stadiet viste seg mindre relevante ble sortert "ut" av materialet.³²

Analysenotatene og informasjon om hver enkelt sak ble lagret i databasen. Denne informasjonen var søkbar, slik at databasen kunne brukes som en katalog over relevante saker i det videre analysearbeidet. Den systematiske katalogiseringen av materialet la et grunnlag for å kunne utforske problemstillingene. Det ga for eksempel mulighet for å systematisk utforske hvilke typer problemstillinger og miljøproblemer det har vært debatt om, hvilke posisjoner som har blitt inntatt og hovedtrekk ved hvordan de har blitt begrunnet, hvordan natur og miljøproblemer ble representert i debattene og så videre. I denne prosessen analyserte jeg også mange av debattene på nytt, reviderte analysenotatene og utvidet hvilke dimensjoner ved debattene som inngikk i databasen.

Databasen var helt sentral i de første fasene av prosjektet, men har også vært et viktig verktøy for å (re-)utforske trekk ved materialet i hele forskningsprosessen. Fordi trekk ved enkeltsakene var blitt registrert i databasen, har databasen gitt grunnlag for å utforske materialet. Eksempelvis ga databasen grunnlag for å søke etter alle saker som omfattet utbygging av oljefelt og som hadde høyt konfliktnivå, eller å sortere alle saker om dette temaet etter konfliktnivå. Listene jeg da fikk ut kunne enkelt sorteres etter årstall. På den måten kan databasen være et verktøy som gjør det enklere å veksle mellom analyser av hovedtrekk i utviklingen og mer detaljerte studier av enkeltspørsmål.

³⁰ I tillegg til dokumenter fra Stortingsforhandlinger består datamaterialet av en lang rekke rapporter og andre dokumenter. For å gjøre det enklere for interesserte lesere å finne frem til kildene det blir vist til er slike rapporter både listet i Appendiks I og i den ordinære litteraturlisten. Utdypende forklaring på organiseringen er gitt i Appendiks I.

³¹ Jeg har brukt en MySQL database. Enheten i databasen er behandlingen av en sak i Stortinget. I databasen har hver debatt en unik identifikator, slik at andre relevante dokumenter kan knyttes til den. Analysenotatene ble skrevet som fulltekstvariabler i databasen, slik at de var søkbare.

³² I den første analysefasen leste jeg først den parlamentariske debatten og innstillingen til Stortinget dersom saken hadde det. Dersom dette arbeidet gjorde det klart at saken i liten grad var relevant for problemstillingene valgte jeg som hovedregel å ikke gå igjennom alle sakens dokumenter (Stortingsmeldinger, proposisjoner, osv.). Dette gjelder for eksempel en del av sakene som er definert som sekundærmateriale. Opprinnelig vurderte jeg også å analysere forvaltningen av fiskeressursene samt andre spørsmål om marin naturforvaltning. I tillegg anså jeg nordområdepolitikken som relevant siden mange av dagens debatter om norsk petroleumsnæring handler om utvidelsen mot nord. Mange slike saker ble analysert i den første analysefasen, men en komparasjon med utviklingen av disse saksfeltene ble nedprioritert til fordel for utvidelsen i tid som er beskrevet i hovedteksten. Databasen inneholder derfor mange flere saker enn de som er tatt inn som empirisk grunnlag for studien i appendiks I.

Inndeling av parlamentariske dokumenter

Det første analysearbeidet ga også grunnlag for å differensiere mellom debatter som var sentrale for å belyse problemstillinger (omtalt som primærmaterialet eller kjernematerialet) og debatter som var mindre sentrale (sekundærmaterialet).

Kjernematerialet står helt sentralt for de problemstillingene og temaene som er trukket frem i den endelige analysen. I tråd med det teoretiske perspektivet tok jeg utgangspunkt i at debatter med uenighet og eksplisitt kritikk kunne representere kritiske øyeblikk hvor verdsettingsprinsippene som ble anvendt i argumentasjonen var særlig tydelige. Debatter med høyt konfliktnivå ble derfor prioritert. I kjernematerialet ble argumenter og posisjoner re-analysert i større detalj. Det er særlig dette datamaterialet som blir brukt for å analysere verdsettinger, kritikk og situasjonsforståelser i detalj, og det er som hovedregel dette materialet som blir sitert i analysene.

Utdifferensiering av et sekundærmateriale var viktig for å gjøre analysen gjennomførbar. Store deler av sekundærmaterialet har vært viktig, ved at det bidrar til å gi et helhetsbilde av de prosessene som studeres. Selv om dette materialet har vært viktig for å utvikle analysene, er ikke argumentasjonen i disse debattene analysert like detaljert som i kjernematerialet. Dette skyldes for eksempel at det er andre debatter fra samme periode hvor de samme spørsmålene blir gitt en mer eksplisitt behandling. Andre debatter i sekundærmaterialet berører i hovedsak tema i utkanten av problemstillingene som utforskes, men har enkelte passasjer som har vært relevante. Mange av de muntlige spørretimene inngår dessuten i sekundærmaterialet. Dette er korte debatter hvor en representant stiller en statsråd et relativt konkret spørsmål. Disse er ofte relevante for å utforske hvilke temaer som det var politisk oppmerksomhet rundt i en periode, og hvilke dimensjoner ved sakene som særlig får oppmerksomhet. Samtidig er argumentasjonen ofte tydeligere i senere vedtaksdebatter om det samme spørsmålet.

I arbeidet med kjernematerialet valgte jeg ut en gruppe med 47 sentrale vedtaksdebatter i petroleumspolitikken mellom 1963 og 2013.³³ Dette er debatter hvor Stortinget fattet vedtak om utbygging av større oljefelt, om åpningen av et nytt område eller om reguleringsprinsipper for petroleumssaktivitet. I denne undergruppen av saker er bruken av ulike verdiordener, situasjonsforståelser, konfliktnivå og bruk av ekspertkunnskap i norsk petroleumspolitikk ikke bare analysert systematisk; jeg har også systematisk utforsket hvordan dette endret seg over tid. Arbeidet med den diakrone komparasjonen var både viktig for å identifisere hvilke utviklingstrekk ved petroleumspolitikken som burde utforskes i større detalj og for å utforske mer generelle problemstillinger om hvordan relasjonen til miljøproblemer og natur endret seg over tid. Fordi dette var et relativt avgrenset datamateriale, var det mulig å utarbeide ulike periodiseringer hvor særtrekk i en periode (lavt/høyt konfliktnivå, bestemt naturrepresentasjon, etc.) kunne bli forsøkt forstått. Dette arbeidet har også bidratt til å forme kapittelstrukturen ved at utviklingen av norsk petroleumspolitikk følges kronologisk i kapittel 3, 5, 7, 8 og 9. Disse kapitlene starter med en oversikt over trekk ved de sentrale vedtaksdebattene i den tidsperioden som kapittelet dekker, og sammenligner den med utviklingen i de andre tidsperiodene.

Digitalisering og datastøttet kvalitativ analyse

I arbeidet med kjernematerialet og vedtaksdebattene tok jeg utgangspunkt i referatene fra Stortingsdebattene. Disse referatene ble digitalisert og gjort tilgjengelig som tekstfiler, slik at jeg kunne gjøre en datastøttet kvalitativ analyse av hvilke ord som ble brukt.³⁴ Formålet med dette var å

³³ I appendiks I er primærmaterialet merket med en * og vedtaksdebatter er merket med en +. Sekundærmaterialet er umerket.

³⁴ Store deler av datamaterialet (alt som er fra før sesjonen 1996/1997) var kun tilgjengelig i trykt versjon ved prosjektstart. Dette ble opprinnelig skannet. Det skannede bildet av teksten ble så lastet inn i et program for optisk tegngjenkjenning (OCR lesing). Resultatet av denne prosessen er en tekstfil. Dette var et ganske tidkrevende arbeid som jeg utførte høsten 2008. Høsten 2013 ble alle referater gjort tilgjengelig i PDF-format, både fra nettsiden til Stortinget og fra Nasjonalbiblioteket. Versjonen som er publisert på nettsiden til Nasjonalbiblioteket er OCR lest med svært godt resultat. At også de eldre ... [fotnoten fortsetter på neste side]

mer inngående utforske hvilket vokabular som ble brukt i debattene. For eksempel tillot dette systematiske analyser av hvilke ord som ble brukt for å beskrive beslutningssituasjonen, begrunne egen posisjon og kritisere andre posisjoner. Analyser på ordnivå har vært sentrale for å gripe hvilke verdsettingsprinsipper som det vises til i debattene, og hvilke ord og vendinger som blir brukt for å mobilisere disse. Problemstillingene gjør det også relevant å utforske hvordan vokabularet i debattene endret seg over tid. Digitaliseringen var viktig for at dette kunne gjennomføres.

I dette arbeidet har jeg brukt dataprogrammet MAXQDA som støtte for å gjennomføre en datastøttet kvalitativ analyse (Kelle 2004). Programmet har en rekke nyttige funksjoner som gjør det enklere å gjennomføre detaljerte analyser av store tekstmengder. Flere av disse er typiske for denne typen programvare, eksempelvis mulighet for å telle antallet forekomster av spesifiserte ord og knytte seksjoner av en tekst som omhandler et særskilt tema til en kode (se Schönfelder 2011 for en gjennomgang og diskusjon). Programvaren jeg valgte å bruke har også en del funksjoner som gjør den særskilt relevant i analyser av politiske debatter. Stortingsdebatter kan forstås som en type strukturert tekst hvor det ofte er analytisk interessant å dele opp teksten i innlegg fra Stortingsrepresentanter og bruke enkeltinnlegg som enhet for analysen. Partitilhørigheten er eksempelvis relevant metainformasjon om innlegget. For de mest sentrale stortingsdebattene i kjernematerialet tok jeg utgangspunkt i en slik tilnærming for å systematisk studere forskjellene i det vokabularet som ble brukt for å argumentere for de ulike politiske posisjonene. MAXQDA har funksjoner som gjør det mulig å merke mindre tekststykker (ned til enkeltord) manuelt og knytte dem til en kode man har opprettet. Programvaren kan så lage lister av hvilke ord som brukes i den teksten som er knyttet til en kode. I tillegg kan det lages ordlister basert på metainformasjon, eksempelvis en ordliste basert på innleggene fra alle representantene i hvert enkelt politisk parti. Dette gir mulighet å få oversikt over forskjellene i vokabularet som brukes for å begrunne ulike politiske posisjoner. Eksempelvis brukte jeg kodene "beskrivelse av situasjonen", "begrunnelser" og "kritikk". Deler av et innlegg som, basert på kvalitativ analyse ble vurdert til å representere en "begrunnelse", kunne så knyttes til denne koden. På bakgrunn av en slik analyse var det så mulig å analysere forskjellen mellom ordene som representanter fra eksempelvis partiene SV og Høyre brukte, og hvilke ord som var forskjellige i hvordan de begrunnet sine posisjoner.

Kodingen jeg gjorde i MAXQDA var således *kvalitativ*. Den var basert på min fortolkning av datamaterialet, av hvilke ord som var viktige og meningsfulle, og som best fanget opp meningsinnholdet i et innlegg. En slik datastøttet kvalitativ analyse har blitt brukt i analysen av en del av de debattene som blir trukket frem i analysekapitelene. Særlig nyttig har fremgangsmåten vært for å systematisk kunne vurdere forskjeller og likheter mellom et stort antall innlegg og debatter. Den kan for eksempel brukes for å utforske hvilket vokabular som er typisk for en periode, eller hvordan beskrivelsen av natur og miljøproblemer varierer over tid eller mellom ulike politiske posisjoner (se Wiedemann 2013 for en mer generell diskusjon om kvalitative analyser av store datamengder). MAXQDA gir også en rekke muligheter for å fremstille slike forskjeller med *kvantitative mål*, i tabellform eller grafisk. For eksempel hvor ofte et ord ble brukt av ulike politisk partier i behandlingen av en bestemt sak. Analysene er i liten grad bygget opp rundt slike kvantitative representasjoner. Jeg har istedenfor valgt å bygge analysene opp rundt sitater som illustrerer trekk ved debattene som er typiske, eller som illustrerer et typisk trekk ved en politisk posisjon eller måte å argumentere på. Når jeg har valgt en slik fremstillingsform er det for å få frem argumentene og formuleringene som blir brukt i stortingsalen. Sitater, til dels lange, brukes for å underbygge mine tolkninger av

debattene ble gjort tilgjengelig digitalt gir flere nye muligheter for å forholdsvis enkelt få oversikt over alle saker behandlet av Stortinget innenfor et saksfelt. Blant annet er det mulig å søke digitalt i både sesjonsvise registre og hovedregistre som dekker flere sesjoner. Dette reduserer sannsynligheten for å overse saker. Det gjør det også mulig å identifisere saker som er katalogisert under andre emneord, men hvor sakstittelen inneholder et relevant ord. Datainnsamlingen til dette prosjektet var avsluttet da disse mulighetene åpnet seg, men jeg har brukt dem for å kontrollere at det ikke er sentrale debatter som er utelukket fra datamaterialet. Denne kontrollen viste at den analoge fremgangsmåten hadde avdekket alle sentrale parlamentariske debatter.

datamaterialet. En slik fremstillingsform bidrar også til at analysen blir mer transparent, ved at leseren selv får mulighet for å vurdere meningsinnholdet i det som sies. Dette *meningsinnholdet* er vesentlig for hvordan utsagn bør fortolkes, særlig i det teoretiske rammeverket som legges til grunn.

Synliggjøring av datamaterialet

Valget av hvilke passasjer som skal siteres, hvor mange og lange de skal være, forsøker å balansere en rekke ulike og delvis motstridende hensyn. Siden datamaterialet er omfattende vil det kun være en liten flik som kan synliggjøres for leseren. Likevel er det ønskelig å gi innsyn i de ulike posisjonene og måtene å argumentere på som finnes i de politiske debattene. Analytiske vurderinger som er særlig sentrale for analysen er derfor noen ganger underbygd ved ganske utstrakt sitering. Sitatene er valgt ut for å synliggjøre materialet og språkbruken i debattene for leseren, samtidig som hensyn til analysens oppbygning og lengde legger klare begrensninger. Samtidig er det som hovedregel slik at debattene inneholder mange ulike tema og posisjoner, og det har vært verken mulig eller ønskelig å bruke sitater for å gi leseren en slags komprimert versjon av helheten i debattene. Valget av sitater og tema fra debattene som løftes frem er således knyttet til de ulike problemstillingene som utforskes i de enkelte kapitlene. I arbeidet med å velge ut egnede passasjer til sitering har jeg bygget på analyseprosessen beskrevet ovenfor og bestrebet å få frem sitater som er karakteristiske for de analytiske hovedpoengene.

Dette innebærer at det er mange dimensjoner, poenger og politiske posisjoner som har blitt ryddet bort for å få frem hvordan materialet kan belyse problemstillingen som blir undersøkt. De politiske konfliktlinjene mellom politiske partier er for eksempel i utkanten av analysen. Det er ikke den politiske maktkampen som står i sentrum for problemstillingen, men heller hvordan ulike posisjoner ble begrunnet og kritisert. I alle sitater er likevel partitilhørighet satt i parentes. For å lette fremstillingen refererer jeg ofte til det som var det parlamentariske flertallet og mindretallet.³⁵ Når analysen særlig dreier seg om vedtaksdebatter, har jeg også trukket inn informasjon om hvilke partier som satt i Regjering og hvilke beslutninger som fikk parlamentarisk støtte.

I sin enkleste form brukes enkeltsitater som jeg vil hevde illustrerer en typisk måte å formulere seg på. Andre ganger er kun korte utdrag fra argumentasjonsrekker fra en rekke stortingsrepresentanter satt sammen for å illustrere et analytisk poeng, for eksempel hvordan man begynner å omtale et fenomen eller problem på en bestemt måte. Enkelte passasjer av analysen omhandler utviklingstrekk som skjer over lengre tid, eller som på annen måte bygger på vurderinger av en stor andel av materialet. Utfordringen med å gi en empirisk underbygning av mine tolkninger blir i slike tilfeller særlig stor, fordi vurderingene vanskelig lar seg illustrere gjennom sitater. Ulike teknikker er da brukt for å underbygge analysen. Enkelte slike passasjer er for eksempel bygget opp ved at sitater fra den samme stortingsrepresentanten med mange års mellomrom er knyttet sammen for å få frem hvordan forståelsen av et miljøproblem eller hva som var en fornuftig regulering endret seg over tid. Andre ganger er hovedpoengene oppsummert i tabeller.

I løpet av den tidsperioden som blir analysert, har mange av de organisasjonene og aktørene som blir omtalt skiftet navn. Som hovedprinsipp brukes det navnet som var gjeldende i den perioden som diskuteres i teksten. For å unngå unødvendig forvirring er det i noen tilfeller gjort forenklinger ved at en aktør omtales med det samme navnet i hele teksten, selv om det har skjedd et navneskifte. Dette gjelder særlig når navneskiftet ikke er knyttet til en vesentlig omorganisering. En oversikt over forkortelser og hvilke forenklinger som er gjort i navngivning er gitt i Appendiks III (side 482).

³⁵ Dette er benevnelse som brukes i innstillinger fra komiteene som forbereder saker til Stortinget. Som hovedregel har jeg hentet informasjon om flertall og mindretall fra disse.

2.5.3 Offentligheten og politisk endring – massemedia som kilde

I enkelte av analysene referer jeg også til oppslag i massemedia, blant annet for å vise hvordan en sak ble dekket for en bredere offentlighet eller fikk allmenn oppmerksomhet. Oversikten over massemedias dekning av de politiske debattene kommer fra en serie med søk i arkivtjenesten ATEKST. I dette arkivet er den norske riksavisen Verdens Gang (VG) tilgjengelig tilbake til 1945. Et større antall riksdekkende og lokale medier er tilgjengelig fra rundt 1985.³⁶

Arbeidet med dette materialet skriver seg hovedsakelig fra den første analysefasen til prosjektet. I den første fasen anså jeg det som interessant å utforske om bestemte tema og problemstillinger først ble dekket i massemedia, og deretter ble debattert i Stortingssalen. Dersom dette var tilfellet vurderte jeg det da som aktuelt å inkludere relasjonen mellom den medierte offentlige debatten og de parlamentariske debattene i analysen. Utgangspunktet for dette arbeidet var at jeg allerede hadde identifisert en serie skifter i hvordan petroleumsproduksjon ble diskutert i Stortinget. Flere av disse skiftene var det mulig å plassere ganske nøyaktig i tid. Et hovedspørsmål var derfor om disse skiftene, i hvordan petroleumsproduksjon og potensielle miljøproblemer ble debattert i Stortinget, kunne identifiseres i massemedia *før* jeg fant dem i stortingsdebattene. Dette var ikke minst relevant siden problemstillingene kretser rundt forming og omforming av legitime politiske posisjoner og begrunnelsene for dem.

Hovedfunnet var relativt entydig: I de kildene som jeg utforsket endret dekningen og vinkling av petroleumspolitikken i massemedia seg først i etterkant av at de politiske debattene hadde endret karakter.³⁷ Som hovedregel var denne tidsdifferansen betydelig. De første pressedekningene av en bestemt måte å forstå eller problematisere petroleumspolitikkenes miljøkonsekvenser på, finner gjerne sted i riksdekkende aviser flere år etter at de først dukker opp i de politiske debattene. Ved noen tilfeller er denne forsinkelsen mindre, og enkelte ganger er det nesten sammenfall i tid. Likevel ga dette analysearbeidet lite grunnlag for at observerte endringer i parlamentarisk argumentasjon kunne forstås som *et resultat av endringer* i hvordan en sak ble dekket av riksdekkende aviser. Her bør det understrekes av disse vurderingene er basert på et begrenset kildemateriale. Særlig for analysene før 1985 er det kun avisen VG som er tilgjengelig i ATEKST. De analysene jeg har gjort kan derfor ikke hevdes å være tilstrekkelige for å avskrive muligheten for at en offentlig og massemediert debatt var med å sette dagsorden for de parlamentariske debattene. At den offentlige sfæren har vært vesentlig for utvikling av politiske felt og for moderne demokratier er sentralt for politisk teori, ikke minst i et Habermasiansk perspektiv. Prosjektet mitt er ikke å utfordre denne forståelsen. Også i det materialet jeg har arbeidet med er det tydelig at offentlig debatter og massemedia kan bidra til å definere dagsorden eller fremheve en bestemt problemforståelse. I de prosessene jeg har studert er det i enkelte saker for eksempel tydelig at massemedias dekning bidrar til å heve konfliktnivået i den parlamentariske debatten. Basert på offentlig tilgjengelige avisarkiver fant jeg imidlertid, interessant nok, ikke støtte for at riksdekkende aviser satte *nye* perspektiver og forståelser av miljøproblemer på dagsorden *før* de kom til politisk debatt i Stortinget. Basert på den analytiske strategien, hvor jeg ville trekke inn kilder som kunne bidra til å forstå hvordan den rettferdiggjørende parlamentariske argumentasjonen utviklet og endret seg, fant jeg derfor ikke grunnlag for å trekke inn massemedia som en vesentlig (offentlig tilgjengelig) kilde. Når denne dimensjonen for en stor grad er utelatt fra analysene er det også for å gjøre analysen gjennomførbare. Her skal jeg bare nøye meg med å vise til at

³⁶ I tillegg til VG her har jeg primært brukt riksavisen Aftenposten, nyhetsbyrået NTB, og riksavisen Dagbladet. Regionale aviser, som Nordlys, er også trukket inn for noen av de nyere sakene som særlig angår Nord-Norge.

³⁷ Det er vanskelig å gå inn på disse funnene uten å foregripe resultatene fra de kommende analysene. Jeg har altså systematisk utforsket tidspunktet for når ulike måter å omtale/problematisere norsk petroleumsvirksomhet finner sted i riksdekkende norske aviser og sammenlignet dette med når temaet blir tatt opp i de parlamentariske debattene. Eksempel på dette er tidspunktet for når miljøkonsekvensene av norsk petroleumsvirksomhet første gang blir problematisert (kap.3), når muligheten for petroleumsulykker blir omtalt som en kvantifiserbar risiko (kap.5), når klimagassutslipp fra norsk oljeproduksjon problematiseres (kap.7), og når miljøvirkningene fra næringen blir omtalt som "økologiske" (kap.6 og 8).

enkelte historiske analyser har funnet at rollen til parlamentariske fora kan ha vært viktigere enn antatt for utvikling av politiske felt. Temaet ser altså ut til å være vel verdt en nærmere empirisk utforskning. En diskusjon om dette (og flere referanser) finnes hos Ihalainen og Palonen (2009:21-25).

2.5.4 Intervjumaterialet

Dokumentstudier gir en avstand til det feltet som studeres, innsikten i hvordan ulike involverte aktører vurderer situasjonen blir begrenset til hva aktørene har formulert skriftlig. Dette er i mindre grad et problem, så lenge analyseobjektet er rettfærdiggjørende argumentasjon i offentlige debatter. For problemstillingene som er knyttet til relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertise og politiske prosesser, er formelle dokumenter en relevant kilde, men med klare begrensninger. De offentlig tilgjengelige dokumentene som jeg bygger analysene på (slik som ekspertrapporter, utredninger og stortingsmeldinger), kan brukes for å analysere hvordan aktørene ønsker at denne relasjonen skal fremstå. Den kunnskapssosiologiske tradisjonen som har hatt denne relasjonen som sitt studieobjekt gir likevel et godt grunnlag for å anta at relasjonen har flere dimensjoner som vanskelig lar seg utforske utelukkende på grunnlag av offentlige dokumenter.

For å kunne utforske problemstillingene knyttet til relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertise og politiske prosesser, anså jeg det som ønskelig å supplere dokumentene med et begrenset antall kvalitative intervjuer. Her valgte jeg å konsentrere meg om en pågående prosess med å etablere såkalte "økosystembaserte" forvaltningsplaner for marine havområder. Denne prosessen fremstod som særskilt relevant fordi den har vært tett knyttet til en rekke stortingsdebatter om å åpne opp nye områder i Nord-Norge for petroleumsvirksomhet. Siden starten av 2000-tallet har det vært gjort et omfattende forsknings- og utredningsarbeid for å legge et bedre kunnskapsgrunnlag for hvordan områdene kan brukes og naturressursene forvaltes, inklusiv spørsmålet om petroleumsaktivitet i området. Metodisk så jeg det som ønskelig å bruke intervjuene for å belyse en pågående prosess, slik at problemstillingene som følger ved bruk av retrospektive informantintervjuer ble unngått i størst mulig grad. Det ville også ha økt arbeidsmengden betydelig dersom intervjuene skulle omfattet prosesser som gikk mange år tilbake i tid. Analytisk var det særlig relevant å intervjuere forskere og faglige rådgivere som hadde deltatt i å lage kunnskapsgrunnlaget for de politiske beslutningene. Dette kunne belyse hvordan de som jobbet med denne prosessen selv opplevde relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertkunnskap og politiske beslutningsprosesser. Intervjuene supplerer dermed dokumentene i analysen av petroleumspolitikken utvikling etter ca. 2001.

I valget av informanter tok jeg utgangspunkt i dem som hadde vært involvert i arbeidet med forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet. Dette var den første forvaltningsplanen av denne typen som ble laget. Arbeidet med planen var dessuten tydelig forankret i politiske konflikter om disse områdene skulle åpnes for petroleumsaktivitet. Aktuelle informanter ble identifisert ved at jeg tidlig i analysearbeidet gikk igjennom relevante dokumenter fra prosessen. Dette ga grunnlag for å identifisere sentrale personer som hadde bidratt i store deler av hele prosessen.³⁸

Det primære utvelgelseskriteriet var direkte faglig involvering i utarbeidelse av forvaltningsplanen. Sekundært ønsket jeg å intervjuere fagpersoner med en fagkompetanse som var relevant for forvaltningsplanarbeidet og særlig om miljøspørsmål knyttet til petroleumsaktivitet. En sentral problemstilling i valget av informanter var om jeg skulle forsøke å dekke alle de ulike forskningsinstituttene, direktoratene og fagdisiplinene som hadde vært involvert i disse prosessene. Prosessene hadde vært omfattende og involverte et tyvetalls ulike forskningsinstitutter, direktorater og

³⁸ Jeg brukte instituttens lister over ansatte på internett for å identifisere aktuelle informanter. Sammen med oversikten jeg hadde skaffet meg over hvordan arbeidet med forvaltningsplanen var blitt organisert, gjorde jeg valg for å sikre spredning i aktuelle informanters faglige bakgrunn, rolle i prosessen, hvorvidt de var ansatt som forskere eller som faglige rådgivere. Første kontakt ble gjort pr. epost. Før intervjuene ble gjennomført ble det søkt og gitt tillatelse fra Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Tillatelsen finnes i Appendiks II (side 480).

konsulentbyråer. Fordi datamaterialet var i ferd med å bli meget omfattende var det klart at antallet intervjuer burde holdes lavt.

Opprinnelig ønsket jeg å intervju et utvalg av de mest sentrale personene i prosessen, og samtidig inkludere informanter fra alle de instituttene, direktoratene og konsulentbyråene som hadde deltatt. Da jeg begynte å ta kontakt med aktuelle informanter, viste det seg vanskelig å få tilgang til å gjøre intervjuer med sentrale bidragsytere fra de konsulentbyråene som hadde vært mest sentrale i prosessen. Dette gjaldt særlig Det Norske Veritas og Akvaplan-NIVA. Etter en rekke purringer valgte jeg å gi opp planen om å dekke alle de involverte organisasjonene. I stedet valgte jeg å gjennomføre intervjuer med ansatte ved Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet. Dette skyldes både at disse instituttene fremstod (basert på dokumentstudien) som helt sentrale i prosessen, og fordi de har en interessant hybrid organisasjonsform som både forskningsinstitutt og som direktorat underlagt et departement.

Utvalget av informanter er ikke representativt for hele forvaltningsplanprosessen. Det synes rimelig å anta at intervjuer med personer fra andre institutter og etater kunne gi andre og ulike beskrivelser av de hendelsene og prosessene som blir beskrevet. Blant annet ville det vært relevant å ha med ansatte i eksempelvis Statens Forurensingstilsyn (nå Miljødirektoratet), Direktoratet for naturforvaltning, Kystverket, samt DNV. Utvalget gir imidlertid, på tross av sin begrensede størrelse, et godt grunnlag for å diskutere hendelser og prosesser slik de er blitt opplevd fra sentrale personer som var involvert i disse prosessene. Fordi jeg har intervjuer med personer fra HI og NP, er analysen særlig innrettet mot å få frem den rollen som disse instituttene har hatt i prosessene.

På denne bakgrunn består intervjumaterialet av tretten semi-strukturerte intervjuer. Av disse er elleve enten ansatt ved Havforskningsinstituttet eller Norsk Polarinstitut. De to siste intervjuene er med forskere ansatt på et universitet eller en høyskole. Ni av de tretten informantene har vært med å skrive rapporter fra prosessen med forvaltningsplanen og/eller var listet som medlemmer i en av faggruppene som var sentrale i prosessen.³⁹

Tabell 3: Oversikt over gjennomførte intervjuer

Arbeidssted	Antall	Forskerstilling
Havforskningsinstituttet	6	3
Norsk Polarinstitut	5	2
UH-sektoren	2	2
Samlet	13	7

Den begrensede informasjonen jeg gir om informantene skyldes at de er blitt lovet anonymitet. Det er relativt få personer ved HI og NP som har vært dypt involvert i prosessene. Informasjon om stillingen de har, kjønn, faglig bakgrunn eller rolle i prosessen ville gjort at de kunne identifiseres, særlig for andre aktører i dette feltet. Jeg har derfor valgt å kun oppgi arbeidsted når dette materialet siteres.⁴⁰

Intervjuene ble gjort våren og høsten 2010, de første intervjuene rett etter at kunnskapsgrunnlag for revisjonen av forvaltningsplanen nettopp var lagt frem. Mange av dem jeg intervjuet hadde bidratt til

³⁹ Organiseringen av denne prosessen blir forklart i kapittel 8, se del 8.3.

⁴⁰ Hvorvidt informantene er i en forskerstilling er i tabellen basert på den formelle stillingen de er ansatt i. Stillingen er imidlertid ikke alltid dekkende for deres reelle arbeidsoppgaver eller formelle kompetanse. Enkelte av dem som er ansatt i en administrativ stilling har en doktorgrad og har publisert en rekke arbeider i fagfelleverderte tidsskrifter. Enkelte av dem som er ansatt i en forskerstillinger oppga at de hadde arbeidsoppgaver som i liten grad innebar forskning eller vitenskapelig publisering. Fordi antallet intervjuer er begrenset, har jeg i liten grad trukket inn analytiske poenger som er knyttet til hvilken stilling intervjupersonene har. Det er imidlertid antydninger til relativt klare forskjeller mellom intervjupersonene på en rekke områder. Dette er kort diskutert i kapittel 8.

dette kunnskapsgrunnlaget og hadde således prosessen med dette arbeidet frisk i minnet. Intervjuene ble lagt opp som semi-strukturerte informantintervjuer som varte fra 1 til 2,5 timer (Kvale 1997). Intervjuene skjedde der informantene ønsket, i nesten alle tilfeller på informantens arbeidsplass eller kontor. Intervjuene ble tatt opp og transkribert. En tematisk intervjuguide ble brukt, denne er gjengitt i Appendiks II (side 480).

Hovedformålet med intervjuene var å få bedre innsikt i prosesser som vanskelig lot seg belyse med dokumentanalyse. Dette var blant annet organiseringene av prosessene med å legge et kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger om en mer økosystembasert havforvaltning. Intervjuguiden inneholdt derfor temaer og spørsmål om informantenes arbeidsoppgaver generelt og mer spesifikt om disse prosessene. I tillegg ville jeg gjerne få informasjon om saksforløp og temaer som hadde vært til diskusjon i denne prosessen, men som ikke ble dekket i de formelle dokumentene fra prosessene. Intervjuene kretset derfor ikke i utgangspunktet om spesifikke spørsmål knyttet til reguleringen av petroleum, men introduserte en del temaer for å få informantene til å fortelle om hva de hadde gjort i disse prosessene, og hvordan de hadde opplevd og vurderte dem. Her var jeg blant annet interessert i om de anså dette for å være en faglig interessant prosess, hva de eventuelt hadde opplevd som vanskelig, eventuelle faglige konflikter som hadde oppstått underveis og hvordan de vurderte betydningen av det faglige arbeidet opp mot de politiske beslutningsprosessene.

Intervjumaterialet er i all hovedsak brukt i kapittel 8 og 9. Der inngår det i grunnlaget for å analysere organiseringen av kunnskapsprosessene som ble satt i gang etter 2001, og hvilken rolle disse prosessene har hatt for endringene i politisk argumentasjon de siste tiårene. Intervjumaterialet brukes særlig for å koble sammen analysene av parlamentarisk argumentasjon med analyser av den institusjonaliserte relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertkunnskap og politiske prosesser for å regulere marine økosystem og petroleumsaktivitet. Materialet åpner også opp for å diskutere hvilke idealer om "vitenskapelighet" som de ansatte ved HI og NP knytter an til når de beskriver sin rolle i disse prosessene og diskuterer dette opp mot de politiske prosessene.

De jeg intervjuet kjente enten godt til, eller hadde selv vært direkte involvert i prosessene jeg studerer. De hadde også vært med å skrive/redigere dokumentene fra denne. Intervjuene omhandler slik også arbeidet med å lage sentrale dokumenter, dokumenter som også inngår i datamaterialet. Analysene av intervjumaterialet ble derfor gjort parallelt med analysen av dokumentene fra de prosessene som intervjuene handlet om. I tillegg hadde jeg på dette tidspunktet allerede arbeidet en god del med andre deler av datamaterialet. Disse analysene tok derfor utgangspunkt i en serie temaer og spørsmål som hadde kommet opp i dette arbeidet.

Tolkningene av intervjumaterialet bygger også på en viss tilstedeværelse i feltet siden 2008. Jeg har blant annet vært tilstede på en del konferanser og debattmøter som omhandlet prosessen med marine forvaltningsplaner og om norsk miljøpolitikk mer generelt. Tilstedeværelsen ga også en viss nærhet til feltet.⁴¹ I 2010 ble jeg invitert til å sitte som medlem i en rådgivende gruppe for et forskningsprosjekt ved Havforskningsinstituttet.⁴² Problemstillingene til prosjektet var knyttet til hvordan vitenskapelig usikkerhet kunne håndteres og kommuniseres. Prosjektet hadde således faglig overlapp med flere av de problemstillingene jeg har arbeidet med. Fra 2011 til 2013 deltok jeg på flere seminarer og hadde møter med ansatte ved HI i perioden. Seminarene og møtene handlet blant annet om hva slags type usikkerhet man stod ovenfor når man ble bedt om å vurdere miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomhet, og hvordan denne usikkerheten kunne klassifiseres og håndteres i tråd med ulike teoretiske perspektiver og rammeverk (Refsgaard et al. 2007; Van der Sluijs et al. 2005; Walker

⁴¹ De viktigste av disse var tilstedeværelse på en debattkonferanse om Petroleum i Lofoten ved Høyskolen i Bodø 4-5.juni 2010, Miljøverndepartementets høringskonferanse om kunnskapsgrunnlaget for revisjon av forvaltningsplanen i Svolvær 6.-7.juni 2010, samt konferansen "Kraft i utvikling", Kystens energi i Svolvær 9-11.februar 2011.

⁴² Prosjektet hadde tittelen "Uncertainty Assessments Related to Opening New Areas for Petroleum Activity" og var finansiert av forskningsrådsprogrammet Havet og Kysten.

et al. 2003). Mitt bidrag til prosjektet var særlig knyttet til den historiske utviklingen i reguleringen av petroleumsnæringen, samt de politiske og parlamentariske implikasjoner av hvordan vitenskapelig usikkerhet blir kommunisert (to artikler fra prosjektet er publisert som Blanchard et al. 2014; Hauge et al. 2014).

Deltagelsen i prosjektet har vært nyttig for å fortolke enkelte nyere deler av datamaterialet, særlig med tanke på analysene i kapittel 8 og 9. Det har gitt meg en bredere referanseramme for de analysene jeg gjør omkring den typen faglige institusjoner som HI representerer. For eksempel har det å være tilstede på møter hvor faglige ansatte diskuterer de faglige problemstillingene de står ovenfor, og kritisk gjennomgår forutsetningene for miljørisikovurderingene, vært nyttig både for å fortolke intervjumaterialet og for å forstå fagrapportene jeg analyserer. Disse erfaringene har også gitt meg innblikk i hvordan de faglige og politiske prosessene har blitt oppfattet ved HI. Selv om jeg ikke gjør noen forsøkt på å sammenligne den interne kulturen ved HI og NP i analysen, kan de tolkningene jeg gjør av datamaterialet sies å være preget av at jeg har bedre innsikt i hvilke vurderinger som er gjort ved Havforskningsinstituttet enn ved Norsk Polarinstitutt.

2.6 Avhandlingens struktur og oppbygning

Det teoretiske rammeverket og datamaterialet som nå er presentert er grunnlaget for i alt syv analysekapitler. Disse er strukturert etter to hovedprinsipper. Det første hovedprinsippet er at analysene av de petroleumspolitiske debattene presenteres kronologisk. Dette gjør det mulig å forfølge utviklingen av petroleumspolitikken fra letingen etter olje ble planlagt i 1963 og frem til 2013. Oppbygningen er logisk ved at analysene også handler om å forstå hvordan dette feltet og prinsippene for parlamentarisk debatter om miljø og natur har endret seg over tid.

Det andre hovedprinsippet er at de empiriske analysene konsentrerer seg om enkelte av delproblemstillingene. De fem kapitlene som tar utgangspunkt i de petroleumspolitiske debattene konsentrerer seg derfor om litt ulike dimensjoner ved disse debatter. Temaene som blir vektlagt gjenspeiler slik ulike aspekter ved problemstillingene som materialet fra en periode er særlig egent for å belyse. Dette betyr at selv om det teoretiske rammeverket er blitt brukt for å analysere hele datamaterialet, er det betydelig variasjon i hvilke dimensjoner og undertema som jeg har valgt å løfte frem i de ulike kapitlene. Denne tilnærmingen bidrar også til å bryte opp avhandlingens kronologiske dimensjon. Dette er gjort for å motvirke et potensielt problem ved å bygge opp analysen rundt en kronologi. Det er lett å implisitt skrive eller lese en historisk determinisme inn i de historiske prosessene. Det teoretiske rammeverket har tydeliggjort at det ikke er min intensjon. To av analysekapitlene (4 og 6) bryter derfor også kronologien.

Avslutningsvis i hvert kapittel er det gjort en drøfting hvor bidraget til avhandlingens tematikk som helhet er diskutert, som hovedregel opp mot den teoretiske modellen presentert ovenfor og temaer som springer ut i fra videreutviklingen av denne modellen. I løpet av de avsluttende diskusjonene i analysekapitlene trekkes det også tråder mot empiriske funn i andre kapitler, og det blir drøftet hvordan de teoretiske begrepene kan videreutvikles på bakgrunn av analysene. Disse drøftingene er skrevet slik at det er mulig å lese dem uten å ha lest hele kapittelet som de trekker veksler på. Samlet representerer derfor disse delene av teksten en oppsummering av analysen. Lest i sammenheng gir de en kondensert sammenfatning (uten empirisk underbygning) av avhandlingens hovedargument (del 3.5, 4.5, 5.7, 6.4, 7.4, 8.2.5, 8.3.4 og 9.6). Den avsluttende drøftingen er selvsagt også relevant for en slik lesning, ikke minst gis det innledningvis i det avsluttende kapittelet et sammendrag over de sentrale historiske utviklingstrekkene slik jeg fortolker dem (del 10.1).

Kapittel 3 konsentrerer seg om de første oljedebattene, fra tidlig på 1960-tallet og frem til rundt 1980. Et hovedtema i dette kapittelet er hvordan den rettfærdiggjørende argumentasjonen endrer seg i perioden. Særlig sentralt er konsekvensene av at petroleumspolitikken fikk en miljødimensjon midt på 1970-tallet. Hvorfor ble dette temaet sentralt da, og hvordan påvirket miljødimensjonen det politiske argumentasjonsrommet i petroleumspolitikken?

Analysen av hva som skjer når petroleumpolitikken får en miljødimensjon får frem at parlamentet ser ut til å allerede ha et veletablert repertoar for å håndtere slike spørsmål. For å forstå hvordan parlamentet håndterte temaet, vender jeg derfor i *kapittel 4* blikket til perioden før Norge fant olje. Kapitlet tar for en stor del utgangspunkt i debattene om røykskader fra norsk aluminiumsproduksjon fra 1945 til 1974. Heller enn rettfærdiggjørende argumentasjon, legger analysen særlig vekt på å gripe hva som gjør noe til en "miljøsak" som bør behandles av parlamentet. Et annet sentralt tema er hvilken form disse første miljøpolitiske sakene fikk og hvilken ekspertise og måleteknologier som ble etablert som særskilt relevante. Analysen gir grunnlag for å drøfte hvordan utviklingstrekk ved perioden før man fant olje fikk betydning for petroleumpolitikken miljødimensjon. Røykskadesakene er også interessante fordi de første debattene er fra perioden før miljøvern var etablert som et forvaltningsfelt, med eget departement, tydelig lovregulering og etablert ekspertise. Hovedfunn fra analysen gir mulighet for å drøfte flere funn i det første analysekapitlet på nytt. Avslutningsvis oppsummeres derfor det samlede bidraget de to første kapitlene gir for forståelsen av perioden 1945-1980, og den teoretiske modellen blir videreutviklet.

Analysen av de petroleumpolitiske debattene i perioden fra 1980 til 1988 er utgangspunktet for *kapittel 5*. Denne perioden er kjennetegnet av relativt sett lavt konfliktnivå om miljøkonsekvensene av petroleumsaktivitet. Et annet trekk er at markedets verdiorden i økende grad fremstår som en beslutningslogikk. Dette åpner opp for å utforske *hvorfor* verdsettingsprinsippene endrer seg. Sentralt i kapitlet står betydningen av å etablere standardiserte konsekvensanalyser for å måle de potensielle miljøkonsekvensene av petroleumsaktivitet. Prinsippene for slike analyser og hvordan de synliggjør potensielle fremtidige miljøkonsekvenser utforskes og diskuteres opp mot parlamentariske debatter som fant sted etter at de var etablert.

De tre første analysekapitlene berører alle statusen til en mulig grønn verdiorden. I *kapittel 6* brukes disse analysene som utgangspunkt for en mer teoretisk diskusjon om den grønne verdiorden. Som påpekt i det teoretiske rammeverket har denne verdiordenen en uavklart status. I kapitlet presenterer jeg et forslag til hvordan denne verdiordenen kan spesifiseres og foreslår at den kan forstås som en antroposentrisk-økologisk verdiorden. Forslaget blir forankret i en analyse av parlamentarisk argumentasjon fra tre delvis overlappende tema. For det første en analyse av utviklingen av den parlamentariske begrepsbruken i perioden 1888-2001, særlig om hvordan begreper som "naturen" "naturverdier" over lang tid har fått et endret meningsinnhold i parlamentet. For det andre en analyse av hvordan natur ble verdsatt i de generelle miljøpolitiske stortingsdebattene fra rundt 1990, rett etter Tjernobylylykken og offentliggjøring av Brundtlandrapporten. For det tredje debattene om forslag til å ta inn en miljøvernparagraf i Grunnloven, fremmet og debattert mellom 1972 og 1992. I dette kapitlet er således den historiske analysen viktig, den åpner for å knytte analysen av de enkelte stortingsdebattene opp mot endringer over lang tid (jf. *longue durée* Braudel 2009). Dette knytter etableringen av en ny økologisk verdiorden opp mot forminvesteringsarbeid og gir et godt empirisk grunnlag for å diskutere hvordan en økologisk verdiorden kan spesifiseres. Analysen er også helt vesentlig for å forstå endringene i petroleumpolitikken miljødimensjon etter 1990.

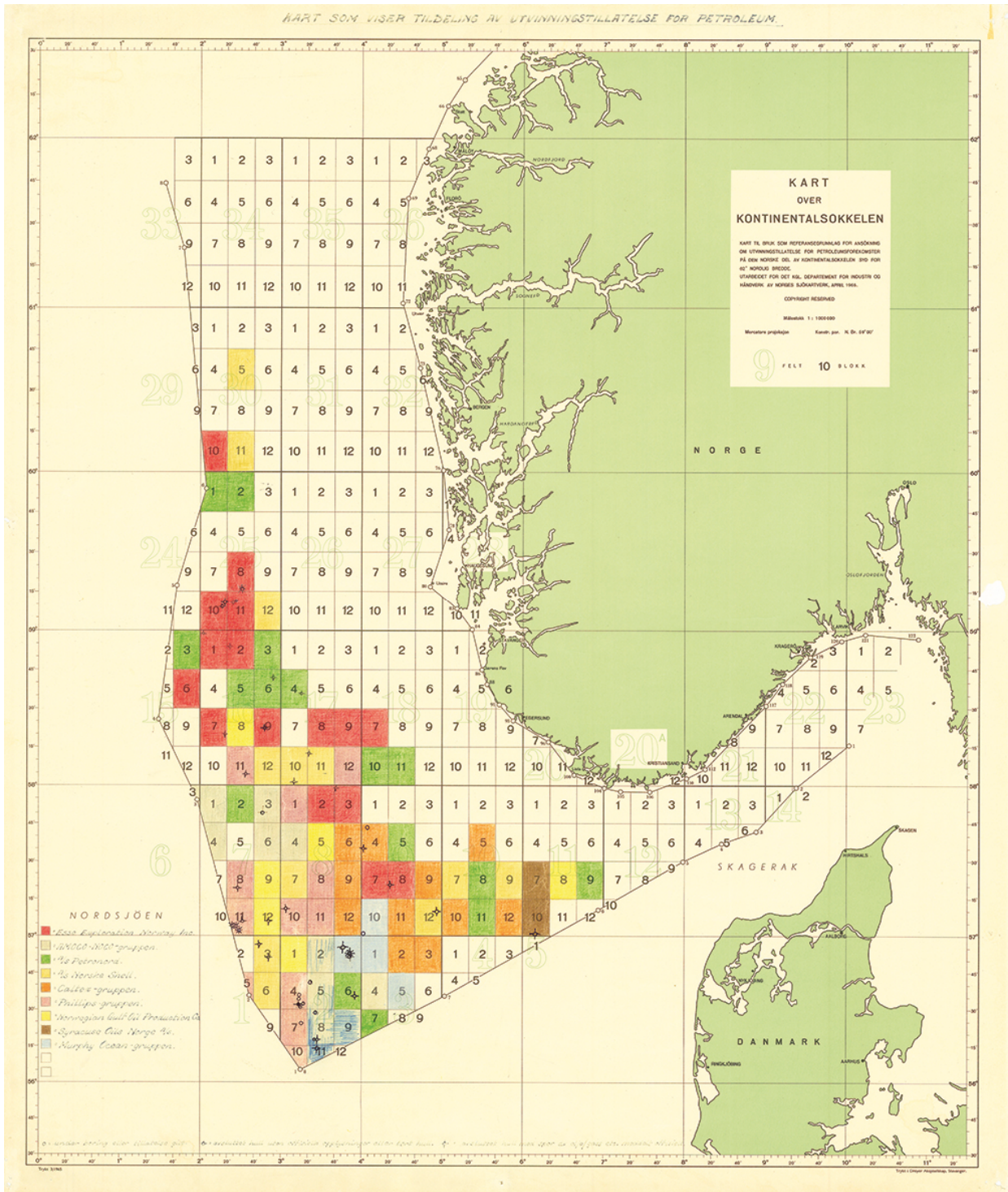
Hvordan en mer økologisk orientert politikk fikk betydning for petroleumpolitikken er hovedtema for *kapittel 7*. Det tar for seg utviklingen av petroleumpolitikken i perioden fra rundt 1990 til 2001. I kapitlet rettes oppmerksomheten mot den parlamentariske behandlingen av to ulike miljøproblemer: klimagassutslipp fra petroleumsproduksjon og muligheten for at næringen har negativ påvirkning på det marine økosystem. Analysen forfølger debattene om disse problemene og hvordan de utvikler seg i løpet av tiåret. Et første hovedspørsmål er om det skjer en "økologisering" av petroleumpolitikken miljødimensjon. Et annet hovedspørsmål er hvordan disse miljøproblemene blir forsøkt gjort regjerlige. Dette åpner opp for en komparasjon mellom de to miljøproblemene som er analysert og en drøfting av hva som gjør et miljøproblem regjerlig, og hvordan historisk endring i legitimiteten til miljøpolitiske posisjoner kan forstås.

Analysene i kapittel 8 og 9 tar utgangspunkt i de store historiske linjene som er trukket opp, men knytter det an til en kortere tidsperiode: fra 2001 til 2013 har det blitt etablert en økosystembasert havforvaltning med potensielle konsekvenser for petroleumpolitikken. Mens den foregående analysen gir et historisk grunnlag for å forstå utviklingen mot en mer "økologisk forsvarlig" politikk, er

hovedspørsmålet i begge disse kapitlene hvilke konkrete prosesser som ble satt i. Analysen konsentrerer seg derfor om arbeidet som konkret er blitt gjort for å gjøre de potensielle økologiske konsekvensene av petroleumsaktivitet regjerlig. Sammen med dokumenter gir intervjumaterialet grunnlag for å gå dypere inn i hvordan organiseringen av prosessene og idealer om vitenskapelighet har betydning for denne typen prosesser.

Avslutningsvis, i *kapittel 10*, oppsummeres sentral funn og de viktigste implikasjoner av disse drøftes.

3. Oljepolitikken får en miljødimensjon (1963 til 1980)



Kart 1: Sokkelkart 1965 (blokker i Nordsjøen etter første konsesjontildeling)

3.1 Introduksjon

I dette kapittelet analyserer jeg stortingsdebattene om utformingen av oljepolitikken fra dette første gang ble et tema for Stortinget og frem til 1980. Denne perioden er interessant, både fordi saksfeltet ble etablert og fordi de politiske begrunnelsene for oljepolitikken endrer seg i løpet av den. Særlig rundt 1974 skjer det en markant endring i debattene – utformingen av oljepolitikken blir utsatt for miljøkritikk. Fra å være preget av konsensus ble stortingsdebattene etterhvert kjennetegnet av en splittelse om hvordan oljepolitikken burde utformes. To sentrale stridstema var graden av statlig engasjement i oljenæringen og tempoet for oljeutvinningen. Tempospørsmålet var særlig knyttet til om man skulle åpne opp for å lete etter olje nord for den 62.breddegrad. I 1977 var det en større utblåsning av olje på Bravoplattformen på Ekofiskfeltet. Dette satte også farene med petroleumsvirksomheten i Nordsjøen på dagsorden og etter hvert ble sannsynligheten for slike ulykker et viktig politisk spørsmål. Etter flere års utsettelse, til dels på grunn av en enda større utblåsning på Ixtocfeltet i Mexicogulfen i 1979, vedtok Stortinget i 1980 å åpne opp for leteboring også nord for 62.breddegrad.

I senere kapitler analyserer jeg oljedebattene fra 1980 og frem til 2013. I disse har begrunnelsene for norsk petroleumspolitik alltid hatt en miljødimensjon. Med "dimensjon" sikter jeg til at begrunnelsene for petroleumspolitikken alltid også har blitt (forsøkt) begrunnet med henvisning til hvordan konsekvensen for natur og miljø er vurdert. De parlamentariske situasjonsforståelsene i disse debattene har derfor, i varierende grad, vært preget av at hensynet til "miljøet" har vært vurdert som relevant for beslutningen. Analysen i dette kapittelet vil for en stor del handle om hvilke konsekvenser det fikk for debattene om petroleum at de fikk en miljødimensjon. Analysen av denne overgangen åpner for å diskutere to sentrale problemstillinger for avhandlingen.

For det første gir det mulighet for å analysere om etableringen av en miljødimensjon bidro til å endre hva som representerte en legitim politisk begrunnelse. Hva skjer i debattene når det fremmes miljøkritikk? Hvordan blir kritikken møtt? Har dette noen konsekvenser for dynamikken i debattene og for det politiske argumentasjonsrommet?

Det andre forholdet som gjør overgangen interessant er hvilke betydninger den har for omtalen av "natur" og "miljø". Det å gjøre naturen og miljøproblemer relevant i en politisk debatt innebærer at man på en eller annen måte må snakke om den, man må gi naturen eller miljøet en representasjon. Det er da relevant å analysere hvordan naturen *blir* representert. Både ut fra hvilke ord og uttrykk som brukes for å beskrive naturen, hvilke egenskaper ved naturen som blir vurdert som relevant, og hvordan disse representasjonene blir underbygget og gitt epistemisk autoritet. I dette kapittelet vil jeg vise at oljepolitikken alltid har hatt en slik referanse til natur, men at denne referansen fikk en helt annen *form* når oljepolitikken fikk en miljødimensjon. Dette er viktig for å kunne karakterisere hva slags betydning det har for en parlamentarisk debatt at det fremmes miljøkritikken, hvordan kritikken ble underbygget og møtt, og for å gripe utviklingstrekk i feltet over lengre tid.

Som presentert i forrige kapittel har et utvalg petroleumspolitiske vedtaksdebatter blitt analysert med tanke på å kartlegge sentrale konfliktlinjer langs de problemstillingene som er særlig relevant i denne avhandlingen. Tabell 4 nedenfor gir en første oversikt over de politiske partienes posisjoner i disse debattene. Selv om analysen i dette kapittelet konsentrerer seg om debattene frem til 1980, er hele perioden fra 1963 til 2013 inkludert i tabellen for å gi leseren et innledende overblikk over hele perioden som vil bli drøftet i avhandlingen.

De sakene som er inkludert i denne oversikten er debatter hvor det blir fattet et vedtak om hvor det skal drives oljeutvinning eller prinsipper for å regulere utbredelsen av næringen. De fleste av debattene omhandler vedtak om utbygging av et olje- eller gassfelt, eller er debatter om *hvor* man prinsipielt sett bør tillate utvinning av petroleum. På 1970-tallet handler eksempelvis mange av disse debattene om oljeutvinning nord for 62.breddegrad bør tillattes, senere er hovedspørsmålet åpning av nye leteområder eller utbygging av nye store oljefelt. De sakene som er inkludert som vedtaksdebatter angår således særlig spørsmålet *om* petroleumaktiviteten skulle ekspanderes, *hvor* dette eventuelt burde skje og *hvor* slik aktivitet skulle tillates. I behandlingen av slike spørsmål blir det ofte fremsatt

begrunnelser på hvorfor oljenæringen (ikke) burde ekspanderes, begrunnelser som i analysene viste seg å være særlig velegnet til å belyse verdsettinger i oljepolitikken. Dette er et derfor et utvalg av de petroleumspolitiske debattene som er særlig egnet for å belyse partienes posisjonstaking i oljepolitikken miljødimensjon. Antallet debatter som har omhandlet miljøspørsmål på norsk sokkel er langt høyere. Det er også en lang rekke vedtak om mindre feltutbygginger og etablering av eksempelvis rørledninger som ikke er inkludert. Når ikke alle debatter inkludert er det delvis fordi dette ville gjort tabellen så omfattende (lang) at den ville blitt betydelig mindre oversiktlig. Dels er det også lavere konfliktnivå i mindre utbygginger, de skal gjerne kobles på eksisterende infrastruktur og ansees som hovedregel som viktig for å utvinne de ressursene som allerede er gjort tilgjengelig. I stedet for å tilstrebe en "komplett" liste har jeg derfor lagt vekt på å trekke inn et representativt antall debatter, noenlunde jevnt fordelt fra hele perioden, samtidig som jeg ønsket å inkluderte relativt sett store og prinsipielt sett viktige vedtak. Tilnærmingen innebærer at det er en rekke dimensjoner i petroleumspolitikk som tabellen ikke er ment å fange opp, eksempelvis uenighet om statlig involvering, økonomisk risiko, beskatning og eierskap i oljesektoren. Dette er eksempler på dimensjoner som avhandlingen ikke søker å belyse og langs flere av dem har det vært en rekke parlamentariske kontroverser.

Tabellen gir med disse begrensingene et inntrykk av posisjoneringsmønsteret for hele perioden mellom 1963 til 2013. Mens jeg i analysene går inn på innholdet (hva) og formen (hvordan) i de oljepolitiske debattene, gir tabellen således et *oversiktsbilde av konfliktnivået* i saksfeltet. Mer spesifikt, en oversikt over hvilken posisjon de politiske partiene inntok i de ulike vedtaksdebattene.⁴³

Når et politisk parti (kolonner) har et hvitt felt i en vedtaksdebatt betyr det at representanter fra partiet har argumentert og stemt for en ytterligere ekspansjon av petroleumsutvinningen. Typisk at man var *for* utbygging av nye felt, nye konsesjonsutlysninger eller åpning av nye leteområder. De hvite feltene indikerer således støtte til et ekspansivt vedtak. Svart felt innebærer at partiet har argumentert og stemt *imot* en slik ekspansjon. En mørk grå farge innebærer at partiet har inntatt en mellomposisjon, og aktivt fremmet forslag om en mindre ekspansiv politikk. Eksempelvis for at et mindre område bør åpnes eller at det bør legges (ytterligere) tidsbegrensinger/tekniske begrensninger på boreaktiviteten. En siste variant er merket med lys grå farge, denne er brukt når partiene har stemt for en ytterligere ekspansjon men samtidig argumentert imot vedtaket. Fordi FrP⁴⁴, Høyre og AP stemmer for en ekspansiv oljepolitikk i samtlige vedtaksdebatter er disse gruppert sammen. Mønsteret som fremkommer skyldes således at partiene Venstre⁴⁵, KrF, SP og SV i varierende grad har vært kritiske til en ekspansiv petroleumspolitikk

⁴³ Klassifiseringen av posisjonen til partiene er basert på en kvalitativ analyse av stortingsdebatten og av innstillingen til Stortinget. Ofte vil voteringen i Stortinget være et enstemmig vedtak om at innstillingen vedlegges protokollen. Bakgrunnen for dette er komiteens anbefalinger har oppslutning fra et parlamentarisk flertall, mens uenighet fremkommer i innstillingen. Voteringsutskrifter gir derfor et noe misvisende mål på hvilken posisjon partiene har argumentert for i behandlingen av saken. For å analysere dette må man fortolke hva de argumenterer for i innstillingen og i Stortingsdebatten. Så lenge et parti er representert i komiteen som behandlet innstillingen vil partienes posisjon fremkomme i denne. De mindre partiene er ikke representert i alle komiteer. Posisjon i saken bygger i slike tilfeller på en vurdering av eventuelle forslag de fremmer i løpet av debatten og hvordan de argumenterer.

⁴⁴ FrP hadde ikke representanter på Stortinget i perioden 1977-1981.

⁴⁵ De tomme cellene for Venstre skyldes at partiet ikke hadde representanter i Stortinget mellom 1985 og 1993.

Klassifiseringen er basert på en gjennomlesning av debattene og bør betraktes som en forenklet⁴⁶ grafisk fremstilling av konfliktnivået rundt en ekspansiv oljepolitikk laget for å gi et overblikk over *hvilke partier som har kritisert oljepolitikkenes miljødimensjon og når de gjorde det*. Det viktigste trekket tabellen får frem er således variasjonen i motstand i de vel 50 årene hvor Norge har hatt en oljepolitikk. Det er de lange linjene som bør vektlegges i tolkningen av tabellen. Debatter om utbygging av enkeltfelt kan være lite sammenlignbare fordi både størrelse, og andre trekk ved enkeltfelt kan gjøre at et parti som er mot én utbygging kan være for en annen. Det er eksempelvis store forskjeller mellom de miljømessige og økonomiske konsekvensene av utbygging av et nytt stort oljefelt i et konfliktfyllt område nært land eller midt i et fiskefelt, og utbyggingen av et lite gassfelt som kobles på eksisterende infrastruktur langt fra fiskefelt og fra land. At det er mindre kritikk etter 2005 kan delvis forstås ut i fra at de fleste utbyggingene er mindre felt som helt eller delvis utnytter eksisterende infrastruktur.

Tabellen får frem at konfliktnivået i Stortingets behandling av disse sakene har variert ganske betydelig i løpet av 50 års perioden. Noen hovedtrekk ved posisjoneringsmønsteret kan framheves. For det første er det vesentlig at de to største partiene, Arbeiderpartiet og Høyre, alltid har støttet en ekspansiv oljepolitikk. FrP har også støtte dette, og siden 1990-tallet har partiet stort sett vært landets tredje største parti. Disse tre partiene har alltid hatt en majoritet av stortingsrepresentantene. Det har således vært et stabilt parlamentarisk flertall for en ekspansiv politikk på Stortinget. Tabellen viser at dette ikke har hindret politisk debatt og konflikt rundt en ekspansiv oljepolitikk.

Hovedmønsteret i tabellen er at konfliktnivået i Stortinget særlig var høyt i siste halvdel av 1970-tallet, samt i en lengre periode på 1990-tallet med en "topp" rundt midten av tiåret. Variasjonen i konfliktnivå vil bli utforsket i de fire analysekapitlene som tar for seg utviklingen i petroleumspolitikkenes miljødimensjon. For perioden 1963-1980, som dette kapittelet tar utgangspunkt i, antyder tabellen at det i stor grad var konsensus om en ekspansiv oljepolitikk frem til 1974, og deretter konflikt i stort sett alle saker helt frem til ca. 1980.

3.2 Råderett over kontinentalsokkelen og de 10 norske oljebud

Det første store oljefunnet på norsk sokkel ble gjort på Ekofiskfeltet i 1969 og først på midten av 1970-tallet var det for alvor produksjon på norsk sokkel (Hanisch og Nerheim 1992; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997).⁴⁷ Før 1970 er det en rekke saker hvor letingen etter olje på kontinentalsokkelen og Svalbard blir diskutert i Stortinget. Hovedtrekket i denne perioden er at konsekvensene petroleumsaktiviteten kunne få for miljøet eller andre naturressurser i svært liten grad var et tema. Ettersom man ikke visste om det i det hele tatt var petroleum på norsk sokkel så er kanskje ikke dette spesielt merkelig. Eksisterende historiske analyser av utviklingen av norsk oljepolitikk frem til midten av 1970-tallet har heller ikke hatt den miljøpolitiske dimensjonen som et tema (Hanisch og Nerheim 1992; Helle 1984; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997).

Hovedtemaet for de parlamentariske debattene fra den tidlige perioden er primært om hvordan letingen bør finansieres, i den grad det rettes kritikk mot politikken på området er det hovedsakelig

⁴⁶ I tillegg til forklaringen i forrige note viser ikke tabellen den interne uenigheten i enkelte partier i noen av sakene. Noen få ganger har enkeltrepresentanter stemt mot det partiet går inn for. Dette gjelder primært noen få representanter fra AP og H i debattene på 70-tallet og overgangen mellom 1990-2000 tallet. Tabellen utelater også posisjonstakingen til partier som kun har vært representert i 1-2 perioder med 1-2 representanter. Dette gjelder Det liberale folkeparti i perioden 1973-77, som stemte mot de fleste forslag. RV i perioden 1993-97 som stemte og argumenterte omtrent som SV. Det gjelder også Kystpartiet (Tverrpolitisk Folkevalgte) i perioden 1997 til 2004, Fremtid for Finnmark i 1989 til 1993, samt Miljøpartiet de grønne for sesjonen som startet i 2013. Disse partiene hadde én representant i Stortinget. Anders langes parti er dessuten definert som FrP før 1977 og Sosialistisk Folkeparti er definert som SV før 1973.

⁴⁷ Leteboringen startet i 1966 og det ble gjort mindre funn i 1968. Denne perioden er beskrevet i Hanisch og Nerheim (1992:kap.2).

fordi man mener at Regjeringen er for lite aktiv og at utviklingen går for sakte.⁴⁸ Analysen av Stortingsdebattene viser også at det frem til 1974 ikke ble fremmet noen forer for politisk argumentasjon mot det å lete etter olje i Stortingssalen.

Sporadisk blir det likevel nevnt i debattene at oljeaktivitetene kunne medføre "faremomenter". Den første gangen dette er våren 1966 da Stortinget ga sin tilslutning til de første konsesjonsutlysningene og leteboringene i Nordsjøen.⁴⁹ Saksordføreren, Edvard Hambro fra Høyre, påpekte i debatten at "de operasjoner som innledes rundt norskekysten, kan ha så store faremomenter at det bør sies et varsko så tidlig som mulig" (S.tid.1965/66:2256). "Man skal ikke her være for pessimistisk eller gjøre det hele for drastisk, men vi må være på det rene med at uhell skjer under boring etter olje og etter gass" (ibid.:2258). Hambro omtaler også mulige skadevirkninger ved seismikkskyting og faren for oljeforurensning ved blow-out.⁵⁰ Men hovedbudskapet hans er likevel at disse problemene er under kontroll: "Vi vet at Oljerådet arbeider med disse problemer, og at man her forsøker å finne frem til virkelig gode kontrollsystemer" (ibid.:2259).

Sitatet illustrerer godt hvordan mulige miljøproblemer ble omtalt i denne perioden. Miljøproblemene blir omtalt som mulige problemer som man *må* og ikke minst *kan* kontrollere. I innstillingen skriver for eksempel komiteen at den "vil understreke at man må hindre at undersøkelser og eventuelt utvinning kan få skadevirkninger for fisket og skipsfarten. Det er derfor påkrevd så snart som mulig å få utarbeidet de nødvendige forskrifter på dette område og organisere effektiv kontroll og vakttjeneste" (Innst. nr. 90 (1965/66):164). Heller ikke Stortingsmeldingen som lå til grunn for Stortingets behandling diskuteres miljøproblemene. Meldingen viste imidlertid generelt til at den nye petroleumsaktiviteten kunne skade *andre næringer* slik som skipsfart eller fiskeriene. Meldingen la også vekt på at det i konsesjonsreglene var nedfelt en bestemmelse om at departementet kunne pålegge operatørene regler som sikret "tiltak til beskyttelse av annen virksomhet i området, derunder skipsfart, fiske, samt tiltak til beskyttelse av dyre- og plantelivet i havet og på havbunnen" (St. meld. nr. 22 (1965/66):10). Ett av de største oljeutslippene noensinne, fra forliset til oljetankeren Torrey Canyon, fant sted ved sydkysten av England i 1967. Denne ulykken blir også nevnt noen få ganger i de tidlige norske petroleumsdebattene, men da som eksempel på hvor viktig det var å utvikle gode kontrollsystemer (se S.tid.1967/68:416,418, samt 1970/71:2226).

Selv om temaet ble nevnt og stortingspolitikkerne helt tydelig var klar over muligheten for større oljeutslipp, var det altså ikke parlamentarisk debatt om de mulige miljøvirkningene før man åpnet for petroleumsaktivitet. Det som ble vektlagt i parlamentet i denne perioden var behovet for å føre kontroll med den nye virksomheten man nå åpnet opp for. Dette hovedinntrykket underbygges også i de andre sentrale dokumentene på 1960-tallet og i første del av 1970-tallet. I en stortingsmelding fra 1970/71 ble det eksempelvis gitt en redegjørelse på halvannen side om "Miljøvern-, naturvern- og forurensningsmessige problemer" (St. meld. nr. 76 (1970/71):34-35). Meldingen tok her særlig opp potensielle problemer ved ilandføring og raffinering av olje. Hovedspørsmålet var *hvor* slik industri burde plasseres for å unngå for store miljøvirkninger: "Stedsvalget for slik industri, såvel som

⁴⁸ Eksempelvis S.tid.1962/63:607-610; S.tid.1964/65:1178-83; S.tid.1965/66:2027-2029;

⁴⁹ St.meld.nr. 22 (1965/66), Innst. nr. 90 (1965/66), S.tid.1965/66:2256-62. Norsk petroleumpolitikk er basert på statlig kontroll over hvilke selskaper som får lete etter olje og hvor de får lete. Rettighetene til å lete etter petroleum i et område for en begrenset tidsperiode gis i såkalte konsesjonsrunder. De første konsesjonene ble tildelt i 1965, illustrert i det første sokkelkartet (Kart 1 på side 65).

⁵⁰ Blow-out, eller utblåsning, er en ukontrollert strøm av olje og gass fra ett borehull. Mest kjent i nyere tid er ulykken med plattformen Deepwater Horizon i Mexicogulven i 2010. På norsk kontinentalsokkel har det vært én stor slik hendelse, ulykken med Bravopattformen ved Ekofisk feltet i 1977. Årsaken til at dette skjer er at det kan være høyt trykk i grunnen. Når man borer har man derfor en rekke innretninger og rutiner som skal hindre at olje eller gass skal strømme ukontrollert mot overflaten. Mindre lekkasjer skjer relativt hyppig, men lar seg som regel stoppe. Større utblåsninger skjer når disse mottiltakene, av ulike grunner, svikter. Da kan det være svært vanskelig å stoppe utblåsningen, i verste fall må man bore et nytt hull for å få kontroll over trykket i brønnen. Utblåsninger kan derfor bli langvarige. Utblåsningen i Mexicogulven i 2010 pågikk for eksempel i 87 dager på tross av at store ressurser ble satt inn for å stoppe den (Petroleumstilsynet 2011).

stedsvalget for ilandføringspunkter, vil ha stor betydning for hvilke skadevirkninger som vil kunne oppstå" (ibid.35).

En dimensjon som også er relevant for den videre analysen er at det var relativt nytt at man i det hele tatt kunne åpne for oljeleting på norsk kontinentalsokkel. Det at kontinentalsokkelen tilhørte Norge, og at staten var grunneier, ble først slått fast ved lov i 1963 (Lov om undersjøiske naturforekomster 1963). Den direkte foranledningen til loven var at flere oljeselskaper hadde henvendt seg til den norske regjeringen for å få lov til å lete etter olje (Hanisch og Nerheim 1992:kap.1). Særlig etter andre verdenskrig hadde det blitt klart at det var behov for å etablere internasjonale konvensjoner som ga regler for hvem som eide og disponerte mulige ressurser på og under sjøbunnen (Fleischer 1963). Når det nå var behov for en lov som klargjorde at havbunnen var norsk kunne det "ses som resultatet av den moderne teknikk".⁵¹ Selv om loven fikk full oppslutning av de politiske partiene hadde saken krevd politisk forsiktighet. Det var uavklart hvordan kontinentalsokkelen skulle avgrenses. En FN konvensjon om havets folkerett var blitt vedtatt i Genève i 1958, men var enda ikke ratifisert av Norge.⁵²

Bakgrunnen for dette var dels at konvensjonen brukte en formulering om at kontinentalsokkelen gikk ned til maksimalt 200 meters dyp, eller "så langt utenfor denne grense som havets dybde tillater utnyttelse av naturforekomstene i områdene" (sitert av Fleischer 1963:436). Dermed ble den maksimale dybden i realiteten avhengig av den tilgjengelige teknologien for å utnytte slike ressurser, og teknologien var i utvikling og tillot aktivitet på økende havdyp. Formuleringen var også problematisk for Norge fordi Norskerennen nær kysten var så dyp at den kunne føre til at Norge fikk en svært smal kontinentalsokkel (se O.tid 1962/63:608). Når Stortinget vedtok en lov om undersjøiske naturforekomster i 1963 viste lovteksten derfor istedenfor til at man med kontinentalsokkelen forstod "den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen" og at den ikke var kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjen, men at den likevel ikke gikk "utover midtlinjen i forhold til annen stat med mindre annet følger av folkerettens regler for kontinentalsokkel".⁵³ Den kronglete formuleringen i loven innebar at den erklærte et minimumsareal som tilhørende Norge (200 nautiske mil), og at man utover dette anså sjøbunnen som norsk helt ut til en tenkt "midtlinje" mot et tilstøtende land. Loven la slik til rette for forhandlinger med Storbritannia og Danmark, og det lyktes i løpet av noen år å få gjennomslag for midtlinjeprinsippet (Hanisch og Nerheim 1992; Helle 1984; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997).

Utvidelsen av kontinentalsokkelen var en juridisk forutsetning for at man kunne erklære oljen som norsk. Gjennom internasjonalt diplomati og forhandlinger ble havbunnen en ny del av Norge. De juridiske avklaringene åpnet opp for nye aktiviteter slik som kartlegging av havbunnen med seismikk og andre måleindustrienter.

⁵¹ Sitat fra lovens behandling i Odelstinget. Erling Petersen (Saksordfører, Høyre), O.tid 1962/63:607

⁵² Mange beskrivelser og analyser av den første fasen av norsk oljehistorie har fremstilt det slik at sannsynligheten for å finne olje var blitt beskrevet som svært lav av geologer, det var derfor et lykketreff at det ble funnet oljen på Ekofisk i 1969. Vurderingen fra norske geologer knyttes da ofte til at Norges Geologiske institutt i 1958 hadde utalt at man kunne "se bort i fra muligheten for at det skulle finnes kull, olje, eller svovel på kontinentalsokkelen langs den norske kyst" (Sitert i Helle 1984:13). Det som sjeldent kommer frem er årsaken til at NGU ga denne vurderingen. Bakgrunnen var en henvendelse fra den norske delegasjonen til FN-konferansen om opprettelse av Havets folkerett i 1958. Under konferansen innså delegasjonen at det ville være nyttig å ha en oversikt over mulige ressurser på eller under havbunnen ved Norge. De ba derfor NGU om en vurdering, men dette måtte skje raskt. NGU svarte derfor på én dags varsel. NGU understrekte at vurderingen var basert på hva NGU "umiddelbart kan uttale", og det ble understreket at dette ikke var basert på noen "gjennomarbeidet utredning av de kompliserte problemer vedrørende kontinentalsokkelens geologi" (Sitert i Helle 1984:13).

⁵³ Hele definisjonen i § 1 lyder: "Med kontinentalsokkelen menes havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt fra, likevel ikke utover midtlinjen i forhold til annen stat med mindre annet følger av folkerettens regler for kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene eller overenskomst med vedkommende stat." (Lov om undersjøiske naturforekomster 1963)

3.2.1 Konsensus om de ti oljebud (1971)

Stortingets behandling av oljepolitikken på forsommeren 1971 representerer det første forslag til en helhetlige norsk oljepolitikk.⁵⁴ Debatten kom knappe to år etter det første store oljefunnet på Ekofiskfeltet og Stortinget vedtok med konsensus en rekke prinsipper for hvordan oljepolitikken skulle utformes de neste årene.⁵⁵ I en innstilling fra Industrikomiteen ble prinsippene oppsummert i 10 oljepolitiske bud:

Med utgangspunkt i Regjeringens prinsipielle syn, at det utvikles en oljepolitikk med sikte på at naturressursene på den norske kontinentalsokkel utnyttes slik at de kommer hele samfunnet til gode, vil komiteen i tilslutning til dette gi uttrykk for:

[1] - at nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel.

[2] - at petroleumsfunnene utnyttes slik at Norge blir mest mulig uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av råolje.

[3] - at det med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet.

[4] - at utviklingen av en oljeindustri må skje under nødvendig hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og natur- og miljøvern.

[5] - at brenning av unyttbar gass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres unntatt for kortere prøveperioder.

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

[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 såvel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt.

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

[9] - at det nord for 62° n.br. velges et aktivitetsmønster som tilfredsstiller de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.

[10] - at norske petroleumsfunn i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver.

(Innst. S. nr. 294 (1970/71): 637-638)

De ti oljebudene blir presentert som viktige prinsipper for å oppfylle det som er definert som et hovedmål, at naturressursene kommer hele samfunnet til gode. Samtidig er det en rekke formuleringer som kan knyttes til ulike verdsettingsprinsipper. Det vises blant annet til "nasjonal styring og kontroll" (kollektivt orden, muligens med kompromiss med industriell orden), til ny næringsvirksomhet (markedets verdiord), og til natur- og miljøvern (en grønn orden). Det er ikke ut i fra disse oljebudene alene opplagt hva det er som verdsettes og hvilke begrunnelser som ble vektlagt i utformingen av oljepolitikken. Ut i fra det teoretiske rammeverket diskutert i kapittel 2 kan vi forventet at det i parlamentariske debatter som hovedregel vil bli vist til flere verdsettingsprinsipper for å begrunne politiske beslutninger. Konsensus vil som hovedregel gjøre prinsippene mindre eksplisitte. Formuleringene i de ti oljebudene bør derfor tolkes i lys av de parlamentariske debattene fra denne perioden. Analysen av de parlamentariske debattene antyder at oljepolitikken først og fremst ble begrunnet i et kollektivt verdsettingsprinsipp.

Rolf Hellem (AP): Allerede i 1963 ble det lovfestet at retten til undersjøiske naturforekomster skulle tilligge staten. Det faller derfor naturlig at det prinsipielle utgangspunkt må være å sikre våre nasjonale rettigheter, slik at utvinning av naturressursene på vår del av kontinentalsokkelen kommer hele det

⁵⁴ Stortinget behandlet da St. meld. nr. 95 for 1969-70 og St. meld. nr 76 1970/71, S.tid. 3212—3240)

⁵⁵ Meldingene ble påbegynt under den borgerlige koalisjonsregjering til Per Borten, hvor partiene SP, H, V og KrF inngikk. Denne regjeringen gikk av i mars 1971 slik at meldingene ble lagt frem av arbeiderpartiregjeringen Bratteli. Samtlige partier representert på Stortinget i 1971 hadde således vært i regjeringssposisjon i løet av forarbeidet til meldingen. Den nye arbeiderpartiregjeringen gjorde kun mindre endringer i forhold til det opprinnelige utkastet (Hanisch og Nerheim 1992:169). Det er således ikke så overraskende at det var konsensus rundt innholdet.

norske samfunn til gode. Denne grunnforutsetning betinger nasjonal styring og kontroll for all virksomhet i området. (S.tid.1970/71:3212)

Begrunnelsen for oljepolitikken viser til nasjonen Norge som ett felleskap, ett kollektiv. Oljen representerer nasjonalt felleseie, og utnyttelsen av den skal tilfalle hele det norske folk. Det er et "prinsipielt utgangspunkt" at oljen skal "komme hele det norske folk til gode".⁵⁶ og det er viktig at dette er forankret i et "lov- og regelverk".⁵⁷ Henvisningen til det nasjonale, norsk, Norge, Staten og samfunnspolitiske hensyn som vi finner i de ti oljebud blir også understreket av en rekke talere. Det samme gjelder henvisning til lover, regler, offentlig kontroll med oljevirkomheten. Sammen med analysen av de andre debattene fra denne perioden viser dette at det kollektive verdsetningsprinsippet representerer en overordnet beslutningslogikk som andre hensyn blir vektet opp imot. De andre hensynene, som utvikling av petroleumsnæringen, andre næringer eller miljøvern blir underordnet det relevante kollektivet, nasjonen og nasjonale hensyn. De andre hensynene blir således avgrenset av hvordan de kan påvirke det som er verdifullt i en kollektiv orden. Når det gjelder næringsutvikling fremhever for eksempel en rekke talere at dette er nødvendig for å sikre at oljen blir utnyttet som et fellesgode, næringsutvikling handler derfor *ikke* om å maksimalisere profitten til oljeselskaper eller andre næringsaktører. I beskrivelsen av en god næringspolitikk som er til samfunnets beste ligger det som regel en mer eller mindre eksplisitt kritikk av de internasjonale oljeselskapene og av en oljepolitikk som bygger på markedsprinsipper:

Ingvald Ulveseth (AP): [vi bør] syta for at dei verdiar det her gjeld, ikkje som tidlegare vert utnytta berre av dei store internasjonale oljeselskapa. I staden bør vi satsa mest mogleg på å bygga ut vår eigen nasjonale oljeindustri, og helst ved å bygga opp ein statleg industri. (S.tid.1970/71:3223)

Jan P. Syse (H): Vi må ikke bli griske, men vurdere mulighetene under hensyntagen til en harmonisk utvikling innen alle deler av vårt land. Det må også i den fremtidige oljepolitikk alltid være balanse mellom utviklingen på sokkelen og tilpasningen i Norge. (S.tid. 1970/71:3219)

Ola H. Kveli (V): Det vil bli en viktig oppgave for myndighetene å sørge for en utvikling som på lang sikt kan tjene hele vårt samfunn best [...] Det er ikke nok å være opptatt av hvor mange tonn olje som kan produseres i året, og de direkte inntekter staten kan få på kort sikt. Vi har også plikt til å vurdere de totale virkninger for hele vårt samfunn. (S.tid. 1970/71:3228-29)

Henvisning til den "harmoniske utvikling og balanse" i sitatet over peker også mot at det blir verdsatt at oljepolitikken ikke må medføre for store samfunnsendringer. Flere fremhever stabilitet og kontinuitet som verdifullt, og slike hensyn ligger også under Oljebud nr. 4. Dette kan forstås som et mulig element av en hjemlig orden, hvor etablerte tradisjoner er verdifulle. Mange fremhever at oljen representerer noe nytt med stort positivt potensial, men som kan være problematisk fordi den nye næringen kan ha negative konsekvenser for andre næringer, for sammensetningen på arbeidsmarkedet, og være prisdrivende i økonomien.⁵⁸ Man må derfor utforme en politikk som sørger for at oljenæringen endrer Norge på en positiv måte, og i dette synes det å ligge et ønske om stabilitet.

Det synes også klart at de 10 oljebud også markerte en opposisjon til storkapitalen og verdier i markedets verdiorden. For eksempel understrekes det at oljen skal komme *hele* det norske folk til gode, og at dette må skje på en "rettferdig" måte. Rettferdighetsprinsippet som synes å ligge til grunn

⁵⁶ Rolf Hellem (AP), S.tid.1970/71:3216.

⁵⁷ Jan P. Syse (H), S.tid.1970/71:3216.

⁵⁸ Disse poengene kan forstås som en interessant parallell mellom de oljepolitiske prinsippene fra 1971 og prinsippene som ble etablert for å regulere eierskap til kraftrettigheten i Norge tidlig på 1900-tallet. Det ble den gang utviklet et konsesjonssystem som skulle sikre at vannkraftressursene kom det norske samfunnet til gode. Blant annet regler for å sikre norsk eierskap og regler som gjorde det mulig å regulere utbyggingstakten etter samfunnet behov (Angell 2006; Angell og Brekke 2011). I de oljepolitiske debattene er det få eksplisitte referanser til konsesjonsreglene for vannkraft, men det synes rimelig å anta at disse kan ha vært til inspirasjon i arbeidet med å utforme de første prinsippene for regulering av petroleumsressursene.

er et prinsipp om å redusere sosial ulikhet, de som har minst må få mer. Den rettferdige oljepolitikken har også en distriktspolitisk dimensjon, hvor geografisk ulikhet skal utjevnes.

Ola H. Kveli (V): I utnyttelsen av disse ressursene må det også legges stor vekt på en sterkere innsats for økonomisk og sosial utjamning mellom grupper og distrikter i vårt eget land [...] [En må] i særlig grad ta hensyn til næringslivet i kystdistriktene og bosettingen i våre utkantstrøk. Vi må også føre en miljøvernpolitikk som tar sikte på å hindre forurensninger og andre skadevirkninger i sjøen og på land, og det må snarest mulig utarbeides lovregler med sikte på å bekjempe disse best mulig. (S.tid.1970/71:3229)

Miljøhensyn er eksplisitt nevnt i oljebud nr. 4 og kan også forstås som grunnlaget for forbudet mot brenning av gass i oljebud nr. 5. Dette aspektet nevnes i en rekke innlegg, slik som i sitatet av representanten Kveli ovenfor. Når miljøvern nevnes er det som hovedregel med referanse til behovet for *statlig kontroll* med oljeselskaper og aktiviteten på sokkelen. Flere uttrykker forsiktig bekymring for hvilke miljøkonsekvenser oljevirkksomheten kan få, og da som hovedregel for fiskerinæringen. Det er ingen som tar til orde for redusert oljeaktivitet av slike grunner, men behovet for kontroll og beredskap blir påpekt. Bekymringen synes å være knyttet til et ønske om å sikre en fornuftig ressursutnyttelse. Henvisningene til at man må ha *k kontroll* med utviklingen, at den må *planlegges*, og at ressursen må utnyttes på en *effektiv* måte, representerer elementer fra en industriell verdiorden. Ekspertter som har kunnskap om feltet gjøres relevant for å sikre politiske kontroll over naturressursene og for å kunne utvinne dem effektivt.

Debattene på 1960-tallet og frem til 1971 omhandler gjennomgående kunnskapstematikken ved å vise til at man ikke vet nok om kontinentalsokkelen. Man trenger økt kunnskap om kontinentalsokkelens egenskaper, ikke minst hvor det kan være olje. Det blir påpekt at man trenger mer kompetanse til å identifisere nye områder, til å utvinne oljen og til å bruke eller foredle dette nye råstoffet. Det etterspørres derfor relevant kompetanse, eksempelvis geologer, ingeniører og andre som har evne til å utvikle lete- og utvinningsteknologi. Dette kommer blant annet til uttrykk i ønsket om å utvikle et "norsk, integrert oljemiljø" (oljebud nr. 7). I debatten fremkommer det at det viktigste med kompetansen er at den er norsk, og at den bidrar til hovedmålet om å sikre at oljen kommer hele det norske folk til gode:

Olaf Knudson (H): Så langt vi maktet det, bør vi foredle en størst mulig del av råoljen i vårt land. Men her står vi overfor to hovedproblemer. Det ene er faglig kompetanse, og det annet er kapital. [...] To kjerneproblemer er da hvorvidt denne kunnskapen finnes i Norge og hvordan / hvor fort man kan skaffe tilveie slik nasjonal kompetanse og for det andre om myndighetene gjør nok for å påskynde denne prosessen. (S.tid.1970/71:3235)

Den kunnskapen som blir vurdert til å være relevant er altså kunnskap for å kunne utvinne og videreforedle naturressursene, og siden man ønsker at denne skal være til det gode for det norske folk og under nasjonal kontroll, så er det viktig at kunnskapen til å gjøre dette er norsk.

Miljøspørsmål knyttes også til tanken om en nasjonal kontroll over ressursene. For eksempel påpeker Kveli fra Venstre i sitt innlegg at det er behov for langsiktig planlegging slik at ressursene "også kommer framtidige generasjoner til nytte. [...] [D]et vil bli helt nødvendig å vurdere det hele i et mer langsiktig perspektiv" (S.tid.1970/71:3229). Forbudet mot brenning av gass synes også å bli begrunnet i ønsket om en fornuftig ressurspolitikk.

Rolf Hellem (AP): Intensjonene med en utnyttelse av naturressursene på vår kontinentalsokkel forbyr i seg selv enhver form for sløsing med disse ressurser, som er folkets felleseie. Dette er bakgrunnen for det prinsipp at brenning av utnyttbar naturgass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres. (S.tid. 1970/71:3213)

Hellem går videre inn på at det er en rekke tekniske begrensinger som likevel kan medføre at det kan bli nødvendig med faking på sokkelen. Det kan derfor oppstå behov for dispensasjoner, forutsetningen for å gi slike er "at dette økonomisk sett også ville være det beste for den norske stat"(ibid.).⁵⁹ Så lenge det er til det beste for felleskapet, i motsetning til kun i interessen til internasjonale oljeselskap, så kan altså faking tillates.

Det er verdt å merke seg at stortingsrepresentantene ikke definerer faren for miljøskader i seg selv som et sentralt aspekt ved beslutningssituasjonen. Miljøkonsekvensene kobles heller til en potensiell *næringskonflikt*. Det som fremheves er at den nye oljenæringen indirekte kan ha uønskede virkninger på andre næringer, og da særlig fiskeriene. Miljøhensyn blir derfor indirekte relevant fordi man ved å skade naturen kan skade grunnlaget for en annen verdifull næring. Det som blir verdsatt i disse formuleringene er derfor ikke naturen i seg selv, men næringsgrunnlaget som naturressursene representerer og som gjør det mulig å leve i landet.

Et godt eksempel på dette er en interpellasjon fra 1971 som tok opp behovet for "internasjonale og effektive tiltak mot giftutslipp og annen forurensing og skadevirkosomhet av oljeboring i havområdene". I debatten ble det vektlagt at situasjonen internasjonal medførte et problem: "vi står i fare for ikke å få den avkastningen av verdenshavene som vi alle er interesserte i – ikke minst de land som har lite å spise".⁶⁰ Den påfølgende debatten handlet primært om arbeidet for å få på plass internasjonale avtaler og et felles regelverk mot forurensing av havet. Interpellanten, Helge Jacobsen (V) påpekte også at "oljeeventyret snart vil være en realitet i Nordsjøen" og at det ved uhell eller lekkasjer kan oppstå "betydelige skader for våre kystfarvann og fiskerinæringen" slik at de kan få "sitt næringsgrunnlag redusert". Han mente derfor at man burde få i stand en *sikringsavgift* for oljeaktiviteter slik at man sikret "kystbefolkningens interesser."⁶¹ Det ble altså ikke argumentert med at oljenæringen skulle reduseres, at alle utslipp skulle forbys eller at man måtte vite mer om skadevirkninger før oljeleting ble tillatt. Hovedpoenget var at de potensielt uheldige konsekvensene for fiskerinæringen måtte bli økonomisk kompensert. Selv om denne debatten direkte omhandler forurensingen av havet og faren som utvinning og transport av olje kan medføre, så illustrerer den hvordan miljøkonsekvensene av den norske oljevirksomheten først og fremst ble behandlet som en næringskonflikt. Når Stortinget vedtok de ti oljebud senere samme år, finner vi igjen hensynet til miljøet i formuleringer knyttet til betydningen av å ta hensyn til eksisterende næringer:

Ingvald Ulveseth (AP): [...] ein må ta turvande omsyn til natur- og miljøvern, til distriktpolitiske og næringspolitiske tilhøve. Men det er ein klår føresetnad at petroleumen skal brukast til å bygga ut næringsverksemd her i landet. Skal ein makta denne oppgåva og unngå å få store problem i miljøvernsektoren og i distriktpolitikken, må den utvikling vi ser i møte, planleggast skikkeleg. (S.tid.1970/71:3225)

I denne perioden er det altså ikke noen stor debatt om skadene på natur som oljeproduksjonen kunne medføre. Det er nærliggende å spørre hvorfor potensielle miljøproblemer likevel ikke fikk en mer fremtredende plass i utforming av oljepolitikken i denne første fasen. Et slikt spørsmål forutsetter på et vis en forventning om at miljøproblemene skal ha en bestemt plass i oljepolitikken – at det er "problemer" og at det skal handle om "miljøets" interesser i en eller annen forstand. En mer åpen tilnærming vil være å spørre hvordan naturen ble representert i debattene.

For i sitatene fra petroleumsdebattene ovenfor finner vi også en interessant representasjon av natur. Natur blir i denne sammenheng presentert som et geografisk område som er kontrollert av den norske

⁵⁹ I praksis ble faking brukt i utstrakt grad på 1970-tallet (Hanisch og Nerheim 1992:197; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:406).

⁶⁰ Helge Jacobsen (V), S.tid.1970/71:1893.

⁶¹ Helge Jacobsen (V), S.tid.1970/71:1890.

stat, gjerne omtalt som "et nytt stykke Norge"⁶² med henvisning til den norske kontinentalsokkelen. Den relevante egenskapen til naturen er at den representerer en ressurs og utnyttelsen av denne ressursen fremstilles som en nasjonal rettighet. Den viktigste og mest relevante egenskap til "naturen" er derfor at den er grunnlaget for at det norske folk skal kunne leve i landet. Den må ikke ødsles bort (brennes, gis til internasjonale selskaper etc.), men brukes til det norske samfunnets beste. Naturen blir ikke definert som noe sårbart eller skjørt, men det er relevant at man i utvinningen av en begrenset mengde olje ikke ødelegger den viktige ressursen som fisk representerer. Det viktige er at naturen utnyttes til folkets beste, ikke at ressursene inngår som produksjonsmiddel for å bli omsatt på et marked til maksimal profitt. Vi kan si at natur eller natur-entiteter (fisk, olje, osv.) er et objekt for politikken, men den formen for natur som gjøres relevant ser ut til å være strukturert av beslutningslogikken til de petroleumpolitiske debattene på dette tidspunktet. De egenskapene til naturen som gjøres relevant gjør naturen til en "passiv" handlingskontekst, naturen er viktig fordi den er "norsk". Naturen som objekt og de relasjonene som den inngår i kan således fortolkes ut i fra den kollektive orden.

Sitatene ovenfor antyder at også miljø- og forurensningspolitikken absolutt var et velkjent tema i Stortinget tidlig på 1970-tallet. At miljøproblemer var et høyaktuelt politisk tema i denne perioden er også vist i en rekke tidligere studier (Asdal 1998, 2004, 2011; Berntsen 1977; Bjørklund og Hellevik 1988; Bull 1995; Böttcher 1997; Jansen 1989). Bjørklund og Hellevik (1988) analyserer for eksempel innholdet i partiprogrammene fra 1961 til 1985. De finner at det skjer et skifte før valget i 1973, da samtlige partier med representasjon på Stortinget for første gang har utformet en miljøpolitikk. Generelt viser også denne forskningen at etableringen av Miljøverndepartementet i 1972 var resultatet av en rekke utredningsprosesser som startet i siste halvdel av 1960-tallet. I tillegg ble FNs naturvernår arrangert i 1970, en større FN konferanse om miljøvern arrangert i Stockholm i 1972, Stortinget vedtok en ny naturvernlov i 1970, og i tillegg var det debatter om en rekke konkrete miljøsaker av lokal, nasjonal og global betydning. Miljø- og naturvern ser altså ut til å bli etablert som et politisk saksfelt omtrent samtidig som oljepolitikken ble utformet. Denne utviklingen vil bli diskutert mer inngående i kapittel 4 og særlig 6.

3.3 Oljedebatten får en miljødimensjon (1974)

De petroleumpolitiske debattene frem til 1974 følger i all hovedsak mønsteret som ble beskrevet over. Utover 1970-tallet ble det gjort flere større funn som gjorde det tydelig at petroleumsressursene på norsk sokkel kunne være betydelige.⁶³ Mens Ekofisk ligger helt syd på norsk sokkel var enkelte av de nye funnene gjort mye lengre nord. Foreløpig var det kun satt i gang med leteboring syd for den 62. breddegrad (som går omtrent ved Stadt, se kart 1 på side 65). Spørsmålet om når man skulle åpne for leting lengre nord var blitt diskutert en rekke ganger tidligere. I disse debattene hadde det vært full enighet om at leteboring langs hele kysten var en ønsket utvikling. En interpellasjonsdebatt fra mars 1973 er karakteristisk for hvordan temaet ble diskutert. Hovedtemaet var hvordan man kunne komme raskt i gang med å kartlegge den nordlige delen av sokkelen.⁶⁴ I debatten var det full enighet om at dette var en ønsket utvikling, spørsmålet var bare hvor raskt det kunne skje uten at man i for stor grad måtte overlata ansvaret til internasjonale selskaper. Debatten kretset derfor om mulige ordninger som gjorde at man kunne ta i bruk internasjonal ekspertise, samtidig som man beholdt nasjonal styring og kontroll. Det var altså ingen som argumenterte mot en åpning av denne delen av sokkelen. Den mulige faren for forurensning ble så vidt nevnt i ett innlegg hvor Buvik fra Høyre understreker at man "må ta

⁶² Rolf Hellem (AP), S.tid.1970/71:3212.

⁶³ Blant annet ble det funnet betydelige tilleggsressurser rundt Ekofisk, samt gjort et betydelig funn lengre nord på sokkelen, Friggfeltet. Det var fra 1973 også oppmerksomhet rundt blokkene som senere ble til Statfjordfeltet, hvor det første oljefunnet ble gjort i mars 1974 (Hanisch og Nerheim 1992:207; Oljedirektoratet 2015b). En redegjørelse for hvordan disse funnene ble vurdert den gang finnes i Stortingsmelding nr. 30 (1973/74):19-21.

⁶⁴ S.tid.1972/73:2231-2245

alle mulige forholdsregler for å unngå at undersøkelser og utnyttelsen av eventuelle forekomster medfører forurensninger eller får skadevirkninger for fiskeriene" (ibid.:2237). Ikke minst var dette viktig siden fiskeressursene var "reproduserbare" og "evigvarende", mens oljeressursene "ikke er uttømmelige" (ibid.).

Oppmerksomheten rundt miljøproblemene ved petroleumsaktivitet endret seg betydelig i 1974. I løpet av et år snudde stortingsflertallet fra å være for en raskest mulig leteboring i nord, til å mene at det ikke var forsvarlig å starte før konsekvensene for fiskeri og miljø var avklart.⁶⁵ Dette er særlig tydelig i to omfattende oljepolitiske debatter i juni 1974.⁶⁶ Samlet berører stortingsmeldingene, innstillingene og de to stortingsdebattene flere spørsmål som er sentrale i denne avhandlingen. De mulige miljøproblemene med oljenæringen førte for første gang til parlamentarisk debatt. I tillegg belyser debattene også hvordan natur og miljø ble verdsatt og hva slags kunnskap og forståelse av problemene som ble gjort relevant. Flere ulike dimensjoner ved disse debattene fortjener derfor oppmerksomhet.

Særlig stortingsmeldingen *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn* (St. meld.nr.25 1973/74) tok opp forurensningstematikken på en ny måte. Denne meldingen ble fremmet av Finansdepartementet, men en rekke andre departementer hadde vært involvert i arbeidet med å beskrive hvordan petroleumsnæringen ville påvirke deres sektor. Meldingen ga også en fremstilling av de miljøproblemene petroleumsvirksomheten kunne medføre. Dette var dekket i et eget kapittel med tittelen "Miljøpåvirkninger og livet i havet" som var skrevet i et samarbeid mellom det nyopprettede Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Industridepartementet (ibid.:vedlegg side 27).

I tidligere meldinger og debatter hadde potensielle miljøproblemer blitt beskrevet og diskutert ved å vise til at utslipp av og til kunne finne sted. Hovedtemaet hadde så vært hvilke systemer for kontroll og regulering som var etablert eller skulle etableres for å hindre slike hendelser. I denne stortingsmeldingen ble det gitt en mer naturvitenskapelig beskrivelse av problemet med forurensning fra oljevirkosomheten. Beskrivelsen tok et marinbiologisk og toksikologisk⁶⁷ utgangspunkt og beskrev virkningen av råolje på marint liv. Det ble på dette grunnlaget slått fast at særlig fiskeegg og yngel lett kunne bli skadet av olje i mindre mengder og konsentrasjoner. Sammen med andre faktorer kunne dette ha "uheldige virkninger for de enkelte fiskepopulasjoner" med potensiale for at "oljeforurensning kan ha mulighet til å redusere en årsklasse [av fisk] betydelig" (ibid.:29). Foreløpig var imidlertid ikke "langtidseffekter" eller "terskelverdier" "tilstrekkelig kjent" (ibid.). Konklusjonen var at "grundig kjennskap til det marine miljø, [og] virkningene på de forskjellige trinn i det marine økosystem er nødvendig dersom de riktige botemidler skal kunne tas i bruk" (ibid.).

Meldingen beskrev så en rekke pågående forskningsprosjekter, primært i regi av Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. Den tok også opp alle de tiltak som var satt i gang for å regulere oljevirkosomheten og viste til at ulykkesfrekvensen i andre land hadde vært lav. Samtidig ble det påpekt at "ett enkelt alvorlig uhell, f. eks. en utblåsing eller et tankskipshavari, vil under enhver omstendighet kunne få meget store skadevirkninger" og at man uansett "aldri helt ut [vil] kunne eliminere enhver risiko for at en utblåsing kan inntreffe på den norske kontinentalsokke" (ibid.:30). Budskapet i meldingen kan derfor forstås slik at petroleumsaktivitet alltid ville medføre en viss

⁶⁵ Temaet ble berørt etter valget høsten 1973, blant annet i spørretimespørsmål tatt opp av KrF tidlig på høsten i 1973 (S.tid.1973/74:84) og tidlig på våren 1974 (ibid.:2336). Også i enkelte andre spørretimespørsmål tidligere i sesjonen 1973/74 var miljø et tema (Se appendiks I, kap.3, del A for oversikt). Disse spørsmålene ble kun besvart med henvisning til de kommende stortingsmeldingene. Det at KrF tok opp temaet i spørretimespørsmål antyder at miljøkonsekvensene av å åpne opp for petroleumsaktivitet i lengre nord, var et tema som ble diskutert høsten 1973, men som først ble behandlet parlamentarisk våren 1974.

⁶⁶ Dokumentene som tilhører disse sakene er St. meld. 25, innst. S. 275, S.tid. 3538-3637 (6.juni) og St. meld. 30, innst. S. 381, S.tid. 3784-3842 (14.juni). Stortingsmelding 25 var forøvrig bygget opp som en meget knapp og poengtert melding på 25 sider. Deretter fulgte et omfattende "vedlegg" på 100 sider (med egen paginering) hvor ulike tema ved den politikken man så for seg var diskutert mer inngående.

⁶⁷ Toksikologi er studiet av hvordan kjemikalier påvirker levende organismer.

sannsynlighet for skade på miljøet og ikke minst fiskeressursene. Heller enn en uønsket utvikling, en fare for miljøet, blir problemet implisitt beskrevet som en potensiell *miljørisiko*. Oljevirkosomhet ga en viss *sannsynlighet* for negative hendelser. Når miljörisikoen var uavklart handlet det både om at konsekvensene var ukjente, og at sannsynligheten for uhell var ukjent.

I stortingsmeldingen ble det også gitt en del politiske målsetninger for hvordan miljøhensyn skulle prege norsk petroleumspolitik. Under hovedkapittelet "Bruken av ressursene" var det et underkapittel med overskriften "Vekst og vern" hvor det het at:

Ressursene er knappe, naturen og livsbetingelsene i verden kan lett ødelegges. Forurensninger kan, hvis de får fortsette lenge nok, ha svært uheldige virkninger. Den økonomiske veksten må derfor gis et nytt innhold og ny sammensetning, slik at den bidrar til en fornuftig bruk av ressursene og ikke ødelegger den grunnleggende balanse i naturen. [...] Petroleumsfunnene gir mulighet for rask vekst i bruk av olje og gass til energiformål i Norge. Regjeringen mener likevel at det bør legges opp til en streng økonomisering med ressursene. (St. meld. nr. 25 (1973/74):15)

Meldingen argumenterte derfor for et "moderat utvinningstempo" og antydte at man mente at dette ville være rundt 90 millioner oljeekvivalenter pr år. Det het blant annet at et moderat tempo ville sikre at det "ikke reises større miljøproblemer" enn at de kunne "håndteres på en tilfredsstillende måte" (ibid.:17). Regjeringen gikk inn for å gradvis og forsiktig åpne sokkelen nord for 62.breddegrad (ibid.:21).⁶⁸

Spørsmålet om åpningen av sokkelen i nord og hvilke betingelser de ulike politiske partiene ønsket å knytte til en åpning, ble en viktig del av de omfattende petroleumspolitiske debattene i juni 1974. Med unntak av SV ønsket alle partiene fremdeles å starte leteboring nord for 62.grader nord. I løpet av komiteens behandling hadde man blitt enig om å knytte en forutsetning til åpning av området.

Rolf Hellem (AP): [...] komiteens flertall, uten SV, mener at en undersøkelsesboring bør starte så snart de tekniske forhold er klarlagt og under forutsetning av at dette kan skje innenfor et risikonivå, som kan aksepteres[...]. Det ligger videre i dette at alle forhold i samband med miljøvern- og fiskeriinteressene på de aktuelle områdene må være klarlagt før boringene settes i gang. (S.tid.1973/74:3789)

Stortingsflertallet *forutsatte* altså at man *avklarte* risikonivået før man åpnet området i nord. I innstillingen og under debatten pekte alle partiene på at man måtte ta "miljøhensyn" og ivareta miljøverninteressene. Det å gjøre potensielle miljøproblemer relevant ble derfor også en viktig *begrunnelse* for den nye politikken. Dette var grunnlaget for hvorfor det nå var blitt etablert allmenn enighet om å (enda) ikke åpne sokkelen i nord. Det skjedde altså et ganske raskt og betydelig skifte i de parlamentariske debattene, fra at det var konsensus om å raskest mulig å åpne opp sokkelen i nord, til at det var enighet om at man måtte vente. Det skjer samtidig også et skifte i måten man snakker om naturen og hvordan natur gjøres relevant. Representantene definerer nå området nord og sør for den 62. breddegrad som forskjellig, det som er forskjellig er egenskapene til naturen.

Jan P. Syse (H): Fra et miljøvernssynspunkt er det viktig å være klar over at risikoen øker betydelig jo lenger oljevirkosomheten flyttes nordover. Dette har sammenheng med at disse områdene økologisk sett er mer sårbare, at de geologisk er mer ukjent, at de meteorologiske forhold er hardere, og at disse områdene besitter mer verdifulle fiskeressurser. (S.tid.1973/74:3815-16)

Odd With (KrF): Vi har fått vite at faren for forurensninger er større i Nord-Norge enn sør i landet, og at risikoen for skader på fuglelivet, på fisket og på livet i havet ved oljeutslipp er ganske stor. (S.tid.1973/74:3580)

⁶⁸ Dette spørsmålet ble også behandlet av den andre petroleumsmeldingen som ble fremmet våren 1974 (St. meld. nr. 30 (1973/74):særlig side 67-69).

Torild Skard (SV): [...] jo lenger nord man kommer, desto mer sårbart er dyre- og plantelivet, desto mer langsomt går den naturlige nedbryting av stoffer i sjøen, og desto vanskeligere er det å bekjempe oljesøl effektivt. (S.tid.1973/74:3571)

Åge Ramberg (KrF): En for rask takt i utvinningen av oljen øker også i betydelig grad risikoen for forurensingsproblemer som kan komme til å ødelegge den økologiske balansen i havet og true fiskebestanden langs kysten vår. (S.tid.1973/74:3630)

Statsråd Eivind Bolle (AP): [...] boreaktiviteten her [i nord] vil foregå midt på våre fiskerikeste banker, hvor også forholdene i havet er av avgjørende betydning for gytevandring og yngel av en rekke av våre viktigste fiskesorter. (S.tid.1973/74:3812)

Disse sitatene er bare noen få av mange eksempler. Så godt som alle representantene nevner nå i sine innlegg denne forskjellen mellom området nord og syd for den 62. breddegrad. Sitatene får frem at naturen i nord blir definert til å ha andre egenskaper enn naturen i sør. Sammenlignet med debattene i 1971 blir en rekke nye egenskaper ved naturen gjort relevant. Det viktige ved naturen er ikke lenger bare at den er "norsk". I stedet er oppmerksomheten rettet mot de egenskapene som gjør naturen nord for den 62. breddegrad spesiell. Den er blant annet økologisk mer sårbar, geologisk mer ukjent, har andre værforhold og et annet klima, dessuten krever den leteboring på store havdyp. Naturen beskrives heller ikke som statisk, det skjer ting der som defineres som relevant for oljepolitikken; som gytevandring og (en saktegående) naturlig nedbrytning av olje. Naturen har dessuten en økologisk balanse som man kan ødelegge med oljeaktivitet, den er sårbar. I tillegg til alt dette er naturen også befolket med verdifull fisk, en fornybar ressurs som gir et næringsgrunnlag. Stortingsrepresentantenes beskrivelse av naturen kan i 1974 karakteriseres som detaljert. De representerer eller gjør egenskaper ved naturen til "interessante ting", ting som de anser for å være relevant for utformingen av oljepolitikken. På den måten kan man si at naturen blir gitt en noe annen representasjon enn den vi så i den tilsvarende gjennomgangen fra 1971.

En god del av disse detaljerte fremstillingene og beskrivelsen av naturen som sårbar ser ut til å være bygget på formuleringer i kapittelet om oljens toksikologiske virkninger i stortingsmeldingen. Meldingen ser derfor ut til å være viktig for å forstå hvorfor stortingsdebattene skiftet karakter. Det som derimot i mindre grad er forankret i meldingen er hvordan representantene differensierer mellom nord og syd. I meldingen ble det ikke hevdet at oljens virkninger på havet ville være vesensforskjellige i syd og nord. Fremstillingen der handlet om oljens virkninger på livet i havet helt generelt og teksten inneholdt ikke noe forsøk på en slik differensiering. Andre aspekter, som forskjellen i klima og bølgehøyder var nevnt i beskrivelser av områdene, men ble ikke brukt for å gi grunnlag for ulik oljepolitikk nord og sør på sokkelen. Stortingsmeldingen la i det hele tatt opp til at man ønsket å føre den samme oljepolitikken på hele norsk sokkel. En forskjell som ble nevnt i meldingen var at grensene for norsk territorium fremdeles ikke var fullt ut avklart nord for 62 grader, men med de avklaringer og havdyp som fantes i nord syntes det likevel klart at store nye områder kunne åpnes med bakgrunn i Lov om undersjøiske naturforekomster fra 1963. Det som også kom klart frem, og som kan forstås som allmennkunnskap, var fiskerienes avgjørende betydning for næringsgrunnlaget i Nord-Norge. I delen om *fiskeriressursene* differensierte meldingen også mellom fiskeriene syd og nord for 62. breddegrad. Her het det for eksempel at man regnet med at fiskeriene i syd representerte en førstehandsverdi på 500 millioner kroner, mens tilsvarende tall for områdene i nord var 1,1 milliarder kroner (St.meld. nr. 25 (1973/74):vedlegg side 10). Enkelte stortingsrepresentantene vektla også fiskeriene særskilt, men som illustrert i sitatene ovenfor skjedde dette først og fremst ved å vektlegge egenskapene i naturen og i mindre grad ved å vise til fiskerienes varierende samfunnsmessige betydning.

Differensieringen mellom nord og syd kan forstås som forankret i at Stortinget allerede hadde åpnet sokkelen i syd. Formuleringene som ble brukt i debatten kan fortolkes som begrunnelser for hvorfor det burde føres ulik politikk i de ulike delene av norsk sokkel. Uten en slik forskjell ville argumentene for å vente med å åpne i nord også representert argumenter for å stenge sokkelen i sør. I enkelte innlegg blir det også gjort koblinger mellom spørsmålet om åpning av nordområdene og fiskerienes samfunnsmessige betydning i nordområdene:

Willy Wold (SP): [...] uansett olje eller ikke olje vil de fornybare ressursene, særlig fiskerienes, også i framtida være hovedpilarene for det nordnorske næringsliv. Eventuelle oljeforekomster er tross alt ressurser som, om man ser det hele i historisk perspektiv, en gang vil ta slutt. Det må derfor være helt klart at før boring settes i gang nord for 62.breddegrad, må det gjøres alle mulige anstrengelser for å hindre eventuelle skadevirkninger både for livet i havet og for selve utøvelsen av fisket. (S.tid.1973/74:3593)

Bjarne Mørk-Eidem (AP): Jeg finner grunn til å understreke at boring ikke kan komme på tale før det er klarlagt at det ikke vil føre til skader eller vesentlige ulemper for fiskeriene. Fisk kan være en fornyende ressurs. Dens betydning for nordnorsk næringsliv og bosettinga i kyststrøkene kan knapt betones sterkt nok. Det må derfor settes i gang intensivt forskning og utprøving, av sikkerhetstiltak for å forhindre forurensing. (S.tid.1973/74:3547)

Sitatene illustrerer hvordan natur fremdeles gjøres relevant fordi den representerer en felles ressurs som er grunnlag for Norge og at næringsvirksomhet bør organiseres slik at den kommer alle til gode. Som vist over var slike beskrivelser av natur også sentrale i stortingsdebattene i 1971. Disse dimensjonene var altså fremdeles en del av i debattene i 1974. Beskrivelsen av natur som grunnlag for næringsaktivitet blir heller ikke kritisert, det skjer imidlertid en dreining i debatten ved at flere påpeker at det er en forskjell mellom fornybare fiskeressurser og begrensede eller endelige (ikke-fornybare) oljeressurser. De nye måtene å gjøre natur relevant på i 1974 (som sårbar, osv.) erstatter derfor ikke de som var viktig i 1971, de kommer i tillegg.

Selv om det var enighet om at hensynene til naturressursene var så viktig at man ikke skulle åpne for leteboring i nord før disse var avklart, var det i 1974 uenighet om to spørsmål som siden har vært sentrale konfliktlinjer i norsk oljepolitikk. For det første i hvor stor grad staten skulle styre utviklingen gjennom det statlige oljeselskapet Statoil. For det andre hvor stort tempoet i oljeutvinningen skulle være. Tempodiskusjonen er særlig relevant i denne sammenheng fordi den delvis ble forstått som et miljøspørsmål.

Det var enighet i Stortinget om at tempoet burde være "moderat", men uenighet om hvordan dette skulle konkretiseres. I stortingsmeldingene og i debatten ble dette diskutert ut i fra *et fysisk utvinningstak*, definert som antall millioner oljeekvivalenter (mtoe) man maksimalt burde utvinne årlig. De tydeligste posisjonene ble inntatt av Arbeiderpartiet, som mente at et moderat tempo tilsa et utvinningstak på 90 millioner tonn (Innst. S. nr. 275 (1973/74):9), og av SV som mente at utvinningstaket burde være på 50 millioner tonn (ibid.:24). Fordi en utvidelse av leteområdene potensielt kunne medføre store funn var spørsmålet om leteboring i nord knyttet til tempodebatten. I innstillingen problematiserte også flere av de andre partiene tempoet som Regjeringen la opp til. SP argumenterte for eksempel for at utvinningstempoet var i ferd med å bli for høyt, og brukte dette som en del av begrunnelsen for at partiet gikk inn for at man burde utsette en åpning av nye leteområder i nord (ibid.:17). SP og V sluttet seg til SVs forslag om 50 mtoe, KrF inntok en mellomposisjon på 75 mtoe, mens representanter fra Høyre argumenterte for en grense på 90 mtoe.

Selv om det var uenighet om hvordan utvinningstaket skulle konkretiseres var det i stor grad enighet om hvorfor et moderat tempo var fornuftig. Målsetningen med et moderat tempo var både forankret i et ønske om å unngå uheldige samfunnsmessige virkninger og av ressurs hensyn. Hele komiteen, inklusiv SV, sluttet seg derfor til følgende merknad:

Når komiteen er enig i en moderat utnyttning av våre ressurser, er grunnene flere. Olje og gass er en endelig, ikke fornybar ressurs som vi må husholdere med. Vi må også ta hensyn til at den norske kontinentalsokkel er et av de mest fiskerike områder i verden. En for rask øking i produksjonen kan føre til for store omstillinger i et lite land som Norge med skadevirkninger for flere av de «gamle» næringer og for bosettingen. Det kan også lede til for sterkt press i vår økonomi. (Innst. S. nr. 275 (1973/74):4).

Sitatet illustrerer hvordan et fornuftig utvinningstempo først og fremst ble knyttet til oljen som en nasjonal ikke-fornybar fysisk ressurs. Et moderat tempo i utvinningen av oljen handlet om fornuftig bruk av denne ressursen, om et fornuftig "hushold". En slik forståelse av hvordan oljeressursene burde reguleres har gjenklang i andre analyser av hva som kjennetegnet forståelsen av natur og miljøproblemer på denne tiden.

I denne sammenheng er det særlig relevant å trekke frem analysene til Jansen (1989) og Asdal (1998). De har, på ulike måter, fremhevet at miljødebatten på 1960-tallet og fremover mot etableringen av Miljøverndepartementet i 1972 er kjennetegnet av at miljøproblemer ble forstått som et ressursproblem. Vektlegging av at olje var en felles norsk ressurs som ikke burde "sløses bort" kan forstås som forankret i et slikt ressursperspektiv. En god miljøpolitikk handlet i dette perspektivet om en fornuftig, og ikke minst planlagt, bruk av de fysiske naturressursene. Jansen (1989:særlig 133-210) og Asdal (1998:særlig 20-118) har vist at bedre styring og kontroll over de fysiske naturressursene var et sentralt tema i debattene og prosessene som ledet frem til et eget miljøverndepartement. Vektleggingen av å styre bruken av fysiske ressurser var heller ikke nytt i en norsk tradisjon, men kan spores bakover i tid til en amerikansk planleggingstradisjon som også fikk sine talsmenn i Norge fra før andre verdenskrig (Asdal 1998:54-78). Slike perspektiver kan også knyttes til pågående internasjonale debatter som ved inngangen til 1970-tallet fikk oppmerksomhet i mange land. Mest allment kjent ble kanskje boken *The limits to Growth* som ble utgitt i 1970 (Meadows et al. 1972).

I dette kapittelet kan vi nøye oss med å slå fast at det fra midten av 1960-tallet og langt utover 1970-tallet ble arbeidet i embetsverk og departementer for å etablere systemer for budsjettering av de fysiske ressursene i Norge. Analysene til Asdal (1998) og Jansen (1989) har vist at tanken var å etablere et system hvor man ikke bare fordelte økonomiske ressurser over statsbudsjettet, men hvor også bruken av fysiske ressurser ble kontrollert – fortrinnsvis gjennom et nasjonalregnskap og nasjonalbudsjett for fysiske ressurser. Nøyaktig hvordan dette skulle gjøres var omdiskutert. I tillegg til de faglige vanskelighetene med å lage slike regnskap og budsjetter, berørte temaet også politiske ømtålige tema. Ikke minst var det konfliktfylt hvorvidt et nytt miljø- og ressursdepartement skulle bli et nytt "overdepartement" som fikk samme eller større innflytelse enn Finansdepartementet. For eksempel kunne man se for seg at et nytt ressursdepartement måtte kunne kontrollere hvilke tiltak som sektordepartementene fikk lov til å igangsette. Bygging av en vei bruker et areal, en ny fabrikk bruker ren luft og energi, utvinning av oljeressurser blir vurdert som tapping av en ressurs som kan brukes opp, og så videre. For å få kontroll over bruken av areal, ren luft, energi og fossile ressurser trengtes det et ressursregnskap og et ressursbudsjett, som måtte bli koblet med eller overordnet det økonomiske budsjettet.

Disse spørsmålene var gjenstand for en rekke utredninger. Blant annet var behovet for et slikt system analysert av Ressursutvalget. Dette utvalget arbeidet i overgangen mellom 1960- og 1970-tallet med hvordan miljøforvaltningen burde organiseres og la frem flere innstillinger som dannet grunnlaget for opprettelsen av et eget Miljøverndepartement i 1972. Én av disse hadde tittelen "Bruken av Norges naturressurser: prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer. Norge gjennom 10 000 år." Avslutningsvis slo utvalget fast at verden står "overfor to helt fundamentale problemer":

1. Å få råstoffer og produksjons- og energi ressurser til å strekke til på lengre sikt
2. Å begrense og mestre de avfalls- og forurensningsproblemer som er en følge av vårt store forbruk og som er i ferd med å redusere og forringe vårt livsmiljø og livs grunnlag både kvalitativt og kvantitativt. Det synes i dag klart at vi tar ut av naturen langt mer enn det som kunne synes å være «den naturlige andel» som det tilkommer vår generasjon å utnytte, foruten at vi med vårt avfall er i ferd med å forpeste og forandre vårt og kommende generasjoners livsmiljø i et omfang som historien aldri før har sett maken til. (NOU 1972: 1, side 84)

I forlengelsen av denne diagnosen mente utvalget at man måtte få på plass et bedre ressursregnskap. Det var "påkrevet med en total revurdering av de begrep og parametre hvormed vi måler vår rikdom og velferd" (ibid.:85). Forurensningsproblemene viste at velstand "omfatter mer enn de rent økonomiske verdier" derfor var det behov for å "inkorporere" "verdien av å leve i et helsemessig rent og sunt miljø og med muligheter for en variert og mangfoldig naturopplevelse" (ibid.).

Uten å gå i detalj kan vi slå fast at dette prosjektet møtte motstand, både fra Finansdepartementet og sentrale politikere. Miljøverndepartementet ble etablert, ikke som et nytt "ressursdepartement" med mulighet for å styre bruken av fysiske ressurser, men heller som et sektordepartement. Asdal (1998:26-49) viser hvordan det nyopprettede departementet fortsatte å arbeide for å få en sentral posisjon som "overdepartement" frem til starten av 1980-tallet. Blant annet ble det arbeidet med systemer som skulle sikre at bruken av og virkningene på fysiske ressurser måtte legges til grunn for

alle politiske beslutninger. Både SSB og Finansdepartementet (FD) var involvert i prosessen med å utrede mulige ressursregnskap og hvordan de kunne kobles sammen med økonomiske budsjetter og regnskap. Behovet for en slik sammenkobling var blitt understreket i en annen stortingsmelding som Finansdepartementet hadde lagt frem i 1974/75. Baserte på enda en omfangsrik NOU (NOU 1974: 55) ble det her gitt en betydelig mindre dramatisk beskrivelse av ressurs- og miljøtilstanden enn den Ressursutvalget ga i 1972 (jf. sitat over). Perspektivet var nå i sterkere grad sosialøkonomisk, det ble ikke minst synlig i diskusjonen om virkemidlene som burde brukes. Det ble lagt vekt på at virkemidlene for å få bedre kontroll først og fremst måtte være økt (naturvitenskapelig) kunnskap og forståelse for hva som egentlig var situasjonen, samt *indirekte* reguleringer (priser, skatter, avgifter) som sørget for at det ikke var gratis å forurense (St. meld. nr. 50 1974/75:39-40). Begrunnelsen var at virkemiddelbruken burde være mest mulig effektiv. En regulering av den typen som Miljøverndepartementet ønsket seg innebar i kontrast en direkte begrensning av ressursbruken. Dette prosjektet ble mer eller mindre avvist i meldingen, problemet var at slik regulering ville bli svært ineffektiv: "En meget omfattende styring av ressursbruken gjennom direkte regulering er imidlertid uforenlig med vårt desentraliserte økonomiske system og vil kreve et stort administrativt apparat" (ibid.:40) (prosessen er grundigere behandlet hos Asdal 1998:37-43).

Denne gjennomgangen gir oss litt bedre grunnlag for å forstå den raske etableringen av miljødimensjonen i oljepolitikken rundt 1974. Tematikken hadde altså vært gjenstand for debatter i Stortinget fra slutten av 1960-tallet, parallelt med at Stortinget utformet en oljepolitikk. Diskusjonen gjør det også interessant å utforske hvordan Miljøvern- og Fiskeridepartementet, som hadde bidratt til delen om miljø i stortingsmeldingen, forholdt seg til oljepolitikken.

Dessverre er det offentlig tilgjengelige datamaterialet fra hva som skjedde i embetsverket i denne perioden svært knapt. Det finnes likevel noen få kilder som gir grunnlag for et kort oppriss av hovedelementene som ledet frem til beskrivelsen av miljøproblemene i St.meld. nr. 25 fra 1973/74.⁶⁹

Som jeg nevnte innledningsvis kan prosessene som førte til at Regjeringen satte i gang med å utvikle en oljepolitikk og sikre seg råderetten av over kontinentalsokkelen, forankres i henvendelser fra internasjonale oljeselskaper som i 1962 ønsket å lete etter olje utenfor norskekysten (Hanisch og Nerheim 1992:12-29). I utgangspunktet var det uklart hvilket departement som skulle ha ansvaret for dette spørsmålet og det fantes lite norsk ekspertise for å utvikle en fornuftig oljepolitikk. Utviklingen av norsk oljepolitikk ser derfor ut til å ha vært basert på tett kontakt mellom oljeselskapene og de sentrale norske embetsmennene på denne tiden, særlig Jens Evensen. Oljeselskapene ble for eksempel bedt om å informere om både lovgivning i andre land og om hva oljeleting og utvinning innebar rent praktisk. Hanisch og Nerheim (1992:34-43) baserer seg på referater og notater fra disse møtene som viser at oljeselskapene ga sine vurderinger på en rekke områder, slik som regulering, organisering av seismikkinnhenting, behovet for baser, risiko for forurensning. Det ble også opprettet en felleskomité for Oljeselskapene for å lette kommunikasjonen med norske myndigheter. Brev og møtereferater fra arkivet til Oljekontoret viser at det rundt 1970 ble holdt en serie møter mellom Industridepartementet og North Sea Operators Committee som omhandlet hvordan man kunne forhindre, bekjempe og rydde opp etter eventuelle oljesøl.⁷⁰ Dette materialet viser også at temaene som diskuteres er av teknisk (ingeniørmessig) og organisatorisk karakter. Det handler om hvilke virkemidler som var tilgjengelig, hvordan de virket, ansvarsforhold, hvem som skulle varsles ved et oljesøl og lignende.

Arkivet til Oljekontoret viser at også Miljøverndepartementet (MD) tok kontakt med Industridepartementet sommeren 1972 for å "finne frem til den mest hensiktsmessige form for et

⁶⁹ De neste avsnittene bygger på arkivmateriale fra Oljekontoret, digitalisert og tilgjengelig fra Riksarkivet. Se Appendiks I, kap.3. del B.

⁷⁰ Oljekontoret, serie DA, stykke 1 (SAST/A-101348/Da/L0001), 1965-1972. Dette gjelder referat fra en konferanse mellom Industri- og Fiskeridepartementet i januar 1970, en serie brev mellom Oljekontoret og Industridepartementet våren 1970, referat fra møte med oljeselskapene datert 16.4.1970, samt brev fra Fiskeridepartementet om oppfølging sommeren 1970.

permanent samarbeid i saker vedrørende oljevirkksomheten på kontinentalsokkelen". Det ble vist til at dette var nødvendig siden det var MD sitt ansvar å skulle "hindre at virksomheten medfører skadevirkninger for naturmiljøet" samt at departementet (i tråd med ressursperspektivene diskutert over), skulle gjøre en "systematisk informasjonsinnsamling om naturressursene og utarbeide prinsipielle retningslinjer for bruken av naturressursene".⁷¹ Industridepartementet hadde allerede invitert det nye departementet med i det eksisterende interdepartementale samarbeidsorgan for virksomheten på kontinentalsokkelen, men MD anmodet altså om et tettere samarbeid på enkelte områder. Oljekontoret hadde i den sammenheng utarbeidet et notat som diskuterte spørsmålet om dette var naturlig. Hovedkonklusjonen til Oljekontoret var at man anså dette som unødvendig. I spørsmålet om MD burde spille en rolle i åpningen av nye områder het det for eksempel at dette neppe hadde "noen umiddelbar interesse for Miljøverndepartementet" siden "petroleumsaktiviteten i de nærmeste år fremover fortsatt vil foregå i betydelig avstand fra kysten og aktivitetens direkte innvirkning på miljøet antas derfor å være liten". Videre ble det diskutert om MD burde befatte seg med overvåkning av sikkerhetssyn og andre forhold knyttet til leting, produksjon og utslipp fra produksjon.⁷² Her mente Oljekontoret at disse problemene "er av økonomisk, reservoirtknisk og ingeniørmessig art", det måtte derfor "antas at Miljøverndepartementet neppe vil være i stand til å kunne befatte seg med de vanskelige og tekniske problemer på dette området" (alle sitater, se note 71).

Kildegrunnlaget mitt på dialogen mellom departementene i denne perioden er knapt. De kildene jeg har tilgang til gir inntrykk av at det var vanskelig for Miljøverndepartementet å få en sentral plass i utformingen av petroleumpolitikken. Det er lite som tyder på at departementet fikk noe som helst gjennomslag for at de burde være med å vurdere hvor mye olje som ble hentet ut eller hvor det burde tillates oljeleting. Stortingsmelding nr. 25 fra 1973/74 ga indirekte noen føringer på at miljøhensyn burde spille inn på disse vurderingene, og at både Fiskeri- og Miljøverndepartementet burde ha et ord med i utformingen av oljepolitikken, ikke minst om hvor oljeleting ble tillatt. Den naturvitenskapelige og marinbiologiske vinklingen i stortingsmeldingen antyder at særlig fagmiljøene knyttet til Fiskeridepartementet hadde vært involvert i den beskrivelsen som meldingen ga av mulige miljøkonsekvenser.

Fiskeriene var tradisjonelt sett svært viktige for Norge og statlig støttet marinbiologisk arbeid med å forstå fiskeressursene har røtter tilbake til slutten av 1800-tallet (Schwach 2000, 2012, 2013). Blant annet hadde man siden 1880-tallet drevet med utklekking av fiskeegg i Flødevigen Utklækningsanstalt, hvor formålet var å klekke ut torskelarver for å øke bestanden (ibid.). Utklækningsanstalten var en tidlig forløper til det som ble til Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt (fra 1990 kun Havforskningsinstituttet, forkortet HI). Selv om HI formelt var underlagt Fiskeridepartementet hadde det allerede på 1950-tallet en lang tradisjon som vitenskapelig sentrum for norsk havforskning i Norge, med sterke koblinger til både næringsaktører og sentrale embetsmenn (Schwach 2000, 2012, 2013). Forskningen ved instituttet hadde siden oppstarten konsentrert seg om fiskearters biologi og reproduksjonsevne. Utover etterkrigstiden ble det også forsket på *fiskens miljø*. For eksempel pågikk det fra 1956 systematisk kartlegging av radioaktivitet i fisk og studier av hvordan fisk ble påvirket av radioaktivitet (Schwach 2000:303). Bakgrunnen for denne forskningen var spørsmålet om det var trygt å spise norsk fisk, blant annet fordi det ble hevdet at fisk på norsk sokkel ble påvirket av Sovjetiske atomprøvesprengninger. HI hadde altså en lang tradisjon for å utføre forskning på politisk relevante tema, og hadde allerede vært involvert i forskning på miljøpåvirkning når oljevirkksomheten startet i Nordsjøen.

⁷¹ Sitatene i dette avsnittet er fra et notat fra Oljekontoret til Industridepartementet datert 25.9 1972, se Appendiks I, kap3. del B. Rammene for MD sitt ansvarsområdet som blir omtalt i notatet var forøvrig fastsatt i St.prp. nr. 85 (1971/72).

⁷² I tillegg til brenning av gass (fakling) medfører oljeproduksjon eksempelvis utslipp av væske som kommer opp fra brønnen (produsert vann), regelmessig boring av nye hull gir utslipp av kaks og partikler til vannmassene, samt annet avfall fra arbeidet på plattformen. De ulike formene for forurensing blir beskrevet noe mer inngående etter hvert som det blir relevant for analysen.

Materialet mitt viser at forskere ved instituttet fra 1964 var involvert med å kontrollere at fartøyene som gjennomførte seismikk for petroleumsnæringen tok hensyn til fiskefartøy.⁷³ En av havforskere fra instituttet hadde dessuten vært ett av seks medlemmer i Statens Oljeråd siden opprettelsen i 1965.⁷⁴ Industridepartementet var ansvarlig for oljesaker i den første perioden med oljeleting, men Oljerådet fungerte som rådgivende og innstillende organ. Arkivmaterialet viser dessuten at Oljekontoret konsulterte HI direkte i enkelte saker. I 1972 heter det for eksempel at "Havforskningsinstituttet er ikke av den oppfatning at oljeutvinning i Nordsjøen må bety slutten for våre fiskerier. Vi mener at det med forsvarlig kontroll og overvåkning skal være mulig å drive oljeutvinning uten å skade fiskeriene".⁷⁵ Det synes altså som at HI var involvert i og godt informert om utviklingen på norsk sokkel i den første perioden.

En gjennomgang av årsmeldingene fra HI viser også at oljeforurensning relativt raskt ble et forskningsfelt ved instituttet.⁷⁶ I meldingen fra 1969 heter det at man for "å møte forespørsler etter mulige kontroller av forurensninger i våre farvann av pesticider, olje o.l." hadde gått til innkjøp av et nytt måleinstrument og at man hadde arbeidet med å utvikle nye analysemetoder (Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt 1971:14-15). Instituttet hadde en lang tradisjon for regelmessige forskningstokt, fra 1970 ble målinger av oljekonsentrasjoner og lignende en del av det som rutinemessig ble målt på disse toktene. Det ble også arbeidet med eksperimentelle forsøk og laboratorieanalyser av hvordan olje løste seg i sjøvann og hvordan fisk og plankton reagerte på olje (Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt 1972, 1973, 1974). Fra årsmeldingene kommer det også frem at forskerne deltok på konferanser og seminarer om temaet, og fra 1974 og fremover publiserte ansatte ved instituttet regelmessig om temaet i vitenskapelige tidsskrift.

Ut fra denne gjennomgangen er det rimelig å anta at ansatte ved instituttet hadde bidratt til redegjørelsen av "oljens påvirkning på livet i havet" som ble gitt i Stortingsmelding nr. 25 1973/74. Vinklingen i meldingen samsvarer godt med det instituttet hadde kompetanse til å bidra med tidlig på 1970-tallet. Skiftet i hvordan natur ble omtalt i stortingsdebattene i 1974 ser altså ut til å kunne knyttes tilbake til de forskningsaktivitetene som hadde pågått blant annet ved HI. Virkningen av olje på marint liv ble også et forskningsfelt som ble ansett for å være politisk relevant og viktig, og det fikk statlige bevilgninger i andre halvdel av 1970-tallet. Men for å se hvorfor dette ble så sentralt er det nødvendig å først gå tilbake til stortingsdebattene i 1974 og spørsmålet om hvilke verdsettinger som var sentrale i utformingen av oljepolitikken i disse debattene.

3.3.1 Verdsettinger i endring, en grønn orden i emning?

Sammenlignet med 1971 er det i debattene fra 1974 noe større variasjon i hvilke verdsettinger som de politiske partiene gjør relevant i sin argumentasjon for utformingen av oljepolitikken. Fremdeles er hovedinntrykket at en kollektiv verdsetting stod sterkt, særlig er Arbeiderpartiets begrunnelse for hovedlinjene oljepolitikken i 1974 for en stor grad den samme som i 1971.

Arvid Johansen (AP): For Arbeiderpartiet er det viktig å understreke at oljeinntektene ikke må føre til en rask og ukontrollert bruk av materielle ressurser. Vi må nytte denne muligheten til å skape et bedre, et mer lykkelig samfunn enn det vi har i dag. Derfor må vi ikke få nye ulikheter og klasseskille der de

⁷³ Redegjørelse fra Fiskeridirektøren angående de seismiske undersøkelser i Nordsjøen i forbindelse med søking etter Oljeforekomster, datert 1.7.1964. Oljekontoret, serie Db, stykke 6 (SAST/A-101348/Db/L0006), 1964-1972. Birger Rasmussen ved HI skrev også i 1964 et lengre notat hvor litteraturen på feltet ble gjennomgått og vurdert (Rasmussen 1964).

⁷⁴ Medlemmet fra HI var Havforsker Birger Rasmussen. Rådet ble fra starten av ledet av Jens Evensen. De andre medlemmene i den første perioden var regjeringsadvokat Henning Bødtker, geologi professor Anders Kvale, stortingsrepresentant fra Arbeiderpartiet Olaf Fredrik Watnebryn, samt Carl W. Carstens.

⁷⁵ Brev fra Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt til Fiskeridirektøren om "undersøkelse og utvinning av petroleum på den norske kontinentalsokkel", datert 1.2.1972. Oljekontoret, serie Da, stykke 1 (SAST/A-101348/Da/L0001), 1965-1972.

⁷⁶ Vurderingene mine bygger her på en gjennomgang av årsmeldingene til Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt i perioden mellom 1960 og 1980. Se Appendiks I, kap.3, del C.

gamle blir brutt ned. Oljepolitikken må settes i et større perspektiv for en omforming av samfunnet. Vi må ta sikte på en reell likestilling mellom grupper og enkeltmennesker med trygghet og solidaritet og utfoldelsesmuligheter for alle. Det må skapes større likhet i levestandard og en bedre livsstandard. [...] Vi vil ikke ha innført en slags nykapitalisme hvor de store flernasjonale selskaper skal dominere, men en utvikling under de folkevalgte organers ledelse og kontroll. (S.tid.1973/74:3542)

I kontrast til konsensusen som hadde rådet i 1971 ble Arbeiderpartiet, som satt i Regjering, kritisert av alle de andre partiene.⁷⁷ Representanter fra Høyre og fra Anders Langes parti (fra 1977 FrP)⁷⁸ kritiserte det de mente var en for sterk statlig styring av oljeøkonomien. Kritikken gikk på at Arbeiderpartiet i for liten grad vektla lønnsomhet og konkurransevne. Høyres posisjon representerer en endring fra debattene tre år tidligere og innebar at de argumenterte for å utforme oljepolitikken annerledes. De fremhever at private interesser må få slippe til på sokkelen og at selskapenes konkurransedyktighet bør være avgjørende for deltagelsen. De argumenterte derfor for å redusere Statoils, og dermed statens, dominans på norsk sokkel.

Jan P. Syse (H): Rettighetene kan deretter forpaktes av Statoil, men også av andre selskaper. Enhver norsk bedrift eller sammenslutning av bedrifter som tilfredsstillter de strenge objektive krav som gjelder ved tildeling av utvinningstillatelser, burde ha den samme adgang til å arbeide seg inn i alle faser av oljeleting, produksjon og fordeling. Slik vil norsk næringsliv bli hjulpet til å bygge opp et høyt faglig nivå, som vil sette det i stand til å konkurrere både nå og etter den norske oljealderen. [...] Jeg synes det bør understreke alvoret i at disse kjente næringer, deres handlekraft, deres økonomi og deres lønnssevne styrkes. Den daglige trygghet for langt de fleste av oss vil også i fremtiden være knyttet til dette næringsliv. (S.tid.1973/74:3815)

Denne typen argumentasjon la vekt på at konkurransevne var verdifull og at norsk petroleumspolitikk derfor burde styrke evnen de norske selskapenes hadde til å konkurrere på et marked som var mindre regulert enn det Arbeiderpartiet la opp til. Kritikken fra Høyre kan karakteriseres som en kritikk fra markedets verdiorden, samtidig utfordrer de ikke eksplisitt en kollektiv orden. Argumentasjonen fra Høyre avviser ikke at oljen er "folkets felleseie", at offentlig styring og kontroll var viktig, eller at inntektene burde komme alle til gode. Det er mer riktig å si at de mener at man må utnytte markedsmekanismene i større grad fordi dette vil maksimalisere godene fra oljenæringen. På mange måter kan man si at denne typen kritikk reflekterer den klassiske forskjellen mellom partier på en venstre-høyre akse i norsk politikk (Nordby 2000; Sejersted 2003). Dette kommer ikke minst tydelig i frem i hvordan de mener at inntektene fra oljen bør anvendes.

Kåre Willoch (H): Når staten nå får meget store midler fra oljeproduksjonen, bør en del av inntektene brukes systematisk til skattereformer og andre tiltak som gjør det lønnsomt for det enkelte menneske å arbeide og spare, og som kan bidra til at flest mulig blir eiere av noe som monner noe. [...] Midlene må ikke brukes til å gjøre staten enda mer overmektig i forhold til borgerne enn den allerede er. Samtidig må det føres en næringspolitikk som styrker private bedrifters evne til å overleve det press oljealderen vil føre med seg. (S.tid.1973/74:3596)

Dette illustrerer også et annet trekk ved debattene i 1974: Den økende uenigheten i utformingen av oljepolitikken kan knyttes til forskjeller i hvordan de ulike partiene mente de økte inntektene skulle anvendes. Selv om inntektene fra sektoren enda ikke var veldig store, ble det i stortingsmeldingene lagt frem prognoser som viste at de ville bli betydelige på sikt. Ikke minst var de ventet å øke når alle de oljefeltene som nå var funnet etter hvert kom i drift. I stedet for at man "bare" diskuterte prinsippene, dreide de oljepolitiske debattene seg etter hvert også om hvordan det økonomiske

⁷⁷ Arbeiderpartiet hadde regjeringmakten i store deler av etterkrigstiden. Mellom 1945 og 1980 ble partiets regjeringsmakt kun avbrutt i en måned i 1963 (John Lyngs regjering), i stortingsperioden 1965-1971 (Per Bortens regjering), samt i ett år i 1972-73 (Lars Korvalds regjering). Arbeiderpartiet ble i disse tilfellene erstattet av en koalisjonsregjering, hvor ulike konstellasjoner av H, KrF, V og SP inngikk.

⁷⁸ Partiets fulle navn var *Anders Langes Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep*. Partiet hadde 4 representanter i perioden 1973-1977. I 1977 skiftet partiet navn til Fremskrittspartiet (FrP).

handlerrommet burde brukes.⁷⁹ Dette gir de oljepolitiske debattene en ny dimensjon, hvor de politiske partiene ser ut til å markere, eller skriver inn, sine hjertesaker i oljepolitikken. Høyre argumenterte for skattelettelse for å stimulere til økt produktivitet, Arbeiderpartiet vektla styrking av sosialdemokratiske velferdsstatsordninger og rettigheter, andre politiske partier fremhevet saker som var sentrale for dem. For eksempel markerer både Sp og KrF seg ved å ønske henholdsvis en styrking av tradisjonelle næringer og økt U-hjelp for å redusere global ulikhet.

Johan A. Vikan (Sp): Etter Senterpartiets mening er det av flere grunner nødvendig og riktig at man nytter oljemidler også til opprusting og utvikling av de tradisjonelle - eller «gamle» - næringer. [...] Vi mener at den kamp om arbeidskraften man nå må forutsette - ja, som for så vidt allerede er i gang - ikke må føre til at det skjer en nedbygging av disse næringer. Det ville være paradoksalt om utnyttelsen av en ressurs som ikke fornyes, skulle føre til at de næringer som skal ta vare på de fornybare ressursene som skal dekke menneskenes opprinnelige behov, nemlig behovet for mat, ble bygd ned. [...] Det kreves kunnskap og det kreves tradisjon og miljø for at en slik produksjon kan utvikles. (S.tid.1973/74:3561)

Kjell Magne Bondevik (KrF): Det at Norge plutselig står overfor nye kjempestore inntekter, er jo på en måte en ren tilfeldighet grunnet på at det akkurat på vår kontinentalsokkel finnes olje og gass. Når denne «tilfeldighet» kommer oss til gode, har vi etter min mening ingen moralsk rett til å bruke inntektene av den bare på oss selv. Av denne grunn har Kristelig Folkeparti i sin fraksjonsinnstilling tatt utgangspunkt i den urettferdige situasjon globalt sett, og gjort dette til et hovedpunkt når det gjelder disponeringen av oljeinntektene. (S.tid.1973/74:3618)

Disse sitatene illustrer noen av de mer sammensatte verdsettingene som er typiske for debattene, men hvor det også ligger en kobling til "grønne" verdier og miljøhensyn. Innlegget fra Vikan i Senterpartiet illustrer et argument som både fremhever næringskonflikten mellom (den nye) oljenæringen og (det tradisjonsrike) jordbruk, og som vektlegger at den nye oljenæringen er basert på en ikke-fornybar ressurs. Dette kan forstås som sammensatte og komplekse verdsettinger. Det vises både til hvor viktig det er å bevare den tradisjonelle matproduksjonen i jordbruket (domestisk verdsetting), samtidig som det problematiseres hvor landets begrensede arbeidskraft bør brukes (en relevant størrelse i en industriell verdiorden). I tillegg knyttes dette til et skille mellom fornybare og ikke-fornybare ressurser (mulig relevant størrelse i en grønn verdiorden) og hva som mennesker har behov for. Det siste kan tolkes som en implisitt kritikk mot markedets verdiorden, penger dekker ikke et menneskelig grunnbehov.

Innlegget fra Bondevik er også sammensatt i forhold til verdsettinger. Det kan forstås som en kritikk mot en politikk som søkte å maksimalisere grunnrenten til det beste for befolkningen Norge og ble brukt av KrF for å argumentere for økt økonomisk støtte til utviklingsland (Innst.S.nr. 275 (1973/74):20). Dette ble videre koblet til "svære miljøproblemer" (ibid.) og brukt til å begrunne hvorfor partiet mente man måtte holde et lavt utvinningstempo. I denne argumentasjonen utvider KrF hvilket kollektiv som er relevant i utformingen av oljepolitikken, de viser både til et globalt fellesskap og de understreker at "kravet om et moderat tempo i utnyttelsen også måtte reises på vegne av kommende generasjoner". Det relevante kollektivet utvides slik både i rom og tid. Andre innlegg fra SP og KrF fra denne perioden kan kanskje knyttes tydeligere til en grønn verdiorden.⁸⁰ Når jeg velger å legge dette frem på denne måten er det for å illustrere hvordan det likevel er mest typisk at elementer som kan knyttes til det å gjøre natur relevant og verdifullt, samtidig er innvevd i ulike og ofte komplekse oljepolitiske argumenter. Dette kan knyttes til hvordan ulike faglige utvalg, slik som Ressursutvalget, hadde problematisert miljø og forurensingsproblemer. Debattene fra 1974 viser at problematisering av slike tema ble akseptert som relevant for oljepolitikken av de andre partiene. Det

⁷⁹ I tillegg hadde "oljekrisen" i 1973 tydelig vist at prisen på olje kunne svinge betydelig. Bakgrunnen for krisen var at en sammenslutning av oljeeksporterende land, OPEC, gjennomført et politisk motivert stopp av oljeeksport. Dette førte til svært høye priser på olje og til dels rasjonering, også i Norge. I Norge ble det i etterkant nedsatt et eget petroleumsinntekstutvalg som la frem nye forslag til skattleggingsprinsipper for sektoren (Se Ot.prp. nr. 26 (1975/75)).

⁸⁰ Se for eksempel innlegg fra Åge Ramberg (KrF), S.tid.1973/74:3630.

vil si, også de andre partiene mener at dette er hensyn som er relevant, men de mener at den politikken de argumenterer for ivaretar disse hensynene.

En litt annen type miljøkritikk kom fra Sosialistisk Valgforbund.⁸¹ Partiet kritiserte regjeringens overordnede målsettinger for samfunnsutviklingen og hvordan de vektet behovet for økonomisk vekst mot andre hensyn. Begrunnelsen for denne kritikken var forankret i en virkelighetsbeskrivelse hvor miljøproblemene var i ferd med å bli svært alvorlige.

Torild Skard (SV): [siterer fra Stortingsmeldingen] «Slike omstillinger» - i produksjon, sysselsetting og bosetting - «vil ofte innebære vesentlige ulemper. Men de er vanskelig å unngå om en vil oppnå fordelene ved økonomisk vekst.» Det er altså økonomisk vekst som er utgangspunktet og målsetting. [...] Man burde begynt med å stille følgende spørsmål: Hvor mye ressurser kan vi tillate oss å bruke - nå og i framtida? Hvilke ressurser kan og bør vi forbruke, når og hvordan? Og først dernest: Hva skal vi gjøre med oljeressursene i Nordsjøen? Vi vet at veksten i ressursforbruket i de høyt industrialiserte land før eller seinere må stanses, og også veksten i energiforbruket må stanses. Fortsetter veksten som nå, beskriver Norges Naturvernforbund konsekvensene slik: Verden vil bli forurenset og utarmet, natur og liv vil ugjenkallelig ødelegges i stor skala, og jordens klima og varmebalanse kan bli endret på uforutsett vis. (S.tid.1973/74:3570)

En så skarp og tydelig miljøkritikk er på dette tidspunktet ny i oljedebattene. Det er ikke minst interessant at miljø eksplisitt gjøres til et globalt problem og at muligheten for global oppvarming nevnes gjennom bruken av ordet "varmebalansen".⁸² Hensynet til ressursbruk og alle miljøproblemene som ramses opp fremstår her som et premiss for politikkkutforming, og slik sett som et viktig verdsettingsprinsipp. Denne argumentasjonen gjør naturressursene samfunnsmessig relevant, overutnyttelse av dem bør unngås fordi dette vil medføre skade. Det vises til at "verden", "natur" og "liv" kan bli skadet. Det er således både samfunnsmessige størrelser og til dels natur som må verdsettes, men argumentasjonen er mindre tydelig på om naturen har en egenverdi. Hovedpoenget ser heller ut til å være at naturen setter grenser for menneskelige handlinger som bør gjenspeiles i politikkkutforming, også oljepolitikk. Argumentet om å ta vare på naturen er således forankret i ønsket om en forsvarlig ressurspolitikk. Et slikt argument kan også finnes i innlegg fra andre partier, ikke minst SP og KrF som illustrert over. Når SV skiller seg ut er det fordi de såpass eksplisitt relaterer dette til en kritikk mot en politikk som tar utgangspunkt i økonomisk vekst. Slik de ser det så er ikke en forsvarlig ressurspolitikk mulig dersom det er økonomien i seg selv som blir verdsatt. I mange andre innlegg er det tydelig at SV baserer seg på et kollektivt verdsettingsprinsipp, som også brukes som grunnlag for en tydelig (sosialistisk) brodd mot markedsprinsipper. For å gi et eksempel: "Vi må bruke folkets skapende fantasi også i oljevirkosomheten og det som følger med. Men det bør skje ved å stoppe kapitalkreftene, ved å redusere eller fjerne deres privilegier med sikte på hele folkets innsats i hele samfunnet – av enhver etter evne. Og det bør skje slik at folket høster fruktene i rimelig grad."⁸³ Mens kritikken fra SP og KrF blir møtt med forståelse, blir markedskritikken til SV i oljedebattene i 1974 møtt med en tydelig motkritikk, særlig fra Arbeiderpartiet. Og noen ganger i særdeles sitatverdige form:

Gudmund Grytøyr (AP): La meg til slutt si noen ord om den antivekstfilosofi som til en viss grad har preget debatten i det siste, og som også delvis kommer til uttrykk i fraksjonsmerknaden fra Sosialistisk

⁸¹ Sosialistisk Valgforbund var en felles sosialistisk liste ved stortingsvalget i 1973. En del av listen var Sosialistisk Folkeparti (SF) som var dannet etter en splittelse av Arbeiderpartiet i 1961. SF hadde hatt to mandater ved stortingsvalgene i 1961 og 1965 men fikk ikke representasjon i 1969. Sosialistisk Valgforbund fikk 11 % oppslutning og 16 mandater ved Stortingsvalget i 1973. Valgforbundet kan betraktes som en forløper til Sosialistisk Venstreparti (SV) som ble dannet i 1975. Jeg bruker forkortelsen SV også om Sosialistisk Valgforbund.

⁸² Begrepet "varmebalansen" om global oppvarming er så langt jeg har klart å spore opp brukt første gang i Ressursutvalgets innstilling fra 1971. Her heter det blant annet at "[...] det er blitt antatt at menneskenes bruk av fossilt brensel kan øke atmosfærens innhold av karbondioksyd, og at dette i sin tur vil kunne innvirke på varmebalansen i atmosfæren og øke jordens middeltemperatur" (Ressursutvalget 1971:92).

⁸³ Finn Gustavsen (SV), S.tid.1973/74:3556

Valgforbund. Det er en slags «tilbake til naturen»-debatt, som ofte beveger seg nokså fjernt fra virkelighetens verden. De som fører an i denne debatt, er for det meste folk som befinner seg på tilværelsens solside, og som aldri har kjent kaldgufsen fra skyggesiden. Jeg er oppvokst i en tid da storparten av det norske folk hutret i denne kaldgufsen, og hvor deres eneste kontakt med solsiden var skinnet fra morgenrøden i øst. Det er arbeiderbevegelsens fortjeneste at vi i dag i Norge kjenner varmen fra sola. Det må ikke få oss til å glemme at det store flertall av verdens befolkning fremdeles befinner seg på skyggesiden. Og før dette forhold er rettet på, har vi ingen rett til å snakke om nullvekst. Det vi bør snakke om, er fordelingen av veksten. Og her får vårt land en historisk sjanse til å gjøre en innsats gjennom det overskudd som oljevirkosomheten bringer. Det er i pakt med arbeiderbevegelsens beste tradisjoner å ta fra de rike og gi til de fattige. (S.tid.1973/74:3600-01)

Sitatet illustrer et viktig trekk ved hvordan posisjonen til SV blir møtt fra de andre partiene. Posisjonen blir stort sett avfeid som "fjernt fra virkelighetens verden". Ikke minst problematiseres standpunktet om at økonomisk vekst ikke er ønskelig. Hos SV kan motsetningsforholdet mellom økonomisk vekst og forsvarlig ressurspolitikk, som regelmessig knyttes opp mot økende miljøproblemer, sies å representere utgangspunktet for partiets posisjon. Kritikken av SV synes imidlertid å ta utgangspunkt i partiets nedvurdering av økonomisk vekst, ikke i partiets sterke vektlegging av miljøhensyn eller at partiet til dels kan sies å argumentere for at miljøhensyn bør representere en beslutningslogikk. Hvorvidt det er en motsetning mellom økonomisk vekst og miljøhensyn er et underliggende tema som ikke blir gjort eksplisitt i den motkritikken SV får. Miljøkritikken fra SV blir slik stående ubesvart. Dette skyldes ikke minst at de andre politiske partiene argumenterer for at miljøhensyn er noe man "også" skal ta hensyn til.

Samtidig som analysen av verdsettingene viser at oljepolitikken fikk en miljødimensjon fra 1974, er hovedinntrykket at miljøhensyn ikke i seg selv ble sentralt for begrunnelsene for hvordan oljepolitikken burde utformes. Det nye er heller at "miljø" ble et hensyn som blir inkludert i vurderingene av en legitim petroleumspolitik fra rundt 1974. Alle partier gjør i enkelte innlegg miljø til en viktig størrelse som må verdsettes, og argumenterer for at det i større grad burde vært tatt slike hensyn. Rolf Presthus (H) sier blant annet at meldingen behandler "miljøhensynene overfladisk og ufullstendig" og at den "bærer preg av å være utarbeidet i Finansdepartementets økonomiske atmosfære", og "ikke av det voksende ønske ute blant folk om å ta langt større hensyn til miljø- og ressursproblemene".⁸⁴ Lars Platou fra samme parti la vekt på at man måtte oppheve "investeringsavgiften på miljøverninvesteringer" så raskt som mulig for å sikre en mer miljøvennlig petroleumsnæring.⁸⁵ Debattene i 1974 illustrerer altså et poeng jeg diskuterte i teoripresentasjonen: Natur og miljøhensyn kan potensielt inngå i en rekke ulike verdsettinger og kompromisser uten at dette nødvendigvis forankres i en grønn verdiorden. Dette gjør det også forståelig at de andre partiene ikke føler et behov for å svare på den posisjonen SV inntar. Vi kan si at miljøkonsekvenser potensielt sett kan inngå i og gjøres relevant for ulike politiske verdsettinger. At slike hensyn var legitimt å gjøre relevant innebar ikke at en grønn verdiorden var sentral, men enkelte former for kritikk ser ut til å kunne relateres til det å verdsette natur. På det viset kan den sies å representere et tillegg. Unntaket er muligens posisjonen fra SV siden partiet i enkelte innlegg bruker elementer fra en grønn verdiorden som en beslutningslogikk.

3.3.2 Er miljørisikoen kontrollerbar?

Konklusjonen ovenfor antyder at miljø og natur kunne gjøres relevant og bli relatert til etablerte verdsetningsprinsipper, uten at dette innebar at begrunnelsene for politiske beslutninger endret karakter. I den påfølgende analysen vil jeg argumentere for at det politiske argumentasjonsrommet likevel ble endret. Sentralt for dette argumentet er at natur og miljø nå ikke bare var en *relevant* størrelse, Stortinget hadde med sin tilnærming i 1974 gjort den relevant på en bestemt måte. De hadde

⁸⁴ S.tid.1973/74:3601

⁸⁵ S.tid.1973/74:3546

krevd at faren for å skade natur og miljø skulle *kontrolleres*. Kravet om kontroll ga også spørsmålet noen nye dimensjoner. Faremomentene ved oljenæringen hadde i tidligere debatter fra 1960- og 1970-tallet blitt nevnt som noe man måtte være oppmerksom på. I debattene i 1974 blir en avklaring av miljøkonsekvensene knyttet til *fremtidig* politiske regulering av oljenæringen, ikke minst til åpning av sokkelen nord for 62.breddegrad. Vi kan derfor si at en avklaring av miljørisikoen i 1974 ble satt opp som et *handlingskriterium* av stortingsflertallet. Kriteriet for å åpne opp sokkelen i nord var at risikoen var akseptabel.

Statsråd Ingvald Ulveseth (AP): Industridepartementet vil likevel sjå det som eit ufråvikeleg krav at konsekvensane for dei ymse sider av miljøsektoren og for fiskerisektoren er skikkeleg avklåra, før det vert gjeve løyve til å setta i gang boring [nord for 62.breddegrad]. (S.tid.1973/74:3591)

De potensielle fremtidige miljøproblemene ble slik definert som relevante for beslutningene som skulle fattes, de inngikk i den parlamentariske *beslutningshorisonten*. Det var dessuten parlamentarisk konsensus rundt denne problemforståelsen. Hovedproblemet var at situasjonen var uavklart, man visste ikke hvor stor skade oljevirkomheten kunne påføre fiskeriene og miljøet i nord. Det at situasjonen var forstått som uavklart skapte en politisk dynamikk, både i debattene i 1974 og for hvordan debatten om en åpning i nord utviklet seg de neste årene.

Analysen jeg legger opp til for å forfølge denne utviklingen bygger på den relasjonelle forståelse av hvordan politiske posisjoner kan legitimeres som ble introdusert i teorigapittelet. Enigheten om at situasjonen for fiskeri og miljø var "uavklart" i 1974 innebar at legitime politiske posisjoner om en åpning i nord måtte forankres i en situasjonsdefinisjon hvor dette problemet ble definert som avklart. For å kunne legitimere at man burde åpne opp for oljeboring i nord, måtte man med rimelighet kunne vise til at man nå hadde fått en avklaring. Derfor kan vi si at det politiske argumentasjonsrommet til dels ble strukturert av spørsmålet om miljørisikoen var under kontroll.

Allerede på slutten av de oljepolitiske debattene i 1974 er det tydelig at det var uenighet om hva det ville si å bringe problemet under kontroll. Selv om SV ikke sluttet seg til at områdene burde åpnes så snart de nødvendige avklaringer var på plass, ble kravet om en avklaring særlig vektlagt av representantene fra SV. Særlig på to punkter skiller argumentasjonen deres seg ut. Representantene fra SV er mer detaljerte i sine beskrivelser av hva slags skadevirkninger de er bekymret for og de er mer pessimistiske i synet på hvorvidt dette er konsekvenser som potensielt lar seg kontrollere. Altså om det i det hele tatt var mulig å utforme en politikk som kunne redusere risikonivået til et akseptabelt nivå. De knyttet her an til den tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om skadevirkningene. Torild Skard (SV) listet for eksempel opp alle de mulige skadevirkningene Stortingsmeldingen hadde dokumentert: man visste at oljevirkomhet kunne skade "dyre- og plantelivet", at oljesøl var vanskelig å bekjempe og ble brutt ned langsomt i nord, at oljeleting kunne føre til "eksplosjonsartete utblåsinger" og andre utslipp. Hun avsluttet med at å påpeke at man ikke visste "hvor mye oljeforurensninger livet i Nordsjøen kan tåle", eller ved "hvilken forurensningsgrad skal det slås alarm?".⁸⁶ Denne posisjonen ble utdypet av andre representanter fra SV:

Finn Gustavsen (SV): Det fins etter mine vurderinger nok på vitenskapelig grunnlag for å klargjøre at oljevirkomhet i de nordligste farvann er langt mer risikabelt enn i sørligere farvann. [...] Vi sier at hvis en ikke kan komme fram til metoder som gir garantier for at vi ikke utrydder de viktigste fiskeressurser i hele verden, så vil vi ikke være med på å ta den risikoen for hele det norske samfunn og de generasjoner som vil følge etter oss. (S.tid.1973/74:3634-35)

SV problematiserte altså muligheten til å i det hele tatt kunne kontrollere den type miljørisiko som oljeaktivitet representerer, og de viste til "det vitenskapelige grunnlaget" om skadevirkningene. Denne posisjonen ble kritisert av Statsråd Ulveseth (AP) for å være et "skremmebilde" (ibid.:3634).

⁸⁶ S.tid.1973/74:3671

Statsråden viste til alle kontrollsystemene som var på plass og mente at "dersom det verkeleg kan påvisast så store skadeverknader [...], vil vi i Industridepartementet gjerne få sjå det vitenskaplege grunnlaget han bygger på" (ibid.) Statsråden avviste altså ikke spørsmålene SV tok opp, spørsmålene de stilte var relevante. Men han bygde på den typen tillit til kontrollsystemer som oljepolitikken hadde vært basert på frem til nå, og han kritiserte SV for å mangle et "vitenskapleg grunnlag" for påstandene. SV svarte på Statsrådets kritikk i et senere innlegg. Det ble gjort ved å liste opp et titalls spørsmål som de mente måtte avklares *før* man kan settes i gang boring, blant annet:

Tor Henriksen (SV): Har man funnet en sikker kontroll som kan hindre eksplosjonsartede utblåsing når boring innledes? Har man fått kontroll med lekkasje av olje ved utvinning, som erfaringsmessig er satt til ca. 0,3 % av utvunnet kvantum? Er det riktig at oljesokkelen og fiskebankene nordpå faller sammen? Er det riktig at nedbrytinga av forurensinger i nordlige farvann går mye langsommere enn lenger sør? Er det riktig at man i dag ikke vet hvilken forurensing som skal til før fisken dør? [...] Men katastrofen kan inntreffe, og da er det helt åpenbart for sent. En annen ting ved dette problemet er den gradvise desimering av fiskebestanden som kan foregå, og når man først oppdager det, er prosessen kommet så langt at det er meget vanskelig å få gjort noe. Det er disse problemene man ikke vet noe om. (S.tid.1973/74:3636)

Det interessante her er hvordan svaret på Statsrådets kritikk ikke var "vitenskapelig dokumentasjon", svaret var en serie problemstillinger som SV mener man må få en vitenskapelig avklaring på. Fordi både Regjering og Stortinget hadde inntatt den posisjonen at risikonivået skulle avklares før man åpnet området var dette en rimelig motkritikk. Den var forankret i den problemforståelsen som flertallet hadde sluttet seg til, hvor en "avklaring" og kontroll over miljørisikoen var sentralt. Meningsutvekslingen illustrerer et viktig element i den beslutningssituasjonen som spørsmålet om åpning nord for 62. breddegrad fikk i 1974: *Mer og sikrere kunnskap om problemet var blitt et premis for å fatte en politisk beslutning.* Vi kan kanskje si at man allerede i 1974 dermed innførte en variant av føre-var prinsippet i spørsmålet om utvidelse av området med oljeaktivitet. SV ser i alle fall ut til å innta en posisjon hvor manglende vitenskapelig og "sikker" kunnskap måtte komme miljøet og fiskeriene til gode:

Tor Henriksen (SV): En kan ha iallfall to ulike holdninger til for liten viten om disse problemene. En kan ha som utgangspunkt at oljeindustrien vil ha så stor betydning for vårt samfunn at dersom en ikke med sikkerhet kan påvise en katastrofe for fiskeriene, bør en satse på oljeutvinninga. Et annet utgangspunkt for standpunktstagen kan være at våre fiskerier har en så avgjørende betydning for oss i dag og i framtida at dersom en er usikker på oljeaktivitetens virkninger på livet i havet, bør oljeboring ikke settes i gang, eller den bør begrenses til et minimum. (S.tid.1973/74:3826)

Dette illustrerer hvordan problemforståelsen og kravet om en "avklaring" fikk betydning for dynamikken i debattene. Akseptabel risiko ble etter 1974 sentralt for de realitetsbeskrivelsene. Og hva som var akseptabel risiko ble definert på en bestemt måte. Den blir betinget av tilstrekkelig vitenskapsbasert kunnskap. I debattene i 1974 kan vi si at særlig marinbiologisk og til dels detaljert kunnskap om økologiske samspill, nedbrytningstid for olje under kald temperatur og lignende ble relevant for hvilke situasjonsdefinisjoner som var gyldige. Generelle beskrivelser av forskriftene som skulle sikre styring med oljevirkosomhet ble derfor supplert med mer detaljerte beskrivelser av effekt av oljevern ved en bestemt bølgehøyde og lignende. Disse mer detaljerte beskrivelsene av farene med oljevirkosomhet og muligheten for å kontrollere dem inngikk i situasjonsbeskrivelser som beskrev farene som enten politisk sett akseptable eller uakseptable. At faren var uakseptabel kunne videre *både* begrunnes med tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene og med mangel på kunnskap. SV vektlegger for eksempel i sin kritikk at de mener at man vet nok om farene, til at oljeboring i nord etter deres vurdering representerer en uakseptabel fare. Et viktig tilleggspremiss var at nordområdene blir ansett for å være mer sårbare ovenfor oljeforurensning enn områdene syd for 62 grader nord, og at nordområdene blir vurdert som viktigere for fiskeriene.

Disse realitetsbeskrivelsene har betydning for hvilke politiske posisjoner som det er mulig å legitimere og hvordan de kan legitimeres. De aspektene ved situasjonen som blir gjort relevant i 1974 gjør det svært vanskelig å legitimere en utvidelse av leteområdene i nord uten at man kan vise til at man "vet" hva konsekvensene vil bli. Et slående trekk ved debattene fra 1974 og de neste årene er hvordan de politiske debattene i så stor grad handler om å kontrollere den potensielle faren for forurensing. I lys

av den teoretiske modellen til Boltanski og Thévenot (2006:140) kan mange av de senere stortingsmeldingene forstås som "rapporter" på situasjonen, de skulle legge til rette for å definere denne faren som under kontroll. Kunnskapsproduksjonen som skjedde kan således forstås som tett knyttet til det politiske behovet for å få en avklaring. Det er derfor interessant å se hvilken type prosesser som ble satt i gang for å nå dette målet, og hvordan den nye vitenskapsbaserte kunnskapen ble gjort relevant og fikk betydning i de politiske debattene.

3.4 Mot en regjerlig miljødimensjon

Etter 1974 satte Regjeringen i gang et omfattende "utgreiinga- og forskingsprogram med sikte på å få klårlagt dei samfunnsmessige og særleg dei økologiske og miljøvernsmessige verknader, herunder og verknadene på tryggingstilhøva ved petroleumsverksemd i dette området".⁸⁷ Arbeidet ble samordnet av Industridepartementet.

Statsråd Ingvald Ulveseth (AP): Det arbeid som er turvande for å klårlegga oljeverksemda sine eventuelle verknader på fisket, er inndelt i tre hovudtypar fiskeribiologiske undersøkingar: For det første basisstudium, dvs. kartlegging av det eksisterande naturgrunnlag for fisket og av dei aktuelle fiskenivå i området. For det andre feltundersøkingar og eksperimentelle undersøkingar i laboratorium for å klårlegga korleis ymse oljetypar verkar på miljø og organismar, og vidare kor fort nedbrytinga går for dei ymse oljetypar i miljøet. For det tredje overvaking av miljøet og dei biologiske system i dei aktuelle farvatn. (S.tid.1974/75:4874)

At de potensielle miljøkonsekvensene var blitt definert som betydningsfullt for hvilke petroleumspolitikk man skulle føre, gjorde altså en rekke vitenskapelige metoder relevante. Enkelt sagt ble det iverksatt forskning på de egenskapene ved naturen som var blitt gjort relevante i stortingsmeldingene og stortingsdebattene. I de første årene etter 1974 ble marinbiologisk forskning vektlagt og da særlig i regi av Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt. Som gjennomgått tidligere hadde instituttet arbeidet med slike problemstillinger en del år og hadde dessuten båter og utstyr til å måle for eksempel oljekonsentrasjon i sjøvann og i fisk. Hovedinntrykket er at man i den første fasen mobiliserte relevant ekspertise som var lett tilgjengelige.⁸⁸

I andre halvdel av 1970-tallet blir det i stortingsdebattene og petroleumspolitiske meldinger gitt stadige henvisninger til den forskningen som var igangsatt. Det ble raskt forventet resultater. For eksempel tok Thor Listau (Høyre) opp dette i stortingets spørretime høsten 1976. Dette ble gjort med eksplisitt henvisning til at det var et stort behov for "målrettet grunnforskning på dette området" og denne vil ha stor betydning for å legge "grunnlaget for et effektivt marint miljøvernarbeid" (S.tid.1976/77:462). I innlegget etterspurte Listau mer kunnskap på en rekke områder. Blant annet kunnskap om "strøm- og transportforhold i Nordsjøen" med relaterte "kapasiteter" og "tidsforhold", "kvantitative data om organismebestander, størrelse, aldersfordeling, gyte og yngleforhold", "miljøets selvrensningsevne når det gjelder oljebelastning", og hvordan "oljepåvirkningen vil samspille med forurensingen i det marine miljø"(ibid.). Listau påpekte også at han var "klar over at det forskningsprogram som departementet nå har satt i gang, har et mer langsiktig siktemål og vil ta tid. Det hadde imidlertid vært ønskelig å vite noe mer om de forhold jeg her har pekt på, før vi tar den endelige beslutning om den videre utvikling av oljevirkomheten på vår kontinentalsokkel" (ibid.:463). Det er altså tydelig fra debattene at marinbiologisk kunnskap var etterspurt og at man ønsket at resultatene fra de pågående prosjektene raskest mulig kunne bli gjort tilgjengelig i en form som muliggjorde politiske beslutninger.

⁸⁷ Statsråd Ingvald Ulveseth (AP), S.tid.1974/75:4874.

⁸⁸ Havforskningsinstituttet forfattet for eksempel egne vedlegg og utredninger til sentrale stortingsmeldinger om oljevirkomhetens mulige skadevirkninger i periode. Se eksempelvis St.meld. nr 91 (1975/76):95-120, samt den mer omfattende St.meld. nr. 57 (1978/79):126-171.

Et annet utviklingstrekk utover andre halvdel av 1970-tallet er at faren for større oljekatastrofer på den norske sokkelen blir et tema, både i stortingets spørretime⁸⁹ og i behandlingen av oljepolitiske problemstillinger. Særlig ble dette aktualisert ved at en eksplosjon på Ekofisk hadde avdekket problemer med kontrollrutinene.⁹⁰ I debattene fra 1975 og fremover blir det tydelig at en åpning i nord etter hvert ikke bare ble knyttet til at man forsøkte å få "avklart" de rent naturvitenskapelige (og særlig økotoksikologiske) problemstillingene knyttet til hva olje kan gjøre med livet i havet. Et annet spørsmål som gjøres relevant er den teknologien og beredskapen man har for å kontrollere problemet. Blant annet blir det diskutert om man har teknologi til å hindre ulykker og utslipp og oljevernustyr for å minimalisere effekten av dem. I en stortingsmelding fra 1976 om *Petroleumsundersøkelser nord for 62°N* het det at man ville "bygge opp" en "omfattende beredskap" som ville "gjøre det mulig å begrense skadevirkningene for livet i havet, og beskytte særlige verneverdige kystområder" (St.meld.nr. 91 (1975/76):10). Med dette regnet man med at beredskapen ville "ha nådd et rimelig nivå i løpet av 1978", altså i løpet av to år (ibid.). For å nå målet måtte "det offentlige" "engasjere seg aktivt i teknologiutvikling" (ibid.). Det var altså ikke bare marinbiologisk forskning for å "avklare" hvor skadelig oljen kunne være som ble finansiert, forskningsinnsatsen ble også rettet mot teknologiutvikling og bedre beredskapssystemer. I tillegg ble det lagt vekt på en forskningsinnsats rettet mot å utvikle "kvantitative vurderinger av en eventuell oljeforurensingsskade på de marine ressurser" (ibid.:62).

Det litt lengre sitatet nedenfor, fra den sittende miljøvernministeren, illustrerer hvordan risikoen ble omtalt og hvordan andre dimensjoner enn de rent naturvitenskapelige og marinbiologiske ble gjort relevant for å kunne løse problemet. I tillegg til bedre naturvitenskapelig forståelse av oljens betydning for det marine miljø, ble aktivitetsnivået, bedre teknologi og bedre beredskap (inkludert organisering av slik beredskap) fremhevet som vesentlig for hvor stor risikoen var.

Statsråd Gro Harlem Brundtland (AP): Det har hele tiden vært klart at vi påtar oss nye former for risiko ved å lage oljeinstallasjoner i Nordsjøen. Dette har vært lagt fram fra Regjeringens side og er behandlet av Stortinget på dette grunnlag. Det er klart at jo flere installasjoner, jo større er den sum av risiko som oppstår. Men kravene til selskapene og til hver enkelt installasjon er meget strenge, og de vil bli fulgt meget nøye slik at man samlet sett kan si at vi her står overfor en innsats på den forebyggende side som står i forhold til den risiko vi vet eksisterer. Når det gjelder Reidar T. Larsens [SV representant] siste direkte spørsmål om dempet vekst i oljeutvinningen, vil jeg på Regjeringens vegne si at vi ikke kan se at vi ikke ved hjelp av en økt innsats når det gjelder kontroll og overvåking og en fortsatt forskningsmessig og beredskapsmessig opprustning, kan løse de problemer vi nå står overfor, og møte den situasjon og de krav som oljealderen påfører oss. (S.tid.1975/76:950)

Hovedinntrykket fra denne perioden er at risikoen som oljeaktiviteten medfører, i økende grad ble omtalt som et prinsipielt sett kontrollerbart problem. Ved hjelp av økt myndighetskontroll, forskning og beredskap kunne problemet, om ikke løses så i hvert fall kontrolleres. Inntrykket er derfor at det heller enn å *avklare risikoen* som Stortinget vektla i 1974, gradvis blir snakk om å sikre en *politisk styring av risikoen*. I sitatet ovenfor er dette knyttet til at innsatsen for å redusere risiko måtte stå i forhold til risikoen "vi vet eksisterer". Kunnskap om risiko ga grunnlag for kontroll, slik kunne petroleumsnæringen ekspanderes nordover på en trygg måte. Det legges imidlertid ikke skjul på at oljevirkosomheten er potensielt risikofyllt.

Det er store oljedebatter i Stortinget alle årene fra 1974 og frem til åpningen av sokkelen i nord i 1980. Analysen av verdsettingsprinsippene som brukes i disse debattene viser at de i liten grad endrer seg.

⁸⁹ Se oversikt over debatter i appendiks I, kap.3 del A, men særlig spørretimene i S. tid 1973/74:2336-37, 1974/75:57 og 1975/76:949.

⁹⁰ En eksplosjon i et stigerør på Ekofisk 1.november 1975 drepte tre mennesker. Ulykken førte ikke til store oljeutslipp, men den fikk betydelig offentlig oppmerksomhet. Årsaken til ulykken var at rørledningen hadde rustet i stykker. Det ble i etterkant funnet en rekke tekniske feil på rør som ikke var avdekket under ordinære sikkerhetsinspeksjoner. Se særlig S.tid.1975/76:714-717 og 3189-91.

Samtlige partier vektlegger fremdeles nasjonal styring og kontroll. Oljen skal komme hele folket til gode, men med den samme typen variasjon som jeg har beskrevet for debatten fra 1974. I forhold til verdsettingsprinsipper representerer således de ganske omfattende oljepolitiske stortingsdebattene i perioden lite nytt.⁹¹ Det som derimot endrer seg er hvordan stortingsrepresentantene karakteriserer og omtaler risiko, ikke minst hva slags kunnskap og teknologi som blir gjort relevant for å kontrollere risiko og hvordan man i den forbindelse snakker om natur. Mens det i 1974 var konsensus rundt at man visste for lite til å åpne for leting i nord, blir det etter hvert uenighet om hvorvidt og hvordan risikoen ved å åpne i nord kan kontrolleres. Denne uenigheten er knyttet til at det i de oljepolitiske debattene skjer en gradvis vending mot de mer teknologiske aspektene ved oljeberedskapen, ved mulighetene for overvåking og bedre kontrollsystemer. Argumentasjonen for å åpne nordområdene fremhever etter hvert slike aspekter. Det innebærer at argumentasjonen i mindre grad legger vekt på egenskapene i naturen, og i større grad vektlegger den menneskelige evnen til å kontrollere både natur og teknologi.

Debatten om stortingsmeldingen *Petroleumsundersøkelser nord for 62°N* i mars 1977 (St.meld.nr. 91 1975/76) er særlig interessant for å illustrere denne utviklingen. For det første skjedde den største utblåsningen på norsk sokkel, Bravoulykken, bare en måned senere. Det visste selvsagt ikke stortingsrepresentantene, men det gjør at debatten kan sammenlignes med senere debatter for å utforske hvilken innvirkning ulykken fikk på de oljepolitiske debattene. For det andre dreide diskusjonen seg for en stor del om konsekvensene åpning av sokkelen nord kunne få for fiskeriene og miljøet i havet. I meldingen forslo Arbeiderpartiregjeringen at man skulle åpne opp området for en begrenset leteboring i året etter, i 1978.⁹²

Stortingskomiteen var ikke fornøyd med behandlingen Arbeiderpartiregjeringen hadde gitt spørsmålet, og ønsket en ny behandling av dette før en eventuell åpning i 1978. Også Arbeiderpartiets stortingsgruppe sluttet seg til denne anmodningen. Et flertall bestående av Arbeiderpartiet og Høyre ba om at Regjeringen la frem en egen melding om åpning for leteboring i løpet av høsten 1977. Et mindretall bestående av SP, KrF og Venstre ville ikke slutte seg til forslaget om at det kunne være aktuelt å åpne sokkelen i nord i 1978. SV var mest kritisk, og ville ikke ha åpning av området i den inneværende stortingsperioden. Den parlamentariske situasjonen var altså at alle partiene prinsipielt ønsket en åpning av sokkelen i nord, uenigheten handlet om *når* dette skulle skje (Innst.S.nr.205(1976/77)). Det som først og fremst skiller posisjonene til flertallet og mindretallet fra hverandre er hva *slags kunnskap* som gjøres relevant og *hvordan* denne kunnskapen kobles til muligheten til å kontrollere risikoen ved leteboring i nord.

Som jeg har vist tidligere var inntoget av en miljødimensjon i 1974 for en stor del knyttet til at man definerte områdene nord og sør for den 62.breddegrad som ulike. Særlig Arbeiderpartiet argumenterer i debatten fra mars 1977 at denne grenselinjen er kunstig og ikke har noe hold i "reelle" forhold. Hellem fra Arbeiderpartiet påpeker for eksempel at det har vært boret på store dype "kloss opptil den magiske 62. breddegrad". Han påpeker videre at grensen har en historisk bakgrunn i avklaringen av kontinentalsokkelgrensen mot Storbritannia. "At den 62. breddegrad siden - av enkelte er blitt framstilt

⁹¹ Her har jeg valgt å ikke gå inn i debattene om utbyggingen av Statfjordfeltet. Som antydning i Tabell 4 var denne utbyggingen omstridt. Det var særlig uenighet om hvordan feltet burde bli bygget ut og hvordan oljen skulle bli transportert. Ulike utbyggingsløsninger ville gi ulikt utvinningstempo, partiene som var kritiske ville ha et lavere tempo. Disse konfliktene kan forstås som uttrykk for hvordan en effektiv utnyttelse av feltet med maksimal økonomisk avkastning delvis stod i strid med noen av de hensynene som var sentrale i en kollektiv begrunnelse for regulering av aktiviteten (Se St.meld.nr. 90, innst. S. 426, S.tid. 4417-4489, alle fra 1975/76). Denne og andre debatter gjør at det kan argumenteres for at den kollektive verdsettingen som stod sterkt i 1971 etter hvert ble differensiert og utfordret. Helt mot slutten av 1970-tallet er det også antydninger til at markedets verdiorden blir mer sentral i de oljepolitiske begrunnelsene. Dette blir berørt mot slutten av dette kapitlet, men er særlig tema i kapittel 5.

⁹² Det var i utgangspunktet kun snakk om et begrenset antall rigger som skulle få lov å bore noen få måneder om sommeren. Det ble også lagt opp til en rekke tilleggskrav for "maksimal sikkerhet", blant annet ble det stilt krav om en ekstra rigg som skulle være tilgjengelig for å bore en såkalt avlastningsbrønn ved utblåsning. Se St.meld.nr. 91 1975/76.

som en slags faregrense, har etter mitt skjønn sannsynligvis mer med politisk oppfinnsomhet å gjøre enn med de reelle forhold".⁹³ Statsråd Bjartmar Gjerde går også mer detaljert inn på nye data fra metrologisk institutt som antyder at været i nord ikke er dårligere enn i Nordsjøen, og han viser til ny kjennskap til de geologiske forhold på den nordlige sokkelen. Konklusjonen er derfor at prøveboringen i nord - "betyr ikke en overgang til noe nytt og ukjent".⁹⁴

Flertallet omtaler i svært liten grad den marinbiologiske forskningen når de skal begrunne hvorfor risikoen nå vurderes som akseptabel. Bakgrunnen for dette var at det var få konklusjoner å hente fra denne forskningen: "Foreløpig er få undersøkelser sluttført, og det foreligger derfor forholdsvis lite av publiserte resultater".⁹⁵ At det var lite forskningsresultater publisert var kanskje ikke så overraskende i mars 1977. Siden sommeren 1974 hadde riktignok Stortinget bevilget penger til flere nye forskningsprosjekter, både bevilgninger til Havforskningsinstituttet og til et eget Forskningsprogram om havforurensninger (FOH). Et eget styre for programmet ble opprettet i 1976, men forskningsprosjektene kom først i gang fra 1977 og de første resultatene ble publisert tidlig på 1980-tallet (FOH 1983, 1984b).⁹⁶

Når flertallet nå mente at det var forsvarlig å åpne for leteboring skyldtes det altså ikke nye forskningsresultater fra den marinbiologiske forskningen. Flertallet begrunnet sin posisjon som basert på en *politisk vurdering* av at risikoen var akseptabel. Til grunn for vurderingen fremhevet mange særlig hvordan ny teknologi bidro til å redusere risikoen. I debatten gjør representantene fra disse partiene også henvisninger til de omfattende kontrollsystemer som var eller skulle etableres og bedre teknisk utstyr som var innført eller skulle innføres. I tillegg viste de til gode erfaringer med ulykkesfrekvensen i Nordsjøen og statistiske beregninger som viste at sannsynligheten for store ulykker var liten. Ved å fremheve og gjøre denne typen kunnskap og teknologi relevant, kunne problemet defineres som kontrollerbart.

Statsråd Bjartmar Gjerde (AP): [...] vi kan bygge på en teknikk som er velutprøvd og velutviklet. Dette har ikke minst ført til at sikkerheten ved boreoperasjonene har økt betraktelig. Det er også en realitet at vi i Norge har utviklet de strengeste regler i verden når det gjelder oljevirksomhet. [...] For å redusere faren for uhell så langt det står i menneskelig makt, er det innført kontrolltiltak som langt overgår det vi kjenner fra andre samfunnsområder. For det første kontrolleres boreprogrammet nøye på forhånd. Alle operasjoner skal være nøye planlagt, og myndighetene skal vite hvordan man skal møte tenkelige eventualiteter [...] Under boringen blir en kontinuerlig strøm av informasjoner gjennomgått, og disse bidrar til at de nødvendige tiltak kan treffes for å hindre at noe galt skal skje.
(S.tid.1976/77:3055)

Statsråden går videre igjennom en lang og detaljert liste over alle sikkerhetsforanstaltningene man har satt i verk. Han vektlegger hvordan disse tiltakene gjør at man fører en streng kontroll med den planlagte oljeboringen i nord. Henvisningen han gjør til "så langt det står i menneskelig makt" antyder en annen viktig endring i hvordan de som vil åpne området i nord nå argumenterer. Vurderingen av risiko blir omtalt som en politisk vurderingssak, og vurderingen var at det nå var trygt nok. Flere talere understreket at grunnlaget for deres politiske posisjon er "en politisk helhetsvurdering"⁹⁷ og aksept av risikoen ble karakterisert som et "vurderingsspørsmål".⁹⁸ Risikoen ved oljeleting i nordområdene ble vurdert som akseptabel fordi man har redusert den så mye som mulig. Selv om risikoen ikke var

⁹³ Rolf Hellem (AP), S.tid.1976/77:3029.

⁹⁴ Alle sitater i avsnittet: Statsråd Bjartmar Gjerde (AP), S.tid.1976/77:3055-56

⁹⁵ Statsråd Eivind Bolle (AP), S.tid.1976/77:3095

⁹⁶ Det pågikk også andre forskningsprosjekter, blant annet knyttet til teknologiutvikling og organisering for å unngå ulykker. Dette kommer blant annet frem i referatet fra et eget oljemøte som ble arrangert i Fellesrådet for parlamentarikere og vitenskapsmenn i 1978 ([Anon] 1978). Fellesrådet var for øvrig en delvis formalisert møteplass med finansiering fra Stortinget, opprettet i 1969 (S.tid.1968/89:2776).

⁹⁷ Rolf Hellem (AP), S.tid.1976/77:3028

⁹⁸ Statsråd Bjartmar Gjerde (AP), S.tid.1976/77:3059; samt Statsråd Gro Harlem Brundtland (AP), S.tid.1976/77:3066

fjernet, var den relativt sett betydelig forbedret, og dermed gjort "minst mulig".⁹⁹ Et viktig poeng som ble fremhevet i denne sammenheng var at "effektiviteten til både sikkerhets- og verneutstyret" skulle være " det beste og mest utviklede som til enhver tid er tilgjengelig på markedet".¹⁰⁰

Statsråd Gro Harlem Brundtland (AP): Statens forurensningstilsyn har gitt rettighetshaverne på kontinentalsokkelen pålegg om å anskaffe det beste oljevernutstyret som finnes i dag. [...] Det som er sikkert, er at sannsynligheten for en ukontrollert utblåsing av olje er meget liten. Og hvis ulykken først er ute, er det overveiende sannsynlig at utslippet vil ligge godt under det skisserte utstyrs kapasitet.[...] Dette er strenge krav, som ligger på grensen av hva som er teknologisk mulig i dag. (S.tid.1976/77:3064)

At man ikke lenger tilnærmer seg spørsmålet om risikoen som akseptabel ut i fra en gitt grense, men som en relativ størrelse, ble gjenstand for eksplisitt politisk uenighet. For eksempel kritiserte Reidar Larsen fra SV denne måten å argumentere på. Han viste til at oljevernutstyret var dårlig, slik at det ikke ga mening i å vise til at man skulle bruke det beste utstyret som fantes. Han mente derfor at det var kritikkverdige at man ikke definerer "hvilket sikkerhetsnivå en i og for seg skal oppnå. I denne forbindelse synes jeg da det må være riktig å be hr. Hellem klargjøre sin holdning til hvilke krav en skal stille til lenseutstyr" (ibid.:3032). Han får svar:

Rolf Hellem (AP): Hele sikkerhetsspørsmålet må ses i en total sammenheng[...] Mulighetene for at det skal være svikt på boreplattformene, er meget små. [...] SV har jo bundet seg opp i en tvangstenkning når det gjelder tempoplan som ikke tillater utvinning utover et bestemt kvantum, nemlig 50 mill. tonn, og dette gir ikke rom for virksomhet nord for den 62. breddegrad. Det er på dette grunnlag SV går mot, og så bruker man sikkerhetsproblematikken som begrunnelse. [...] Så med hensyn til hva som er mulig med dagens teknikk: Det er min overbevisning at selv om det hadde vært mulig å beherske det dobbelte hva angår bølgehøyde, ville SV og Reidar T. Larsen ha gått mot. (S.tid.1976/77:3032)

Sitatet illustrerer hvordan flertallet forsvarte at det var legitimt å åpne opp for oljeleting så lenge man har redusert sannsynligheten for – og konsekvensene av – ulykker mest mulig. For legitimiteten til denne politiske posisjonen blir det avgjørende å vektlegge alle sikkerhetstiltakene. Sikkerhetstiltakene er dokumentasjon på at risikoen er under kontroll siden disse tiltakene reduserer sjansen for at ulykker kan skje. Argumentet er at den politiske beslutningen bygger på en vurdering av risikoen, man neglisjerer ikke hensynene til fiskeri og miljø. Alternative posisjoner til en slik helhetlig politisk vurdering er derfor kun taktisk spill, kritikken fra SV blir dermed avvist. I tillegg understrekes det at vurderingen ikke bare kan handle om konsekvensene av ulykker, de må også bygge på evnen man har til å styre og minimalisere sannsynligheten for ulykker.

Rolf Hellem (AP): At Norge topper listen og har de strengeste sikkerhetsbestemmelser for oljeboring til havs, understreker ikke minst at virksomheten vil foregå innenfor et akseptabelt risikonivå. Selv om risikoen for uhell er ytterst liten, vil det aldri kunne gis 100 pst. garanti mot menneskelig eller teknisk svikt. Teoretisk vil den iallfall eksistere. Etter statistikken skulle vi for lengst hatt både to og tre ukontrollerte utblåsing i Nordsjøen. Jeg tror imidlertid at statistikk i denne forbindelse er lite tjenlig, bortsett fra for visse politiske spåkoner. Statistikken har nemlig den svakhet at den bygger på et erfaringsmateriale som ikke er sammenliknbart med det som har bakgrunn i dagens teknikk, sikkerhetsbestemmelser og kontroll. Med det avanserte boreutstyr som nyttes i dag, og med den kontinuerlige kontroll som følger boreoperasjonene, er det heller grunn til å spørre: Hvor mange ledd må svikte før det i det hele tatt kan utløses en ukontrollert utblåsing? (S.tid.1976/77:3029)

Oppsummert er altså en åpning legitim fordi de tiltakene man har satt i gang reduserer farene i *tilstrekkelig grad*, og slik bidrar til at man har kontroll på miljørisikoen: "Uhell kan unngås dersom man legger nøye planer og setter strenge regler for operasjonene, og når disse planer og operasjoner

⁹⁹ Statsråd Bjartmar Gjerde (AP), S.tid.1976/77:3054.

¹⁰⁰ Statsråd Bjartmar Gjerde (AP), S.tid.1976/77:3059.

utføres av erfarent og høyt kvalifisert personell som bruker det best mulige utstyr".¹⁰¹ Vektleggingen av teknologi må forstås i forlengelsen av dette, det er teknologien som gjør det mulig å kontrollere risikoen. Argumentet er ikke at forskning har "avklart" risikoen, men heller at man gjennom teknologi og kontrollsystemer har oppnådd maksimal kontroll med den. Slik sett er argumentet at risikonivået *relativt sett* er så lavt som mulig.

Motstanderne mot åpning kritiserer denne relativiseringen av risiko, men får motkritikk for sin "fanatiske streben etter 100 pst. sikkerhet mot at noe skal gå galt".¹⁰² Det er jo, hevder flertallet, lite trolig at man vil komme i en situasjon hvor det ikke er risiko ved oljeleting, det er som alt annet en aktivitet som er forbundet med risiko. Problemet med mindretallets posisjon er derfor at man alltid vil kunne hevde at risikoen er for høy.

Rolf Fjeldvær (AP): Om de mange vilkår og forutsetninger i innstillinga vil jeg generelt sette fram følgende påstand: Om prøveboring kommer i gang i 1978, om olje eller gass fins, og om utvinning kommer i gang 10 år seinere, vil vi i år 2000 forske på forholdet mellom livet i havet og oljeutvinning i langt sterkere grad enn vi gjør i dag. Vi vil heller ikke i år 2000 ha «nok kjennskap til kva grenseverdiar som gjeld for oljeforureining av det marine miljøet», for å bruke noen visdomsord fra fraksjonsuttalelsen til Senterpartiet og Venstre.
(S.tid.1976/77:3062)

Dette kan vanskelig fortolkes som annet enn en kritikk mot at man kan forvente at mer forskning skal gi svaret på *når* risikoen er akseptabel. Heller enn et argument mot forskning inngår dette i vurderingen av at spørsmålet om hva som er akseptabel risiko uansett vil alltid være et politisk spørsmål. Slik sett er situasjonsforståelsen som flertallet bygger på en annen enn i 1974, da det var enighet om å kreve en avklaring på risikonivået før man åpnet opp for oljeleting.

Gjennomgangen av flertallets argumentasjon illustrerer hvordan de parlamentariske debattene om norsk oljepolitikk raskt fikk en ny karakter etter 1974. Et hovedtrekk er hvordan debattene i mye mindre grad handlet om hvordan oljen skulle gjøre Norge til et kvalitativt bedre samfunn. Istedenfor er det farene og den fremtidige risikoen som står i sentrum. Disse endringene kan knyttes tilbake til det handlingskriteriet som Stortinget ble enige om i 1974, risikoen skulle avklares. Den marinbiologiske kunnskapen som var sentral for å identifisere og karakterisere problemet i første omgang, ser i mindre grad ut til å være relevant og nyttig for løse problemet eller for å gi legitimitet til en åpning av sokkelen i nord.

Marinbiologisk kunnskap ble i større grad gjort relevant av motstanderne mot åpning i nord. Det fremste fellestrekket ved hvordan motstanderne mot åpning argumenterer, er at de definerer risikoen som ukjent og/eller som ukontrollerbar. Derfor mener de at det er galt å åpne for mer letevirsomhet nå, man trenger mer tid for å få nok kunnskap om konsekvensene.

Otto Gravås (KrF): Likeså står vi overfor så gigantiske naturkrefter at vi ikke uten videre har oversikt over det som kan skje. Det må være en betingelse at de sikkerhetsmessige beredskapstiltak er gode nok. Nå er alt relativt. Hva er egentlig en «god nok» oljevernberedskap? Det er intet mål for dette. Men det må være klart at det som forefinnes i dag, det er for dårlig. [...]Det er intet endelig mål å ha anskaffet det beste som er, å oppdrive på markedet i dag av slikt utstyr. Forskningen må arbeide videre med sikte på tiltak mot denne relativt nye forurensningsfare. (S.tid.1976/77:3096)

Sverre Helland (SP): Våre havforskarar kan i dag gje lita rettleiing, når det gjeld, fleire av dei hovudspørsmål som det i denne samanhengen er naturleg å reisa. [...]Våre forskarar må ha meir tid på seg, for å gje svar på dei fleste av dei spørsmåla som melder seg, i alle høve for oss i Senterpartiet. Det må forskast meir og til dels må ein leggja opp til ei meir langsiktig forskning før ein kan trekkja bestemte

¹⁰¹ Hermund Eian (H), S.tid.1976/77:3027

¹⁰² Carl I. Hagen (FrP), S.tid.1976/77:3042.

konklusjonar. [...] Forskningsmidlane har i hovudsak gått til å utvikla den tekniske sida ved oljeaktiviteten. Dette å få meir kunnskap om den innverknad oljeverksemda kan ha på ressursane og livet i havet, har det vorte lagt svært lite vekt på. [...] Det er tydeleg at tidsfaktoren som ein opererer med, er mykje for knapp både når det gjeld utforsking og gjennomprøving, og dette lettvinde arbeidet har i første rekkje Regjeringa ansvaret for. (S.tid.1976/77: 3037)

Hallvard Eika (V): Det er vel og bra at det er sett fart på utviklingsarbeidet på oljevernsektoren med sikte på å utvikla utstyr som står i samsvar med dei påkjenningar og dei oppgåver ein kan koma til å stå ovafor ved forureiningsulykker til havs der nord. Men dette utviklingsarbeidet kan ta opptil fem år før det er ferdig, og med så uerstattelege verdiar [referer til fiskeressurser] som det her er snakk om, er det ikkje forsvarleg å setja i gang før ein har rimeleg sikkerheit for å kunne meistra stoda også når ulykka verkeleg er ute. (S.tid.1976/77:3050)

Tor Henriksen (SV): Vi vet at oljen representerer en gift for fisken. Hvor store oljekonsentrasjoner fisken kan tåle, vet vi ikke sikkert i dag. Det vi framfor alt ikke vet, er hvilken langtidsvirkning sjøl meget svake oljekonsentrasjoner vil ha på livet i havet. Vi vet at fiskeegg og yngel er særlig ømtålig for oljeforurensninger. Oljens innvirkning på planktonorganismer, som er mat for fiskelarvene, kan dessuten forsterke den nedbrytende virkning på livet i havet. [...] De områder som er utpekt til startområder for oljeboring i nord, ligger i en nøkkelposisjon for en del viktige fiskeslag. Områdene er spesielt viktig fordi her passerer den voksne fisken på veg til gyteområdene, og fiskelarvene driver tilbake ei tid seinare gjennom de samme områdene til oppvekstområdene. (S.tid.1976/77:3092-93)

Kritikken fra mindretallet tar utgangspunkt i at man er i en situasjon hvor man ikke kan kontrollere disse farene. Også hos motstanderne påpekes det at det er "risiko ved alt", men ved å vise til manglende forståelse for farene som oljen representerer, manglende oljevernutstyr og lignende, så konkluderer de likevel med at risikoen er for stor. Som antyd det i sitatene ovenfor refererte mindretallet i sin argumentasjon hyppig til fagekspertisens vurdering av situasjonen for å underbygge disse påstandene. Dette ble ofte gjort helt eksplisitt og ved å vise til konkrete fagmiljø:

Johan J. Jacobsen (Sp): Dessverre er situasjonen fortsatt den at vi mangler både kunnskaper og teknikk når det gjelder de meget kompliserte forhold som angår beredskap og oljens innvirkning på det marine miljø. [...] Fra personell som er knyttet til Havforskningsinstituttet, Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser og Norges Skipforskningsinstitutt, har det kommet til dels alarmerende signaler som til fulle viser at vi, sjøl med det mest avanserte utstyr vi rår over, opererer med et risikonivå som ikke er forsvarlig sett ut fra de viktige naturressurser som eventuelt vil komme til å bli satt på spill. (S.tid.1976/77:3090-91)

Mindretallet refererte altså hyppig til fagekspertisen for å underbygge sin påstand om at risikoen ikke var under kontroll. Dette gikk til kjernen av flertallets posisjon, hvor risikoen var redusert mest mulig fordi man brukte den best tilgjengelige teknologien. Det illustrerer også hvordan mindretallet ikke opponerte mot ny teknologi eller bruk av analysemetoder for å kartlegge farene. Tvert imot kan mindretallet heller forstås slik at de mente at det prinsipielt sett var mulig å få betydelig bedre kontroll over risikoen, og at man derfor burde avvente en åpning. Inntrykket er at denne kritikken var virksom. Beskrivelsene av kunnskapsnivået som mindretallet kunne bygget på ble i liten grad utfordret av flertallet. Slik sett var dette en kritikk som rammet flertallet og som med rimelighet kan ha bidratt til at åpningen i nord ble utsatt. Det spesielle i denne saken var at Arbeiderpartiets representanter ikke støttet det Arbeiderpartiregjeringen hadde foreslått. Meldingen lå dessuten til behandling i stortingskomiteen i nesten ett år før den ble diskutert i plenum. Som hovedregel blir det avklart i komiteene hvilke forslag som vil få flertall. Det synes derfor rimelig å anta at det hadde funnet sted en lengre intern debatt mellom partiene i komiteen, hvor det ble klart at man ikke ville gå inn for en umiddelbar åpning.¹⁰³

¹⁰³ At det likevel ble en såpass omfattende debatt illustrerer begrunnelsestvangen i Stortinget og styrken ved å bruke parlamentariske debatter som datamateriale. Selv om saker reelt sett er avgjort blir de ulike posisjonene som hovedregel godt ... [fotnoten fortsetter på neste side]

Som antydnet innledningsvis støttet flertallet i Stortinget Regjeringens ønske om å åpne opp for leteboring i nord, samtidig ble Regjeringen bedt om å legge frem en ny Stortingsmelding om saken før dette skjedde. Dette var fordi man ønsket å få bedre belyst effektiviteten til oljevernberedskapen, hvordan "interessekonflikten mellom oljevirksomhet og fiske" var tenkt løst og en redegjørelse av hvordan man skulle sikre "full nasjonal handlefrihet" (Innst.S.nr 205 (1976/77):9). Vedtaket kan tolkes som uttrykk for at heller ikke Stortingsflertallet fullt ut var fornøyd med det risikonivået som oljeleting i nord kunne medføre, særlig for fiskeriene.

Et interessant aspekt ved stortingsdebattene er hvordan de i betydelig grad kom til å kretse rundt miljørisiko. Hvor stor denne risikoen "egentlig" er, ser i stor grad ut til å strukturere debatten ved at mulige forståelser av miljørisiko er avgjørende for hvordan beslutningssituasjonen kan defineres. I lys av det teoretiske rammeverket er gyldige situasjonsdefinisjoner avgjørende for hvordan politiske posisjoner kan legitimeres. I disse debattene gjenspeiles dette ved at det ikke ser ut til å være legitimt å gå inn for oljeboring i nord før miljørisikoen var under kontroll. For motstanderne av åpning var derfor naturbeskrivelsene som angir sårbarheten til fisken som ressurs viktige argumentative ressurser, det samme var mangelen på kunnskap om hvordan oljenæringen påvirker fiskebestandene. Det disse beskrivelsene av realiteten (og den potensielle fremtiden) fremhevet, var usikkerhet rundt konsekvensene av en åpning.

Sammenligner vi dette med debattene i 1971 kan vi si at argumentasjonsrommet i debattene etter 1974 ble *dominert* av den potensielle miljørisikoen. I hovedfagsarbeidet mitt brukte jeg begrepet "politisk domene" for å karakterisere forskjellen på debatter hvor argumentasjonen er strukturert av risiko og usikkerhet om konsekvensene av vedtak, og politiske debatter hvor slik usikkerhet ikke står sentralt (Andersen 2007). Begrepsparet *domenet for risikopolitikk* og *domenet for normal regulering* kan brukes for å skille mellom slike hovedtyper av debatter. Begrepet om politisk domene er ment å rette den analytiske oppmerksomheten mot hva det er som avgrenser det politiske argumentasjonsrommet. I domenet for risikopolitikk kan vi si at den normative vurderingen av om den potensielle risikoen er akseptabel eller uakseptabel er det som strukturerer den politiske debatten. Litt av poenget med å uttrykke det på denne måten er å få frem at det er de politiske aktørenes fortolkning av hva som er akseptabel risikoen som er avgjørende, selv om argumentasjonen ofte gjør ganske tekniske og naturvitenskapelige "bevis" relevante. Tanken bak dette er at det er viktig for analysen at vi fortolker hvordan slik teknisk og vitenskapelig argumentasjon går inn i et politisk og moralsk argumentasjonsrepertoar og brukes til å mobiliserer ulike verdsettingsprinsipper. De petroleumspolitiske debattene i 1974 har illustrert hvordan usikkerheten om oljeboring i nord potensielt sett kunne medføre, normativt sett, uakseptable konsekvenser var avgjørende for debatten. Hvilke posisjoner som er legitime er tett knyttet til hvordan risikoen blir definert, men implisitt er det da også slik at de uønskede hendelsene som oljeutslipp og lignende kan medføre skade på størrelser som blir vurdert som verdifulle. Anstrengelsene for å unngå skade på naturentiteter innebærer derfor også en annerkjennelse av at de representerer verdifulle størrelser.

Ofte vil en slik normativ dimensjon være tydeligere i debatter under domenet for normal regulering. Men heller enn hva som er realiteten, vil slike debatter kretse rundt ulike politiske virkemidler for å nå ulike politiske mål. Selv om det i 1971 var stor grad av konsensus kan det også i domenet for normal regulering være politiske uenighet om hvilke vedtak som bør fattes. Debattene er imidlertid ikke strukturert rundt risikoen for uakseptable utfall, men vil heller typisk kretse rundt ulike forståelser av hva som er, eller bør være, de politiske målene. I forhold til den teoretiske modellen som ble introdusert i kapittel 2 er det et potensielt viktig poeng at det å definere en beslutningssituasjon som

belyst i debattene. Ulempen med å bruke dette materialet er at det gir lite innsikt i forhandlingsprosessene. Det er ofte på komitenivået at det er forhandlinger mellom de politiske partier om hva man skal vedta. Slike forhandlingsprosesser er vanskelig å studere med det datamaterialet som avhandlingen er avgrenset til. Relevante kilder som likevel kan gi noe innblikk i slike prosesser er det som kommer frem i komiteens innstilling, i selve debatten og eventuelle medieoppslag. I enkelte saker kan også meldinger bli trukket tilbake, bli endret og fremmet med nytt innhold senere.

karakterisert av for lite kunnskap, kan fører til en dynamikk som restrukturerer argumentasjonsrommet i de politiske debattene. Politikk handler om å ta beslutninger og det å befinne seg i en situasjon hvor man har for lite kunnskap er ofte ikke holdbart i den tidsperioden som man kanskje trenger for å fremskaffe tilstrekkelig kunnskap til at man politisk sett igjen kan si at "vi vet nok" og at de potensielle utfallene av dette vedtaket vil være akseptable.

3.4.1 Bravo og Ixtoc: hvordan forholde seg til sannsynligheten for det verst tenkelige?

Datamaterialet mellom 1977 og 1980 er særdeles omfattende. Dette skyldes at det skjedde to større oljeutblåsninger i denne perioden. Den første i april i 1977, 2 uker etter oljedebatten analysert ovenfor, på Bravoplattformen ved Ekofiskfeltet syd i Nordsjøen. To år senere var det en enda mer omfattende utblåsning på feltet Ixtoc i Mexicogulven. Begge disse ulykkene førte til at åpningen av sokkelen nord for 62 grader ble utsatt, tilleggsutredninger skrevet og nye stortingsmeldinger lagt frem. Først i mai 1980 tok Stortinget den endelige beslutningen om å åpne opp for oljeleting i nord.¹⁰⁴

Det som er særlig relevant å utforske i denne sammenheng er hvordan disse ulykkene preget argumentasjonen i den oljepolitiske debatten. Særlig utblåsningen på Bravoplattformen i april 1977 førte til en rekke debatter i Stortinget og ble tatt opp i mange petroleumpolitiske diskusjoner det neste tiåret.¹⁰⁵ Oljeutslippet fra utblåsningen var på rundt 20.000 tonn olje, men fikk i begrenset grad påviselige miljøkonsekvenser. Ulykken skjedde langt til havs og oljen traff ikke land. Havforskerne fant at oljesølet fikk små konsekvenser for fiskebestandene, og fiskerne ble i liten grad berørt. Ulykken fikk derimot betydelig oppmerksomhet fra massemedia (Se særlig Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:kap.7). Den viktigste umiddelbare politiske konsekvensen var at Regjeringen besluttet å utsette åpningen av leteboring nord for 62 grader. Det ble lagt opp til at Stortinget måtte behandle dette spørsmålet på nytt etter at ulykkeskommissjonens rapport var klar. En uke etter at utblåsningen var stanset redegjorde Industriministeren for hvilke andre konsekvenser ulykken ville få for oljepolitikken.

Statsråd Bjartmar Gjerde (AP): Regjeringen er kommet til at det som er skjedd ikke gir grunnlag for å endre hovedlinjene i vår oljepolitikk. Utnyttelsen av våre oljeressurser vil fortsatt skje i et moderat tempo og være underlagt en sterk samfunnsmessig kontroll og styring. Inntektene fra oljevirkomheten skal komme hele samfunnet tilgode. Anstrengelsene for å gjøre sikkerheten og beredskapen best mulig vil stadig føres videre. (S.tid.1976/77:3704)

Den første muligheten Stortinget fikk for å debattere ulykken var i juni samme år. Behandlingen av regjeringens redegjørelse fra ulykken ble da behandlet sammen med at Regjeringen la frem et forslag til utbygging av to nye oljefelt, Valhall og Hod. Stortingsflertallet støttet utbygging av disse feltene, med dette skjedde mot stemmene til SV og Venstre. Disse partiene begrunnet eksplisitt sin motstand mot en videre ekspansjon av oljenæringen med referanse til Ekofiskulykken og den manglende oljevernberedskapen.¹⁰⁶ Den økende parlamentariske kritikken mot en ekspansiv oljepolitikk på slutten 1970-tallet (jf. tabell 4 på side 68) kan både forstås som forankret i at miljødimensjon var blitt etablert i 1974 og at det skjedde en større ukontrollert oljeutslipp.

¹⁰⁴ Ixtoc ulykken og den endelige beslutningen er drøftet i St.meld. nr 46, Innst.S.nr 179, S.tid. 2355-2417, alle i sesjonen 1979/80.

¹⁰⁵ Ulykken er behandlet i tre selvstendige saker: Redegjørelser fra Miljøvernminister Gro Harlem Brundtland og Industriminister Bjartmar Gjerde, S.tid.1976/77:3513-18;3699-3707. I tillegg var det flere debatter om redegjørelsene i Stortinget (S.tid.1976/77:4151-4229; 1978/79:1675-1712). Den sistnevnte debatten omhandlet også ulykkeskommissjonens rapport, som ble publisert som en offentlig utredning (NOU 1977: 57). I tillegg til stortingsdebattene som kun omhandlet Bravoulykken, blir det vist til ulykken i de fleste debattene om norsk oljepolitikk frem til 1980. Det blir regelmessig referert til ulykken i debatter til midt på 1980 tallet. Blant annet medvirket dette til en utvikling i risikoanalyser som særlig fikk gjennombrudd etter 1980, dette er et sentralt tema i kapittel 5.

¹⁰⁶ Se St.meld. nr. 92, Innst.S.425, S.tid.4151-4229, alle fra sesjonen 1976/77.

De oljepolitiske debattene etter Bravoulykken har mange av de samme trekkene som allerede er analysert, men med noen få viktige forskjeller. Det som er tydeligst er at ordbruken er skarperere.¹⁰⁷ Det er også noen viktige nye argumenter og situasjonsforståelser som bringes inn i debattene etter Bravoulykken. Disse er viktige fordi de fester seg og kommer til å prege de oljepolitiske debattene på slutten av 1970-tallet og får betydning for utviklingen på 1980-tallet.

For det første synes Regjeringens "risikorelativering" å bli utsatt for betydelig kritikk. Som vi så ovenfor hadde flertallet tidligere samme år basert sin argumentasjon for en åpning i nord på en *politisk* helhetsvurdering. Argumentet var at oljevirkosomheten alltid ville innebære en viss risiko, men man vurderte det slik at en rekke tiltak (som teknologi og strengt regelverk) ga tilstrekkelig kontroll med risikoen, oljeleting i nord var *trygt nok*. Denne posisjonen ble nå utsatt for kritikk. Ulykken ble brukt som et svært konkret bevis på at man nettopp *ikke* visste hvor stor risikoen var, ellers ville man jo ikke tillat oljenæringen å operere på en måte som gjorde slike hendelser mulig.¹⁰⁸

Johan J. Jakobsen (Sp): Den 22. april skjedde det som av mange er blitt framstilt nærmest som utenkelig: en ukontrollert utblåsing i Nordsjøen. Politikerne var overrasket over at dette kunne skje, enkelte innrømmet at det som skjedde, kom som et sjokk. Bravo-ulykken må først og fremst være en alvorlig vekker for dem som har forsøkt å bagatellisere færemomentene ved å sannsynlighetsberegne seg bort fra virkeligheten. Og virkeligheten er at det ikke bare på politisk, men også på faglig hold er blitt sagt klart fra om at risikoen for større uhell og utslipp så absolutt er til stede, ja, at risikoen må sies å være relativt høy. [...] [Siterer fra en artikkel fra Aftenposten] avdelingsleder Thor Høgh, som har ansvaret for den risikoanalyse instituttet skal utarbeide, [gir] uttrykk for at det er sannsynlig at ukontrollert utblåsing vil kunne inntreffe i Nordsjøen, ja, at det statistisk sett er en høy risiko for at en slik ulykke kan skje. (S.tid.1976/77:4218)

Reidar T. Larsen (SV): Stortingets behandling av oljepolitikken har hittil vært preget av en sterk overvurdering av den teknologi som er nyttet ved oljeinstallasjonene i Nordsjøen, og av sikkerheten den skulle gi mot oljeutblåsing og andre ulykker av større omfang. Skylden for dette har i første rekke Regjeringen og de selvgjorte «eksperter» i Stortinget som under anstrengelsene for stadig å øke tempoet i oljeutvinningen systematisk har søkt å bagatellisere farene. Det er vel riktig å si at det høye risikonivået ved oljevirkosomheten i Nordsjøen har stått langt klarere for Stortinget i den seinere tid enn det gjorde da virksomheten ble satt i gang. Farene ved virksomheten, den realistiske muligheten for katastrofale ulykker, har i de siste år fått skarpt lys over seg. [...] Med de erfaringene som er hentet, og med den viten de politiske myndighetene nå har fått om virksomheten i Nordsjøen, kan ikke noen lenger hevde at de ikke har full oversikt over risikonivået. [...] Denne viten har imidlertid ikke ført til noen forandring av den politikken. (S.tid.1976/77:4159)

John Austreim (Sp): Eg har alltid undra meg over dei som kan opptre med bastante og skråsikre standpunkt i mange og vanskelege vurderingspørsmål. Såleis uttala miljøvernministeren i debatten 10. mars: «Det som er sikkert, er at sannsynligheten for en ukontrollert utblåsing av olje er meget liten.» No viste det seg likevel at sannsynlegheita i alle høve var så stor at vel ein månad etter at dette vart uttala i Stortinget, opplevde ein ei ukontrollert utblåsing. Eg trur ikkje det er klokt å basere verneførebuinga på velvillegge sannsynlegheitsutrekningar, slett ikkje når så mykje står på spel som her. Vi gjer visseleg meir klokt i å basere oss på at slike ulukker kan skje og før eller seinare vil skje, og så innrettar tryggingstiltaka deretter. Det er betre her då å vere føre var enn etter snar. (S.tid.1976/77:4208)

Det motstanderne mot åpning setter søkelyset på i kritikken er hovedsakelig at Regjeringen mente at man hadde kontroll, mens ulykken viste at man ikke hadde det. Flere påpeker at man ikke etterspør sannsynlighetsberegninger, hovedpoenget er i kritikken er at ulykken dokumenterer at faren for

¹⁰⁷ SV fremmet også et forslag om at Stortinget "skarpt kritiserer Regjeringen oljepolitikk". Partiet fremmet ikke forslaget som et mistillitsforslag men det ble oppfattet slik av Regjeringen. Regjeringen antydte derfor, i tråd med parlamentariske spilleregler, at den måtte gå av dersom forslaget fikk flertall i Stortinget. Forslaget ble nedstemt (S.tid.1976/77:4227)

¹⁰⁸ Tilsvarende kritikk fra blant annet Hanna Kvanmo (SV), S.tid.1976/77:4178; Erland Steenberg (SP) ibid.:4191; Sverre Helland (Sp) ibid.:4164; Berge Furre (SV) ibid.:4183; Hans H. Rossbach (V) ibid.:4192-93.

ulykker ikke har vært under kontroll. Fordi Regjeringen og flertallet hadde basert sin argumentasjon på at dette var og burde være et politisk vurderingsspørsmål, var de sårbare for en slik kritikk. De hadde feilvurdert risikonivået.

Ulykken førte til at konsekvensene av en verst-tenkelig hendelse ble sannsynliggjort på en annen måte enn tidligere. En slik hendelse fremstod helt enkelt som mer realistisk enn før. Bravoulykken aktualiserte spørsmålet om hvordan man skulle forholde seg til slike "lite sannsynlige" men "verst tenkelig" hendelser. At *konsekvensene* av større oljeulykker var relevante å ta i betraktning var derfor nå en situasjonsforståelse som vanskelig kunne avvises. Selv om flertallet i mindre grad endret sin argumentasjon i de første debattene etter Bravoulykken, gjorde ulykken det vanskeligere å legitimere en åpning av nordområdene med henvisning til en politisk helhetsvurdering av risiko. Den politiske helhetsvurderingen trengte i større grad enn før, å ha et vitenskapelig grunnlag for å kunne hevde at risikoen var kontrollerbar.

Som det fremkommer i sitatene ovenfor var en del av grunnlaget for den sterke kritikken også at spørsmålet om hvordan man kunne beregne *sannsynligheten* for store katastrofer i oljenæringen som utblåsninger, hadde vært diskutert i stortinget også før Bravoulykken. Noen av de vurderingene som flertallet hadde gjort på dette tidspunktet, ble brukt av mindretallet for å vise hvordan flertallets påstand om kontroll var basert på en feilvurdering. Et godt eksempel på dette er fra en spørretime i februar 1977, to måneder før Bravoulykken. Berit Ås fra SV stilte da spørsmål om hvorfor "forutsigelsene" i en rapport fra engelske myndigheter var så ulik de sannsynligheten de norske myndighetene opererte med; hvorfor "ser det så forskjellig ut fra de to sidene av Nordsjøen?" (S.tid.1976/77:2740). Forutsigelsene som det var snakk om handlet om ulike beregninger av hvor hyppig man kunne forvente utblåsninger fra oljeboring. Statsråden for industridepartementet, Bjartmar Gjerde, gjorde det klart at departementet ikke hadde tiltro til den beregningsmodellen som var brukt i den engelske rapporten, fordi den ikke tok hensyn til effekten av alle sikkerhetstiltakene man hadde satt i gang på norsk sokkel. Han mente derfor at det var på sin plass å påpeke at det nå var boret "nær 1400 brønner i Nordsjøen uten en eneste oljeutblåsing" (ibid.). Selv om Berit Ås var "forskrekket", så kunne ikke beregningsmåten i rapporten godtas: "Den minner meg for mye om historien om den kvinnen som hadde hørt at hvert femte barn som fødes, er en kineser. Hun hadde fire barn fra før, ventet det femte og gikk ut fra at resultatet måtte bli en kineser" (ibid.:2741).

Den skarpe replikken fungerte kanskje bra som motkritikk i spørretimen, men førte til debatt og medieoppslag i etterkant av utblåsningen. Sannsynlighetsvurderingen ble da offentlig kjent som "Gjerdes norske kineser".¹⁰⁹ Det kan derfor fremstå som litt paradoksalt at beregninger av sannsynligheten for utblåsninger og andre ulykker skulle bli viktig for hvordan flertallet begrunnet at det var trygt å ekspandere oljenæringen nordover. For eksempel foreslo Regjeringen i etterkant av Bravoulykken at man intensiverte forskningen på oljevernustyr. I denne sammenheng ble det blant annet vektlagt at man skulle utarbeide kost-nytte analyser. Blant annet ønsket man analyser av "de eventuelle merkostnader forbedringer av metodene vil innebære i forhold til økt oppsamlingseffekt".¹¹⁰ En slik tilnærming ble særlig kritisert av SV:

Hanna Kvanmo (SV): Komiteen mener det må være målet å redusere sannsynligheten for at en blow-out inntreffer. Men er det nå utarbeidet sannsynlighetsberegninger som er mer pålitelige enn Gjerdes norske kineser? En bør vel først vite hva en skal ruste seg mot, før en setter i gang. For øvrig har jeg lyst til å spørre komiteen: Hvordan reduserer man en sannsynlighet? [...] En vil her legge til grunn kostnadene ved bekjempelse av oljesøl, som det heter, sammenliknet med de miljøskader slikt oljesøl medfører. Dette er for meg skremmende perspektiver. SVs syn er at ethvert oljesøl må bekjempes uansett kostnader, fordi vi ikke kjenner langtidsvirkningene på livet i havet og på kysten. (S.tid.1977/78:3760)

¹⁰⁹ Blant annet er formuleringen gjenstand for et oppslag i riksavisen VG (1977).

¹¹⁰ S.tid.1977/78:3753

Kvanmo fikk et kontant svar, av Sigbjørn Johnsen (AP). Hovedpoenget hans var at man "kan redusere en sannsynlighet" med blant annet bedre utstyr og teknologi, flere undersøkelser i forkant, og økt vektlegging av risikoanalyser for "å få bedre beslutningsgrunnlag når det gjelder å beregne sannsynligheten for blow-out" (S.tid.1977/78:3761). Datamaterialet fra perioden etter 1977 viser at slike beregninger og tankemåter ble viktigere, dette er også tilfellet etter Ixtoc ulykken. Heller enn å bli lagt vekk ble det arbeidet med å videreutvikle og forbedre beregningsmåtene.¹¹¹ Datamaterialet fra disse prosessene antyder at denne utviklingen kan tolkes som uttrykk for at slike analyser ikke bare ga grunnlag for presise målinger av risiko, teknikkene var viktige verktøy for å styre risikoen og for å kunne sette inn tiltak der de hadde størst effekt. I kontrast til de marinbiologiske og toksikologiske utredningen fra starten av 1970-tallet ga dette informasjon som kunne brukes for å begrunne politiske beslutninger.

Dette poenget kan illustreres med det intensiverte utredningsarbeidet som ble satt i gang etterkant av Bravoulykken for å åpne opp for oljeleting i nord. Arbeidet munnet ut i en 360 siders stortingsmelding som nok en gang bar tittelen *Petroleumsundersøkelser nord for 62°N* (St.meld. nr. 57 (1978/79)). Som bakgrunn for meldingen var blant annet to offentlige utredninger. Den ene tok detaljert for seg sannsynligheten for utblåsninger på norsk sokkel (NOU 1979: 8), den andre tok for seg forholdet mellom Olje- og fiskerinæringen (NOU 1978: 24). Den sistnevnte var i stor grad resultatet av et partsamarbeid hvor fiskeriorganisasjonene og representanter fra departementene hadde fått mandat til å diskutere problemstillingen: "Hvorledes en tenker å løse interessekonflikten mellom oljevirksomhet og fiske?" (NOU 1978: 24, side 6). Heller enn en faglig utredning i vanlig forstand var hovedtemaet å kartlegge hvor (hvilke arealer) det var størst interessekonflikter og hvilke typer aktiviteter man regnet med ville medføre konflikt. Hovedformålet var å "forutsi hvilke konsekvenser oljevirksomhet nord for 62°N vil kunne få for fiskeriene i disse havområder, og å foreslå botemidler på områder hvor det er grunn til å anta at det kan oppstå interessekonflikt mellom næringene" (ibid.). Temaet var derfor ikke om det skulle tillates petroleumsvirksomhet, men hvilke tiltak som kunne redusere konfliktnivået mellom næringene. Selv om ikke fiskeriorganisasjonen ønsket seg økt oljevirksomhet ga dette arbeidet således grunnlag for å identifisere potensielle konfliktområder mellom disse næringene ved en åpning i nord.

Den andre utredningen representerte ifølge departementet "et første skritt i kartlegging av risikonivåer" (St.meld. nr. 57 (1978/79):42). Dette arbeidet var i all hovedsak utført av Det norske Veritas (DNV), men i samarbeid med institutt for Atomenergi på Kjeller, Statoil og Sintef. Tidligere forskning har indikert at DNV og oljeselskapene på norsk sokkel var involvert i utformingen av de første sikkerhetsforskriftene (Nilsen 2001; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997). Denne dimensjonen og rollen til DNV vil særlig bli berørt i kapittel 5. I dette kapittelet er det mest interessant å utdype hvilken betydning arbeidet med å definere risikonivåer fikk for den parlamentariske argumentasjonen. "Risikonivåene" var i utredningen knyttet til sannsynligheten for ulike typer ulykker. Denne sannsynligheten ble angitt som en funksjon av antall borede brønner for letebrønner, og som en funksjon av brønnår for produksjonsbrønner.

Ved å gjøre visse antakelser[...] har en kommet fram til at det ved leteboring kan skje en utblåsing pr.5000 borede brønner. I produksjonsfasen er tallet anslått til en utblåsing pr. 50.000 brønnår. Tallene representerer forventet gjennomsnitt for et stort antall brønner/ brønnår og de må ikke tolkes som annet enn en antydning av størrelsesorden. Hittil er det på norsk sokkel utført ca. 200 lete- og avgrensningsboringer. Ca. 100 brønner er i produksjon. (NOU 1979: 8, side 8).

Grunnlaget for disse tallene var ulykkesstatistikk. På bakgrunn av den lagde man estimerer for hvor hyppig slike hendelser forekom. I estimatene forsøkte man å kompensere for ekstra sikkerhetstiltak og

¹¹¹ Dette kan forstås som en del av risikodebattene i andre land og på andre saksområder. Mulighetene for mer avanserte og numeriske beregningsmodeller kan også knyttes til utviklingen av datamaskiner. Se eksempelvis Strydom (2002:kap.1) eller introduksjonen i Sarewitz og Pielke (2000).

forholdene på norsk sokkel. I rapporten diskuteres også hvordan man kan redusere den sannsynlige hyppigheten til hendelsene. Dette blir diskutert som "parametere" (ibid.: 61). Fordi rapporten tok utgangspunkt i en matematisk modell for å estimere sannsynlighet for utslipp, var det kun parametere som inngikk i modellen som ble vurdert som relevante for risikonivåene. I all hovedsak var modellen slik at en økning i antall borehull økte sannsynligheten for utslipp. Hovedbildet som ble tegnet opp var at sannsynligheten for ulykker på norsk sokkel var svært lav. Samtidig impliserte tilnæringsmåten at det alltid ville være en viss sannsynlighet for ulykker, og at denne sannsynligheten økte med antall brønner som ble boret.

Stortingsmeldingen var forsiktig i sin omtale av de tallfestede estimatene som DNV hadde kommet frem til, den slo fast at tallfestingen av risiko måtte leses som anslag. Tilnæringsmåten ble likevel tillagt vekt, meldingen slo fast at den ga et *faglig* grunnlag for å slå fast at "sjansene for at det skal skje en ukontrollert utblåsning er meget liten" (St.meld. nr. 57 (1978/79):13). Det ble understreket at man mente det var behov for et videre "forsknings- og utrednings innsats på dette området" (ibid.:42). Selv om det kanskje ikke var mulig å komme frem til helt eksakte estimater for sannsynligheten, ble tilnæringsmåten presentert som helt avgjørende for en styring av "risikonivået" (ibid.), den kunne dessuten brukes for å "gjennomføre grundige kost-nyttevurderinger" og slik identifisere "hvilke tiltak" som burde "velges for å oppnå reelle sikkerhetsmessige forbedringer" (ibid.:43).

Det som gjør dette særskilt interessant er at tilnæringsmåten spilte en viktig rolle i begrunnelsene som flertallet kom til å bruke for å forsvare at man burde åpne opp for leteboring. Argumentet om at risikoen var forsvarlig ble nå forankret i denne vitenskapsbasert ekspertkunnskapen. At oljevirkosomhet var forsvarlig var dermed ikke lengre "bare" basert på en politisk helhetsvurdering og at man brukte best mulig teknologi, men på en faglig fundert og "rasjonell" avveining:

Sigbjørn Johnsen (AP): I en vurdering av risikoen vil en i flere sammenhenger møte på spørsmålet hva det koster å utvide sikkerheten, og hvilken nytteverdi økte sikkerhetsrutiner vil få. Virksomheten på kontinentalsokkelen har stor økonomisk nytteverdi, og langvarige avbrekk i virksomheten kan medføre store økonomiske konsekvenser. [...] I et forebyggende oljevernarbeid må det legges større vekt på såkalte risikoanalyser. Gjennom slike analyseres de farlige hendelser som truer ved oljevirkosomheten, og en kan her bedømme sannsynligheten for at ulike slag av ulykker vil inntreffe. Videre vil en kunne vurdere konsekvensene av ulykker, og kunne forutsi og analysere det videre forløp av en mulig ulykke. Det er vel også slik at risikoanalyser gir oss en grunnleggende forståelse av faremomenter ved oljevirkosomheten og de mulige konsekvenser. Slik vil vi også få mulighet til å bygge inn sikkerhet i systemet allerede på planleggingsstadiet, og dette vil etter mitt syn redusere sannsynligheten for feil og konsekvensene av de feil som ellers måtte inntreffe. Risikoanalyser må nyttes til å styre og beregne risiko. På denne måten vil risikoanalyser få verdi som grunnlag for beslutninger. Gjennom en risikoanalyse kan en videre analysere virkningen av foreslåtte aktiviteter og klargjøre de betingelser som må oppfylles for å nå et på forhånd målsatt risikonivå. En kan sammenlikne sikkerheten ved forskjellige løsninger og dermed få et grunnlag for en skikkelig vurdering av den virkelige risiko, i stede for å ta følelsesmessige beslutninger på bakgrunn av en følt risiko. (S.tid.1978/79:1699)

Sitatet illustrerer hvordan risikoanalysene fremstår som viktig for å begrunne at risikoen nå var under kontroll. Tilnæringsmåten gjorde det mulig å styre risikonivå, faren for uønskede ulykker blir fremstilt som regjerlig. Som vist i sitatet fra NOU 1979: 8 ovenfor gjorde disse analysene det mulig å gi relativt presise kalkulasjoner og tallfester. Men sitatet fra Sigbjørn Johnsen illustrer at det som fremstår som *viktigere enn tallfestingen*, er tilnærmingen til miljørisiko disse måleteknologiene la grunnlaget for. I sitatet ovenfor kommer dette til uttrykk som en eksplisitt styringsrasjonalitet. Metodene for å beregne sannsynligheter og kalkulere mulig miljørisiko fremstår her som det jeg har definert som en *politisk teknologi*: De synliggjorde miljørisikoene på en ny måte, miljørisikoene var kalkulerbare størrelser. Tilnærmingen la dermed grunnlaget for at man kunne hevde med større tyngde enn før at miljørisikoen kunne defineres som under kontroll, som regjerlig. I tillegg ga den grunnlaget

for politisk handling. Den kunne gi en *retning på hva som burde gjøres*, for hva som var en effektiv politikk for å redusere risiko og utnytte oljeressursene.

I enkelte innlegg ble fremdeles begrunnelsen for å åpne opp områdene beskrevet som en politisk vurdering.¹¹² Hovedforskjellen fra debattene fra noen år tidligere var likevel at denne vurderingen var forankret i de, i alle fall for dette saksfeltet, relativt utviklede og vitenskapsbaserte verktøyene for å styre miljørisiko. Når jeg mener det er riktig å legge vekt på utviklingen beskrevet ovenfor er det for det første forankret i hvordan debattene utviklet seg de neste tiårene. For det andre er sannsynligheten for ulykker av avgjørende betydning i de oljepolitiske debattene. Mange av argumentene mot en ekspansiv oljepolitikk var basert på hva som kunne bli konsekvensene av et utslipp. Sannsynligheten for utslipp kan derfor, i en argumentasjonsrekke, brukes som et premiss som svekker alle slike argumenter. Når sannsynligheten kan defineres som "meget liten" (jf. St.meld. nr. 57 (1978/79):13) tar det en stor del av brodden av motargumenter som er basert på hva som vil skje den dagen det skjer et stort utslipp.

Her skal det legges til at datamaterialet fra denne perioden er omfattende, og når stortingsflertallet gikk inn for å åpne opp området i nord for oljeleting var det også på bakgrunn av en del andre argumenter og poenger. Særlig flertallet kunne i tillegg forankre sin posisjon i en del nye momenter. Blant annet hadde man kommet lengre når det gjaldt forståelsen av hvordan oljen påvirket livet i havet. Det var etter hvert blitt klart at det ikke var all fisk, men særlig var fiskeegg og fiskeyngel som var sårbar for olje. Eldre fisk antok man nå "bare" ville bare svømme bort fra oljesølet. Det var blant annet derfor utblåsningen på Ekofisk ikke hadde fått nevneverdige konsekvenser. Selv om de store ulykkene først bidro til at vedtaket om å åpne for leteboring i nord ble utsatt, ser mangelen på alvorlige (målbare) konsekvenser ut til å over litt lengre tid ha gjort det enklere å argumentere for at store oljeutslipp kanskje ikke var så farlig for fiskeriene likevel: "Påstandene om at en blow-out ville bety Nordsjøens endelikt og et farvel til de biologiske ressursene var like uholdbare som påstandene om at en blow-out aldri kunne inntreffe".¹¹³ Mens de første fremstillingene av oljens virkninger på fisk hadde vært preget av kvalitative vurderingen, hadde man etter hvert også fått nye metoder for kvantifisere hvordan virkningene kunne bli. Erfaringene fra Ixtoc ulykken i 1979 hadde også blitt brukt for å forbedre denne tilnærmingen, her hadde man brukt "numeriske" simuleringsmodeller" sammen med "reelle værdata" for å simulere hvordan oljen ville spre seg ved et utslipp (St.meld.nr.46 (1979/80):5). Dermed hadde man bedre grunnlag for å estimere hvordan fiskeriene kunne påvirkes. Samlet ga dette et betydelig sterkere grunnlag for å hevde at man hadde god kunnskap om risikoen. Dette var kanskje ikke den "avklaringen" av risiko som Stortinget opprinnelig hadde sett for seg i 1974, men det ga flertallet mulighet for å begrunne at risikonivået var under kontroll.

Det er interessant at en slik probabilistisk tilnærming til risiko og hvordan den kan reduseres, har som forutsetning at man betrakter dette som hendelser som faktisk kan kontrolleres. Som antydte tidligere var dette en tilnæringsmåte som tilhengerne av oljeboring i nord allerede hadde anvendt før Bravoulykken. Den sterke vektlegging av rasjonelle analyser og kost-nytte kalkyler ser imidlertid ut til å slå inn for fullt i diskusjonen om hvordan man skulle forholde seg til problemet med "verst-tenkelige" hendelser. Sammenlignet med definisjonen av en "avklaring" i 1974 hadde man nå fått en situasjon hvor forskningen og den tilgjengelige kunnskap egentlig ikke ga et svar, men hvor det ble tegnet opp et *utfallsrom*. De politiske debattene handler dermed også om å argumentere for hvilket utfallsrom som er sannsynlig. *Heller enn å realisere potensielle fremtider handler beslutningene om å påvirke sannsynligheten for å realisere ulike fremtider*. Dette er en politisk debatt som ikke bare handler om forvaltning av naturressurser og miljøproblemer, men som handler om miljørisiko. Risikoen for at politikken man fører potensielt sett får konsekvenser som ingen vil ønske seg. Det er en risikopolitikk (Beck 1992; Beck et al. 1994)

¹¹² Eksempelvis av Statsråd Bjartmar Gjerde (AP), S.tid.1979/80:2382

¹¹³ Gro Harlem Brundtland (AP), S.tid.1979/80:2399

Avslutningsvis vil det være nyttig å se tilbake på hvordan debattene endret seg fra perioden etter 1974. I 1974 ønsket man "en avklaring" og middelet var mer kunnskap om problemet. I årene etter 1974 skjer en endring ved at de som ønsket å åpne opp for oljeleting i nord i økende grad vektlegger teknologi og kontrollsystemer, mer enn en marinbiologisk forståelse av "naturen". En måte å forstå dette på er at teknologi og kontrollsystemer var forhold man kunne gjøre noe med. Stortinget kan vedta verdens strengeste regelverk og at man skal bruke best tilgjengelig teknologi. Men Stortinget kan ikke uten videre vedta en naturvitenskapelig "avklaring". Dette kan kobles til at forskning og politikk forholder seg til ulike tidshorisonter. I oljedebattene tidlig på 1970-tallet ønsker alle partiene å åpne opp nordområdene, men man diskuterer om dette skal skje neste år, om 3 år eller først i neste stortingsperiode. I løpet av en slik tidsperiode viser det seg vanskelig å fremskaffe sikrere kunnskap om de mulige konsekvensene av oljeutslipp, i alle fall i et format som gjorde dem relevante for de parlamentariske debattene. Andre forhold ble istedenfor gjort politisk relevant. Gjennom å vektlegge sosiale kontrollsystemer og menneskelig evne til å beherske natur (teknologi) kan det argumenteres for at risikoen er akseptabel, relativt sett. Det er så trygt som det kan være gitt at man gjør det nå.

Kritikken etter Bravoulykken synliggjør at man da kan kritiseres for at man ikke har kontroll, at man ikke vet hvor farlig ting *egentlig* er. Det aspektet ved situasjonen som blir politisk relevant i utformingen av begrunnelser er således sannsynligheten for at ting kan gå galt. Man får en situasjon hvor verken forskning, teknologi og kontrollsystemer gir et klart svar, eller en "avklaring", men hvor det blir politisk relevant hva slags *utfallsrom* denne kunnskapen kan tegne opp. Den typen vitenskapsbasert ekspertkunnskap som egner seg for å belyse et slikt spørsmål bør kunne gi prediksjoner om hvilke konsekvenser som kan være sannsynlige. Med andre ord trenger man en måleteknologi for å kalkulere sannsynligheten for fremtidige ulykker og helst de potensielle utfallene av dem. Kort sagt har man i løpet av denne perioden gått fra å definere naturen som ukjent og kunnskapsnivået som uvisst, til en situasjon hvor naturen ble definert som noe mer robust og hvor sannsynligheten for ulykker var kalkulerbar. En bevegelse fra usikkerhet til risiko.

De siste oljedebattene som er lagt til grunn for kapittelet er fra sesjonen 1979/1980. I disse debattene er det antydninger til at verdsettingsprinsippene i oljepolitikken var i endring. Dette er en utvikling som særlig blir utforsket i kapittel 5, men som kanskje kan knyttes til hvordan risikoanalysene kunne brukes for begrunne politiske posisjoner.

Hovedtrekket er at flertallet, ved Arbeiderpartiet, Høyre og FrP, svarer på den sterke kritikken fra mindretallet med å vise til alle de arbeidsplassene og den økonomiske betydningen som oljenæringen har. Den økonomiske betydningen til denne næringen, vurdert opp mot fiskerinæringen, gjør at dette er en type risiko det er fornuftig å ta. Deler av denne argumentasjonen er i liten grad knyttet til verdsettinger som er knyttet til en kollektiv verdiorden, hvor likhet og rettferdighet er særlig verdifullt. En tolkning er at dette er uttrykk for at de på grunn av kritikken fra opposisjonen, toner ned den sterke kollektive verdsettingen som var sentral i starten av 1970-tallet og styrker begrunnelser som er mer i tråd med markedets og den industrielle verdiorden. De bruker i det minste litt andre ord og formuleringer nå enn de har gjort tidligere. Denne tendensen er særlig tydelig i argumentasjonen fra partiet Høyres representanter, også tidligere på 1970-tallet. Her fra 1976:

Odd Vattekar (H): Det er grunn til å slå fast at de tekniske løsninger kan redusere risikoen, men ikke eliminere den. Også i den fremtidige lete- og utvinningsaktiviteten på vår kontinentalsokkel må vi leve med en viss risiko. Enkelte synes å mene at vi ikke kan akseptere noen risiko overhodet, og at den videre oljeaktivitet derfor må reduseres til et minimum. Det må være tillatt å minne om at vi også da vil løpe en risiko, og en alvorlig risiko. Et slikt punkt kan nemlig komme til å koste svært mange arbeidsplasser, og det på steder hvor det knapt finnes alternative arbeidsmuligheter. (S.tid.1976-1977:4156) [Den første debatten om Bravoulykken]

Dette og lignende sitater antyder hvordan sannsynlighetsberegninger ble knyttet til kost-nytte kalkyler og en type verdsetting som skiller seg betydelig fra den som det var konsensus rundt i 1971. Dette legger også grunnlag for representasjoner av natur som også skiller seg ut fra de som ble identifisert i den første delen av 1970-tallet. Det synes klart at en slik representasjon av natur primært verdsetter naturens økonomiske verdi, det er slik den kan inngå i kost-nytte kalkyler. Dermed etableres også *en potensiell forbindelse mellom måle metodene for å gi politisk relevante representasjoner av natur, og*

de beslutningslogikkene som ble gjort relevant for å begrunne politiske beslutninger. Målemetodene gir representasjoner av natur, politisk relevant informasjon, som passer godt inn i de situasjonsforståelsene som kan knyttes til en annen beslutningslogikk i oljepolitikken. En beslutningslogikk som er mindre kollektivistisk og mer markedsorientert og industriell. Kostnader versus nytte blir målt, om ikke i penger, så i pengerrelaterte størrelser som arbeidsplasser og økonomisk kostnad ved å ikke lete etter/finne mer olje. Verdien av olje måles i mindre grad i form av kvalitativ samfunnsnytte, et kvalitativt bedre liv for alle. I forhold til den sterke kollektivistiske tankegangen ser det ut til at den tilnærmingen til risiko som kom inn i oljepolitikken på slutten av 1970-tallet la til rette for at markedets og den industrielle verdiorden ble styrket. Dette temaet vil bli fulgt i kapittel 5.

3.5 Avsluttende drøfting

Analysen i dette kapitlet har avdekket hvordan de parlamentariske debattene om petroleumpolitikk endret seg markant rundt midten av 1970-tallet. Fra å være preget av konsensus og i liten grad handle om potensielle miljøkonsekvenser frem til 1973, ble miljødimensjonen i løpet av et år etablert som et sentralt og konfliktfylt tema i petroleumsdebatten. Hovedtemaene som har blitt fulgt i analysen er hvordan miljøkonsekvensene ble gjort relevant og hvilke betydning slike spørsmål fikk for legitimeringen av petroleumpolitiske beslutninger. For å kunne trekke ut de sentrale poengene fra analysen vil det være nyttig å rekapitulere hovedtrekkene i utviklingen slik den er blitt analysert.

I den første delen av dette kapitlet så vi at prinsippene for å utforme norsk oljepolitikk i perioden frem til 1974 ble begrunnet med en sterk kollektiv verdiorden, den kollektive orden fungerte som en begrunnelseslogikk. I disse debattene finner vi i liten grad en problematisering av miljøkonsekvensene av den nye oljenæringen, men vi kan finne en representasjon av "natur". "Naturen" slik den ble fremstilt i de første sakene var først og fremst et objekt for politikken fordi den var norsk. Det naturobjektet som ble gjort relevant i disse debattene var først og fremst "norsk kontinentalsokkel". Det sentrale var at retten til å kontrollere dette territoriet og til å bruke og nyte godt av ressursene der, formelt sett tilhørte det norske folk. Miljøproblemer var ikke diskutert som et problem i de første stortingsdebattene om petroleumsvirksomhet på 60- og 70-tallet. I den grad dette ble nevnt, var det i all hovedsak med henvisning til at problemet lot seg kontrollere gjennom etableringen av formelle retningslinjer og et strengt regelverk. Arkivmaterialet antyder at Regjeringen særlig var opptatt av å minimere virkningen for fiskeriene i Nordsjøen, de ba industrien om forsikringer om at oljeaktivitet var trygt. Arkivmaterialet antyder også at det nyopprettede Miljøverndepartementet (MD) ønsket innflytelse over oljepolitikken. Dette ble eksplisitt avvist fra Industridepartementet: hva som var en god oljepolitikk var først og fremst et teknisk-økonomisk spørsmål som krevde innsikt i kompliserte geologiske forhold. Industridepartementet ser ut til å ha ment at MD ikke hadde relevant saksinnsikt til å sørge for en forsvarlig statlig styring med hvordan ressursene ble utnyttet.

I Stortingsmeldingen om petroleumpolitikken fra våren 1974 ble de potensielle miljøkonsekvensene gitt en omfattende beskrivelse. Disse delene av meldingen var utarbeidet av Fiskeridepartementet og MD. Meldingen ga den første formelle og offisielle (siden meldinger er en orientering fra Regjeringen til Stortinget) beskrivelsen av hvilke miljøvirkninger petroleumpolitikken potensielt kunne få. Dette ser ut til å ha bidratt sterkt til at de parlamentariske debattene om petroleumpolitikk fikk en miljødimensjon. På Stortinget ble det enighet om at mulige miljøkonsekvenser av å lete i nordområdene måtte "avklares" før en utvidelse videre nordover kunne bli aktuelt. Hensynet til natur ble slik definert som en relevant og viktig størrelse, "naturen" var en størrelse som man også måtte ta hensyn til for å kunne ta legitime beslutninger i petroleumpolitikken.

Representasjonen av natur som blir gitt i disse politiske debattene var en annen enn den som ble gitt tidligere på 1970-tallet. Tidlig på 1970-tallet fremstår natur som en "passiv kontekst" for den politiske argumentasjonen, naturen hadde egenskaper som at den var "norsk" og var folkets felleseie. Slike representasjoner av natur var viktig for å legge et grunnlag for å kontrollere og bruke natur til felleskapet beste. Representasjonene gir slik grunnlag for politiske beslutninger, men beslutningene er ikke orientert mot dette naturobjektet. Hva som er en fornuftig petroleumpolitikk er ikke knyttet til

hva som kan skje med størrelsen "natur". I den forstand holdes naturen utenfor det saken handler om og er passiv. Når petroleumpolitikken fra midten av 1970-tallet fikk en miljødimensjon ble naturen representert som en aktiv og formbar størrelse, en størrelse som både kunne endres og kunne bli påvirket av politiske beslutninger. Et viktig funn er derfor at miljøproblemene ved petroleumpolitikken medfører at naturen blir objekt for politikken på en ny måte. Mens naturen var en passiv kontekst i de første petroleumsdebattene, er det natur som et potensielt skjørt og formbart objekt som trer frem i de senere debattene. Tilstanden i naturen blir da en størrelse som lar seg påvirke av menneskelig handling og det blir *et politisk ansvar å kontrollere hvilke tilstander man kan få i naturen i fremtiden*.

Argumentasjonen i de politiske debattene er primært knyttet til den *samfunnsmessige betydningen* av å beskytte fiskeriene. Hovedproblemet var derfor ikke i og for seg at man forurenset naturen, men heller at forurensning indirekte kunne skade samfunnsmessige verdifulle størrelser som arbeidsplassene i fiskerinæringen eller bosettingsmønsteret den la grunnlag for. Saken ble dermed som hovedregel definert som en *næringskonflikt* mellom fiskerinæringen og oljenæringen. Sekundært fremmes det også i debattene en mer radikal kritikk gjør naturen til en "stor og viktig ting" som måtte beskyttes mer generelt. En slik kritikk ser ut til å bygge på verdsettinger som kan fortolkes som del av en grønn verdiorden. Denne kritikken ble eksplisitt utformet som en kritikk av markedets verdiorden. En slik posisjon blir kritisert for å ville ta vare på "naturlig natur", uten hensyn til at (fornuftig) bruk av natur var til samfunnets beste. Argumentene som brukes i debattene rundt dette spørsmålet gjør at det fremstår som uavklart hva som er de underliggende verdsettingskriteriene.

Analysen av disse debattene har gitt noen første indikasjoner på hvordan vi kan beskrive relasjonen mellom legitime begrunnelser og situasjonsdefinisjoner, samt noen første antydninger til hvordan ekspertkunnskap er viktig for å konstruere autorative situasjonsdefinisjoner i miljøpolitiske debatter. Vi har sett at miljøkritikken ikke direkte representerer eller bærer i seg krav til en ny type verdsetting. Miljøkritikken tas for en stor grad opp i og blir en del av fundamentet til eksisterende politiske begrunnelser. Istedenfor at miljøkritikken i petroleumpolitikken i første omgang representerer et markant skifte i verdsetting, synes det mer korrekt å karakterisere den som et skifte i handlingshorisonten i debattene. Når faren for forurensning av natur blir et objekt for politikken, så har det betydning for hva som ansees for å være beslutningsrelevant informasjon og hvilke krav som stilles til denne informasjonen.

En slik endring av handlingshorisont ser også ut til å ha betydning for det politiske argumentasjonsrommet i debattene – for de parlamentariske debattenes argumentative og kognitive struktur, for hva som kan tenkes, og hva som er et godt argument. I tilknytning til dette har analysen kartlagt hva slags dynamikk som er knyttet til å definere miljøproblemet som noe uavklart. At miljøproblemene var uavklarte ble forstått som et problem som burde løses raskt, en utsettelse av vedtak var lite ønskelig. I utgangspunktet førte dette til en (politisk) mobilisering av de kunnskapsproduserende miljøene som var tilgjengelig og som var knyttet til det som var definert som et potensielt problem, dvs. fiskerisektoren. Det var primært Havforskningsinstituttet med marinbiologer og økologer som ble bedt om å fremskaffe en avklaring av virkningene. Dette får i løpet av tidsperioden betydning for definisjonen av beslutningsrelevant kunnskap, for hvilke aktører som er relevante for å definere konsekvenser og som har innflytelse og makt over prosessen. Analysen av denne prosessen avdekket at marinbiologene i liten grad ser ut til å ha produsert kunnskap som "avklarte" miljørisikoen. Det som gjorde denne kunnskapen mindre relevant var at den ikke evnet å "måle" hvilke fremtider et oljeutslipp kunne skape, hvilke konsekvenser de verdifulle fiskeriene kunne bli utsatt for ved et oljeutslipp. Forskningsprosjektene som ble igangsatt produserte kunnskap, men ikke kunnskap som var politisk relevant i den forstand at den gjorde det lettere å ta en beslutning.

Parallelt med prosessen med å få avklart miljøkonsekvensene av oljeboring nord for 62 grader har analysen vist at det skjedde en annen endringsprosess, en prosess som var knyttet til forholdet mellom politiske vurderinger og objektiv ekspertkunnskap om virkninger. På den ene side blir det argumentert med at dette uansett vil være en politisk vurderingssak. Kunnskapen vil alltid være usikker til en viss grad, og kan aldri avgjøre hvilke beslutninger som man bør fatte. På den andre siden brukes mangel på kunnskap som argument i en kritikk som fremmes av de som er motstandere mot utbyggingen i nord.

De argumenterer for at kunnskapen om miljørisikoene er for usikker, og at man derfor ikke vet hvilke fremtider man er i ferd med å realisere. Derfor hevder de at det er illegitimt å gjøre dette til ett spørsmål om politisk skjønn, tilstrekkelig kunnskap om hvilke fremtider man kan realisere må være på plass *før* man kan fatte en legitim beslutning. Denne kritikken ser ut til å være virksom, det ble satt i gang prosesser med å samle inn kunnskap for å få en avklaring. Dette medførte imidlertid en redefinering av hva som var relevant kunnskap, den relevante kunnskapen skulle bringe problemet under kontroll. Det viktigste var ikke å unngå enhver fare for skade på miljøet, men å bringe miljørisikoen under kontroll, det kom i stor grad til å handle om å kunne kalkulere miljørisikoen.

En dimensjon ved dette som jeg i liten grad har berørt i analysen så langt, er knyttet til det vi kan tenke på som problemets temporale struktur (Adam og Groves 2007; Moe 2012). Miljøkonsekvensene kunne skje i "fremtiden". Beslutningshorisonten i disse politiske debattene strekkes således fremover i tid. Enhver beslutning kan sies å gjøre dette, men det kan se ut som om formen til fremtiden i denne saken får en spesifikk karakter. Fremtiden kan og skal kontrolleres. Den kunnskapen som ble relevant var den som evnet å redefinere faren til en probabilistisk størrelse, som slik beskrev hvilke mulige utfall en beslutning kunne gi. Slik kunnskap skapte et politisk handlingsrom, den ga muligheter for å hevde at man visste hvilke utfall en politisk beslutning kunne gi. Det å ha kontroll over hvordan den politiske beslutningen vil påvirke miljøet ser ut til å fungere som et imperativ. Kunnskap om virkningene blir definert som et spørsmål om å få tak i nok sikker kunnskap – for å sikre seg at beslutningen realiserte fremtider som var ønskelig. Relasjonen mellom hvordan ulike posisjoner ble forsøkt legitimert og hvordan dette legitimeringsarbeidet dro veksler på tilgjengelig ekspertkunnskap er derfor knyttet til en politisk dynamikk. I denne saken førte dette til økt etterspørsel etter kunnskap som tydeliggjorde hva slags risiko man løp. Ønske om en "avklaring" ble av det politiske flertallet redefinert som et spørsmål om oversikt over *sannsynlige* utfall. Den politiske beslutningen om å åpne opp nordområdene for oljeleting var forankret i ekspertkunnskap om sannsynligheten for en uønsket ulykke med store konsekvenser. Beslutningen ble mulig å legitimere ved at man redefinerte kravet om "avklaring" til et spørsmål om "sikker nok" kunnskap. Dette ga grunnlag for å fatte en beslutning og for å definere saken som tilhørende domenet for normal regulering.

Et tilknyttet poeng er at svært konkrete hendelser i Norge (slik som eksplosjonen på Ekofisk i 1975, utblåsningen på Bravoplattdammen i 1977) og i andre land (flere forlis og oljesøl fra tankbåtulykker, samt utblåsninger andre steder i verden, særlig ved Ixtoc i Mexicogulven i 1979) også hadde betydning for hvordan problemet ble diskutert i Stortinget. Det er et vesentlig poeng at oljepolitikken fikk en miljødimensjon *før* disse ulykkene. Selv om hendelsene preget temperaturen i debattene og gjorde det enklere å begrunne hvorfor dette var viktige spørsmål, så kan ikke ulykkene og enkelthendelser forklare hvorfor oljepolitikken fikk en miljødimensjon i 1974. Særlig Bravoulykken ser likefullt ut til å ha bidratt til en endring i hvordan man (i alle fall i årene rett etter) skulle forholde seg til slike "worst-case" hendelser. En spesifikk kunnskapstype, matematisk modellering, gjorde seg gjeldende og det ser ut til at den fikk betydning for hvordan man argumenterte i Stortinget.

Et viktig aspekt ved etableringen av en miljødimensjon i petroleumspolitikken, er at responsen i de parlamentariske debattene ser ut til å bygge på et veletablert mønster for å løse slike problemer. Når spørsmålet om miljøkonsekvensene ble gjort relevant fikk debattene i løpet av ett års tid en miljødimensjon. Analysen indikerer at miljøspørsmål var et tema som stortingsrepresentantene hadde diskutert før, hovedspørsmålet som ble fremhevet var med en gang at de *fremtidige* konsekvensene måtte "avklares". Hva som skulle avklares, hvem som skulle gjøre det, og om dette i det hele tatt var mulig, ser det i mindre grad ut til å være gjenstand for debatt. En måte å forstå dette på er at det ikke trengte å bli diskutert fordi saken, ved å bli definert som en "miljøsak" kunne løses gjennom det som ser ut til å være en veletablert pakke av prosedyrer og strategier.

Kort oppsummert kan vi, som antydnet underveis i analysen, tolke prosessene fra 1974 og fremover slik at det ser ut til å være en "pakke" med legitime posisjoner som kunne mobiliseres straks et slikt "skjørt" naturobjekt ble definert som relevant for beslutningssituasjonen. Måten dette skiftet skjedde på i petroleumspolitikken kan karakteriseres som "raskt og innøvd": I løpet av noen få måneder i 1974 ble både miljødimensjonen etablert som et faktum, politisk konsensus om mer og sikkert kunnskap etablert og forskningsprosjekter for å "løse" problemet igangsatt.

Denne tolkningen av endringsprosessene i petroleumpolitikken miljødimensjon på 1970-tallet kan knyttes til det teoretiske rammeverket. Det kan forstås som uttrykk for at det hadde pågått forminvesteringsprosesser (Thévenot 1984) på miljøfeltet *før* disse konfliktene i petroleumpolitikken på midten av 1970-tallet. Det betydde at når en sak ble definert til å (også) handle om miljø og naturverdier, så fantes det veletablerte politiske posisjoner som kunne inntas, og etablerte måter å respondere på. Analysen antyder derfor at det ikke kan argumenteres for at miljø- og risikopolitikk oppstod i norsk politisk debatt *med* disse hendelsene på petroleumsfeltet, det må heller forstås som at *også* oljepolitikken fikk en miljødimensjon. At det fantes en miljødimensjon på en rekke andre politiske saksfelt i Norge før oljesaken fikk en slik dimensjon, er godt dokumentert (Angell og Brekke 2011; Asdal 1998, 2004; Bøttcher 1997; Hammarqvist 1973; Jansen 1989).

Argumentet er derfor at de spesifikke endringene som kan observeres i stortingsdebattene om norsk oljepolitikk må forstås i lys av tidligere debatter om miljøproblemer og forvaltning av naturressurser. Tanken er da at dynamikken i petroleumpolitikken i denne perioden kan forstås som en bestemt måte å inkludere natur på i politikken. Karakteristiske trekk ved miljødiskusjonen i petroleumpolitikken springer ikke ut i fra dette saksfeltet, miljødimensjon i oljepolitikken kan heller med fordel forstås slik at den ble lagt inn i en allerede etablert "fold" av "miljøspørsmål". En utforskning i *forminvesteringer* forut for oljedebattene vil derfor kunne være viktig for å kunne karakterisere og forstå senere utviklingstrekk ved petroleumpolitikken og koble denne til mer saksoverskridende trekk ved den parlamentariske håndteringen av miljøproblemer. Slik som hvordan man håndterer miljørisiko, koblingen til ekspertkunnskap og formen til miljøpolitiske begrunnelser. For å forstå hvorfor miljødimensjonen ved norsk oljepolitikk fikk den formen den fikk (slik jeg har forsøkt å utforske det i dette kapitlet), og for å få bedre forståelse for betydningen dette har for den videre utviklingen av petroleumpolitikken, er det derfor relevant å rette blikket lenger bakover i tid.

Analysen i neste kapittel konsentrerer seg derfor om perioden før petroleum var funnet på norsk sokkel. Røykskadesakene fra 1950-tallet kan, med støtte hos Asdal (2004, 2011), hevdes å ha vært svært viktig for hvordan prosesser for å fremme representasjoner av natur ble institusjonalisert i norsk politikk. En komparasjon med dette caset kan muligens få frem at miljøkritikken i oljesakene ikke ble fremmet i et tomt rom, men i en spesifikk politisk-kulturell kontekst hvor miljø- og naturressursspørsmål allerede var institusjonalisert i det politiske feltet i bestemte former.

4. Om hvordan en sak blir til en miljøsak:
Røykskadesaken fra 1945 til 1975



Figur 2: Bilde fra Øvre Årdal, mai 1948. Foto: Norsk Teknisk Museum

4.1 Introduksjon

En mulig inngang til å forstå hvorfor oljepolitikken fikk en miljødimensjon på midten av 1970-tallet er at dette var resultatet av en "grønn bølge" og økt "erkjennelse" av forurensningens konsekvenser. Beskrivelsene av miljøpolitikken oppkomst i Norge har gjerne tatt utgangspunkt i miljøvern som ideologi eller tankesett (Berntsen 1977, 1994; Jansen 1989:særlig 51-86; Selle og Strømsnes 1996; Slagstad 1998:466-468), og at dette var en "erkjennelse som vant fram fra slutten av 1960-tallet" (Bjørklund og Hellevik 1988:415). Spørsmålet blir da gjerne hvordan "det nye" saksfeltet møtes "med et etablert politisk system"(Reitan 1998:83). Det er utvilsomt korrekt at forurensing og miljøkonsekvensene av industrisamfunnet fikk et gjennombrudd i norsk offentlig debatt i løpet av andre halvdel av 1960-tallet, og hadde en slags "storhetstid" på 1970-tallet (Berntsen 1994:135; Reitan 1998:43; Slagstad 1998:466). Dette "gjennombruddet" kan hevdes å innebære at man vurderte miljøspørsmålet på en annen måte enn tidligere og i større grad vektla hvordan det representerte industrisamfunnets bakside.

Økt offentlig oppmerksomhet kan brukes for å underbygge en beskrivelse hvor miljøhensyn får "gjennomslag" i den offentlige debatten på 1960-tallet, og hvor det *derfor* skjer en etablering av miljøvern som statlig forvaltningsansvar (Hammarqvist 1973:særlig kap. 4; Jansen 1989:særlig kap. 2). Særlig fra slutten av 1960-tallet er det en rekke utredninger som er med å legge grunnlaget for opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 (Asdal 1998; Jansen 1989). I 1970 vedtok dessuten Stortinget en revidert lov om naturvern og det europeiske naturvernåret ga temaet betydelig oppmerksomhet (Berntsen 1994:135). Tidlig på 1970-tallet fikk også "miljøvern" som begrep en plass i programmene til de politiske partiene i Norge (Aardal 1993; Bjørklund og Hellevik 1988; Bull 1995). Utviklingen i Norge i denne perioden var ikke unik, men preget av det som skjedde i andre land og internasjonalt. For eksempel kom Rachel Carson (1963) sin innflytelsesrike bok *The silent spring* i norsk oversettelse i 1963 og medførte en offentlig debatt. En større FN konferanse i Stockholm i 1972 hadde også miljøvern som hovedtema og fikk mye oppmerksomhet (Berntsen 1977; Sohn 1973:56-59).

I tråd med en slik beskrivelse kan det at oljepolitikken fikk en miljødimensjon i 1974 fortolkes som en *konsekvens av økt oppmerksomhet* rundt miljøspørsmål og nettopp en ny erkjennelse av de negative konsekvensene av forurensning. Ikke minst synes Miljøverndepartementets bidrag til Stortingsmelding nr. 25 (1973-74), som jeg analyserte i forrige kapittel, å være viktig for å forstå hvorfor dette skjedde akkurat da. At det fantes et departement som bidro til at stortingsmeldingen om oljepolitikk inneholdt beskrivelser av livet i havet og hvordan et oljeutslipp kunne påvirke dette, var utvilsomt viktig for å gi oljepolitikken en miljødimensjon.

Hovedproblemet med å utelukkende legge til grunn en tilnæringsmåte hvor "gjennomslaget" for natur og miljøvern blir forstått som resultatet av ny erkjennelse, er at bruk av natur og naturressurser for så vidt hadde vært et politisk spørsmål lenge, uten at slike saker nødvendigvis ble definert som å handle om "miljø" eller "miljøvern". Bugge (2010) viser for eksempel i en rettshistorisk analyse av forurensningslovgivningens utvikling at man kan finne konflikter om bruk av naturressurser inklusiv "forurensing" tilbake til middelalderen. Det synes rimelig å anta at den etablerte forvaltningen knyttet til bruk av natur og naturressurser fikk betydning for hva slags *form* miljøpolitikken fikk. Begrepet om "form" viser her til *hvordan* man snakker om, problematiserer og forholder seg til disse problemene. Heller enn å rette oppmerksomheten mot *hva* som blir sagt, gjør dette at vi kan spørre om *måten* å snakke om "miljøvern" på fra 1970-tallet, var forankret i hvordan man snakket og tenkte om "naturproblemer" før disse ble forstått som "miljøproblemer". Fordi oljepolitikken og miljøpolitikken vokser frem parallelt på 1970-tallet er det vanskelig å studere disse spørsmålene med utgangspunkt i oljepolitikken. For å utforske disse spørsmålene retter jeg i dette kapitlet blikket på den tidlige etterkrigsperioden. Det sakskomplekset som står sentralt i kapitlet er de såkalte røykskadesakene. Dette kan også kategoriseres som luftforurensningsproblemer, og jeg følger særlig debattene knyttet til røyken fra aluminiumsfabrikkene i Årdal og Sunndal fra det første verket ble bygget i 1948 og frem til disse spørsmålene inngikk i den nyetablerte miljøforvaltningen på midten av 70-tallet.

Asdal (2004, 2011) har tidligere brukt røykskadesaken for å vise at natur og ulike former for forurensing har vært gjenstand for politisk konflikt, uten at saken har vært *definert* som primært å handle om å beskytte natur eller hindre forurensing, som det vi i dag omtaler som "miljøpolitikk". Hennes analyser får tydelig frem at for å kunne utforske *betydningen* av at røykskadesaken på et tidspunkt blir reklassifisert – fra industrisak til miljøsak – og ikke minst *hvordan* denne endringer skjer, så kan vi ikke starte ut med en antagelse om at det skjer som konsekvens av økt forståelse eller som et resultat av en "grønn bølge". En slik antagelse gir i seg selv årsaken til det som skal studeres. Analysene til Asdal gjør det også rimelig å anta at de etablerte måtene å forholde seg til natur på, kan ha hatt vesentlig betydning for hva som skjedde i de parlamentariske debattene når politikken fikk en eksplisitt miljødimensjon. De etablerte måtene å forholde seg til natur og forurensningsspørsmål, kan ha hatt betydning for *hvordan* miljødimensjonen ble forstått, definert og avgrenset i parlamentet.

I et slikt perspektiv blir det problematisk å fortolke miljøspørsmålets betydning som resultatet av en "vekkelse" som skjedde rundt 1970. Vi står da i fare for å gå glipp av at det allerede var etablert og institusjonalisert måter å løse og forholde seg til slike problemer på. Selv om problemet ikke tidligere var blitt omtalt eller forstått som et spørsmål om beskyttelse av miljøet, så kan disse ha hatt stor betydning for hvordan miljøpolitikk senere ble gjort, hva slags *form* miljøpolitikken på 1970-tallet antok. Asdal har i sine arbeider også påpekt et annet problem ved å betrakte miljøpolitikken oppkomst som resultatet av en "rasjonell" erkjennelse, nemlig at man står i fare for å implisitt definerer natur som noe som er utenfor – som noe som kan oppdages og erkjennes (Asdal 2004, 2011). Dermed blir det vanskeligere å få frem hva slags arbeid det å bringe natur inn i politikken krevde, hvordan dette ble gjort og hvordan eventuelt nye "grønne" argumenter helt konkret ble brukt for å begrunne en eventuelt ny politikk, en miljøpolitikk.

Disse problematiseringene er viktig for flere av de sentrale problemstillingene i avhandlingen. Ikke minst gjelder dette spørsmålet om hvilken betydning vitenskapsbasert ekspertkunnskap har for hvordan parlamentariske beslutninger om miljøspørsmål blir legitimert. Analysen av oljedebattene fra 1960 til 1980 i forrige kapittel ga noen første svar. Når oljedebattene fikk en miljødimensjon i 1974 var mangel på kunnskap grunnlaget for å begrunne hvorfor man ikke åpnet for oljeleting i nord. Og når man mot slutten av tiåret begrunnet hvorfor det var riktig å åpne for slik aktivitet, var det med henvisning til hva man visste om konsekvensene. Det å etterspørre mer og sikrere ekspertkunnskap var altså etablert som måten man tilnærmet seg miljøproblemene på. Analysen illustrerte også at det var viktig *hvordan* naturen ble gjort relevant. Kunnskapsformene man henviste til og hvordan disse ble koblet til en bestemt risikoforståelse, var viktige for å gi legitimitet til beslutningen. Særlig sentralt for legitimeringen av oljeleting nord for den 62 breddegrad, var det å kunne vise til en risikoforståelse basert på sannsynlighet, som forutsatte at risikoen for natur var mulig å kalkulere.

Som diskutert avslutningsvis i forrige kapittel kan ikke denne måten å definere problemet på eller de potensielle løsninger som blir skapt, oppfattes som selvsagte eller naturlige. De bør istedenfor betraktes som resultatet av at bestemte kunnskapstyper blir gjort relevant, og at disse kunnskapstypene muliggjorde bestemte politiske representasjoner av problemet. I forrige kapittel så vi at matematisk beregning av sannsynlighet og simulering åpnet opp for en kalkulasjon av risiko, som bidro til at miljørisikoen kunne fremstilles som kontrollerbar. Disse tilnærmingene bidro til å forme hva den politiske debatten handlet om, men de skapte også et styringsrom (Miller 1992; Porter 1995; Rose og Miller 2010).

Den empiriske analysen i forrige kapittel underbygde derfor et av de temaene jeg drøftet i det teoretiske rammeverket: Hvordan ekspertise over tid er blitt koblet til et politisk saksfelt kan med fordel studeres som en historisk prosess (Desrosières 1998; Hacking 1990; Thévenot 1984). Dette er også en viktig grunn til at jeg i dette kapittelet velger å gjøre en historisk analyse av hva som skal til for at et politisk saksområde får en miljødimensjon. Utgangspunktet for analysen er derfor at vi i andre saker og i tidsrommet før oljepolitikken fikk en miljødimensjon, kan finne nedfelt mønstre for hvordan forvaltning av naturressurser og håndtering av forurensning skulle "gjøres". Tanken er således at den bestemte måten å forstå miljøproblemet på, slik jeg karakteriserte den i analysen av oljedebattene på 70-tallet, ikke var ny. Det betyr at natur- og forurensningspolitikken kanskje hadde fått en form som bidro til å prege *hvordan* miljø ble gjort relevant i oljepolitikken. Å kartlegge hvordan politiske

spørsmål knyttet til bruk av natur allerede var blitt en etablert del av norsk politikk, vil slik kunne gi viktige bidrag til å forstå den formen som miljødimensjonen fikk i petroleumpolitikken.

Et viktig poeng i denne sammenheng er at oljepolitikken oppstart i Norge på 70-tallet skjedde parallelt med at de politiske institusjonene for miljøpolitikk ble etablert, eksempelvis Miljøverndepartementet i 1972 og Statens forurensingstilsyn i 1974. Både eksistensen av statlige forvaltningsorganer for miljøpolitikk og saksområdets plass i den offentlige debatten kan være med på å forklare hvorfor vi på midten av 1970-tallet ser en endring i de oljepolitiske debattene, hvor miljøspørsmål etterhvert ble mer sentralt. Men at miljøpolitikk ble sentralt akkurat på dette tidspunktet forklarer ikke den *formen* miljøpolitikken fikk. Det forklarer ikke hva som skulle til for å gjøre miljøhensyn relevant, hva slags sak det ble ansett for å være, hva slags argumenter som var sentrale eller hvilke kunnskapstyper som "opplagt" burde ha betydning for å løse problemet.

For å diskutere disse spørsmålene trengs empiri, og for å kunne kobles inn mot de sentrale problemstillingene jeg diskuterer i andre deler av avhandlingen trengs ideelt sett også empiriske analyser av stortingsdebatter. I stedet for å beskrive endringene som konsekvens av en endret tankemåte og dermed som kontekst eller bakgrunn for hva som senere skjedde i oljepolitikken, vil jeg derfor studere konkrete politiske debatter om et avgrenset problem – Røykskadesakene – som fra 1974 inngikk som en del av den nyetablerte miljøforvaltningens ansvarsområde.

4.1.1 Røykskadesaken som komparativt case

Analysen min i dette kapittelet bygger videre på arbeidene til vitenskaps- og miljøhistorikeren Kristin Asdal (1998, 2002, 2003, 2004, 2008, 2011). Som påpekt over er kritikken mot å se på miljøpolitikken fremvekst som resultat av en "grønn bølge" hentet fra arbeidene hennes. Men kapittelet bygger også på andre måte på de analysene som hun har gjort av røykskadesakene. Analysene hennes har vist at dette sakskomplekset er velegnet for å gripe overgangen fra perioden før miljøvern i det hele tatt var blitt en sak, og til 1970-tallet hvor miljøvern ble et sentralt politisk tema (Asdal 2003, 2004, 2008, 2011). Asdal har særlig brukt denne saken til å vise hvordan sakkyndighet og ekspertkunnskap ble etablert som sentralt og for å diskutere hvordan natur ble gitt en representasjon i politikken. Empirisk har hun bygget på et bredt arkivmateriale. Hun viser til brev, møtereferater, interne notater, hun kartlegger saksforløpet og hvordan sakene ble behandlet av departementene og i stortingsmeldinger (se særlig Asdal 2004:305-306). Hun bruker dette materialet til å vise hvordan røykskadesaken ble til, hvordan den endrer seg og gir grunnlag for etablering av en norsk forurensingsforvaltning. Det vitenskapshistoriske perspektivet hun arbeider ut i fra, har mange likhetstrekk med det jeg anvender i denne avhandlingen. Dette slektskapet gjør det enklere å koble sammen de analysene hun har gjort med mine egne.

Det som i liten grad er tematisert i hennes analyser er hvilken betydning disse prosessene får for argumentasjonen i stortingsalen. Mitt bidrag til forståelsen av røykskadesakene er derfor en systematisk analyse av den parlamentariske argumentasjonen i alle stortingsdebattene om saken fra 1946 til 1974, fortolket ved hjelp av det teoretiske rammeverket for avhandlingen. Samlet representerer stortingsdebattene om røykskader og annen luftforurensing fra denne perioden et ganske omfattende materiale. Totalt er det i tidsperioden om lag 40 debatter som direkte omhandler røykskader. Dette er spørretimespørsmål, interpellasjoner, stortingsmeldinger om utbygginger og utvidelser av aluminiumverk, fra sesjonen 1959/60 blir det gitt årlige stortingsmeldinger om Røykskaderådets virksomhet.¹¹⁴

Kapittelet forsterker avhandlingens historisk-komparative dimensjon. Gjennom å studere politiske debatter om bruk av natur *før* oljepolitikken fikk en miljødimensjon, debatter som har bidratt til å

¹¹⁴ Oversikt over datamaterialet analysen bygger på er gitt i Appendiks I, Kap.4.

etablere miljøvern *som* et politisk spørsmål, vil jeg senere kunne diskutere hvordan oljepolitikken miljødimensjon kan fortolkes i lys av disse prosessene. Dette muliggjør sammenlikninger mellom de oljepolitiske debattene og røykskadedebattene, både i forhold til hvordan det har blitt argumentert, ekspertkunnskapens betydning og saksfeltenes forløp over tid.¹¹⁵ Hva slags sammenlikning er det så snakk om, og hva er det teoretisk-metodologiske grunnlaget for denne?

Komparasjonsgrunnlaget er at debattene om røykskader og oljepolitikk handler om potensielt uønskede konsekvenser av industriell virksomhet. Aluminiumsfabrikkene nyttiggjør seg av naturressurser som bauxitt og vannkraft, mens den norske petroleumsnæringen nyttiggjør seg av samlinger av hydrokarboner under havbunnen på den norske kontinentalsokkelen. Både oljenæringen og aluminiumsfabrikkene blir kritisert for de potensielle skadevirkningene de har på miljøet rundt plattformen og rundt verket. De blir kritisert for å kunne skade henholdsvis fiskerinæringen og landbruksnæringen. Sakskompleksene har også det til felles at de representerer næringsaktivitet som, også av stortingsrepresentantene, blir vurdert som særdeles viktig for Norge. De er viktige både for arbeidsplasser, nasjonaløkonomi, handelsbalanse og teknologiutvikling. Siden miljøkrisen kan forstås som innebygget – immanent – i industrisamfunnet er disse dimensjonene viktige og relevante for å forstå kritikk og legitimering av utnyttelsen av naturressurser.

Den komparasjonen jeg legger opp til er også basert på et ønske om å ta utgangspunkt i helt konkrete problemer og hvordan disse ble diskutert også i en periode hvor problemet med luftforurensing ikke nødvendigvis var en sak som de involverte aktørene kategoriserte som et miljøproblem. Dette valget springer ut i fra en teoretisk forankret antagelse om at det er viktig og relevant å undersøke nettopp hvordan natur og miljø *ble* en politisk sak, hvordan selve kategorien "miljøpolitikk" oppstod (Desrosières 1992, 1998; Thévenot 1984). Basert på Asdals analyser synes det rimelig å se på perioden fra rundt 1945 til 1974 som en periode hvor en viktig del av forskningsobjektet for avhandlingen – miljøpolitikk – ble til. I den grad det i denne perioden skjedde en stabilisering av formen til miljøpolitikken, kan debattene og prosessene i perioden betraktes som viktige fordi de bidro til å konstruere det forskningsobjektet jeg utforsker i denne avhandlingen. Den historisk-komparative analysen er derfor forankret i en teoretisk-metodologisk posisjon, som kan oppsummeres slik:

Dette perspektivet innebærer at utgangspunktet for å studere feltet ikke er en på forhånd gitt, universell definisjon av undersøkelsesobjektet. Tvert imot må eksisterende definisjoner ikke tas for gitt, men sees på som foranderlige, sosiale konstruksjoner som inngår i en kontinuerlig historisk kamp om makt og innflytelse over det som står på spill i feltet. (Korsnes 2003: 17)

Hvordan aktørene diskuterer hva natur- og miljøvern skal være, må altså i seg selv underkastes en analyse og være en del av det som studeres når jeg, gitt problemstillingene, studerer miljøpolitikk. Som diskutert i presentasjonen av det teoretiske rammeverket er forståelse av endring og institusjonalisering som legges til grunn i denne studien, at disse prosessene ansees for å være åpne og kontinuerlige. Det teoretiske utgangspunktet er at saker kan stabiliseres. Hva som defineres inn og ut av et saksfelt er med på å gi feltet en spesifikk form og kan representere en slik, om enn midlertidig, lukking (Desrosières 1998; Thévenot 1984). Slike prosesser kan blant annet studeres ved å gripe tak i hva slags form kritikk og begrunnelser antar i offentlige debatter, hvordan saker blir (re)klassifisert og hvordan ulike former for kunnskap blir brukt i disse prosessene. I tråd med den teoretiske tilnærmingen vil jeg la utgangspunktet for analysen av hvorvidt det skjer en slik stabilisering av miljøfeltet, være det aktørene faktisk gjør – hvordan det blir argumentert på Stortinget, hvordan ekspertkunnskapen brukes for å fremme kritikk og begrunne beslutninger.

¹¹⁵ Det er flere saksfelt som kunne vært relevante å trekke inn for å belyse problemstillingene jeg tar opp i dette kapittelet. Alternativet case som er vurdert inkluderer debattene om vannforurensing fra industri (Böttcher 1997), oppdemming av vassdrag og utbygging av vannkraftverk og strømføringslinjer (Angell og Brekke 2011; Nilsen 2008) og fiskeriforvaltningen (Schwach 2000). Rammene for avhandlingen og behovet for å gå detaljert inn i saksfeltet for å belyse problemstillingene har gjort at jeg har valgt å forholde meg til kun ett saksfelt i dette kapittelet.

Den påfølgende analysen forfølger derfor hvordan den parlamentariske argumentasjonen rundt røykskadesaken endret seg mellom 1946 og 1974. Analysen vil beskrive hvordan røykskadesaken går igjennom flere transformasjoner i denne perioden. Den er diskutert som en lokal næringskonflikt, som et potensielt samfunnsproblem, som en industrisak, og som et luftforurensingsspørsmål. Disse ulike fasene er kjennetegnet av at argumentene og saksbeskrivelsene endrer seg, det samme gjør forholdet mellom den politiske argumentasjonen og de involverte ekspertene. Endringsprosessene kan overordnet forstås som *forminvesteringsprosesser*. Analysen veksler således mellom å beskrive et saksforløp, og å gå inn i de argumentene som ble brukt i stortingsalen, og hvordan disse er knyttet til en (varierende) form for kunnskap som aktørene gjør relevant.

4.2 Røykskadesaken som lokal næringskonflikt

Betegnelsen "røykskadesaken" har bakgrunn i navnet til en sakkyndig komite, Røykskadekomiteen, som ble nedsatt av Stortinget i 1956 for å vurdere de skadelige konsekvensene av luftforurensing (Røyskadekomiteen 1958). Denne komiteen var forløperen til Røykskaderådet som i første omgang fikk i oppgave å regulere utslipp av røyk. Etter at Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 ble miljøvernforvaltningen omorganisert og oppgavene til Røykskaderådet ble en del av Statens Forurensingstilsyn (SFT) som ble etablert i 1974. Den tidsperioden som analysen av denne utviklingen dekker strekker seg fra Årdal Verk ble besluttet bygget i 1946 og frem til dannelsen av SFT i 1974.

Bakgrunnen for at komiteen ble nedsatt var knyttet til røyken som ble sluppet ut fra produksjonen ved aluminiumsverkene i Årdal og på Sunndalsøra. Aluminiumsproduksjon innebærer at man smelter bauxitt (steinmalm som inneholder aluminium). Dette er en kraftkrevende prosess og aluminiumsfabrikker blir gjerne lagt til steder hvor elektrisk kraft er lett tilgjengelig. Under prosessen med å smelte bauxitt frigjøres fluorforbindelser i gass og støvform. Fluor som eventuelt unnslipper fabrikken kan legge seg på gress og planter som igjen kan bli spist av husdyr. I tilstrekkelig høye doser kan fluor virke som en cellegift. Dette kan føre til at dyrene utvikler fluorose, en knokkelsykdom som medfører giktliggende tilstander. I tillegg er særlig nåletrær sårbare for fluorforurensing (Røyskadekomiteen 1958:11-12).

Aluminiumsfabrikken Årdal verk var påbegynt av den tyske okkupasjonsmakten under krigen, og Stortinget diskuterte om i 1946 om man skulle ferdigstille anlegget (S.tid.1946:1387-1412). Utbyggingen var politisk omstridt. Årdal Verk representerte et viktig industrisocialistisk prosjekt for Arbeiderpartiregjeringen, og planene møtte motstand både fra de borgerlige partiene i Stortinget og fra næringslivsledere. Uenigheten var særlig knyttet til valget av statsdrift og til statens involvering i industrireisningen etter andre verdenskrig.¹¹⁶ Det hadde vært aluminiumsindustri i Norge i mer enn 40 år før stortingets debatt om utbyggingen av Årdal Verk i 1946, men utslipp fra disse hadde ikke vært gjenstand for politisk debatt.¹¹⁷

Et første spørsmål vi altså kan stille til datamaterialet er hvorfor forurensing fra aluminiumsverket ble tatt opp i Stortinget, hva gjorde saken viktig nok til behandling der? For å forstå det, og den videre utviklingen, kan vi starte med de første konfliktene rundt Årdal Verk.

Det nybygde verket startet opp driften i 1948. Sommeren 1949 engasjerte bøndene i Årdal advokat for å klage til Verket på den virkningen røyken hadde på husdyrene. Advokaten fremsatte et første krav

¹¹⁶ Se Slagstad (1998:særlig 287-295) for en gjennomgang av saken og henvisninger til flere analyser av den.

¹¹⁷ I Røyskadekomiteens rapport fra 1958 nevnes fire eldre fabrikker etablert mellom 1908 og 1919) (Røyskadekomiteen 1958:23-30). Det fremgår også at fabrikken i Høyanger hadde mottatt flere klager fra bønder som mente at skog eller husdyr ble skadet av røyken. En klage i 1923 hadde ikke vunnet frem. En klage i 1934 og en klage i 1954 hadde blitt ordnet i "minnelighet" (Røyskadekomiteen 1958:23)

om erstatning i juli 1949, og et nytt brev om saken i februar 1950. Han gjengir her bøndenes opplevelse av situasjonen og argumenterer for at røyken fra Verket skadet husdyrene:

Det ble anført som eksempel at en geit eller en sau som gikk ute en av de verste røkdager, i løpet av en dag ble helt blåsort.[...] Kreaturene nektet å spise gress, høy eller løv som var belagt på denne måten [med blåsort belegg], og etter å ha spist noe derav, ble de meget hurtig syke. Virkningen var som en forgiftning. [...] dyrene fikk rinnende øyne. Dernest ble de svake i benene, fikk kuler så store som valnøtter på sidene av benene og hadde vanskelig for å reise seg etter hvert[...] For å holde liv i kreaturene, har man måttet kjøpe fôr og kraftfôr (sitert i Asdal 2004: 54).¹¹⁸

Årdal Verk sitt svar til bøndene kom i oktober 1950. Verket avviste klagen fra bøndene:

Vi har ikke kunnet finne at de undersøkelser Verket har latt foreta i anledning de innkomne klager gir holdepunkter for den antagelse at de påståtte ulemper skyldes røken fra smelteovnene. Vi er derfor av den oppfatning at de skader klagen gjelder er vårt selskap uvedkommende. (Brev fra A/S Årdal Verk sitert i Asdal 2004: 54)

Denne brevvekslingen må forstås i lys av de privatrettslige reglene som var relevante på 1950-tallet. Det var den gang i liten grad rettsregler eller etablert praksis med å forhåndsregulere utslipp fra norsk industri. Det finnes derimot en lengre rettslig tradisjon i Norge for at forurensing som påfører andre en urimelig stor ulempe kan forbyes eller gi grunnlag for økonomisk kompensasjon (Bugge 1999: særlig 168-175; 2010). I tråd med Naboloven av 1887 kunne blant annet skader som følge av aluminiumsindustri etter rettslig skjønsmessig vurdering gi *bøndene* rett på økonomisk kompensasjon for skadene de ble påført.¹¹⁹ Lovverket var altså basert på en *privatrettslig* regulering hvor de som ble berørt kunne kreve kompensasjon fra skadevolderen.¹²⁰ De eldre aluminiumsfabrikkene hadde i noen tilfeller betalt slik kompensasjon til enkelte berørte gårdbrukere (Røykskadekomitéen 1958:23-30).

Det var altså ikke opplagt at en slik privatrettslig tvist i Årdal skulle bli en sak for Stortinget og det skulle da også ta tid før temaet ble tatt opp. Dette skjedde første gang i en spørretime sommeren 1951. Jens Lunde fra Bondepartiet¹²¹ var den som tok opp saken. Han siterte i sitt innlegg blant annet den delen av brevet som Årdal Verk hadde sendt til bøndene som jeg har vist til ovenfor. Bakgrunnen for å ta opp saken i Stortinget var at Biokjemisk Institutt ved Universitetet i Oslo hadde analysert prøver fra Årdal. Lunde siterte også instituttets konklusjoner:

[det må] ansees klarlagt at det her foreligger fluorforgiftning av husdyrene som følge av forurensing av vegetasjonen (beiter, enger og stråforavlingen) med fluorforbindelser og at dette skyldes røyken fra Årdal Verk (S.tid.1951:1600).

¹¹⁸ Asdal siterer her det originale brevet som er tilgjengelig hos Riksarkivet. Jeg bruker denne henvisningsmåten de stedene hvor jeg viser til sitater fra arkivert materiale som hun har hatt tilgang til. Det går da frem av teksten min hva slags kilde det vises til. På den siden jeg referer til hos Asdal (2004) finner man en note med fullstendig kildereferanse, til Riksarkivet og andre arkiver.

¹¹⁹ Nabolovens § 12: "Ingen maa uden Naboens Samtykke eller anden særlig Adkomst anbringe Indretning, have Oplag eller drive Virksomhed, som volder Naboen usædvanlig eller upaaregnelig Ulempe, saasom ved Røg, Gnister, Hede, Damp, Støv, Stank eller Larm. Ved Afgjørelsen af Spørgsmaal herom bør Hensyn tages til Stedets og Omgivelsernes Beskaffenhed og tidligere Benyttelse, saaledes paa den ene Side til, hvorvidt Strøget paa grund af Vandfald, Nærhed af Jernbanestation eller andre særegne Omstændigheder er fortrinlig skikket til industriel Virksomhed, eller hvorvidt der i Nabolaget allerede før fandtes Fabrikker eller lignende Anlæg, som ere til noget Besvær for Naboerne, paa den anden Side til, hvorvidt Strøget efter sine naturlige Forhold eller tidligere Brug findes overveiende egnet til anden Benyttelse." (Sitert i Røyskadekomitéen 1958:42).

¹²⁰ I tillegg til Naboloven ga § 3 i Sundhetsloven av 1860 Helserrådet ansvar for "at påse ... at ingen næringsvei drives med større fare for den alminnelige sundhets tilstand enn der nødvendig flyter av bedriftens eget vesen" (sitert i Røyskadekomitéen 1958:6).

¹²¹ Bondepartiet skiftet i 1959 navn til Senterpartiet.

Det at det var "klarlagt" at "røyken frå Årdal Verk gjer stor skade på plantar og dyr" var grunnlaget for at han ville ta saken opp med Statsråden for Industridepartementet i Stortingets spørretime. Ikke minst understrekte han at dette var en statsbedrift underlagt Industridepartementet. Spørsmålet fra Lunde var derfor om departementet "vil gjera sitt til at det straks vert teke skyn¹²² over skaden som er gjort, og at det frå verket si sida straks vert teke rådgjerdar som kan avverja skadeverknaden" (S.tid.1951:1598).

Svaret fra Statsråd Brofoss var at industridepartementet nettopp hadde mottatt utredningen fra Biokjemisk institutt og at man derfor ikke hadde rukket å følge den opp. Statsråden påpekte også at saken var mer komplisert enn slik den ble fremstilt av Lunde. Forurensingen var betydelig høyere når verket var under oppstart enn ved normal drift, det kunne derfor hende at dette var et forbigående problem. Brofoss viste også til at lignende problemer ikke hadde oppstått ved andre aluminiumverk, som i Høyanger.¹²³ Dessuten var det å løse problemet og å finne botemidler "et meget innviklet arbeide som krever stor teknisk kunnskap" (S.tid.1951:1600).

Mindre enn en måned senere behandlet Stortinget en stortingsmelding fra Regjeringen om "Reisning av aluminiumsverk på Sunndalsøra og fortsatt utbygging av Aura kraftverk" (S.tid.1951:2191-2267). Forslaget var at man skulle bygge enda et nytt stort statseid aluminiumsverk, denne gang på Sunndalsøra. Igjen var det uenighet i Stortinget om den statlige styringen av næringspolitikken, om hvilke investeringer som burde prioriteres og om hvordan prosjektet påvirket den tilgjengelige arbeidskraften i samfunnet. I debatten om Sunndal Verk er muligheten for røykskader nevnt noen få ganger.¹²⁴ Representanten Holm (Høyre) påpeker for eksempel at han ikke kan "se at det i overslaget for det anlegget er tatt med noe beløp til dekning av de skader man ganske sikkert vil få både på skog, på fe, på åker og på eng. Og dette er altså på skog og åker og på eng – men vi tenker vel kanskje altfor lite på menneskene" (S.tid.1951:2223).¹²⁵

Hovedpoenget er ikke at skadene må unngås, men at det ikke er tatt hensyn til dem i overslagene over hvor lønnsom driften ved den nye fabrikken ville bli. Henvisningen til de potensielle konsekvensene for menneskene er interessant. Lignende bemerkninger finnes i flere andre innlegg fra tidlig 50-tall, men da gjerne med en mer eksplisitt henvisning til helsekonsekvensene. Det er i materialet spredte eksempler på en bevissthet rundt en mulig dobbel skadevirkning på både mennesker (helse) og natur (i form av skog og husdyr). Men debattene handler først og fremst om at fabrikkene skapte arbeidsplasser. Når negative konsekvenser nevnes er som regel hovedpoenget at disse blir mer enn oppveid av de positive konsekvensene:

Torgeir Berge (AP): [...] eg ser så realistisk på det at, at eg vil heller sjå ein svart flekk i furuskogen i Årdal, enn sjå ei heil bygd svart, slik som mange såg det i slutten av den perioden då dei som i dag er i mindretal, styrde den økonomiske politikk i landet. (S.tid.1951:2263)

Sunndal verk ble vedtatt utbygget. I april 1952 inngikk bøndene i Årdal en avtale med Årdal Verk som ga dem økonomisk kompensasjon for de skadene som røyken hadde påført. Oppgjøret gjaldt kun

¹²² "Skyn" betyr å gjøre en (rettslig) skjønsmessig vurdering. Lunde etterspør altså en økonomisk kompensasjon for de skadene verket har påført bøndene i Årdal og tiltak for å redusere disse skadene.

¹²³ Som bemerket i note 117 var ikke det helt korrekt, enkeltstående gårdbrukere hadde klaget på verket i både 1926 og 1934 (Se saksbeskrivelse i Røyskadekomitéen 1958:23-26).

¹²⁴ Røykskadeproblemene er ikke omtalt eller vurdert i stortingsmeldingen, men det fremgår av investeringsbudsjettet at det skal bygges anlegg for å vaske røyken. Stortingsmeldingen ble lagt frem 25.mai og godkjent av i statsråd samme dag. Dette var dagen etter at Landbruksdepartementet mottok rapporten fra Biokjemisk institutt hvor årsaksforholdene ble beskrevet.

¹²⁵ En annen fremtredende Høyrerepresentant, Hambro, påpeker at "I de bygder som ligger nær Årdal f. eks., så ville de vite at man selger kreaturene og man legger markene brakk; for man kan ikke skaffe arbeidshjelp til å drive sitt gårdsbruk" (S.tid.1951:2248). Poenget hans var altså at brakkleggingen skyldes denne konkurransen og ikke den tykke røyken. Innlegget inngår i kritikken fra Høyresiden om at man mangler arbeidskraft til en slik stor utbygging og at den vil utkonkurrere andre næringer. Høyre mente på denne tiden at man burde ha en variert næringsstruktur med små enheter og at primærnæringene var viktige å bevare. De "sosialistiske eksperimentene" som Arbeiderpartiets industrireisning innebar var problematisk. For mer om denne dimensjonen, se Sejersted (2003).

skader frem til vederlagsdatoen og Årdal Verk ville at de fleste bøndene skulle starte opp igjen driften (Røyskadekomitéen 1958:26). I 1954 var verket på Sunndalsøra ferdig og bedriften skiftet navn til Årdal og Sunndal Verk (ibid.:28). Verket ble en økonomisk suksess og utover 1950-tallet ble produksjonen ved fabrikkene både i Årdal og Sunndal utvidet ytterligere.

Når saken først diskuteres på Stortinget i 1951 handler den om en lokal konflikt mellom bøndene i Årdal og Årdal verk. Den er en *næringskonflikt*. Den er verdt å diskutere fordi det er *vitenskapelig bevist* at røyken fra verket skader husdyrene til bøndene og at skaden skyldes en bedrift eid av Staten. Det som gjør saken viktig nok til at den krever en debatt i stortinget er at røykens konsekvenser er klarlagt, at det er etablert en forbindelse mellom røyken fra verket og de syke dyrene.¹²⁶ Forurenset vegetasjon har ført til at husdyr har fått fluorforgiftning. Det som blir gjort viktig er at bøndene får økonomisk kompensasjon. Asdal (2004: 47-50) har vist hvordan forbindelsen mellom utslipp av fluor fra blant annet aluminiumsfabrikker og fluorforgiftning av husdyr var etablert som et vitenskapelig faktum allerede på 1930-tallet og at dette var velkjent av Statens Veterinærklinikk etter andre verdenskrig. Hun påpeker at denne generelle forbindelsen mellom det kjemiske stoffet fluor og fluorforgiftning ikke av seg selv fikk noen betydning for røykskadesaken i Årdal. Forbindelsen måtte etableres på nytt i den konkrete saken. Det måtte undersøkes om gresset som dyrene i Årdal spiste, inneholdt tilstrekkelig med fluor fra Årdal Verk til at verket kunne holdes ansvarlig for at dyrene ble syke. Og som jeg vist ovenfor var det disse målingene av fluorinnholdet i gresset i Årdal som var avgjørende for å ta problemet opp i Stortinget. Det var de konkrete observasjonene i Årdal og ikke den generelle teoretiske kunnskapen om fluor som var viktig for at spørsmålet ble tatt opp til debatt.

I saken synes det å være en underliggende konflikt mellom det tradisjonelle jordbruket og det moderne Norge. Men i disse første debattene er det den økonomiske kompensasjonen saken står om. Hovedspørsmålet er om kompensasjonen er blitt gitt raskt nok og er tilstrekkelig. Slik sett handler ikke saken på dette tidspunktet om å beskytte natur. Men grunnlaget for at det er en sak, er samtidig at man nå vet at røyken fra verket virker på natur, og gjennom denne gjør skade på skog og husdyr som bøndene lever av. I den forstand kan vi si at natur også blir gitt en representasjon i debatten, og dette blir mulig ved at vitenskapen har etablert forbindelsene som gjør dette til en sak, som så kan gjøres relevant av stortingsrepresentanter i neste omgang (se også diskusjon i Asdal 2004:Kap.2 og særlig side 77). Stortingsrepresentantene vektlegger imidlertid ikke det å beskytte naturen i sin argumentasjon, det saken handler om er at man må finne en god løsning på den lokale næringskonflikten mellom Årdal verk og de berørte bøndene.

4.3 Røykskadesaken som et problem ved samfunnsutviklingen

Hva skulle så til for at saken ble stor og viktig nok til at den etablerte formen for regulering, økonomisk kompensasjon, ble definert som utilstrekkelig? Argumentet mitt her er at saken ble utvidet. Den handlet ikke bare om forholdene ved den enkelte fabrikk, det ble etter hvert en sak som krevde et felles og nytt rom for regulering for å bøte på uønskede trekk ved samfunnsutviklingen som bygging av slik forurensende industri kunne få. Industribyggingen var ansett som ønskelig, men en god samfunnsutvikling ville kreve at slike utslipp ble regulert i tilstrekkelig grad.

Utover på 50-tallet blir røykskadesaken diskutert i spørretimer, interpellasjoner og i forbindelse med nye produksjonsutvidelser i Sunndal og i Årdal. På tross av vasking¹²⁷ av røyken fortsatte bøndene i Årdal å være plaget, og man ble etterhvert bekymret for om de samme problemene kunne oppstå i nærheten av det nye verket som nå var under bygging på Sunndalsøra. Nye rapporter fra Biokjemisk institutt viste også at det på tross av tiltak som i følge Årdal og Sunndal verk A/S skulle redusere

¹²⁶ Dette poenget understøttes også i den senere utviklingen av denne saken, eksempelvis et spørretime spørsmål som omhandler skadene fra fabrikkene i Sunndalsøra (S.tid.1956:285-286). Dette analyseres senere i kapittelet.

¹²⁷ Vasking var en av flere teknikker for å fjerne fluorinnholdet i røyk og støv og redusere utslippene fra fabrikkene.

fluormengden til 1/10, ble funnet høye fluorkonsentrasjoner i Årdal. Situasjonen i Sunndal var også bekymringsverdig. En rapport fra Biokjemisk institutt i 1955 viste at innholdet av fluor i gress lå langt over den toksiske grensen. Rapporten konkluderte med: "Så lenge de uheldige røkforhold vedvarer kan beitene i de utsatte strøk av Sunndalen ikke nyttes om man vil unngå fluorforgiftning" (Sitert i Asdal 2004:66).

Analysene av den politiske argumentasjonen fra disse årene viser at det utover 1950-tallet blir formulert en ny type kritikk mot utviklingen. Problemet var ikke det man i 1951 omtalte som en "svart flekk i furuskogen" (S.tid.1951:2263), men at det var oppstått en uakseptabel situasjon for *menneskene* i området, og da særlig for bøndene:

Hjermann (Bondepartiet): Å gå år etter år utan å vita om han skal ta jordi i bruk eller ei, å sjå dyrka jord som det har kosta harde tak å få i kultur, liggja ubrukt, å sjå dyr lida, å sjå dei tome uthusi år etter år, må skape ei påkjenning som åleine den som sjølv er bonde, vil skjøna [...] Kva vil så staten gjera med denne storverksemd inne i Årdal for å gjera det leveleg for andre også i denne gamle bondebygda. (S.tid.1954:497).

Kritikken var altså at konsekvensene for bøndene var uholdbar, og særlig burde man ta hensyn til dette var en "en gamal bondebygd der ættene har seti på gardene sine i fleire hundre år".¹²⁸ I denne og andre debatter blir det således pekt på at "penger er ikkje alt"¹²⁹ og at økonomisk kompensasjon ikke løste problemet: "Når ein kan ottast for at store delar av bygdefolket vil få sitt eksistensgrunnlag ringare, for ikkje å seia øydelagt, er det fare på ferde".¹³⁰

Statsråden for industridepartementet besvarte kritikken ved å vise til at arbeidet "med ytterligere forbedringer av vaskemetoden er i gang", men han kunne likevel ikke garantere at man "vil kunne komme fram til en metode som helt eliminerer skadevirkningene" (Statsråd Handal, S.tid.1954:497). Statsråden påpeker i sitt innlegg at det er "klart at ein slik bedrift" vil "skape visse problemer" og at det vil "være både en teknisk og en økonomisk grense for hvor langt man kan komme" (ibid.:963). "Det beste ville være en omlegging av driften ved eiendommene" (ibid.:498). Saken blir altså fremdeles forsøkt definert som et spørsmål om justeringer og tilpasning, slik at både gamle og nye næringer kunne leve sammen. Bøndene burde nok "legge om driften" samtidig som verket arbeidet med "de tekniske problemer". Det var uenighet på Stortinget om hvordan disse problemene skulle løses og hva slags balanse man skulle tilstrebe:

Jakob Martinus Remseth (AP): [...] vi skal verdsette og holde oppe eiendomsretten og odelsretten, det er klart. Men jeg holder ikke den ikke så hellig at jeg mener at den skal kunne stå hindrende i veien for en utbygging av landet vårt industrielt[...] Derfor vil jeg si at hvis det kommer på spissen, mener jeg at vi har så stor interesse av å få storindustrier der hvor de naturlige forhold ligger til rette – med vannkraft slik som de gjør i Årdal og på Sunndalsøra og på andre plasser – at da må heller noe av det som det kanskje kan være sårt å røre ved vike for denne delen av fremskrittet i landet vårt (S.tid.1954:967).

Knut Strand (V): Aluminium er i dag ein viktig eksportartikkel som har stor verdi for handelsbalansen vår[...] Men det er såleis at med alle store industriar fylgjer det skuggesider (S.tid.1954:970).

Knut Toven (KrF): Her burde ikkje vera to motstridande interesser. Aluminiumproduksjonen vil føra til at vi kan betra betalingsbalansen vår, men skulle det på same tid føra til at den gamle næringa der oppe i bygdene som er jordbruket, ville lidi altfor mykje, er det lett å skjøna at folket som er knytt til jordbruket, både i Sunndal og elles i distriktet, vil sjå på det nye industriltaket med større skepsis enn det var grunn til at dei skulle gjera (S.tid.1954:966).

¹²⁸ Hjermann (Bondepartiet), S.tid.1954:498

¹²⁹ Langeland (Bondepartiet), S.tid.1954:963

¹³⁰ Langeland (Bondepartiet), S.tid.1954:963

Hans Borgen (Bondepartiet): Selv om det skulle koste temmelig mye, koste millioner, så må det gjøres, for det går ikke an å la store områder forgiftes for folk og fe fordi det koster mange penger å få rettet på det. Dette er rett og slett et samfunnsmessig spørsmål som vi må se i øynene at det må finnes en løsning på. [...] [La oss] gjøre skadevirkningene av den industrielle bygging så små som mulig (S.tid.1954:968).

Jon Leirfall (Bondepartiet): Utbygginga av det moderne samfunnet, ikkje berre når det gjeld storindustri, men òg den ålmenne utbygginga, reiser ei rekkje samfunnsproblem som vi må ta til å tenkja på. (S.tid.1954:975)

Sitatene er eksempler på at debattene utover på 50-tallet bærer preg av at saken i økende grad ble knyttet til industrireisningen i Norge. Saken var ikke bare en lokal konflikt, men ble diskutert som en konflikt mellom det gamle bondesamfunnet og det nye moderne Norge. Saken handler ikke om natur eller om å beskytte miljøet, men å finne frem til en balanse i det nye moderne Norge. Det som ble gjort viktig var knyttet til at rommet utenfor fabrikken var befolket med bønder, husdyr og skog, men også til de tekniske og økonomiske grensene inne i fabrikken. Balansen handlet om å finne frem til en riktig relasjon mellom det som skjedde inne på fabrikken og konsekvensene det som skjedde der hadde for livet utenfor fabrikken.

Sitatene illustrerer at representanter fra ulike partier var opptatt av å redusere denne konflikten. Argumentasjonen synes å knytte an til ulike verdsettingsprinsipper. Kritikken mot utviklingen er basert på en verdsetting av tradisjon og en respekt for det bestående. Denne posisjonen blir primært inntatt av representantene fra Bondepartiet. Dette er tydelig i sitatet fra Hjermann på side 120. Sitatene fra representantene Borgen og Leirfall er tatt fra lengre argumentasjonsrekker hvor hensynet til tradisjonen og retten til å drive jordbruk blir gjort *viktigere* enn økonomiske størrelser som profitt eller arbeidsplasser. Denne argumentasjonen gjør altså størrelser i en tradisjonell verdiorden store og verdifulle, mens størrelser i markedets verdiorden blir kritisert.

Det er imidlertid uenighet om hva som er den riktige balansen. Kritikken fra Bondepartiet besvares av andre representanter som særlig legger vekt på den økonomiske betydningen til verket, både for arbeidsplasser lokalt og for handelsbalansen. Verket ville jo gjerne bidra med en løsning, men det var en grense for hvor langt de kunne strekke seg økonomisk. Men bøndene skulle i alle fall få *kompensert* den skaden som var gjort. I denne argumentasjonen er det verdier som kan måles i penger, og etablering av konkurransedyktige næringer som er verdifullt. Det som blir gjort viktig er størrelser som tilhører markedets verdiorden. Dette perspektivet innebærer også en kritikk av argumenter fra en tradisjonell verdiorden. Dette skjer ved at det vises til at vektlegging av tradisjonen vil hindre utvikling, i betydningen økonomisk vekst. Det argumenteres for eksempel med at "en viss skade" kan skje når et samfunn er "i utvikling" og at man bør være forsiktig med å vektlegge "nasjonalromantiske og følelsesmessige omsyn".¹³¹ Denne argumentasjonen innebærer altså en ganske direkte nedvurdering av hensynet til tradisjon og bondesamfunnet.

Detaljene knyttet til ulikhetene i verdsettingsprinsippene er mindre sentralt for argumentet her, men aktualiseringen av dem illustrer også hvordan man etter hvert omtaler røykskadesaken som et allment problem (jf. rekken av sitater over). Denne overgangen innebærer at man på ulike måter løfter spørsmålet opp på et generelt nivå: Fra å diskutere om bøndene i Årdal har fått god nok kompensasjon, til å etterspørre en prinsipiell diskusjon om dette samfunnsproblemet. Fra å snakke om tiltak ved den enkelte fabrikk, til å spørre om man har en teknikk eller teknologi for å løse problemet. Fra å beskrive virkningene i Årdal eller problemet med å fastslå virkningene i Årdal, til å fremheve hva slags kunnskap eller mangel på kunnskap man har om problemet. Røykskadesaken var blitt det Boltanski og Thévenot (1999, 2006) definerer som et kritisk øyeblikk, hvor ulike

¹³¹ Jens Haugland (AP), S.tid.1954:974.

verdsetningsprinsipper ble mobilisert for å legitimere den politikken som burde bli ført for å løse problemet.

Når man i økende grad omtaler røykskadene som samfunnsproblem blir det også stilt spørsmål ved om de rettslige reguleringene i Naboloven er tilstrekkelig. Flere ganger i løpet av 1950-tallet blir det pekt på at man nå bør angripe saken som et samfunnsproblem og at det er behov for å få på plass nye regler for å regulere røykskadene. I interpellasjonsdebattene i 1954, 1955 og 1956 blir dette gjort helt eksplisitt. Forslaget om å opprette en røykskadekommisjon blir vedtatt oversendt til Regjeringen i debatten i 1955, mens debatten i 1956 er knyttet til et ønske om at slike forhåndsvurderinger bør få betydning allerede for en ny fabrikk som er under planlegging. Behovet for nye regler blir også nevnt og diskutert i de andre debattene før 1955 uten at det blir fremmet forslag om vedtak.

Forslagene om å etablere en ny form for regulering blir i første omgang møtt med kritikk. For eksempel argumenterte Borgen fra Bondepartiet i en debatt om røykskadene i 1954 for at "det er på høy tid at vi får tatt fatt på arbeidet på bred basis for å finne fram til hvordan vi skal verne om naturherlighetene også i den henseende de er truet av det moderne industrisamfunns utvikling" (Borgen S.tid.1954: 969). Borgen foreslo derfor at man fant frem til "faste regler"(ibid.) i slike spørsmål. Dette forslaget fikk liten oppslutning og ble kritisert:

Iver Jacobsen Norevik (AP): Eg vil si til herr Borgen at viss han på forhånd skulle stake opp linjen for de skadevirkningene som ville oppstå ved en bedrift eller et annet sted, ville han finne at geografiske forhold og andre ting spiller inn, slik at det ville være langt annerledes å rette på dette på Østlandet enn for eksempel på Vestlandet og i Nord-Norge. Så eg vil tro det ikkje er botemiddelet (S.tid.1954:969)

Knut Strand (V): Eg trur det er rett som det har vori sagt at ein kan ikkje leggja opp på førehand korleis verknaden av denne røyken vil verta i dei ymse distrikt der desse verksemder ligg. (S.tid.1954:970).

Disse sitatene illustrerer en tvil om det i det hele tatt var fornuftig eller mulig å gjennomføre slike forhåndsvurderinger. De eksemplifiserer også hvordan det argumenteres for at dette dreier seg om flere enkeltsaker som må behandles hver for seg. Saken blir da fremstilt som et lokalt problem heller enn et samfunnsproblem. Den handler om "folk på Sunndalsøra"¹³², om at "bjørken" er "frodig" i "Øvre Årdal"¹³³ og om et "effektivt anlegg i Sunndalsøra"¹³⁴ for å gi noen eksempler fra innlegg som tar utgangspunkt i, og framhever, de unike og spesifikke forholdene. Sammenliknet med petroleumsdebattene jeg analyserte fra 1970-tallet i forrige kapittel er det i disse debattene om røykskadene frem til midten av 50-tallet ganske vanlig å basere argumentasjonen på egne erfaringer, både for å hevde at det ikke er et problem og for å hevde at det har vært større problemer andre steder. Fordi fabrikkenes omgivelser varierer, er det å etablere generelle regler for å hindre forurensing vanskelig å tenke seg. Mens vi forrige kapittel så at det ble definert et krav om "avklaring av konsekvenser" før man åpnet opp for petroleumsaktivitet, ser det altså i første del av 1950-tallet ikke ut til å være etablert et rom for en preventiv politikk og for det som senere skulle få navnet "konsekvensanalyser". Dette gjenspeilte seg også i de rådende rettsreglene på området, hvor det primære formålet *ikke* hadde vært å forhindre utslipp i seg selv, men å sørge for at ulemper skulle bli kompensert (Bugge 1999, 2010). Denne kompensasjonslogikk var sentral i Naboloven av 1887. Formålet med loven var ikke å hindre skadelig utslipp, men å sørge for økonomisk kompensasjon for dem som ble rammet av utslipp. Dersom man mente at ulempene ved en fabrikk ville bli for store, kunne man be om forhåndsskjønn. Det var *lokale* skjønnsnemnder som hadde rett til å hindre utbygging av virksomheter som man mente ville bli for forstyrrende for andre. Denne loven åpnet altså ikke for å sette prinsipielle og felles grenser for forurensing som skulle gjelde i hele samfunnet.

¹³² Anders Sæterøy (AP), S.tid.1954:972

¹³³ Lars Evensen (AP), S.tid.1954:973

¹³⁴ Bernt Ingvaldsen (H), S.tid.1954:974

Også en historisk gjennomgang av forurensningslovgivningen støtter mitt poeng om at reguleringen var av en lokal og kompensatorisk karakter. Gjennomgangen til Bugge (2010) viser at man kan hevde at reglene delvis var utformet for å redusere utslipp gjennom å gjøre det økonomisk kostbart å forurense mer enn strengt nødvendig. Men han påpeker at man dermed også baserte lovgivningen på "økonomiske vurderinger" som var "forankret mer i rimelighetsbetraktninger i forholdet mellom partene, enn i samfunnsøkonomiske nyttekostnadsvurderinger" (Bugge 2010:188). Han hevder også at man først ved innføringen av forurensningsloven fra 1981 kan si at bevaring av natur ble et mål med lovgivningen. Hvordan utviklingen fra 1945 til 1980 kan forstås og brukes for å belyse utviklingen i norsk petroleumspolitikkk blir drøftet mot slutten av dette kapittelet.

4.3.1 Å skape rom for en preventiv politikk

Når stortingsrepresentantene i større grad behandler røykskadesaken som et allment samfunnsproblem og argumenterer for at man må finne frem til nye former for regulering på dette området, så ser det ut til å skje parallelt med at de også etterspør en mer vitenskapelig tilnærming til problemet. Samlet sett skjer det i løpet av 50-tallet en dreining mot å omtale problemene i mer vitenskapelige termer og en samling rundt den oppfattelsen at røykskadene er et problem ved samfunnsutviklingen, et potensielt samfunnsproblem. Dette er en transformasjon som møter motstand og kritikk, og den skjer gradvis. Når jeg sier at denne transformasjonen møter motstand og kritikk, så er ikke argumentet mitt at aktørene nødvendigvis "strategisk" gir ulike fremstillinger av sakens fakta for å underbygge en bestemt politisk posisjon. Slik jeg fortolker det så bør det heller forstås ved at et nytt rom for argumentasjon etter hvert blir åpnet opp gjennom å vise til ekspertenes beskrivelser av røykens *generelle* virkninger for mange mennesker og dyr. Begrepet om "rom" har her både en kognitiv og en argumentativ dimensjon. Den kognitive dimensjonen handler om hvordan fluorrøyken som fenomen ble forstått og relatert til samfunnsutviklingen. Den argumentative dimensjonen handler om at nye argumenter for å legitimere politikken på området ble utformet.

Vitenskapelige beskrivelser ble både brukt for å hevde at røykskadene representerer et problem ved samfunnsutviklingen, men også for å vise til at problemet er under kontroll med de eksisterende reguleringene. I de første årene i sakens utvikling er kanskje de de mest vitenskapelige beskrivelsene med henvisning til biokjemisk, klimatisk, topografisk, og teknologisk kunnskap, gitt nettopp av Statsrådene som besvarer kritikken i disse debattene.¹³⁵ Beskrivelsene de gir underbygger at saken er under kontroll, de er basert på den epistemiske autoriteten som springer ut i fra det å gi en saklig og faglig vurdering av de faktiske forhold. Ved hjelp av ekspertkunnskap kan problemet løses og saken normaliseres. I debatten fra 1954 viser Statsråden for eksempel til at det har vært aluminiumsproduksjon i 70 år, og at "i de første 50 år helt uten noen form for filtrering eller vasking, og det kunne i de fleste tilfelle skje uten merkbare ulemper for omgivelsene", og han underbygger så disse påstandene gjennom å vise til ekspertvurderinger (S.tid.1954:964).

Også blant kritikerne av den gjeldende politikken blir argumentasjonen i økende grad basert på ekspertkunnskap. Dette er særlig tydelig i en interpellasjonsdebatt i Stortinget i mars 1956. Bakgrunnen for debatten var at et nytt stort aluminiumsverk var under planlegging i Mosjøen. Interpellanten (Hans Borgen, Bondepartiet) påpeker at dette spørsmålet er av "prinsipiell art", det handler om "forhåndsvurdering av plassering av industrielle anlegg i sin alminnelighet" (S.tid.1956:616). Han viser i sitt innlegg til at Årdal Verk har lovet effektiv rensing av gassen i flere år, men at erfaringene fra både Årdal og Sunndal viser at tiltakene ikke har fungert. Derfor "må en få en meget alvorlig frykt for at det i det i dag i det hele tatt ikke kjennes noen teknikk som gir noenlunde tilfredstillende fluoravrensing fra røkgass" (ibid.). Og dersom dette er den "nakne sannhet, ser det ikke rart ut for omgivelsene"(ibid.) ved eksisterende eller fremtidige aluminiumsverk. "Selv om en produksjon er aldri så lønnsom i øyeblikket, bør samfunnsmessige hensyn og tanken på fremtiden tilsi

¹³⁵ Dette er særlig tydelig i interpellasjonsdebattene i 1954 og 1956.

at man ikke får lov å forgifte hele bygder omkring seg" (ibid.:618). Det interessante her er at forurensingen blir fremstilt som et potensielt ukontrollert fenomen som kan føre til en uakseptabel samfunnsutvikling. Kritikken handler om at lite ønskelige fremtider kan bli utfallet av manglende politisk styring og kontroll.

I sitt svar til interpellanten argumenterer Statsråd Sjaastad med at de eksisterende reguleringene er tilstrekkelige. Han viser til at "skal man ha et moderne samfunn så må enkelte interesser vike til fordel for sterkere økonomiske interesser" (S.tid.1956:619). Statsråden fortsetter sitt innlegg med å argumentere for at den eksisterende Naboloven gir tilstrekkelig rettsvern for hvordan ulike hensyn blir ivare tatt. Han viser her til at denne loven gir berørte parter rett til å kreve en forhåndsvurdering slik "at eventuelle skadevirkninger på annen næring og på naturen blir tatt tilstrekkelig hensyn til". Han viser også til at "skjønnnet har endog mulighet til å bestemme at anlegget overhodet ikke tillates bygd dersom det finner at ulempene og skadevirkningene blir for store i forhold til nytten og betydningen av anlegget" (ibid.:620). Interpellanten svarer:

Borgen (Bondepartiet): [det er] på høy tid at det nå blir gjort noe for ad vitenskapelig vei virkelig å få det belyst og finne fram til forholdsregler.[...] La gå at lovgivningen vi alt har, kunne vært brukt i større utstrekning til å rette på disse tingene, hvis vi hadde hatt det vitenskapelige materialet vel tilrettelagt, og visst mer om det hele. Men [...] Vi må her komme fram til en langt mer vitenskapelig og teknisk fundert vurdering enn vi kan forutsette at en lokalt oppnevnt skjønnsrett kan foreta. (S.tid.1956:620)

Denne replikkvekslingen illustrerer hvordan problemet med de lokale skjønnsnemndene blir fremstilt som å være at de gjør sin vurdering uten et "objektivt" eller fast grunnlag. De skal vurdere enkeltsaken, og virkningen av den enkelte fabrikk for de som ber om skjønnsnemnd. Det er den lokale virkningen for berørte naboer som blir vurdert, ikke virkningene røyken kan ha for samfunnet. Denne kritikken mot de lokale skjønnsnemndene kan fortolkes som viktig for å gripe hva som kreves for å gjøre en sak til et samfunnsproblem og hvordan dette er sammenvevd med fakta i saken. For å være et samfunnsproblem, og således kunne gjøre krav på en felles kollektiv regulering – må fluorøyken ha noen egenskaper som gjør det både *nødvendig og mulig* å etablere en kollektiv regulering av dette objektet. Som vist i tidligere sitater var kritikken mot forslagene om å endre reguleringen på feltet rettet nettopp mot egenskapene til røykskader som fenomen. Kritikken viste til at røykens virkninger ville varierer fra sted til sted. Problemet man stod ovenfor ble dermed hevdet å ikke være røykens (universelle) biokjemiske virkninger, men samspillet mellom disse og de unike topografiske, klimatiske forholdene som røyken virket i.

Sitatet fra Borgen ovenfor gir et annet bilde av røykens virkninger. Han tar utgangspunkt i at man "ad vitenskapelig vei" faktisk kan finne frem til slike faste forholdsregler. Dermed kan vi si at det å etterspørre en vitenskapelig undersøkelse av røykens virkninger, kan forstås som viktig for å gjøre røyken til et fenomen med potensielt generelle samfunnsmessige virkninger. Dette kan forstås som et forsøk på å gi røyken faste eller "objektive" egenskaper. Røyken er da ikke bare et lokalt fenomen, men kan være et samfunnsproblem. Derfor er ikke røykskadene noe som kan løses med lokale skjønnsnemnder. Nye faste og generelle forholdregler trenger et grunnlag. Det må vises til "noe" som gjør det mulig å etablere slike regler. Fundamentet for generelle forholdsregler er vitenskapelig kunnskap "om det hele". Det blir ikke formulert eksplisitt i kritikken fra Borgen, men implisitt ligger det en forståelse av at vitenskapen gir en innsikt i problemets "natur" som vil gjøre det mulig å etablere generelle regler for hvordan røykskadeproblemet kan bli løst. I de debattene hvor saken blir betraktet som et samfunnsproblem er man opptatt av å bruke eksperter – omtalt som sakkyndige – til å vurdere hva slags konsekvenser ny industri kan få, *før* den bygges.¹³⁶ Dette er et avgjørende poeng for å gripe arbeidet med å gjøre røykskadene til et samfunnsproblem.

¹³⁶ Dette er også et tema i debatten om utvidelse av produksjonen i 1955, se særlig S.tid. 3472-3476.

Ut i fra et slikt perspektiv kan vi si at de to ulike beskrivelsene av hva objektet for regulering "er", er innvevd i hva slags politisk sak dette skal være. Det å avvise muligheten for at skadevirkningene av røyken kan avgjøres på forhånd, er både et utsagn om *hva vi kan vite* om røyken fra fabrikken og et utsagn om *hva slags politisk sak* dette er. Avvisningen innebærer at man gjør saken til et lokalt spørsmål, og til en sak hvor økonomisk kompensasjon i ettertid kan hevdes å være løsningen. En preventiv politikk forutsetter på den annen side både muligheten for å på forhånd kunne si noe om hvordan virkningene vil være, det er dette som gjør det politisk mulig å gi felles og "faste regler" for hvordan problemet skal reguleres. På den måten er altså kunnskapen og fakta om røykens faktiske virkninger innvevd i formasjonen av selve saken (lignende perspektiver kan finnes hos blant annet Marres 2007; Pellizzoni 2003). Derfor kan vi si at *både* den sosiale fortolkningen av røykens faktiske virkninger og en oppfatning om hva vi faktisk kan vite om denne, er avgjørende for sakens formasjon. Det bidrar til å forflytte saken fra å være et mindre problem som angår noen få enkeltindivider i en bygd i Sogn og til å bli et offentlig anliggende. En slik forståelse av skillet mellom personlige problemer og offentlige eller samfunnsmessige spørsmål kan også knyttes til mer klassisk sosiologisk litteratur (jf. Mills 1959). En mer filosofisk bidragsyter til forståelsen av hva som skaper offentligheten er den amerikanske filosofen John Dewey:

The characteristics of the public as a state springs from the fact that all modes of associated behavior have extensive and enduring consequences which involve others beyond those directly engaged in them. When these consequences are in turn realized in thought and sentiment, recognition of them reacts to remake the conditions out of which they arose (Dewey 1927: 27)

I Deweys termer kan altså det å innse virkningene av røyken bidra til å gjøre den til et offentlig anliggende, og en slik innsikt kan endre betingelsene som skapte dem. "The public consists of all those who are affected by the indirect consequences of transactions to such an extent that it is deemed necessary to have those consequences systematically cared for" (ibid.15-16). Det er i følge Dewey selve *innsikten i* at det finnes problemer som forbinder enkeltpersoner som skaper offentligheten slik han definerer den. Men hva vil det å "innse" innebære i denne sammenheng? Et viktig poeng i så måte er forskjellen mellom at det finnes vitenskapelig kunnskap om røyk fra aluminiumsfabrikker helt generelt, og hvordan denne kunnskapen faktisk blir gjort relevant i en politisk diskusjon.

Som diskutert tidligere var det ikke noe nytt at røyk fra aluminiumsfabrikken innebar fluorutslipp som kunne være skadelige for landbruket, og allerede i 1934 hadde vitenskapelige undersøkelser etablert at fluorrøyk var potensielt skadelig. Det illustrerer det generelle poenget om at kunnskap og vitenskapelige fakta ikke virker av seg selv. Aktører, i denne sammenheng stortingsrepresentantene, må gjøre dem relevante og arbeide for at de skal få betydning i den konkrete saken. Det var anvendt i den konkrete enkeltsaken at ekspertkunnskapens evne til å etablere disse forbindelsene mellom røyken og skaden på husdyr og skog ble politisk viktig. For relasjonen mellom Årdal Verk og bøndene var denne forbindelsen etablert i 1951 gjennom Biokjemisk institutt sine undersøkelser. Siden det akkurat her var snakk om en statseid bedrift ga dette Staten et særskilt ansvar. Denne forbindelsen spilte en rolle ved at stortingsrepresentanter kunne vise til at det "var slik det var". Det var en viktig del av grunnlaget for å gjøre saken til et politisk spørsmål i første omgang. Men politiseringen bygget også på at dette var en uønsket situasjon, en normativ vurdering av at det ikke burde være slik. Kritikken tok først utgangspunkt i enkeltsakene, den enkelte målingen av fluorkonsentrasjon og bøndene som er i det man mener er i en uholdbar situasjon. Det å koble disse enkeltsakene sammen til å bli et samfunnsproblem skjer gradvis og møter stadig motbør. Motbør både ved at sakene gjøres til unike enkelttilfeller; som resultater av tilfeldigheter ved klimaet akkurat dette året, som et midlertidig oppstartsproblem og ved at det blir slått tvil om røyken egentlig har skadelige konsekvenser.

Den oppslutningen som etter hvert skjer rundt at saken er et samfunnsproblem, skjer således gradvis og gjennom å vise til at problemet "er det samme" flere steder. Slik sett er det faktisk et potensielt motsetningsforhold mellom det å vise til en konkret vitenskapelig undersøkelse av enkeltsak (fluorutslippet i Årdal) – og det å etablere fluorrøyk som et generelt samfunnsproblem som krever en ny type regulering og kontroll. Ekspertkunnskapen er likevel viktig for å etablere en felles *kategori* for denne typen problemer, fordi den biokjemiske *måleteknologien* gjorde det mulig å etablere en kausal årsak-virkningskjede mellom fabrikker og skader på husdyr og vegetasjon. En virkningskjede som er generell og som har gyldighet utover enkelttilfellene. Det var disse måleresultatene som

stortingsrepresentantene kunne bruke for å vise til de faktiske skadene på de ulike enkeltstedene. Det at virkningene fra ulike fabrikker var "de samme" gjorde det derfor mulig å argumentere for at dette var et generelt fenomen som tilhørte en felles kategori, røykskader.

Når røykskadesakene ikke lenger blir definert som lokal og spesifikke, så blir de også et ansvar for kollektivet, og dermed også et politisk ansvar å forfølge og løse. Det som også synes å skje da, er at man begynner å snakke om problemet på måter som gjør at det kan løses. Og ikke av lokalt skildomskjøn, men som et samfunnsproblem. Argumentene i røykskadesakene dreier seg derfor mer mot den offentlige reguleringen. Hvor generelle regler for å håndtere problemet, "et offentlig kontor" og "et sted å henvende seg" ble vektlagt (Røykskadekomiteén 1958:59). I debatten hvor Stortinget ble enig om å be regjeringen om å vurdere å opprette en Røykskadekommisjon konkluderer eksempelvis interpellanten sitt innlegg med at denne saken representerte et samfunnsproblem, og ikke bare et problem i Årdal eller Sunndal.¹³⁷ Derfor mente han at man burde oppnevne en kommisjon:

Anders Johanneson Bøyum (V): Stortinget vil be Riksstyret om at det snarast råd vert oppnemnd ein kommisjon av kvalifiserte og upartiske medlemmer som straks kan taka opp ei systematisk etterrøykjing av kva som kan gjerast for å hindra at røyk, gass og støv ved ymse slag verksemder kan verte helse- og livsfarlege for menneske og dyr, og eventuelt koma med framlegg om turvande lovreglar (S.tid.1955:1099)

Forslaget fikk bred oppslutning av de som tok ordet i debatten. Statsråden konkluderte med at dette var "et omfattende og komplisert spørsmål" som "bokstavelig talt rekker langt videre enn røyken i Årdal". Det var derfor "behov for en offentlig kontroll på dette feltet". Men for å kunne få til dette trengte man å etablere en "sakkyndig instans som kan foreslå de nødvendige virkninger av eventuelle skadevirkninger" i tillegg kunne det bli aktuelt med "visse suppleringer av de gjeldende lovbestemmelser" (Statsråd Sjaastad, S.tid.1955:1098-1099). I debatten blir det blant annet vist til at man nå "bør gjera noko for å vera tryggare i framtida" (Kjell Bondevik, S.tid.1955:1101).¹³⁸ Problemene man har fått "bør granskast meir grundig enn før og verta avgjerande for plasseringa av visse smelteverk i framtida"(ibid.). Det blir blant annet vist til at man bør "finna frem til det som ein kan seia er den absolutte sanninga i det spørsmålet som skal granskast" (Knut Ytre-Arne, S.tid.1955:1102).¹³⁹

Det synes klart at denne vendingen mot de sakkyndige og det å ta i bruk den kunnskapen som finnes blir koblet til muligheten for å ta beslutninger som kan redusere skadevirkningene. Der er slik knyttet til muligheten for å kontrollere hvilke potensielle fremtider man skaper gjennom politiske vedtak.

¹³⁷ Denne saken var opprinnelig formulert som en interpellasjonsdebatt knyttet til oppfølging av at bøndene måtte legge om driften i Årdal (se diskusjon på side 120). Det var ansett som viktig at de berørte bøndene tilpasset seg de nye forholdene. Landbruksdepartementet hadde derfor ansatt en forsøksassistent, Arne K. Sterten, for å drive med "forsøks- og rettleidningsarbeide med formål å minske eller råde bot på røykskadene" (S.tid.1955:1095). Sterten var "klimatolog og hadde studert luftpollusjonsproblemet i andre land" (ibid.). Sterten hadde snart funnet ut at det var lite kunnskap om hvordan fluor påvirket ulike planteslag på ulik måte og at arbeidsoppgavene hans manglet "ethvert reelt grunnlag"(ibid.). Problemet var at han ikke kunne veilede bøndene i hva de burde dyrke, dersom han ikke visste hvordan ulike planteslag reagerte på fluor. Derfor ville han sette i gang forsøk med å dyrke ulike planter i Årdal. Sterten kom etter hvert i konflikt med Landbruksdepartementet som ikke mente at han skulle drive med "studier av kompliserte vitenskapelige problemer" (ibid.:1097). Konflikten endte med at Sterten sa opp stillingen, og i den anledning ble saken tatt opp som en interpellasjon i Stortinget, fremmet av Bøyum fra Venstre.

¹³⁸ Kjell Bondevik fra KrF som er sitert her, var onkel til Kjell Magne Bondevik, også KrF, som ledet to koalisjonsregjeringer mellom 1997 og 2005.

¹³⁹ Dette sitatet er for øvrig en kritikk mot den konflikten med forsøksassistent Sterten som er nevnt i note 137. Interessant nok viser representanten til at det er viktig at "verket kan ikkje få større innverknad på korleis desse forsøk skal drivast, forsøka må drivast nøkternt og objektivt utan annan tanke enn at her skal ein koma til botnar i det spørsmålet det gjeld. Det meiner eg er nokså turvande"(Knut Ytre-Arne (V), S.tid.1955:1102). Utsagnet kan forstås i lys av at forsøksassistent Sterten mente at en del av problemet var at kostnadene med arbeidet hans skulle dekkes av Årdal Verk, og at dette var bakgrunnen for at de forsøkene han ville sette i gang hadde blitt stoppet. Poenget til representanten er altså slik jeg tolker det at forskningen ikke hadde frie vilkår og var blitt "politisert".

Derfor er dette behovet for å kontrollere hva slags potensielle fremtider man skaper basert på en idé om at man skal unngå en utvikling man ikke ønsker – en fare. Jeg mener at dette kan beskrives som en ny *handlings- eller beslutningshorisont* i den politiske diskusjonen, og at et helt sentralt punkt i denne er det politiske ønsket om å kontrollere forurensning og virkninger på miljøet.

I røykskadedebatten utover på 1950-tallet er det imidlertid i liten grad slik at denne handlingshorisonten er direkte relatert til det å beskytte "naturen" i en eller annen forstand. Det synes mer riktig å si det slik at forurensning blir anerkjent som et samfunnsproblem som bør reguleres og kontrolleres, men årsaken til at dette er viktig bli først og fremst av flertallet på Stortinget knyttet til de økonomiske virkningene av forurensning. I debatten hvor man blir enig om å sette ned en Røykskadekommisjon så skjer det for eksempel med eksplisitt henvisning til samfunnsøkonomiske størrelser:

Anders Johanneson Bøyum (V): Det kan knapt byggjast eit hus av private i strid med helseføresegner. Men det finst ikkje føreseger som kan hinder ei verksemd i å forgifta både folk og fe, når dette er ei fylgje av ein produksjonsprosess. Eg har teki fram tilhøva i Årdal for di dei er spesielt aktuelle, men det er slett ikkje mi meining at det er berre i Årdal at det finst helseskadeleg røyk og gass. [...]Skal me få den materielle framgangen i næringsliv og levestandard som me alle ynskjer så må denne framgangen i stort mon verta tufta¹⁴⁰ på ei stadig vidare utviding og utbygging av industri. Det er då ei plikt for samfunnet å skape slike tilhøve at den etter kvart større parten av det norske folket som vert knytt til industrien, får trygge og trivelege arbeidsvilkår. (S.tid.1955:1097)

Her vises det eksplisitt til "den materielle framgangen i næringsliv" og behovet for å videreføre denne som begrunnelse for hvorfor røykskadene må reduseres. Saken handler i liten grad om natur, men om hvordan arbeidsvilkår og helsen til folk og fe er viktig for den "materielle framgangen". Det ser altså ut til å være en bevegelse i kritikken av saken – fra en kritikk basert på tradisjonell verdsetting, til en verdsetting som slutter seg til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Det ser ut til at det er denne industrielle og markedsbaserte verdsettingen som gjør forurensningsproblemet stort og viktig nok til at det trengs en sakkyndig kommisjon. Også etter at Stortinget har vedtatt at man skal opprette en Røykskadekommisjon er denne tendensen tydelig. Kritikerne viser etter hvert i mindre grad til at røykskadene må unngås for å ta vare på det tradisjonsrike gårdsbruket og de viser mer til de målbare økonomiske konsekvensene skadene har fått eller kan få for jordbruket.

Langeland (Bondepartiet): Det er store verde som står på spel.[...][Sunndal] har nær på 600 skyldsette bruk, over 10000 mål dyrka jord, forutan beite. Det er 30000 mål skog, derav 10000 mål fure- og granskog[...] Denne ungsbogen er nå heilt øydelagd[...] Det er 1800 storfe og 3000 sauer der, og dei står no i fare for å verte sjuke.(S.tid.1956:624)

Engan (Bondepartiet): Skal f. eks. de vordende agronomer bli nødt til å ta med fluorskadene i sine beregninger når de skal lage en driftsplan[...] Skal vi reise et aluminiumsverk i Mosjøen for å vinne 200 arbeidsplasser og så kanskje vi skal tape 2000? [...] (S.tid.1956:625)

Det er i mindre grad tradisjon som verdsettes i denne argumentasjonen, og i større grad de økonomiske konsekvensene for samfunnet. Det vises til de samfunnsøkonomiske konsekvensene og til arbeidsplasser som kan gå tapt, også matproduksjon nevnes i en del innlegg. Sitatene ovenfor er hentet fra en interpellasjonsdebatt om det planlagte aluminiumsverket i Mosjøen, som hadde ordlyden:

Er det i forbindelse med Elektrokjemisk's planer om aluminiumsverk i Mosjøen skaffet tilstrekkelige garantier for at jordbruk og skogbruk i Vesndalføret ikke vil bli utsatt for de samme røykskader som i Årdal og Sunndal? Er det tatt opp arbeid for gjennom lovgivning eller på annen måte å sikre en grundig forhåndsvurdering av plasseringen av storindustrielle anlegg slik at eventuelle skadevirkninger på annen

¹⁴⁰ "verta tufta" betyr å være basert på.

næring og på naturen blir tatt tilstrekkelige hensyn til? (S.tid.1956:615, spørsmålet er stilt av repr. Borgen, Bondepartiet)

Interpellanten etterlyser tilstrekkelige "garantier for at Vefsn ikke lider samme skjebne som Årdal og Sunndal" (S.tid.1956: 616) og kobler det til at man må gjøre noe "for ad vitenskapelig vei virkelig å få det belyst og finne forholdsregler" (ibid.: 621). Det gjøres altså en kobling mellom det å gå "vitenskapelig" til verks og å kunne gi "garantier" for skadevirkningene.¹⁴¹ Denne koblingen blir diskutert i debatten: "Det finnes vel ikke noen som med sikkerhet kan si at en slik bedrift ikke vil føre til skader av noen art" (Remseth (AP), S.tid.1956: 622). Selv om man anerkjente at det var "meget store almene interesser som tilsier at man skal søke å hindre aluminiumsproduksjon [fra å] medføre større skader enn høyst nødvendig" (Evensen (AP), S.tid.1956:627) så ble dette fra de fleste representantene utenom Bondepartiet forstått som et relativt spørsmål. Det handlet ikke om å utelukke skadevirkninger, men om å finne "de mest effektive metoder for å få redusert fluorutviklingen" (ibid.). Diskusjonen går således på om man, nå som man vil gå vitenskapelig til verks og skal gjøre en forhåndsvurdering, kan forvente å vite sikkert hva som kan skje. Kan man forlange garantier for at det ikke skjer noen skader, eller er dette (fremdeles) å betrakte som en interesseavveining mellom mulige skader og mulige fordeler?

Leirfall (Bondepartiet):[...]Jeg vil seia til hr. Evensen at vi må vega spørsmålet om kor mange som blir sysselsette ved Verket, mot kor mange som blir som eventuelt kan bli arbeidsledige i jordbruket i Vefsnaldalen. Dei to ting må vegast mot kvarandre og det er nettoresultatet vi må sjå på (S.tid.1956:629).

Det interessante her er dermed at også Bondepartiet knytter an til en argumentasjon hvor det å gå vitenskapelig til verks kan bidra med et rasjonelt grunnlag for å maksimalisere antall arbeidsplasser. Mer eller mindre implisitt blir da det som blir verdsatt arbeidsplassene. I denne sammenheng blir dette argumentet også knyttet til de spesifikke forholdene – til forholdene i akkurat i Vefsnaldalen. Dermed ser denne argumentasjonen fra Leirfall fra Bondepartiet også ut til å gjøre det mindre tydelig hvorfor forurensingen i seg selv bør unngås. Interpellanten sitt spørsmål ser ut til å legge vekt på at man må ta "tilstrekkelig hensyn til" naturen. Og implisitt – dette – de andre typene næringsliv og natur kan bli tatt for lite hensyn til.

Så mens det ser ut til å ha vært virksomt å gjøre den samfunnsøkonomiske skaden av fluor viktig for å få løftet saken opp til å bli et samfunnsproblem, så ser denne verdsettingen ut til å legge begrensinger for hvordan tradisjonelt jordbruk eller natur kan verdsettes. Som antydnet i sitatet fra Leirfall ovenfor kan da en vitenskapelig analyse brukes til å utforske hva som fører til flest arbeidsplasser. Verdsettingsgrunnlaget i en slik begrunnelseslogikk er dermed ikke (økt) hensyn til natur i seg selv, eller bondenæringen, men arbeidsplasser. Selv om "natur" er nevnt i interpellasjonsteksten så handler debatten ikke om natur. Debatten handler om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en bruk av natur og om disse kan avgjøres på forhånd. Imidlertid er det viktig i debatten at skader på natur kan måles, gjennom tapte inntekter for de som lever av husdyrhold og skogbruk, og gjennom tapte arbeidsplasser. Det verdifulle, det som må beskyttes er imidlertid ikke natur, den spiller en indirekte rolle gjennom at den gir et grunnlag for næringsvirksomhet. Den er derfor ikke irrelevant, men representerer heller ikke i seg selv (i egenverdi) en grunn som er tungtveiende nok for å alene avgjøre hvordan man bør handle.

Forskjellen mellom posisjonen til Bondepartiet og de andre representantene på Stortinget ser dermed ut til å være hvor tungt "de andre hensynene" og "naturen" skal veie. I lys av rammeverket til Boltanski og Thévenot (2006:193-203) er formatet til relevante bevis i en testsituasjon som er basert på markedets verdiorden, relasjoner som kan måles i monetære verdier. Det sentrale er ikke hvorvidt

¹⁴¹ En tilsvarende kobling blir gjort i debatten om utvidelse av produksjonen ved Årdal og Sunndal i 1955 (Særlig S.tid.1955:3475), men dette blir i liten grad diskutert i den debatten.

man tar vare på natur i seg selv, men hvorvidt man tar tilstrekkelig vare på natur til at man ikke "går i minus". Det er en kost-nytte kalkyle som blir lagt til grunn hvor naturens verdi må oversettes til andre størrelser som er relevante i et slikt verdsettingsregime. Et slikt blikk på kritikken fra Bondepartiet får også frem at den ikke synes å være basert på en alternativ "grønn" verdiorden. Den bygger ikke på en alternativ verdsetting med alternative testkriterier. Relasjonene mellom mennesker og natur blir definert gjennom hvor mye de ulike formene for bruk av naturressurser kan gi i avkastning – i form av arbeidsplasser og monetære størrelser. Kritikken som fremmes i debattene kan derfor sies å ha en korrigerende-, og ikke radikal-, karakter. Den er korrigerende fordi den tar utgangspunkt i markedets- og den industrielle verdiorden. Den ser med andre ord ikke ut til å representere en ny "grønn" verdiorden, men den gjør likevel de ulike formene for bruk av naturressurser relevant ved å vise til hvordan disse kan komme i konflikt med hverandre. Det som strukturerer debatten er de etablerte formålene med norsk nærings- og industripolitikk. Å vise til natur slik det skjer her ved slutten av 1950-tallet innebærer således ikke å transformere saken til et spørsmål om å beskytte naturen og ser i mindre grad ut til å handle om å gjøre helt nye forhold relevante i utformingen av dette politiske feltet. Det er en mer forsiktig kritikk som hevder at man også, som et tillegg, må ta slike hensyn.

Kritikken som vokser frem er muliggjort ved den vitenskapelige måleteknologien og at denne gjøres politisk relevant. Det er evnen til å måle utslippene fra fabrikken, til å definere hvor høye fluorkonsentrasjoner som medfører at husdyr blir syke og skogen dør, som gjør det mulig å vise til at disse utslippene kan skade jordbruket. Diskusjonen ovenfor antyder hvordan det å vise til at slike skader på natur er et potensielt samfunnsproblem, ikke nødvendigvis impliserer at det er natur i seg selv som skal beskyttes og at det er naturen som blir verdsatt. Den vitenskapelige måleteknologien har imidlertid betydning ved at den skaper et argumentasjonsrom, den gjør det mulig for stortingsrepresentantene å gi en representasjon av natur i den politiske debatten. Måleteknologien kan således hevdes å skape et rom for argumenter knyttet til potensielle skader i fremtiden, en ny beslutningshorisont. En slik beslutningshorisont er ikke nødvendigvis knyttet til at man skal forhindre naturskade, men kan like gjerne knyttes til et spørsmål om netto endring av arbeidsplasser.

Et annet trekk ved den utviklingen som så langt er kartlagt, er knyttet til sakens *temporalitet*. For det første kan vi si at saken fikk en ny form for temporalitet når politikken ble orientert mot å kontrollere fremtidens natur heller enn å kompensere for skadet natur. Denne endringen i temporalitet er både knyttet til hva slags natur som er et objekt for politikken, og politikken generelle orientering. Den naturen som blir et objekt for politikken er *fremtidens* natur. Dette er et annet naturobjekt enn det som gjøres relevant når politikken er orientert mot å måle og kompensere for allerede påført skade. Naturen får en fremtid og blir gitt en annen form for temporalitet. Den politiske debatten som omhandler hvordan skade på natur skal unngås i fremtiden forholdet seg til et naturobjekt som må kunne kalkuleres og beregnes. Dette er en natur som potensielt sett kan bli et objekt for politisk styring.

Politikken ser dermed ut til å bli orientert mot fremtiden, det er et sentralt spørsmål hva slags fremtidig natur en politisk beslutning kan medføre. Det som da også blir et spørsmål er temporaliteten til de politiske beslutningsdebattene, og temporaliteten til de prosessene som produserer fakta om fremtidens natur. Den videre analysen om hvordan saken utviklet seg fremover mot 1970-tallet vil gi flere svar på dette. Det som så langt kan påpekes er at utviklingen av en ekspertkunnskap som er relevant for de politiske debattene har en langsom og gradvis utvikling. Vi har sett at skadevirkningene av fluor ble vitenskapelig kjent rundt 1930-tallet, at skadevirkningene knyttet til de bestemte kontroversielle fluorutslippene ble etablert rundt 1951. Endringene i den politiske debatten ser ut til å skje hurtigere, i løpet av noen få år på 1950-tallet.

Analysen så langt er også viktig for avhandlingen fordi den har synliggjort hvordan politisk argumentasjon og vitenskapsbasert ekspertkunnskap er sammenvevd. Det er ikke gitt at vitenskapen spiller en betydning bare fordi den kan gjøre noe, den må få en plass og gjøres relevant i politiske prosesser for å få en slik betydning. Vitenskapen får ikke et slikt rom bare med utgangspunkt i hva den kan gjøre rent vitenskapelig (hva slags kunnskap den har eller kan gi), plassen den blir gitt er avhengig av hva den kan gjøre med saken rent politisk. Og dette er med nødvendighet avhengig av den politiske definisjonen av saken – om saken er en lokal næringskonflikt eller et problem ved samfunnsutviklingen. På den annen side kan vi si at kunnskap om fremtiden, om fremtidige

konsekvenser av vedtak som enda ikke er gjort, på lengre sikt nettopp har fått en stor plass i politiske prosesser. Argumenter for å beregne hvilke konsekvenser et tiltak kan få, for både folks helse og natur, blir ikke lengre avvist som utenkelige, men kom på tidlig 1980-tall til å bli et lovfestet krav. Slik sett blir vitenskapen i seg selv etter hvert en teknologi for å produsere politiske saker på en helt annen skala enn det denne enkeltsaken så langt har vist. Det å gi vitenskapelige analyser stor plass bidrar til å produsere det Asdal (2004) har kalt regjerlig natur, som også innebærer en "taming of chance" slik Ian Hacking (1990) har beskrevet det. Det sentrale er forventningen eller kravet om vitenskapens prediksjonsevne. Ved å forfølge røykskadesaken videre inn på 1960- og 70-tallet kan vi utforske om saken ble påvirket av at måleteknologien ble en del av det saken handlet om. Hva slags form får så saken da? Kan vi si at gjennomslaget for at kunnskap om konsekvenser i fremtiden *alltid* er relevant i politiske spørsmål innebærer en overgang til en ny politisk modus, en prediksjonsmodus? Dette er tema for neste del.

4.4 Røykskadesaken som industrisak

Gjennom opprettelsen av Røykskadekomiteen i 1956 kan vi si at røykskadesaken var blitt definert som et samfunnsproblem. Dette var nå et problem som skulle kontrolleres med samfunnets midler og ikke avgjøres ved privatrettslige tvister. I årene etter at komiteen ble nedsatt er det ikke debatter om røykskader i Stortinget.¹⁴² At det er lite debatt er forståelig. Man er jo enig om at dette er et problem. Siden Stortinget også var enige om at det å finne frem til en egnet regulering av problemer ville kreve kjennskap til problemet – sakkyndighet – så kan det forstås som at man avventet hvilke løsninger kommisjonen ville foreslå. Vi kan kanskje si at saken ble tatt hånd om av de sakkyndige og slik sett forflyttet seg fra stortingssalen til det saklige utredningsrommet. Det som skjer med saken i dette utredningsrommet er viktig fordi det er her sakens fakta skal kobles med et forslag til en ny regulering av røykskader. Arbeidet til røykskadekommisjonen kan således betraktes som det jeg har omtalt som et forminvesteringsarbeid (Thévenot 1984). Oppdraget var å etablere en sosial konvensjon, i lovs form, om hvordan røykskadene fra nå av skulle reguleres.

Saken dukker opp igjen i mitt datamateriale på begynnelsen av 1960-tallet i form av et forslag til endring av Naboloven av 1887. Grunnlaget for lovforslaget var Røykskadekomiteens rapport fra 1958 (Røykskadekomiteen 1958). I paragraf 19 i den nye Graneloven ble det etablert en konsesjonsordning. Et nytt Røykskaderåd skulle fra nå av regulerer *retten til* å slippe ut skadelig røyk (Ot. prp. nr. 24 (1960-61)). Røykskaderådet ble opprettet ved kongelig resolusjon i 1961 og årsmeldingene rådet blir fra 1963 av lagt frem som egne stortingsmeldinger. Disse fikk som hovedregel en relativt knapp behandling av stortinget. De ble tatt til etterretning, enstemmig vedtatt, og om noe – så ble det i Stortinget påpekt at det burde bli bevilget mer penger og menneskelige ressurser til denne "viktige oppgaven".¹⁴³

I disse korte stortingsdebattene skjer det svært lite. De fremstår som rutine. De kan imidlertid også leses i lys av hvordan de er annerledes enn debattene på 1950-tallet. Lest slik, som en beretning om historisk endring, er de interessante fordi det synes å ha skjedd en endring i hva slags sak Røykskaderådet arbeidet med. Grunnlaget for denne endringen synes å ligge i Røykskaderådets egen beskrivelse av arbeidet det utførte. I den første stortingsmeldingen om rådets arbeid står det:

¹⁴² Stortinget behandlet for øvrig en sak om en større utvidelse av aluminiumsproduksjonen i Årdal i 1958. Utvidelsen fikk enstemmig oppslutning. Et mindretall fremmet et tilleggsforslag om at "Det må ydes full erstatning med årlige regulerbare beløp for påført skade som følge av anleggene i Årdal" (innst. S. nr. 114(1958):195). Når flertallet ikke sluttet seg til denne formuleringen handlet det om at de mente at Verket hele tiden hadde gjort nettopp dette. Og fra mindretallet ble det understreket at dette bare var ment som en "presisering" av at "vederlagsspørsmåla må ordnast greitt" (Leirfall (Bondepartiet), S.tid.1958:1232).

¹⁴³ Rådet la frem sin første melding om virksomheten som Stortingsmelding 56 (1962/63). Deretter er det årlige behandlinger av slike meldinger i Stortinget. Se appendiks I, kap 4, del A for oversikt.

Etterhvert som det ble bygd ut nye industrianlegg dukket det opp luftforurensingsproblemer som man tidligere ikke hadde forutsett. [...] [Disse] var av den art at de bestemmelser man hadde i den gamle nabolov og i sosiallovene ikke ga noen tilfredstillende eller hensiktsmessig vern for de interesser som ble rammet av forurensningen (St. meld. nr. 56(1962/63):1).

Her omtales ikke lenger problemet som et røykskadeproblem, men som et spørsmål om luftforurensning. Denne endringen av *problemkategorien*, fra skader forårsaket av røyk til forurensning av luft, kan knyttes til det mandatet røykskadekomiteen hadde fått, hvor oppgaven var å behandle nettopp "forurensning av luft" (jf. Røykskadekomiteen 1958:5-7). Inntrykket er altså at saken ble rekonfigurert i gjennom røykskadekomisjonens arbeid. Fluorutslipp fra aluminiumsfabrikkene var nå knyttet til en mer *generell kategori* av "luftforurensning". Det er arbeidet med å løse luftforurensningsproblemene som blir diskutert når Stortinget nå diskuterer saken. I debatten om den første stortingsmeldingen blir det fremhevet av mange representanter hvor viktig samfunnsarbeid dette er. Dette står tydelig i kontrast til diskusjonen om uheldige lokale konsekvenser i det hele tatt fantes som dominerte debattene fra det meste av femtitallet. På den måten kan vi si at saken i seg selv var blitt etablert som faktisk og eksisterende. Og ikke hvilken sak som helst, det var en sak av stor samfunnsmessig betydning:

Berge Helle Kringlebotn (V): Jeg vil peke på at saker som går inn under rådets alminnelige virkeområde, har en til dels meget stor økonomisk og sosial betydning, og vil i denne forbindelse spesielt nemne arbeidet med kontrolltiltak med fluorrøyk fra aluminiumsverk (S.tid.1963:4087)

Olaf Fredrik Watnebryn (AP): [...] helsemessig og økonomisk vil [det] få en stadig voksende betydning at man tar fatt på disse problemer, og på en langt mer omfattende måte enn vi hittil har vært innstilt på å gjøre det. Det henger selvfølgelig saman med at under den voksende industrialisering – og ikke minst gjelder smelteindustrien – vil forurensningen på grunn av røyk få et stadig økende omfang[...] Det er en felles oppgave, en samfunnsoppgave, å søke å avbøte de etter hvert ganske betydelige uheldige virkninger som i mange tilfeller forårsakes av røyk (S.tid.1963:4088)

Mange av debattene fremstår slik som årlige påminnelser om at det arbeidet Røykskaderådet nå skulle utføre var viktig. Og dette arbeidet var viktig av helsemessige, sosiale og økonomiske årsaker. I den grad det var uenighet handlet den først og fremst om at Røykskaderådet trengte mer ressurser for å kunne håndtere mengden med konsesjonssaker. Å få kontroll med luftforurensningene var nødvendig for å sikre utviklingen av et godt norsk samfunn. Selv om debattene mellom 1963 og 1975 inneholder lite debatt er de lest kronologisk således også en beretning om etablering av et nytt politisk felt – om luftforurensning. I løpet av denne tiårsperioden blir arbeidet med dette feltet dessuten i økende grad omtalt som et "økonomisk spørsmål", både ved at utslippene skyldtes økonomisk aktivitet fra samfunnsviktig industri og ved at utslippene kostet penger å redusere.

Per Hysing-Dahl (H): Det vi trenger er en nøktern avveining og vilje til omprioritering. Grunnlaget for avveiningen må etter mitt skjønn være forståelsen for at å bringe forurensningene under kontroll først og fremst er et økonomisk spørsmål. Fortsatt økonomisk vekst er nødvendig for at vi kan få midler til å løse disse krevende samfunnsoppgavene, og fortsatt økonomisk vekst vet vi er avhengig av fortsatt industriutbygging. (S.tid.1970:2629)

Diskusjonen i disse debattene handlet også i liten grad direkte om natur. De handlet primært om samfunnets evne og vilje til å kontrollere "forurensning" omtalt som samfunnsproblem. Og når problemet diskuteres, er både problemet og løsningen knyttet til det som skjer i "industrien" eller i fabrikkene. Beskrivelse av saksforholdene som dominerer disse debattene kan kanskje kort oppsummeres som at røykskadesaken ble forstått som økonomisk og teknologisk problem. De relativt knappe Stortingsdebattene om røykskaderådets årlige rapport gir i mindre grad grunnlag for å forstå hvorfor saken fikk en slik omdreining.

Det er i prosessene rundt røykskadekommisjonen og arbeidet til Røykskaderådet at jeg med støtte fra Asdal vil nøste opp disse endringene (Asdal 2004:særlig kapittel 3 til 5; 2011:særlig kapittel 2 og 3).¹⁴⁴ Dette vil tydeliggjøre hvordan en særskilt form for ekspertkunnskap – sakkyndighet – fikk en sentral plass i debattene og bidro til å omforme den og gjøre den til et teknisk-økonomisk spørsmål. Dette er viktig fordi det vil tillate oss å forstå litt mer av det som skjer når natur til en viss grad bringes inn i stortingsdebattene på slutten av 1960-tallet og 1970-tallet.

4.4.1 Røykskadekommisjonen og etableringen av et rom for regulering av industri

Et av Asdals hovedpoenger er at røykskadesaken blir transformert som en sak for industrien gjennom kommisjonens arbeid. Og dette handler om en dypere transformasjon enn at saken ble plassert under Industridepartementet, det handler om hva saken ble fremstilt som å handle om og hva som ble vurdert som verdifullt og relevant i utformingen av en konsesjonsordning. Kommisjonen viste til at det "hele vårt samfunn i dag er avhengig av industrien og etter alt å dømme vil bli det i enda høyere grad i tiden framover" (Røykskadekomitéen 1958:48). Med henvisning til den gamle Naboloven ble det påpekt at en konsesjonsordning burde etableres fordi det "er ikke tilfredsstillende at samfunnsviktige industriplaner som kanskje både Regjering og Storting har gått inn for, skal kunne strandre på et naboskjønn"(ibid.). Slike mer lokale hensyn burde ikke få stor betydning: "Når samfunnet ikke kan unnvære industrien, kan det heller ikke pålegge den vernetiltak som den ikke makter økonomisk"(ibid.).

Asdal påpeker at saken dermed kom til å bli knyttet til en "nasjonal industripolitisk sammenheng" (Asdal 2004:85). Saken ble knyttet til industrien heller enn miljøet. Konsesjonsordningen som ble innført skulle for eksempel kun gjelde for nye anlegg, mens eksisterende anlegg kunne fortsette uten å søke om konsesjon for å slippe ut røyk. Ordningen handlet om å utvikle industrien, om å få en bedre og mer nyttig og fremtidsrettet industri som var samfunnsnyttig. Heller enn en "grønn bølge" handlet dette om å utvikle industrien, og etableringen av Røykskaderådet kan forstås som uttrykk for etablering av en "arena for norsk industripolitikk, et sted der industrisaken utvides, til å *også* å gjelde røykskadesakene – eller det vi ville sagt i dag: forurensningssakene" (Asdal 2011:63). Et interessant aspekt ved Røykskadekommisjonens arbeid som understøtter denne tolkningen er, begrepet om fagkyndig og sakkyndighet. I oppnevningen av Røykskadekommisjonen heter det:

Industridepartementet vil foreslå at komiteen oppnevnes med 8 medlemmer med følgende fagkyndighet representert: 1 medisinsk fagkyndig, 1 veterinærmedisinsk fagkyndig, 1 biokjemisk fagkyndig, 1 jordbruksfagkyndig, 1 representant fra arbeidstilsynet, 2 industrikyndige, 1 jurist med dommer praksis, som foreslås oppnevnt som komiteens formann. Det forutsettes at komiteen får bemyndigelse til å engasjere, foruten sekretær, også spesialkyndige som den ønsker å rådføre seg med, da det vil være vanskelig å få en relativt fåtallig komité så allsidig sammensatt at den vil kunne dekke hele registeret av spesialsakkyndighet på alle områder som komiteens undersøkelses- og utredningsarbeid vil komme til å omfatte. (Røykskadekomitéen 1958:6)

Det er altså ikke eksperter eller en vitenskapelig ekspertise som skal få plass i dette rådet, det ser heller ut til å være tale om en kategori med kyndige som i større grad vektla en "praksis-dimensjon" (Asdal 2004:97). Det var *kjennskapet* til saken som var sentralt, og fordi dette var en industrisak var det også viktig å ha med representanter fra industrien. Det var ledelsen og ingeniørene i bedriften som visste noe om det saken ble definert til å handle om, de teknisk-økonomiske forholdene ved bedriftene som for eksempel kostnadene ved nye rensetiltak og hvilken type teknologi som var mulig å installere for å redusere utslippene. De berørte bøndene og arbeiderne på fabrikkene ble til forskjell definert som part i saken og ble ikke representert i rådet (Se Asdal 2004a:100-104, 2011:63-66). Sitatet under illustrerer hvordan kommisjonen omtalte de berørte partene:

¹⁴⁴ Asdal har behandlet dette spørsmålet i sin doktorgradsavhandling fra 2004(Asdal 2004a). I boken fra 2011 gir hun en mer kortfattet versjon av den samme analysen.

Det er forståelig at de som rammes av alvorligere røykplager reagerer sterkt, ikke minst når det hender i områder som tidligere har vært uberørt av industri. De ser sin tilvante tilværelse truet og føler det lett slik at deres interesser unødig og urimelig ofres til fordel for en mektigere motpart. Det de skadelidte kanskje mest savner i en slik situasjon, er et offentlig, sakkyndig organ som de kan henvende seg til med sine vanskeligheter - et organ som kan sørge for at skadene og plagene blir betryggende undersøkt og påse at bedriften gjør det den kan for å begrense ulempene. Når det gjelder bedriftene, er det ikke grunn til å tvile på at de aktivt søker å motvirke røykplagen - og i mange industrier er gode resultater oppnådd. Det ligger vel imidlertid i sakens natur at bedriftene i første rekke må ha sin produksjon for øye og at bedriftens og omgivelsenes interesser i blant kan krysses. [...] Etter komiteens oppfatning vil det også være i industriens interesse at det etableres offentlig kontroll med forurensningskildene og at et uavhengig, sakkyndig organ aktivt kan ta del i arbeidet med å motarbeide luftforurensningene og medvirke ved undersøkelse av skader og plager som det klages over. (Røykskadekomiteen 1958:49).

Så mens saken opprinnelig hadde handlet om nettopp de berørte, og i Stortingsdebattene særlig om bøndene, så ble den i Røykskadekommisjonen transformert til en sak for industrien og til et spørsmål om de teknisk-økonomiske forholdene. Til dette kan man kanskje innvende at de teknisk-økonomiske forholdene hadde vært en del av saken helt siden den første debatten i 1951. Men på det tidspunktet var industrien i konflikt med bøndene og påførte dem skade. Relasjonen mellom Verket og bøndene var det saken kretsen rundt. Røykskadekommisjonen skulle derimot avgjøre hvordan slike samfunnsproblemer mer generelt burde reguleres, og det var i den prosessen at industrien fikk en annen rolle i røykskadesaken. Asdal oppsummerer dette slik:

Dersom en ikke får med [...] at industri ikke ble etablert som en "interesse", men nettopp som en "sak", står en i fare for å miste en vesentlig side ved perioden, men også en vesentlig inngang til å forstå det spesifikke ved dette institusjonelle feltet, slik det kom til å bestå i hvert fall til 1970-tallet (Asdal 2004a: 98).

Hovedpoenget er altså at lokale hensyn og skadene som ble påført bøndene først og fremst ble definert som særinteresser. Konesjonsordningen skulle sørge for ivaretagelsen av allmenne samfunnsinteressene, og et vesentlig utgangspunkt her var at samfunnet var helt avhengig av industrien. Fordi man ønsket at industrien skulle fortsette å utvikle seg måtte man kreve kontroll med utslippene, men begrensningene måtte samtidig være innenfor det som var teknisk-økonomisk mulig.

Begrepet om "de sakkyndige" er også relevant i forhold til håndteringen av miljøproblemer i petroleumssektoren og i den videre utviklingen av miljøforvaltning. I røykskadesaken var de sakkyndige de som hadde relevant kunnskap om saken. Forståelsen av at dette var et industripolitisk spørsmål var også tett knyttet til den politiske forståelsen av problemet, illustrert gjennom sitater fra stortingsdebattene på 1950-tallet gitt tidligere i kapitlet. Asdal fremhever på dette punktet særlig at når begrepet om de sakkyndige kan knyttes an til en praksis-dimensjon, så er ikke det for å avskrive at kommisjonens arbeid delvis "vitenskapeliggjorde" saken. Problemet med å utelukkende forstå oppnevningen av en sakkyndig kommisjon slik, er i følge Asdal at en slik karakterisering forutsetter at "problemet lå der, og deretter ble grepet, av vitenskapen" (Asdal 2004:95). Videre hevder hun at en "slik begrepsliggjøring gjerne [innebærer] en todeling, med vitenskap på den ene siden, politikk på den andre. Mitt poeng er at slikt skille blir vanskelig å opprettholde når sakene nettopp blir til politikk gjennom lag på lag med teknisk-vitenskapelige etableringer av politikkområder og saker" (ibid.:96).

Dette er et perspektiv som også er relevant for å gripe hvordan reguleringen av petroleumsindustrien først tok form på 1970-tallet og senere ble videreutviklet, det gjelder også perspektivet på en "lagvis" oppbygning av politisk-vitenskapelige saksområder. Et tilknyttet, men vanskelig spørsmål, er forholdet mellom problemforståelsen i de politiske prosessene og hvem som representerer den sakkyndig ekspertisen. At de "sakkyndige" besatt en teknisk-økonomisk ekspertise samsvarer godt med forståelsen av problemet som jeg fant i analysen av de parlamentariske debattene. Den politiske forståelsen av konflikten som en "næringskonflikt", hvor økonomisk kompensasjon var det etablerte virkemiddelet, kan dessuten knyttes til rettsregler og praksiser med flere hundre år gamle røtter (Bugge 2010). På den annen siden kan det argumenteres for at sammensetningen av den sakkyndige kommisjonen var i "industriens interesse". Det var like fullt noe nytt som kom til, ved at man viste til at man burde ta i bruk vitenskapelig metoder for å belyse problemet.

Et viktig poeng i forlengelsen av dette er at de sakkyndige blir gitt status som "objektive" av de politiske aktørene. De skal sørge for "betryggende" undersøkelser. Men samtidig blir sakens natur, det saken egentlig dreier seg om, avgrenset. Derfor kan vi si at de sakkyndige representerer en *objektivitet med et ståsted*. Det objektive ståstedet i røykskadesaken ble fabrikkens produksjon. De kyndige var de som kunne noe om denne produksjonen, og som kunne endre den. Begrepet om objektivitet med et ståsted viser til at den objektive sakkyndige kommisjonen ble opprettet for å løse et politisk problem, som igjen var bygget på en politisk avgrensning av hva saken handlet om.

Rommet for en sakkyndig kommisjon ble skapt for å komme med konkrete løsningsforslag. Disse løsningsforslagene måtte imidlertid være relevante i forhold til det politiske handlingsrommet – hvilke reguleringer som det var oppslutning om. En mulighet, som ble foreslått og diskutert i stortingsdebatter på midten av 1950-tallet, var at man kunne stille absolutte krav til at røyken ikke skulle føre til skade for andre næringer eller natur. Man etterspurte for eksempel en "garanti" for at ikke skadevirkningene ved et planlagt aluminiumsverk ved Mo i Rana ble de samme som i Årdal (S.tid.1956:621). Dette kravet blir også koblet til at man nå må "ad vitenskapelig vei virkelig å få det belyst og finne forholdsregler" (Borgen, S.tid.1956: 621). Et slikt krav fikk ikke parlamentarisk oppslutning. Det ble istedenfor vist til hvor viktig fabrikkene var for arbeidsplasser og handelsbalansen, og flertallet mente at man måtte finne frem til en ordning som reduserte skadevirkningene samtidig som man opprettholdt og videreutviklet industrien innenfor akseptable rammer. At Røykskadekommisjonen forankret sitt mandat i tilknytningen til hva som ville fungere for industrien (eksempelvis argumentasjonen for en ny konsesjonsordning som regulerte retten til å slippe ut røyk), kan således også forstås ut i fra *hvilke reguleringer det var politisk rom for*. Forslagenes politiske relevans ble sikret gjennom at de var teknisk-økonomisk gjennomførbare. Dette kan kanskje forstås som at de sakkyndige ble gitt epistemisk autoritet over å behandle et politisk definert spørsmål: hvordan redusere skadevirkningene fra røyken uten å ødelegge for industrien?

Argumentasjonen for at den teknisk-økonomiske ekspertisen var sentral for å løse problemet har en interessant parallell til hvordan Oljevernrådet avviste at Miljøverndepartementet kunne spille en rolle for petroleumsutvinning på starten av 1970-tallet. Som vist i kapittel 3 ønsket Miljøverndepartementet å være med å utforme reguleringene på dette feltet, men ble avvist fordi Industridepartementet mente at en samfunnsnyttig utnyttelse av petroleumsressursene krevde teknisk ekspertise og innsikt. Det nære samarbeidet med petroleumsnæringen i utviklingen av forskrifter som regulerte aktiviteten kan også forstås som uttrykk for at petroleumsindustriens sak og samfunnsinteressene prinsipielt sett ble ansett som sammenfallende når det gjaldt hvordan mulige bivirkninger ble regulert.

Gjennom etableringen av et Røykskaderåd mener Asdal at det finner sted en ytterligere transformasjon av saken. Rådet fikk ansvar for et nytt forvaltningsområde – luftforurensingsfeltet. Fra starten av konflikten ved Årdal Verk i 1949 hadde Biokjemisk institutt spilt en sentral rolle ved at de hadde stått for målinger av fluorkonsentrasjoner. Instituttet var på denne tiden knyttet til landbruksdepartementet gjennom Veterinærhøyskolen i Oslo. Arbeidet med å kontrollere utslippene fra Årdal Verk hadde derfor vært koordinert av Landbruksdepartementet (Asdal 2004a: 115-118). Asdal viser hvordan instituttet på mange måter hadde vært engasjert av og arbeidet for landbruksinteressene og de berørte bøndene i denne saken. Instituttet hadde gjennomført målinger, ikke av hvor mye røyk som ble sluppet ut fra fabrikk, men av hvor høy fluorkonsentrasjonen var i gresset rundt fabrikk. Det var disse målingene som hadde forbundet Verket med skadene på husdyr og barskog. Instituttet hadde også hjulpet bøndene med å kontrollere fluorkonsentrasjonen i foret til kuene og aktivt vært del av de rettslige prosessene som ga bøndene kompensasjon for skadene de ble påført (ibid.: 117-121).

Ved etableringen av Røykskaderådet ble det besluttet av Biokjemisk institutt ikke lenger skulle ha ansvar for disse målingene. Dette ansvaret ble istedenfor overført til avdeling for analytisk kjemi ved SINTEF. Dette oppdragsforskningsinstituttet hadde vært involvert i prosjekter med industrien som oppdragsgiver, og utviklet kompetanse på blant annet industriell gassrensing. SINTEF fikk i oppgave å måle de faktiske utslippene fra fabrikk. Det var altså ikke konsentrasjonen av fluor i gresset og skogen som skulle måles, men mengden av fluor som unnslett fabrikk. Disse endringene bidro til å ytterligere konfigurere røykskader til en sak om og for industrien, og ikke for landbruket (ibid.:121-128).

Sentralt i fortolkningen som Asdal gjør her, er det at den nye måleteknologien etablerte et nytt styringsrom som ble sentralt i det nyetablerte forvaltningsfeltet som forurensing representerte på midten av 1960-tallet. Dette argumentet er knyttet til governmentality tradisjonen etter Foucault som jeg diskuterte i teorikapittelet (Miller 1992; Porter 1995; Rose 1999; Rose og Miller 2010). Et relevant poeng fra dette perspektivet er at tallteknologier og måleteknikker ikke bare bør betraktes som redskaper for styring, men at de også "bidrar til å skape forvaltningsområder i form av abstrakte og kalkulerbare rom i første omgang" (Asdal 2004a: 113). Hovedpoenget i denne sammenheng er det skjedde en forflytning fra en landbruksorientert og biokjemisk orientert måling av fluorens virkning på rommet utenfor fabrikken (på gresset og kuene), til en teknologisk og ingeniørbasert måling av utslippene fra fabrikkens produksjonsrom. Forflytningen skapte et nytt styringsrom: "Det nye som nå kom til var et rom *mellom* fabrikkrommet og bedriftens omgivelser" (ibid:115).

Med denne løsrivelsen av målingene fra de ytre objektene, ble det skap et rom for handling og forandring i bedriften. I stedet for kun å måle skadeomfang, åpnet dette abstrakte rommet for framoverrettet handling hos dem som forvoldte skaden, nemlig bedriften. Spørsmålet kom ikke lenger til å bare dreie seg om størrelsen på skadene, men like mye størrelsen på utslippene. Dette var utslipp i form av kvantitative størrelsen som i prinsippet kunne reguleres og endres. (Asdal 2004a: 129).

Asdal argumenterer så for at SINTEF og Røykskaderådet ikke uten videre maktet å ta i bruk dette styringsrommet (ibid.:131-160). Det ble ikke etablert noe absolutt krav til maksimalt utslipp, men istedenfor gjort forhandlinger mellom Røykskaderådet og industrien i lys av hva som hva mulig å få til. Mye av arbeidet handlet om å få gode målinger av hvor store utslippene til enhver til var og hvordan de ble påvirket av endringer i produksjonsprosessen. Denne typen arbeid med å holde oversikt over (og i den forstand kontroll med) utslippene, kom istedenfor omfattende ombygginger av produksjonsanlegget. En viktig del av analyse på dette punktet er at både SINTEF og Røykskaderådet var tett bundet til industrien. SINTEF var en oppdragsforskningsinstitusjon og arbeidet mest med å standardisere utslippsmålingene. De var i dette arbeidet avhengig av at industrien var samarbeidsvillig og de hadde da heller ikke noen regulerende funksjon eller makt til å sette i gang tiltak for å faktisk redusere utslippene. Heller ikke Røykskaderådet tok umiddelbart en sterk posisjon. Asdal (2004a: 149-157) viser for eksempel hvordan Årdal og Sunndal Verk planla og satt i gang arbeidet med betydelige utvidelser av produksjonen uten å søke Røykskaderådet om konsesjon til dette. Og når de søkte så fikk de dispensasjon ved å vise til "den meget store økonomiske betydning spørsmålet [...] har for vårt selskap".¹⁴⁵

Argumentet her er at rådet trengte en autonomi og en avstand fra den problemforståelsen som industrien hadde, for å kunne bruke det måletekniske apparatet til å redusere utslippene og stille klare krav til hvor store utslippskonsesjoner som kunne gis. Her konkluderer Asdal (2004a: 160) med at Røykskaderådet ikke hadde "noe eget prosjekt eller identitet som opplevdes sterk nok til å bevege ÅSVs agenda". Rådet ble i tillegg ansett av industrien for å være en teknisk instans som skulle hjelpe industrien til å løse de tekniske problemene som utslippene var. Rådet så også seg selv delvis på denne måten.

Et interessant eksempel på dette er prosessen knyttet til en større produksjonsutvidelse ved Årdal Verk ved overgangen til 1970-tallet (Asdal 2004a:164-68). Denne er også interessant fordi det også fant sted en parlamentarisk debatt om utvidelsen. Røykskaderådet gikk i utgangspunktet ut med et krav om at fluorutslippet etter den planlagte utvidelsen måtte holdes under 20 kg pr. time. Årdal Verk mente dette var et urimelig krav. De viste til at landbruk nå uansett var nærmest "umuliggjort" "for all framtid".¹⁴⁶ Et slikt krav ville føre en betydelig redusert produksjon, reduserte arbeidsplasser og stod ikke i forhold til at Verket allerede kompenserte de skadene som de påførte landbruket som nå var av

¹⁴⁵ Brev fra Årdal og Sunndal Verk(ÅSV) til Røykskaderådet i 1968, sitert i Asdal 2004a:156.

¹⁴⁶ Notat ved ÅSV datert 6.mai 1969, sitert i Asdal 2004a:164.

en meget beskjed størrelse. Røykskaderådet forslo så at man kunne gå med på at utslippene ble holdt under 40 kg i timen som var akseptabelt fra et *biologisk synspunkt*. Også dette kravet mente ÅSV at man vanskelig kunne klare. ÅSV "tilbød" så Røykskaderådet at man kunne holde utslippet på dagens nivå, som man regnet med var 57 kg i time. Røykskaderådet sitt "mot-tilbud" lød på 50 kg i timen. Begrunnelsen var særlig at denne grensen var nødvendig med tanke på muligheten for å ødelegge skogen på Vettismorki ytterligere. Denne skogen ble av ÅSV selv omtalt som en "naturskatt" (ibid.:165), og representerte en nasjonal og verneverdig natur. Men Årdal Verk svarte med å vise til at selv en reduksjon til 50 kg i timen ville påføre bedriften et betydelig *økonomisk tap* fordi man da ville måtte redusere produksjonen. Røykskaderådet besluttet å sende saken til departementet: "Et offer av denne størrelsesorden for å redde de viktige natur- og miljøvernverdier det her dreier seg om, mener Røykskaderådet at Kongen bør ta stilling til [...] Røykskaderådet fant det riktig at Kongen her foretar den endelige avveiningen mellom de miljømessige og de samfunnsøkonomiske interesser".¹⁴⁷

Her finner vi altså en antydning til at røykskadesaken var i ferd med å transformeres til en sak hvor naturen hadde en plass. Samtidig er det slående hvordan denne avveiningen mellom miljømessige og samfunnsøkonomiske "interesser" ved inngangen til 1970-tallet ikke synes å avvike nevneverdig fra stortingsdebattene i 1955 og 56 som jeg analyserte tidligere i kapittelet. Asdal analyserer ikke hvordan denne transformasjonen av saken på 1970-tallet slo inn i stortingsdebattene om saken. Gjør den det og hvordan? Kommer saken til å handle om natur i Stortingets behandling og i så fall på hvilken måte?

Spørsmålet om utvidelse av anlegget i Årdal ble behandlet i en interpellasjonsdebatt i Stortinget. På dette tidspunktet hadde anlegget allerede blitt utvidet. Utgangspunktet for debatten var om Verket egentlig hadde hatt konsesjon for å gjøre dette, ettersom Røykskaderådet hadde sendt saken over til Industridepartementet

Interpellasjon fremmet av Engan (SP): I følge foreliggende opplysninger har Årdal og Sunndal Verk foretatt en vesentlig utvidelse av produksjonskapasiteten uten at konsesjon fra departementet er gitt. Det hevdes videre at fluorutslippet derved vil øke fra 60 til 70 kg. pr. time. Mener departementet – ut fra de skader som er påført landbruket – at dette er forsvarlig all den tid Røykskaderådet har satt limit ved 50 kg. Fluorutslipp pr. time? [...] S.tid.1970/71:128

Det er typisk for debatten at interpellanten formulerer seg forsiktig. Han understreker at han ikke er motstander av arbeidsplassene som er skapt når han nå kritiserer de nye utslippstillatelsene. Han starter sitt innlegg med å vise til at dette er en "god bedrift" som skaper "gode arbeidsplasser", men samtidig må "en kunne forlange at både Regjering og Storting [...] går i brodden og sørger for at disse bedrifter må ta tilbørlig hensyn til forebygging av naturforurensinger av enhver art" (ibid.). Dette behovet for å "gå i brodden" blir så knyttet til "den kjente urskogen på Vettismorki" og at det allerede er "voldt betydelige skader" på barskog og på kveg og saueavl" (ibid.). Kritikken blir besvart av den sittende industriministeren fra Høyre. Etter en lengre gjennomgang av de ulike beregningene av utslippenes størrelse pr time før, nå og i fremtiden, siterer Statsråd Rostoft hva som er Årdal og Sunndal verket(ÅSV) sin posisjon i saken:

Hvis ÅSV med øyeblikkelig virkning blir pålagt å holde det samlede fluorutslippet i Årdal under en grense på 50 kg/time slik Røykskaderådet har foreslått, vi vi måtte redusere produksjonen[...] Det vil føre til en tapt fortjeneste for selskapet på om lag 50 mill. kroner[...] (Statsråden siterer brev fra ÅSV i S.tid.1970/71:130)

Statsråden siterer så behandlingen av saken i kommunestyret i Årdal, hvor det blir vist til behandlingen i kommunens konsesjonsnemnd:

¹⁴⁷ Brev fra Røykskaderådet til Kommunal- og arbeidsdepartementet 6.januar 1970, sitert i Asdal (2004:169).

Konsesjonsnemnda er samd i at naturvernomsyn er ei viktig side ved denne saka, men vil understreke at det som nemnda framom alt legg vekt på, er folkehelsa og trivselsmomentet for dei som arbeider og bur her, og elles at sysselsettinga blir halden oppe. (S.tid.1970/71: 130)
[...]

På det nåværende tidspunkt finn ein det ikkje økonomisk forsvarleg å avgrensa fluorutsleppet til ein bestemt mengde[...] Kommunen tilrår så at bedriften får den utsettelse som det har søkt om (S.tid.1970/71:131).

Slik sett kan stortingsdebatten se ut som et speilbilde av Asdals analyse av forhandlingene mellom Røykskaderådet og Årdal Verk. Det ser også ut til at det fremdeles er en økonomisk kompensasjonslogikk som blir brukt for å forsvare at man ikke pålegger ytterligere utslippskutt. Kompensasjonslogikken blir også tydeliggjort ved å gjøre saken til et "lokalt" spørsmål (igjen). Lokalt er både sysselsetting og trivselen viktigere enn den verneverdige natur:

Statsråd Rostoft (H): Når man trekker fram skadene på landbruket, må man nødvendigvis også se disse i relasjon til de verdier som er skapt og daglig skapes ved Årdal Verk for dem som bor der borte – verdier som er av en helt annen størrelsesorden enn skadene på landbruket. (S.tid.1970/71:131)

Interpellanten protesterer på en slik økonomisk logikk, denne saken må handle om noe "mer":

Erling Engan (SP): [...] jeg liker det ikke når en regner ut skader på vegetasjon og dyr i kroner og øre, slik statsråden gjorde i en bisetning. Det er klart at alle forstår at dersom det skulle bli en mannjevning om hva samfunnet her får igjen i kroner og øre. Må en bare se bort fra vegetasjon og landbruk. Det en hele tiden må befatte seg på, er å bevare både bedriften og landbruket. (S.tid.1970/71:132)

Men det forblir uavklart hva dette "mer" egentlig er når han selv antyder at begge deler må bevares. Interpellanten får også kritikk av fra andre:

Sverre Johan Juvik (AP): Det som forundrer folk flest som bor i Årdal, og alle dem som har sitt daglige virke i elektrolysehallene, er hvorfor ikke Røykskaderådet har tillagt deres arbeidsplasser i det minste like stor verneverdi som den gamle skogen i Vettismorki[...] Det kunne ha vært grunn til å spørre Røykskaderådet om ikke det å skape sunnere og bedre helsemessige arbeidsforhold for dem som daglig har sitt arbeid i slik industri, ville ha vært et atskillig sterkere miljøvernmotiv i denne sak enn trærne i Vettismorki. (S.tid.1970/71:132)

Beskyttelse av natur som mål i seg selv synes her tydelig å ikke bli betraktet som god nok grunn til å kutte utslippene av fluor pr. time. Andre hensyn er like viktig eller viktigere alene – som arbeidsplasser og at folk trives. Er ikke beskyttelse av natur et viktig nok eller verdifullt nok mål i seg selv? Interpellanten følger opp denne dobbeltheten:

Erling Engan (SP): Her er det et både - og. Det skal være triveleg for arbeiderne både i fabrikk og i naturen. Men representantene Vattekar og Ulveseth og andre vet like godt som jeg at det ikke lar seg gjøre å skape trivsel i naturen når en må vandre i avsvidd skog. Det er ikke bare et spørsmål om jordbruk, det er et spørsmål om å ta vare på Guds frie natur, som menneskene har behov for, spesielt de som arbeider i slike bedrifter som det her er tale om.(S.tid.1970/71:136)

Det at det er flere hensyn som må vektas mot hverandre blir fremhevet i mange innlegg i denne debatten. Odd Vattekar (H) tar opp dette til diskusjon gjennom å vise til det flertydige innholdet i begrepet "miljøvern"(S.tid.1970/71:133) og mener at det er for snevert at dette begrepet kun skal omfatte "beskyttelse av natur". Han mener at også sosiale forhold må falle innunder dette begrepet. Han viser blant annet til at Årdal Verk samarbeider med "Sosiologisk institutt ved Universitetet i Oslo" og flere andre institusjoner og at de har startet en "bred miljøvernundersøkelse for å kartlegge

hvordan man best mulig kan sikre at Årdal også i fremtiden kan bli et godt og trivelig samfunn"(S.tid.1970/71:133).¹⁴⁸ Konesjonsbehandlingen burde derfor ta flere hensyn.

Odd Vattekar (H): [...] det vil være riktig å vurdere om den konsesjonsbehandling vi i dag har, ivaretar på en tilfredstillende måte både hensynet til for det første arbeidsplassenes kvalitet, for det annet det omliggende samfunn og for det tredje skadevirkningene for husdyrhold og skog. Jeg nevner at denne rekkefølgen er tilfeldig valgt fra min side. [...] S.tid.1970/71:133

Vattekar argumenterte at problemet var at Røykskaderådets mandat var for snevert orientert mot "forurensingsvirkningene" og at man derfor burde vurdere å opprette et organ med "en bredere faglig kompetanse og sammensetning" som var i stand til å vurdere "alle de tre hovedhensyn" – "la oss kalle det et miljøvernråd" (ibid.:134).

Jeg skal ikke gå detaljert inn på den videre utviklingen av forurensingsforvaltningen, men prosessene som ledet til etableringen av Miljøverndepartementet var kommet langt på dette tidspunktet. Røykskaderådet ble etter hvert innlemmet i Statens Forurensingstilsyn som var et direktorat under dette departementet. Det som er særlig sentralt for analysen i dette kapittelet er hvordan natur ble gjort relevant i denne debatten på starten av 1970-tallet. Det argumenteres i debatten flere ganger for at naturen har verdi. Forsvaret for naturen viser imidlertid *ikke* til naturen er verdifull i seg selv. Verdien ligger i at det å beskytte naturen er et *middel* for å nå et annet mål. Det må gjøres fordi menneskene også har "behov for" det. Ambivalensen som Asdal mente at Røykskaderådet hadde i forhold til hvordan hensynet til natur skulle vektes, ser altså ut til å være minst like sterk i Stortinget. Det er illustrerende for stortingsdebattene om røykskadespørsmål at Vattekar ovenfor understreker at det er *tilfeldig* hvilken rekkefølge han bruker når han nevner de ulike hensynene man må ta.

Ved inngangen til 1970-tallet, ved starten av "den grønne bølgen" og opprettelsen av miljøvern som statlig forvaltningsområdet synes det vanskelig å etablere en argumentasjon som legitimerer at verdien av å beskytte natur mot skade er så stor og viktig at det den kan brukes for å underbygge en posisjon som evner å stå imot kritikk fra andre verdsettinger og de verdiene som disse bygger på. Naturen er verdifull fordi den skaper arbeidsplasser, gjør det trivelig og er grunnlaget for tradisjon og kultur. Naturen er verdifull på flere ulike måter og den bør bevares, men den ser ikke ut til å være viktig eller stor nok til å kreve redusert overskudd og færre arbeidsplasser. Det ser derfor hele tiden ut til å være en ambivalens mellom beskyttelse av natur som middel og beskyttelse som mål. Sett i lys av hvordan natur ble koblet inn i 1950-tallets stortingsdebatter kan vi derfor si at det er en vedvarende ambivalens knyttet til verdsetting av natur.

En foreløpig konklusjon er at det i stortingsdebattene vises til verdier og størrelser som er relevante i en grønn verdiorden. Verdien av natur og det å ikke skade natur gjøres relevant. Men verdsetting av det å være "miljøvennlig" slik denne ordenen er spesifisert i litteraturen (Thévenot et al. 2000) har en ambivalent status. En grønn verdiorden fungerer *ikke* som et strukturerende prinsipp i disse debattene. I lys av diskusjonen kan vi dessuten si at det ser ut til å være uavklart hva som skal være det primære rangeringsprinsippet i en grønn orden. Det er uavklart om det er natur eller mennesker som skal verdsettes i en slik orden.

I den forbindelse er det viktig at det var gjennom en teknologisk dreining av hva problemet var, at saken kom til å handle om verkets virkning på natur. Det skjer en endring i røykskadesakene når man

¹⁴⁸ Det sosiologiske prosjektet som blir nevnt her ble ledet av professor Sverre Lysgaard (Lysgaard 1976a). Så vidt jeg kan se var prosjektet innrettet mot sosiologiske studier av flere ulike typer miljø – om arbeidsmiljø (inkludert helseperspektiver), lokalmiljø, kvinnes miljø (Aga 1976; Andvig 1973; Gulbrandsen 1976; Lysgaard 1976b; Selbyg 1973). Forskningen handlet slik om det *sosiale* livet i Årdal, om slike ting som arbeidsdeling og sosial ulikhet. Prosjektet kunne slik kanskje gi et kunnskapsgrunnlag for å skape et bedre samfunn. Men ut i fra publikasjonene fra prosjektet berørte ikke denne forskningen spørsmål om "natur" eller samspeillet mellom samfunn og "skadevirkninger for husdyrhold og skog" som ble gjort relevant i stortingsdebatten.

etablerer et vitenskapsbasert ekspertsystem for å regulere røyken, men endringer fører ikke til at sakene handler "mer" om hva som er skadelig for "naturen". Etableringen av dette systemet bygde på en bestemt måte å måle utslippene på, og en regulering av konflikten gjennom å styre utslippstallene. Målinger av utslipp og utslippstallet kan betraktes som en politisk teknologi som var viktig for å definere når saken er "løst". Dette var viktig for å etablere en politisk argumentasjon hvor ekspertkunnskapen spiller en avgjørende rolle for å definere en trygg grense for utslipp. Denne utviklingen innebærer at det på 1970-tallet ikke er et premiss for argumentasjonen at man må akseptere skadevirkningene, for eksempel ved at man viser til at det er en målkonflikt mellom å ha industri og bondenæring og at den ene næringen må vike. Premisset for argumentasjonen er nå istedenfor at utslippene må bringes *under kontroll*, slik at denne målkonflikten forsvinner. Det som skal kontrolleres her kan hevdes å både være utslippstallene og naturen. Utslippene gjennom innretninger hvor røyken renskes, naturen gjennom at man vet hvor mye den kan tåle. Med støtte i analysen til Asdal kan vi si at det etableres et rom mellom fabrikken og naturen. I dette rommet er det reguleringen utspiller seg – det er her ingeniørene arbeider og de "kompliserte tekniske spørsmål" blir løst.

Ekspertkunnskapens betydning for formuleringen av legitime beslutningsalternativer synes derfor å primært være etableringen av naturen som *kontrollerbar*, både gjennom å definere grenseverdier og gjennom å definere et avgrenset rom for kontrollert regulering hvor teknologien kan virke. Å gi vitenskapsbasert kunnskap en slik plass i politikken skjer ikke av seg selv, eller som en direkte konsekvens av at det finnes slik vitenskapelig kunnskap som potensielt kan fylle den opp. Det forutsetter at politiske aktører vil gi den dette rommet. Et vesentlig moment synes å være det antatte *brukbare* potensial slik kunnskap har til å kontrollere fremtiden, til å måle og dokumentere potensielle konsekvensene av planlagte politiske vedtak. Utviklingen jeg skisserer her synes ikke å skje som et brudd, men som en gradvis økning i utbredelse i lovverk og måter å tilnærme seg problemet på.

Det abstrakte og globale miljøproblemet som slår igjennom på 1970-tallet bygger for en stor grad på de fremtidskonstruksjonene som ligger innebygget i en slik tilnærming til problemet. Et viktig poeng i denne sammenheng er at det i starten av denne saken på 1950-tallet, i mindre grad er en politisk representasjon av en "generell" natur som har betydning for verdsetting og beslutninger. På 1950-tallet gjøres husdyr, lakseelver og skogsdrift relevant. Men da først og fremst fordi dette er viktig for en annen næring, for bondenæringen. Det er således en spesifikk natur, noen bestemte natur-entiteter (sauer, kuer, skog – i Årdal) som gjøres relevant. Skader på slike natur-entiteter er viktig også i debatten fra 1970-tallet. Men på 1970-tallet finner vi i tillegg henvisningen til en mer "generell natur", en representasjon av en natur som ikke direkte er knyttet til noen næring. Miljøproblemenes internasjonale og etter hvert globale virkning kobler også Verket inn i en større romkonstruksjon. Verkets internasjonale konkurransevne blir dermed relevant (dette er på starten av 1970-tallet), for ved å gi norske bedrifter hardere miljøkrav enn i andre land svekkes konkurransevnen. Slik sett kan vi spørre om vendingen mot det store og globale miljøproblemer istedenfor de lokale konsekvensene egentlig gjør at naturen i seg selv blir mindre viktig.

4.5 Drøfting av sentrale utviklingstrekk 1945-1980

Vi kan nå diskutere hvilke utviklingstrekk som analysen i de to første kapitlene har avdekket. Det overordnede inntrykket fra studiet av røykskadesaken (1945-1974) og petroleumsdebattene (1963-1980) er at henvisning til natur og natursystemet i de parlamentariske debattene blir styrket i løpet av denne perioden, men at det også hele tiden er uavklart hvorfor og i hvor stor grad hensynet til natur skal verdsettes. Fordi analysen har berørt to ulike sakskomplekser som bare delvis overlapper i tid, vil det være nyttig å diskutere disse utviklingstrekene opp mot utviklingen i naturvernlovgivningen på

1900-tallet.¹⁴⁹ Prinsipper og formålsparagrafer i sentrale lovtekster kan gi verdifull informasjon om hvordan natur verdsettes, som – sett i sammenheng med de mer detaljerte studiene av argumentasjonen i beslutningsdebatter – kan være svært nyttig for å gripe *forminvesteringsprosesser* i dette feltet.

Den første loven som ga bestemmelser om naturvern var lov om naturfredning fra 1910. I loven gis Kongen rett til å frede "visse naturforekomster" når det ansees som nødvendig utifra deres "videnskapelige eller historiske betydning" (Lov om naturfredning 1910: §1). I tråd med den økonomiske kompensasjonslogikk, som vi har sett var betydningsfull i håndteringen av de første røykskadedebattene, slo loven fast at: "ulempe, tap eller skade for eiere, tap eller naboer" (§3) som følge av fredning, ga rett til skjønnsmessig fastsatt offentlig erstatning.

Denne loven ble revidert i 1954. Det ble da tatt inn et tillegg om at også "områdenes naturskjønnhet eller egenart" kunne være grunnlag for fredning (§1, O.tid 1954:391). Nytt i loven fra 1954 var blant annet en bestemmelse om opprettelse av Statens naturvernråd, som skulle bistå myndighetene med en mer effektiv gjennomføring av loven. I praksis betydde dette at det ble hjemmel for å opprette vernede naturområder, såkalte nasjonalparker og naturvernrådet fungerte som en slags første naturvernforvaltning som arbeidet for dette (Jansen 1989:43-44). Både loven fra 1910 og revisjonen i 1954 ble vedtatt uten vesentlig debatt. Disse lovene definerer enkelte "naturforekomster" som særskilt interessante av vitenskapelige, historiske eller estetiske grunner. Slike spesielle naturforekomster var særskilt verdifulle og burde derfor kunne vernes for menneskelig påvirkning. Det var altså egenskaper ved enkelte naturforekomster som kunne gjøre dem særskilt interessante og verdifulle for mennesker, og som gjorde at de burde vernes fra menneskelig påvirkning.

Lov om naturvern fra 1970 (Naturvernloven) erstattet bestemmelsene i de eldre lovene.¹⁵⁰ Denne loven skiller seg fra bestemmelsene fra 1910 og 1954 flere punkter. Ikke minst er det sentralt at loven fra 1970 viser til "natur" i sin alminnelighet og til menneskers avhengighet av "natur". Lovens formålsparagraf lyder slik:

§1. Naturen er en nasjonalverdi som må vernes. Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhörighet mellom mennesket og naturen og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden. Enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen. Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel. (Innst. O. XVII (1969-70):5)

For det første slår altså loven fast at naturen – generelt – har nasjonal verdi og må verdsettes. De neste setningene kan tolkes slik at de gir en spesifisering av at dette må ha betydning for hvordan mennesker bruker natur. Bruk av natur må ta hensyn til at mennesker er avhengige av natur, naturen må derfor brukes varsomt og med hensyn, slik at man ikke ødelegger "naturens kvalitet" eller grunnlaget naturen gir for menneskelig "virksomhet, helse og trivsel".

Det var debatt om loven burde ha en formålsparagraf, og særlig om definisjonen av naturvern. Fra lovforarbeidene (jf. Ot.Prp. nr.65 (1968/69) og Ot.Prp.nr. 68 (1969/70)) fremkommer det at både Norges Naturvernforbund og Statens naturvernråd hadde argumentert for at loven burde ha en slik formålsparagraf, mens Kommunal- og arbeidsdepartementet som hadde behandlet saken (siden dette var før opprettelsen av Miljøverndepartementet) hadde foreslått en mer avgrenset første paragraf hvor definisjonen av naturvern var tatt ut. Istedenfor foreslo departementet at man måtte vektlegge "tiltak

¹⁴⁹ Se Appendix I, kap 4, del B. Bugge (2010) gir også en oversikt over denne utviklingen, som jeg delvis bygger på her. Også fremstillingen til Berntsen (1977, 1994) omhandler denne utviklingen.

¹⁵⁰ Naturvernloven fra 1970 er opphevd i dag, den ble erstattet av Naturmangfoldsloven i 2009. Denne utviklingen kommenteres i senere kapitler, særlig kapittel 6, 8 og 9.

for å begrense eller motvirke skaden i rimelig utstrekning" (Ot.Prp.nr 68 (1969/70):3). Departementet la altså opp til en formulering som vektla at skade på natur burde minimaliseres så langt det var "rimelig".¹⁵¹ I den parlamentariske behandlingen av saken ble forslaget fra Statens naturvernråd støttet av Stortingskomiteen, med følgende begrunnelse:

Komiteen mener videre at det å sikre natur og naturmiljø vil få en økende betydning for befolkningen både fysisk og mentalt. Komiteen er klar over at disse verdier vanskelig lar seg måle økonomisk og at det derfor er nødvendig å gi naturvernsaker en sterk stilling vis-avis interesser hvor det er lettere å påpeke de kortsiktige økonomiske fordeler. Komiteen har på bakgrunn av dette under behandlingen av lovutkastet gjort visse forandringer med sikte på å gi naturvernsaken en sterkere stilling i forhold til andre interesser når det gjelder utnyttelsen av våre naturressurser. (Innst. O. XVII (1969/70):3)

Her blir det altså gjort helt eksplisitt at natur og miljø måtte måles på andre måter enn de økonomiske, mens det i de konkrete beslutningsdebattene jeg har analysert ser ut til å være utydelig hvordan disse andre "ikke-økonomiske" verdiene skulle verdsettes. Komiteen vektla betydningen slike spørsmål ville få for "befolkningen". Det antyder hvorfor naturen var verdifull, den la grunnlag for menneskelig trivsel, helse og virksomhet. Samtidig kan formålsparagrafen tolkes i retning av at "naturen" ble fremstilt som noen som var verdifullt i seg selv, som en nasjonalverdi som måtte vernes.

Særlig i røykskadesakene har vi sett at det skjer en overgang mellom å betrakte og klassifisere "ødeleggelse av natur" som et lokalt spørsmål, et spørsmål om økonomisk kompensasjon, til å betrakte det som et samfunnsproblem. Denne endringen i hvordan "naturproblemer" blir klassifisert bør sannsynligvis ikke betraktes som absolutt, men heller som en ny kategori som en sak *kunne* bli klassifisert inn i. Med det mener jeg at de problemforståelsene vi så i de tidlige debattene i røykskadesakene ikke nødvendigvis er erstattet av den forståelsen som ligger i for eksempel Naturvernloven av 1970. Ut i fra analysen synes det mer riktig å si at naturen *også* kunne bli et objekt for politikken på denne måten. De senere debattene om røykskadesaken, endringene i naturvernlovgivningen og analysen av petroleumspolitikken miljødimensjon på andre halvdel av 1970-tallet i forrige kapittel gir likevel grunnlag for å hevde at det skjer en utvikling i formen til "naturspørsmål". I diskusjonen nedenfor er det gitt en drøfting av hvilke hovedpunkter datamaterialet fra dette og det foregående kapittelet gir oss i denne sammenheng. Dette er integrert med hvordan jeg mener at denne utviklingen mer presist kan begrepsfestes og hvordan prosessene teoretisk kan forstås.

4.5.1 Hvordan blir naturproblemer et objekt for politikken?

Hovedspørsmålet her er hvordan natur blir et objekt for politikken. Dette kan formuleres som et spørsmål om hva slags *form* natur og miljøspørsmål antar når de gjøres betydningsfulle nok til at de krever at man fatter kollektive beslutninger. En første viktig dimensjon er *problemets temporale struktur*. I sitatet fra formålsparagrafen til Naturvernloven av 1970 gitt ovenfor er denne dimensjonen tydelig. Formålet er å sikre at naturens nasjonale verdi blir bevart for *fremtiden*. Problemet med å ødelegge naturen er at det kan skape ikke-ønskelige fremtider hvor denne verdien er gått tapt. Et behov for bedre politisk kontroll over mulige fremtider var også viktig ved nedsettelsen av en røykskadekommisjon og i debattene om miljøkonsekvensene av petroleumsvirksomhet.

Særlig i røykskadesakene ble den temporale dimensjonen synlig. Mens problemet i første omgang ble forsøkt håndtert med økonomisk kompensasjon i etterkant av skade, ble det etter hvert et spørsmål om å regulere mengden skade i forkant. I røykskadesaken argumenterte jeg for at dette var en

¹⁵¹ Denne diskusjonen er sammenflettet med arbeidet som pågikk med å foreslå en ny organisering av natur- og miljøvernforvaltningens. Dette er et ganske stort materiale med omfattende politiske debatter som det vil være for omfattende å gå inn på her. Jeg har derfor valgt å holde analysen på et ganske overordnet plan og vil utvide noen av de utviklingstrekkene som antydes her gjennom de historiske analysene som gjøres i kapittel 6 (særlig del 6.3.1 og del 6.3.3). Prosessene som ledet til opprettelsen av Miljøverndepartementet er behandlet av blant annet Jansen (1989) og Asdal (1998, 2004).

betydningsfull endring av den politiske beslutningshorisonten. En overgang fra at selve ideen om å kunne predikere virkningene av et nytt aluminiumsverk ble avvist, til en situasjon hvor fremtidige virkninger av utslipp ble noe som måtte reguleres gjennom at staten ga konsesjoner som regulerte retten til å forurense.

I Naturvernloven av 1970 ble det også tatt inn en ny paragraf (§2) som krevde at man ved "større arbeider, anlegg eller virksomhet" som kunne føre til "vesentlige" skader måtte "forelegge saken" til myndigheten før iverksetting (O.tid 1970:631). Problemet som loven var rettet mot var at man "holder på å endre balansen i naturen – noe vi i tilfelle ikke skuer konsekvensene av".¹⁵² Naturvernloven ble eksplisitt knyttet til å "forsvar[e] dei langsiktige interessane mot dei kortsiktige".¹⁵³ En slik fremtidsrettet *temporal* dimensjon så vi at også var sentral i debattene om oljeutvinning i nordområdene i forrige kapittel. I disse debattene, som fant sted en håndfull år senere på 70-tallet så vi at det var sannsynligheten for større oljeutslipp i fremtiden og hvilke virkninger dette kunne få, som strukturert den politiske debatten.

Jeg omtaler dette som et spørsmål om miljøproblemets form. Formen er ofte knyttet mer til *hvordan* problemet implisitt blir forstått, enn til *hva* Stortingsrepresentantene snakker om. I beslutningsdebattene om olje- og luftforurensinger ligger den temporale strukturen ofte under debattene som et implisitt premiss i *hvordan* man omtaler problemet og hva som vurderes som relevante politiske virkemidler. Argumentet mitt er at *natur som politisk objekt får en annen form* i løpet av den tidsperioden som de to kapitlene dekker. Formen som problemet blir gitt i de politiske debattene krever en kontroll over fremtiden. For at fremtiden (til natur) skulle være kontrollerbar ser den ut til å bli behandlet som et objekt som kunne kalkuleres. Som et kalkulerbart objekt kan vi si at natur som politisk objekt har en tidsdimensjon som er knyttet til fremtiden. Prinsipielt sett blir da *fremtidens natur* noe som man aktivt kan (og må) skape gjennom politiske beslutninger.¹⁵⁴

Betydningen av denne diskusjonen er kanskje mest opplagt knyttet til problemstillingen om hvordan den miljøpolitiske argumentasjonen endrer seg over tid. I analysen av endringer kan vi bruke spørsmålet om hvordan naturen blir et objekt for politikken, for å fange opp endringer i hva slags naturobjekter eller entiteter som gjøres relevante og verdifulle i de politiske debattene. Vi kan si at natur som politisk objekt, basert på det empiriske materialet som er analysert her, ser ut til å endre seg i perioden fra 1950 til 1970. Det politiske relevante naturobjektet gjennomgår for det første en *temporal endringsprosess*, ved at de naturobjektene som gjøres relevant går fra å hovedsakelig være naturobjekter i presens og fortid, til å i økende grad være fremtidens naturobjekter. For det andre har vi sporet en *romlig endringsprosess*. Det er en bevegelse fra at politikken er orientert mot naturobjekter knyttet til spesifikke steder (lokale), til en orientering mot mer generelle objekter større romlig utstrekning (nasjonale/globalt). Disse endringene i hvordan natur blir et objekt for politikken i røykskadesaken er oppsummert i tabellen nedenfor. Den oppsummerer også en del andre endringsprosesser som blir diskutert under tabellen.

¹⁵² Statsråd Seip (DNF), O.tid 1970:626

¹⁵³ Berfrid Fjose (KrF), O.tid 1970:630.

¹⁵⁴ Dette temaet kommer jeg også tilbake til i kapittel 6. Diskusjonen om hvordan forståelsen av fremtiden endrer seg er særlig inspirert av sosiologen Barbara Adam (Adam 2004, 2010; Adam og Groves 2007) og begrephistorikeren Koselleck (Jordheim 2012; Koselleck 2004, 2011)

Tabell 5: Hvordan røykskadene blir et objekt i politiske debatter, variasjon over tid.

	Røykskadesaken før 1955	Røykskadesaken etter 1955 (Røykskade kommisjonen og røykskaderådet)	Røykskadesaken etter ca. 1970
Natur som politisk objekt	Røykskader er et lokalt problem for bøndene i bygdene. Kan gi grunnlag for økonomisk kompensasjon dersom skade på natur har ført til kostnader/tapte inntekter.	Røykskader er et potensielt samfunnsproblem. Utslipp må reguleres så langt det er teknisk/økonomisk mulig for industrien.	Røykskadesaken som luftforurensing. Luftforurensing er et samfunnsproblem, det må reguleres så langt det er teknisk/økonomisk mulig for industrien og fordi naturens kvalitet skal bevares for fremtiden (jf. naturvernloven)
Relevant måleteknologi - hva blir anerkjent som relevante fakta	Å måle skadevirkningene på bøndenes produksjon. Målinger av konsentrasjonen av fluor i gress/blader. Biokjemiske målinger.	Å måle utslipp fra fabrikk. Målinger av konsentrasjonen av fluor i fabrikkroøyk, målinger av effekten av rensetiltak. Kjemisk målekompetanse, forståelse av samvirke mellom produksjonsprosess og utslipp.	Som før (i mindre grad utforsket i datamaterialet)
Natur som forvaltningsobjekt	Kausal forbindelse mellom fabrikk og gårdbrukere, skade dokumenteres for å fastslå økonomisk kompensasjon.	Konsentrasjonen pr produsert enhet fra fabrikk, kostnader ved å effektivisere produksjonen /rene produksjon. Grenser for utslipp fra en fabrikk.	Som før (i mindre grad utforsket i datamaterialet så langt)

I tabellens venstre kolonne er det i tillegg til politisk objekt, brukt to andre begreper, måleteknologi og natur som forvaltningsobjekt. Relasjonen mellom disse tre begrepene kan oppsummeres slik:

Begrepet *politisk objekt* fanger opp at det i tilknytning til politiske mål og problemforståelser finnes størrelser som blir definert som relevant for politikken. Som diskutert over kan dette forstås i form av endringer i problemets temporalitet og romlige dimensjon. Endringer på dette nivået kan altså forstås som endringer i ideene om hva som er et problem. Det handler om "the changing shape of the thinkable" (Gordon 1991:8), om styringsmentaliteter. Slike endringer kan ha vesentlig betydning for hvilke størrelser som det er relevant å ta hensyn til før man fatter en beslutning. Med andre ord kan vi si at hvordan et politisk objekt er definert, påvirker hvilke måleteknologier som er relevant for å avgjøre om tilstanden til dette objektet er slik den bør være.

Begrepet *måleteknologier* viser her til prosesser i det vitenskapsbaserte ekspertsystemet som produserer måledata, og i denne sammenheng særlig måledata om naturobjekter. Måleteknologier kan derfor være viktige ved at de operasjonaliserer de ideene som er knyttet til det politiske objektet. Et politisk objekt med en tilknyttet måleteknologi vil fremstå som et forvaltningsobjekt.

Forvaltningsobjekter representerer størrelser som (aktørene antar at) faktisk lar seg regulere og kontrollere. Dette er altså ikke nødvendigvis fysiske størrelser, men størrelser som eksempelvis "tålegrense" eller "biologisk forsvarlig utslipp". Jeg skal senere i denne oppsummeringen komme tilbake til hvordan disse begrepene kan integreres i den teoretiske modellen jeg presenterte i kapittel 2.

I første omgang må det påpekes at den formen som problemet antar i de parlamentariske debattene har betydning for *hva slags – og ikke minst hvordan – ekspertkunnskap* ble relevant. Generelt kan vi si at de endringsprosessene vi har observert førte til at *kunnskap om potensielle fremtidssnaturer* ble relevant. Mange former for ekspertkunnskap kan ha potensial for å bli brukt til å si noe om fremtiden. Så dette poenget handler like mye om hvordan (og av hvem) ekspertkunnskap blir gjort relevant for politikktutforming, som om hva slags ekspertkunnskap som kunne være relevant. Så lenge skade på natur i fortiden er noe som skal kompenseres for i nåtiden og ikke unngås i fremtiden er det relevant å

påvise kausale sammenhenger og beregne virkningene som allerede har funnet sted. Dette var tilfellet når biokjemisk institutt målte fluorinnholdet i gresset som kuene rundt aluminiumsfabrikken spiste. Dette ga grunnlag for å beregne den økonomiske kompensasjonen som ble utbetalt til bøndene. Overgangen fra å måle fluorkonsentrasjon i gresset til å måle mengden fluor sluppet ut fra fabrikken kan kanskje fortolkes inn i en slik endring: Målinger av utslippskonsentrasjonen medførte at utslippene fra fabrikken var det som ble definert som interessante for å kontrollere fremtidige utlipp. Disse utslippene ble gjort til en manipulerbar størrelse og målingene definerte dermed et avgrenset politisk (og teknisk-økonomisk) handlingsrom. Utslippene kunne (potensielt) styres. Ny renseteknologi kunne bringe disse utslippene ned, men for å finne frem til den beste renseteknologien måtte man vite hva som var konsentrasjonen i strømmen av røyk, ikke i gresset utenfor fabrikken.

Mens det opprinnelig var viktig å påvise fluorkonsentrasjon i gresset utenfor fabrikken, ble det mer sentralt å måle utslippene i fabrikkørret og effektene av ulike rensetiltak. Dette kan forstås som en overgang mellom ulike måleteknologier som svarte til hva slags sak røykskadesaken ble definert til å være. De ulike måleteknologiene ga igjen rom for å regulere ulike størrelser. Biokjemiske målinger av gresset ble knyttet til å påvise skade slik at økonomisk kompensasjon kunne bli utmålt, målingene av konsentrasjonen av røyk i røykstrømmen var tilpasset konsesjonsregelverket. Måleteknologiene passet slik sammen med ulike forvaltningsobjekter – som antydte i tabellen ovenfor.

Et poeng til i tilknytning til formen til miljøsaker kan antydes her, kanskje mer som en mulighet som vil bli utforsket i de neste kapitlene enn som noe vi kan observere ut i fra empirien som så langt er gjennomgått. Hacking (1990) argumenterer i "Taming of chance" for at utviklingen av en probabilistisk statistikk (sannsynlighetslover) skjedde parallelt med utviklingen av en idé om normalitet – "the two transformations were parallel and fed into each other" (ibid:vii). I Naturvernloven fra 1970 heter det at naturen som nasjonalverdi skal "vernes". Ordet "vernes" kan assosieres med stillstand, at det skal være uforanderlig. I den forbindelse er det interessant å spørre om problemforståelsen bygger på en forestilling om en normal eller "naturlig natur". Det empiriske materialet som så langt er analysert gir ikke et klart svar på dette, men vi har observert endringer i hvilke kvaliteter ved naturen som gjøres politiske relevante: Omtalen av natur synes å peke mot at den *typen* naturen som er ønskelig å opprettholde blir gitt noen egenskaper. I lovteksten i Naturvernloven av 1970 og i de debattene som så langt er analysert synes dette både å være økosentrisk i den forstand at det vises til "naturens kvalitet", og antroposentrisk i den forstand at natur skal bevares av hensyn til menneskene selv.

Særlig etter 1970 synes det å bli slik at man omtaler hele natursystemet som én "ting". I de tekstene som så langt er analysert skjer dette ved at man istedenfor å snakke om bestemte lokaliteter (Årdal, fiskebankene på Mørekysten o.l.), refererer til "naturen". I Naturvernloven av 1970 slås det endog fast at "Naturen er en nasjonalverdi som må vernes". Det er denne formen for Natur – omtalt i bestemt form entall – som er blitt et interessant objekt og som man skal ta hensyn til. Jeg forstår dette som referanse til et naturobjekt som er en stor og enhetlig størrelse. Lovteksten ser ut til å vise til Naturen, som en størrelse som er utenfor mennesker, men som menneskene igjen er avhengig av; som en livsbetingelse med nasjonal verdi. Det at Naturen er en livsbetingelse ser ut til å knytte dette naturobjektet til naturens produksjonssystem, uten at det fremkommer entydig i datamaterialet. Dette naturobjektet er noe annet enn en lokal natur eller naturer i flertall, som en forekomst av en særskilt relevant natur; som skogen på Vettismorki, eller gresset som kuene i Årdal spiser.

Det er krevende å skrive om dette fordi begrepet "natur" kan brukes til å vise til ulike størrelser, ulike politiske objekter. Men slike begrepsendringer er et tema som problemstillingene krever at vi går inn i. Som en stor og enhetlig natur, i bestemt form entall – kan vi referere til denne formen for natur slik: Natur(en)

At dette store naturobjektet er *blitt* politisk relevant gjennom Naturvernlovens formålsparagraf ser ikke ut til å innebære at det er blitt mer klart hvor stor betydning det skal spille, eller hvordan det i det hele tatt skal måles eller kontrolleres. Med utgangspunkt i de beslutningsdebattene som er analysert kan vi si at hensynet til dette naturobjektet (Naturen) ikke synes å være knyttet til et klart formulert testprinsipp som gjør at verdsettingen av denne formen til natur fungerer som stabilisert og veletablert

verdiorden. I forhold til problemstillingene om hvilke verdiordener som er i bruk og eksistensen av en mulig grønn verdiorden kan vi heller si at det er uavklart hvordan (ulike) naturobjekter skal verdsettes. Det synes uklart hvilke verdiordener som legitimt kan knyttes til ulike beslutningssituasjoner og hva som er kriteriene til en eventuell grønn verdiorden. Argumentet mitt er altså at selv om lovbehandlingen og de andre sakene (jf. kap.3 og 4) peker mot at hensynet til Naturen blir en viktigere politisk størrelse, og noe som det også bør tas hensyn til – så er det uavklart hvilke kriterier som skal legges til grunn.

Denne ambivalensen knyttet til vern av Naturen er også tilstede i behandlingen av Naturvernloven i 1970. For eksempel ble det i presentasjonen av saken påpekt at komiteen med loven ville sørge for "en bedre balanse mellom hensynet til det vi skal leve av, og hensynet til det miljø vi skal leve i og med. Begge deler er like nødvendige for at vi skal leve i det hele tatt" (O.tid 1970:608, Martin Buvik, Høyre, fungerende saksordfører). Saksordføreren understrekte likevel at formålsparagrafen skulle forstås som en "programerklæring" – "uten rettslig realitet" og at *ingen* ville bli straffeforfulgt dersom de ikke var varsomme og hensynsfulle i "omgang med naturen"(ibid.). Flere representanter påpekte at loven neppe ville løse så mange konkrete problemer eller være "epokegjørende"¹⁵⁵ eller noe "sesam-sesam som løyser alle naturvernproblem med eit slag".¹⁵⁶

Når representantene snakker om lovens betydning og hvorfor den er viktig så skjer dette først og fremst ved å bruke monetære termer. Loven skulle legge til rette for "ein sterkare økonomisk innsats" (O.tid 1970:613, Arne Nilsen, AP) – "det skal vera dyrt å tilsvina og skjemma naturen som vår felles eigedom" (ibid:614). Det ble understreket at man hadde "ein permanent konflikt mellom økonomiske interesser på den eine sida og ønsket om å ta vare på naturen som ein trivsnadsfaktor på den andre".¹⁵⁷ Loven var uttrykk for en "våkneende forståelse for at vi i vår økonomiske utnyttelse av naturen kan komme til å dra så store vekslar på den at vi ødelegger umistelige verdier for oss selv og for kommende slekter".¹⁵⁸ Noen mente at "den pris vi har betalt for en høyere levestandard, i form av forurensing [...] er for høy",¹⁵⁹ mens andre påpekte at "forbruk av naturverdier må gå inn som kostnader i bedriftenes kalkyler".¹⁶⁰

Disse sitatene antyder at en kompensatorisk logikk fremdeles stod sterkt – det skulle koste penger å forurense. Naturvern forstås også som uttrykk for en konflikt mellom økonomiske interesser og ønsket om å "ta vare på naturen" og "umistelige verdier". Det blir imidlertid uklart om verdien av natur skal verdsettes på en annen måte enn før, eller om den "bare" skal verdsettes høyere fordi det blir anerkjent at den også angår et større kollektiv. For å vende tilbake til sitatet av § 1 i Naturvernloven, så har jo Naturen en nasjonal verdi og skal vernes slik at den også i fremtiden gir et grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel – men den sier mindre om hvordan dette skal gjøres, uten om å legge vekt på at slike hensyn nå skal spille en større rolle og i større grad bli kontrollert og vurdert. Et tilknyttet spørsmål, som vil bli belyst i de neste kapitlene er hvordan interessen for dette naturobjektet, Naturen, hadde betydning for hva slags kunnskap som var relevant for å utforme en legitim politikk.

Denne diskusjonen har også betydning for hvordan noen av de sentrale relasjonene i den teoretiske modellen kan spesifiseres. I følge det teoretiske rammeverket vil enkelte forhold (relasjoner, objekter eller subjekter) i beslutningssituasjonen gjøres særlig verdifulle når aktører mobiliserer en verdiorden for å begrunne en posisjon. Vi kan si at verdiordenene slik bidrar til å rangerer hva som er verdifullt, de ordner verden. Det som blir verdsatt og verdifullt er også det som skal beskyttes. Hvilken

¹⁵⁵ Gunnar Berge (AP), O.tid 1970:616.

¹⁵⁶ Bergfrid Fjose (KrF), O.tid 1970:631.

¹⁵⁷ Arnt Hagen (SP), O.tid 1970:615.

¹⁵⁸ Berte Rognerud (H), O.tid 1970:618.

¹⁵⁹ Walter Tjønndal (AP), O.tid 1970:622.

¹⁶⁰ Helge Seip (DNF), O.tid 1970:627.

verdiorden forurensing eller et miljøproblem kan knyttes til er ikke predefinert i dette rammeverket. Spørsmålet er heller hvordan miljøproblemer eller natur blir knyttet til ulike verdiordener.

4.5.2 Bidrag til den teoretiske modellen fra kapittel 3 og 4

I dette kapittelet har jeg vist hvordan parlamentariske debatter om naturressurser historisk sett, og i norsk lovgivning, har vært knyttet til en markedsorden og til en industriell orden. Den som hadde rettigheter til bruk av en ressurs kunne bli økonomisk kompensert dersom verdien av naturressursen ble redusert som følge av annen bruk. Verdiforringelsen kunne måles, gjennom tapt fortjeneste og inntekt. I den forstand var også verdien til denne formen for natur historisk sett definert som kalkulerbar, i form av dokumentert tapt fortjeneste eller økte utgifter. Nettopp slike beregninger lå bak den økonomiske kompensasjonen som de berørte bøndene fikk utbetalt som følge av røykskadene fra aluminiumsfabrikkene.

Etableringen av forurensing som et samfunnsproblem og en problemforståelse hvor fremtidens natur ikke skulle ødelegges mer enn nødvendig, endret ikke nødvendigvis den etablerte verdsettingen av natur. Som vi har sett fortsatte man å snakke om verdien til natur i monetære termer. Vi kan heller forstå det slik at en ny form for natur ble *lagt til* som et potensielt politisk objekt. Dette nye politiske objektet ble gjort relevant ved å fremheve at Natur var et kollektivt gode som var vesentlig for en planlagt og ønskelig utvikling av samfunnet. Dette naturobjektet var knyttet til fremtiden, Naturen måtte være normal eller stabil, det vil si at den måtte ha de egenskapene den skal ha for å kunne fungere godt nok, som det vi lever "i, av og med" – slik vi så det ble formulert når Naturvernloven av 1970 ble vedtatt (O.tid 1970:608). Analysene av oljedebattene fra 1974 til 1980 i kapittel 3 viste imidlertid at det at et slikt naturobjekt ble gjort relevant i debattene likevel ikke ble knyttet til en bestemt grønn verdiorden. I de debattene så vi at det heller var markedets verdiorden som ble styrket i perioden og at en mulig grønn orden så ut til å spille en mindre rolle. De to første analysekapitlene har således ikke gitt noe tydeligere svar på betydningen til en grønn orden eller hvordan den eventuelt kan spesifiseres. Dette temaet vil særlig bli videre utforsket i kapittel 6.

De to analysekapitlene har derimot gitt flere bidrag til hvordan andre aspekter ved den teoretiske modellen kan spesifiseres. De tre begrepene *politisk objekt*, *måleteknologi* og *forvaltningsobjekt* ble introdusert og diskutert ovenfor. I forhold til den teoretiske modellen er det særlig relevant å diskutere relasjonene mellom dem, og hvilke prosesser som er knyttet til hvordan disse relasjonene endres. Denne diskusjonen er således særlig relatert til det jeg i den innledende teoretiske modellen definert som hovedproblemstilling 3: om relasjonen mellom faktaproduksjon og politikkproduksjon.

For det første mener jeg at analysen har vist betydningen av å utforske hva ved natur som blir definert som et objekt for politikken. I røykskadesaken så vi at natur opprinnelig var et objekt for politikken ved at slik skade kunne gi grunnlag for økonomisk kompensasjon. Med nedsettelsen av Røykskadekommisjonen og etter hvert opprettelsen av et eget Røykskaderåd kan vi si at natur ble gjort relevant på en annen måte i de politiske debattene, skade på natur kunne være et samfunnsproblem. Det var slik ulike størrelser eller natur-entiteter som ble gjort politisk relevant.

For det andre mener jeg at vi dermed kan si at de størrelsene som ble definert som relevant å regulere gjennom politiske vedtak også endret seg: Fra å være et spørsmål om tilstrekkelig og rettferdig økonomisk kompensasjon, til å være et spørsmål om tilstrekkelig streng regulering av utslipp (gjennom konsesjoner). Vi kan således si at natur også inngår i politikken i form av et reguleringsobjekt eller et objekt som skal forvaltes, enkelt sagt er bare dette en operasjonaliserbar variant av den natur-entiteten som er blitt gjort politisk relevant.

Det tredje poenget blir derfor dette: Å operasjonalisere en natur-entitet krever at den gjøres målbar, det krever en måleteknologi. I røykskadesaken så vi at måleteknologien endret seg, fra å være innrettet mot å måle konsentrasjonen i blader, kuer og gress (for å dokumentere skade på bøndenes eiendom) til å være orientert mot å måle konsentrasjonen av utslipp i fabrikkrøyk (for å dokumentere om konsesjonen ble opprettholdt og om rensiltak virket). Dette ble oppsummert i tabell 5 ovenfor.

Her skal jeg videreutvikle de teoretiske begrepene og få et bedre grunnlag for å diskutere den dynamiske relasjonen mellom dem. Et utgangspunkt for denne diskusjonen er å rekapitulere endringene vi så i oljedebattene frem til 1980, oppsummert i en tilsvarende tabell under.

Tabell 6: Oppsummering av hvordan natur og miljøproblemer blir et objekt i politiske debatter, variasjon over tid.

	Oljepolitikken frem til 1974	Oljepolitikken 1974-1978	Oljepolitikken etter 1979
Natur som politisk objekt	Norsk kontinentalsokkel som del av Norge	Fiskeri og miljø må ikke påvirkes av petroleumsaktivitet	Akseptabel miljørisiko – grunnlaget for fortsatt fiskerivirksomhet må ikke skades på en alvorlig måte.
Relevant måleteknologi - hva blir anerkjent som relevante fakta	Juridiske bestemmelser, kontinentalsokkelen som underlagt norsk suverenitet. Disse er vedtatt som norsk lov og blir ikke utfordret av andre stater. I den forstand et anerkjent faktum.	Relevant måleteknologi blir definert som marinbiologisk kunnskap om virkningene av petroleumsaktivitet. Forskningsprosjekter blir satt i gang, men resultatene er ikke klare /gjøres ikke politisk relevant.	Relevant måleteknologi blir definert som konsekvensanalyser (probabilistisk) som legger til rette for analyser av nytte og kostnad. Disse blir etablert og gjort politisk relevant mot slutten av perioden.
Natur som forvaltningsobjekt	Ja, regulering av petroleumsressursene som sikrer at de kommer hele folket til gode.	Mangler, det blir aldri avklart hvilke virkninger petroleumsaktivitet kan få på det aktuelle politiske objektet. En politisk beslutning om åpning av områdene i nord blir blant annet derfor utsatt.	Konsekvensanalyser (probabilistisk miljørisiko) brukes som redskap for å definere hvilke områder som bør åpnes opp og for å definere betingelsene dette skjer under. Dette brukes som premiss for begrunnelsene for å åpne opp nordområdene (utfordres av SV).
Politisk situasjon	Konsensus – overgang til konflikt utløst av at natur ble et objekt for politikken på en ny måte. Ser ut til å være fremmet av miljøvernforvaltningen, men også gjort relevant av Stortingsrepresentantene i de parlamentariske debattene.	Konflikt og uenighet – den etterspurte "avklaringen" ble aldri etablert. Det vil si at det ikke lykkes å etablere et forvaltningsobjekt som tilsvarte problemforståelsen. Situasjonen var preget av mangel på relevant kunnskap.	En politisk redefinisjon av hva problemet var, parallelt med utviklingen av en ny måleteknologi (konsekvensanalyser). Ga legitimitet til beslutningen om å åpne opp i nord.

I den analysen så vi at de første petroleumspolitiske debattene var kjennetegnet ved at naturen ble gjort relevant ved at den faktisk var norsk. Dette passive naturobjektet var anerkjent gjennom norsk kontinentalsokkellovgivning som definerte grensene for det. Dette var også en stabil konstruksjon ved at det ikke ble utfordret av for eksempel andre stater. De ti oljebud definerte regler for hvordan dette naturobjektet skulle komme hele det norske folk til gode. I den sammenheng var det juridiske regler som kan sies å være en relevant måleteknologi, disse gjorde det mulig å definere prinsippene for hvordan ressursene på kontinentalsokkelen skulle forvaltes – de tilhørte det norske folk.

Muligheten for skade på miljø og særlig fiskeriene bidro til å etablere et annet naturobjekt som politisk relevant. I perioden fra 1974 til 1979 så vi at det var uenighet om hvordan man skulle regulere petroleumsvirksomheten fordi det var uavklart hvor store negative innvirkninger petroleumsaktiviteten kunne få på disse størrelsene. Selv om det ble satt i gang forskningsprosjekter for å avklare denne risikoen så ble ikke en slik avklaring skapt, man manglet mulighet for å måle hvordan disse kunne bli påvirket. En annen form for måleteknologi ble imidlertid gjort relevant i de politiske debattene hvor et flertall gikk inn for å åpne opp området i nord. Hensynet til miljø og fiskeri ble her ivaretatt gjennom analyser av sannsynligheten for fremtidig skade på dem, det var den mulige fremtidige miljørisikoen som ble gjort politisk relevant. Og det var beregninger av denne som lå til grunn for å åpne/ikke-åpne ulike områder.

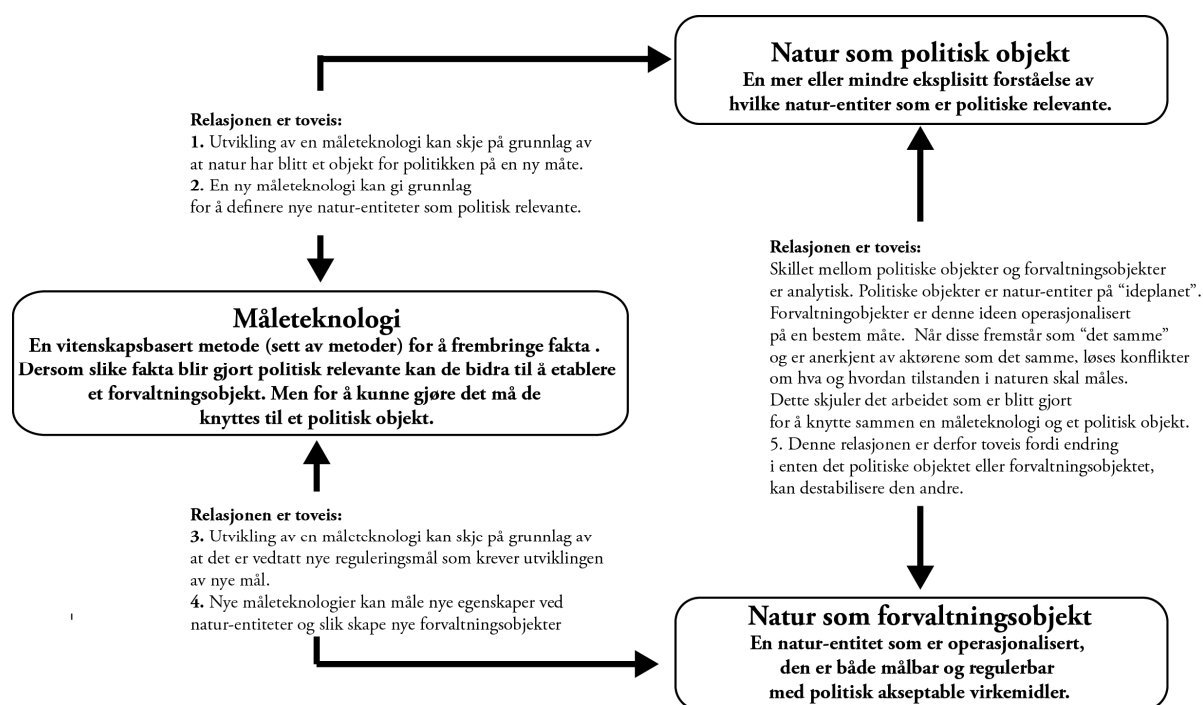
De to foregående tabellene oppsummerer hvordan natur ble et politisk relevant, målbart og regulerbart objekt i de sakene som til nå er analysert. Dette gir også grunnlag for å spesifisere den teoretiske modellen jeg presenterte i kapittel 2. Analysen så langt viser hvordan disse begrepene viser til prosesser knyttet til *situasjonsdefinisjonene* i disse debattene. Dette er antydning i nederste kolonne i tabellen ovenfor. Hovedinntrykket fra analysen så langt er at enighet mellom de parlamentariske aktørene om hva som er en riktig situasjonsdefinisjon fordrer en sammenheng mellom hvordan natur gjøres politisk relevant, hva slags tilgjengelig måledata som kan knyttes til et slikt naturobjekt og følgelig om det finnes et grunnlag for å fatte beslutninger om hvordan dette naturobjektet kan reguleres. Relasjonen mellom tilgjengelig måleteknologi, hvordan natur gjøres politisk relevant og hvordan den blir forsøkt regulert ser imidlertid ut til å være relativt dynamisk og kompleks.

I røykskadesaken så vi at utslipp fra aluminiumsfabrikkene ble forstått som et samfunnsproblem fordi man kunne vise at de negative virkningene var de samme mange steder. Dette berørte verdifulle størrelser på uakseptable måter. Dette ga både grunnlag for å redefinere hvordan utslipp burde reguleres og for å utvikle nye måleteknologier. Prosessen var både avhengig av at det var mulig å måle fluorkonsentrasjon i gresset og at dette ble gjort til et samfunnsproblem. Målsetningen om å hindre uønsket skade i fremtiden førte til utviklingen av en ny måleteknologi. Denne var basert på målinger av fluorkonsentrasjonen fra fabrikkene og la til rette for at problemet ble definert som høye utslippstall, som igjen kunne løses med nye teknologiske løsninger i fabrikkene.

I oljedebatten på 1970-tallet så vi at de mulige påvirkningene fra oljenæringen ble sannsynliggjort i de parlamentariske debattene etter 1974. Det at man ikke kjente til hvor store eller vanlige slike virkninger kunne bli, utgjorde et problem. Dette ga grunnlag for å forlange utvikling av en ny måleteknologi for å sikre en fornuftig regulering før beslutning kunne fattes. Den måleteknologien som ble utviklet ser imidlertid ut til å ha bidratt til å redefinere hvordan natur ble gjort politisk relevant. Den nye måleteknologien ga grunnlag for en politisk redefinering av forvaltningsobjektet, og først når dette forvaltningsobjektet var blitt redefinert til å være i samsvar med den etablerte måleteknologien ble det fattet et politisk vedtak.

Oppsummert synes det derfor å være slik at relasjonen mellom disse tre begrepene er toveis. Endringer i én av dem kan kreve endringer i de andre for å skape en "indre" sammenheng som gjør at situasjonen kan defineres som under kontroll. En slik indre sammenheng eller mangel på dette, er relatert til det politiske argumentasjonsrommet. Situasjoner som er under kontroll tilhører det jeg har definert som domenet for normal regulering. Dette er kjennetegnet av at det ikke er debatt om konsekvensene av mulige beslutninger er tilstrekkelig forstått eller under kontroll. Modellen under illustrerer denne dynamikken grafisk, ved at det er relasjonen mellom den formen for natur som gjøres relevant, eksisterende måleteknologier og potensielle reguleringsmekanismer som er politisk tilgjengelige som bidrar til en slik stabilitet. Når det finnes måleteknologier som "passer til" den formen til natur som er gjort politisk relevant, så understøtter disse reguleringer uten nevneverdig konflikt. I slike tilfeller vil det derfor ofte ikke være politisk debatt, og skillet mellom natur som politisk objekt og natur som forvaltningsobjekt blir lite synlig. Beslutninger faller naturlig, de kan utføres av forvaltningen og det trengs ikke nødvendigvis parlamentariske debatter om hva man bør gjøre. Dette så ut til å være tilfelle når spørsmålet om røykskader ble delegert til en sakkyndig kommisjon og når et Røykskaderåd ble etablert for å ta hånd om slike spørsmål.

Figur 3: Relasjoner mellom størrelser som er relevante for å forstå situasjonsdefinisjoner og prosesser som bidrar til å endre disse

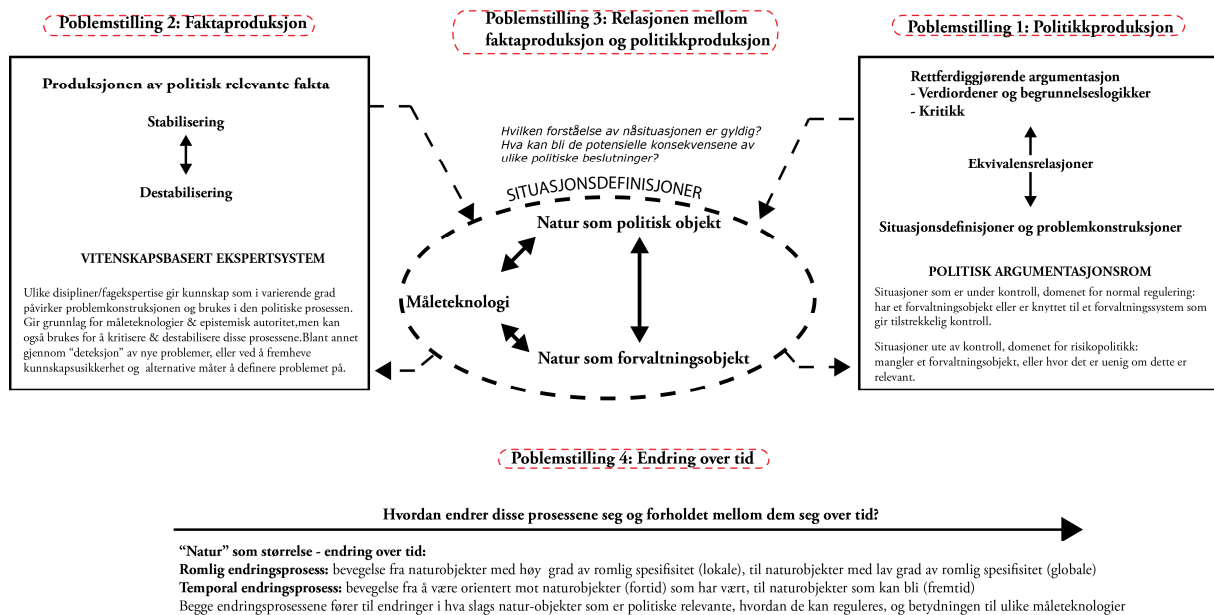


Modellen postulerer at relasjonen mellom politiske objekter, forvaltningsobjekter og måleteknologier kan destabiliseres og stabiliseres på flere forskjellige måter. Både ved at det skjer endringer i måleteknologiene (nye kan komme til, gamle kan bli kritisert), ved hvilke natur-objekter som blir gjort politisk relevant og ved hvordan natur-objekter blir regulert. I situasjoner hvor de eksisterende definisjonene ikke passer sammen, kan det bli omdiskutert hvordan natur-entitetene bør reguleres, og saken vil kunne bli definert som tilhørende domenet for risikopolitikk. For eksempel kan beslutningssituasjoner bli destabilisert ved at nye naturobjekter gjøres politisk relevante. Det kan innebære at de politiske aktørene underbygger sin kritikk, ikke ved å kritisere måleteknologiene som benyttes for å være feilaktige, men at de måler aspekter ved naturobjektene som ikke er interessant, fordi det er andre former for natur som er verdifull og som bør beskyttes.

Det følger av dette at vi ikke kan forstå forholdet mellom stabilisering og destabilisering av fakta som er relevante for sakens politiske stabilitet som et rent "vitenskapsinternt" spørsmål. De politiske problemforståelsene om hva som er problemet og hvordan det kan og bør reguleres kan likefullt ikke betraktes som helt løsrevet fra den tilgjengelige kunnskap om hva problemet "er". Spørsmålene er heller både om det vitenskapsbaserte ekspertsystemet er i stand til å produsere politisk relevante fakta som også passer til den politiske problemforståelsen, og om den politiske problemforståelsen er i endring, og om det finnes politiske virkemidler som lar seg benytte for å også ta hensyn til nye natur-objekter.

På den måten kan vi si at hva som er den politiske situasjonsdefinisjonen også virker inn på prosesser som angår faktastabilisering, ved at det kan bli satt i gang arbeid for å etablere nye og mer relevante måleteknologier som passer bedre til de naturobjektene som er blitt gjort politisk relevante, som del av den politiske problemproduksjonen. Modellen beskrevet over kan derfor forstås som en modell over *samproduksjon*, den angår relasjonen Disse poengene kan brukes for å videreutvikle den teoretiske hovedmodellen som jeg presenterte i kapittel 2. Figuren nedenfor illustrerer hvordan hovedpoengene fra de to første analysekapitlene kan knyttes til denne.

Figur 4: Videreutvikling av den teoretiske hovedmodellen basert på kapittel 3 og 4



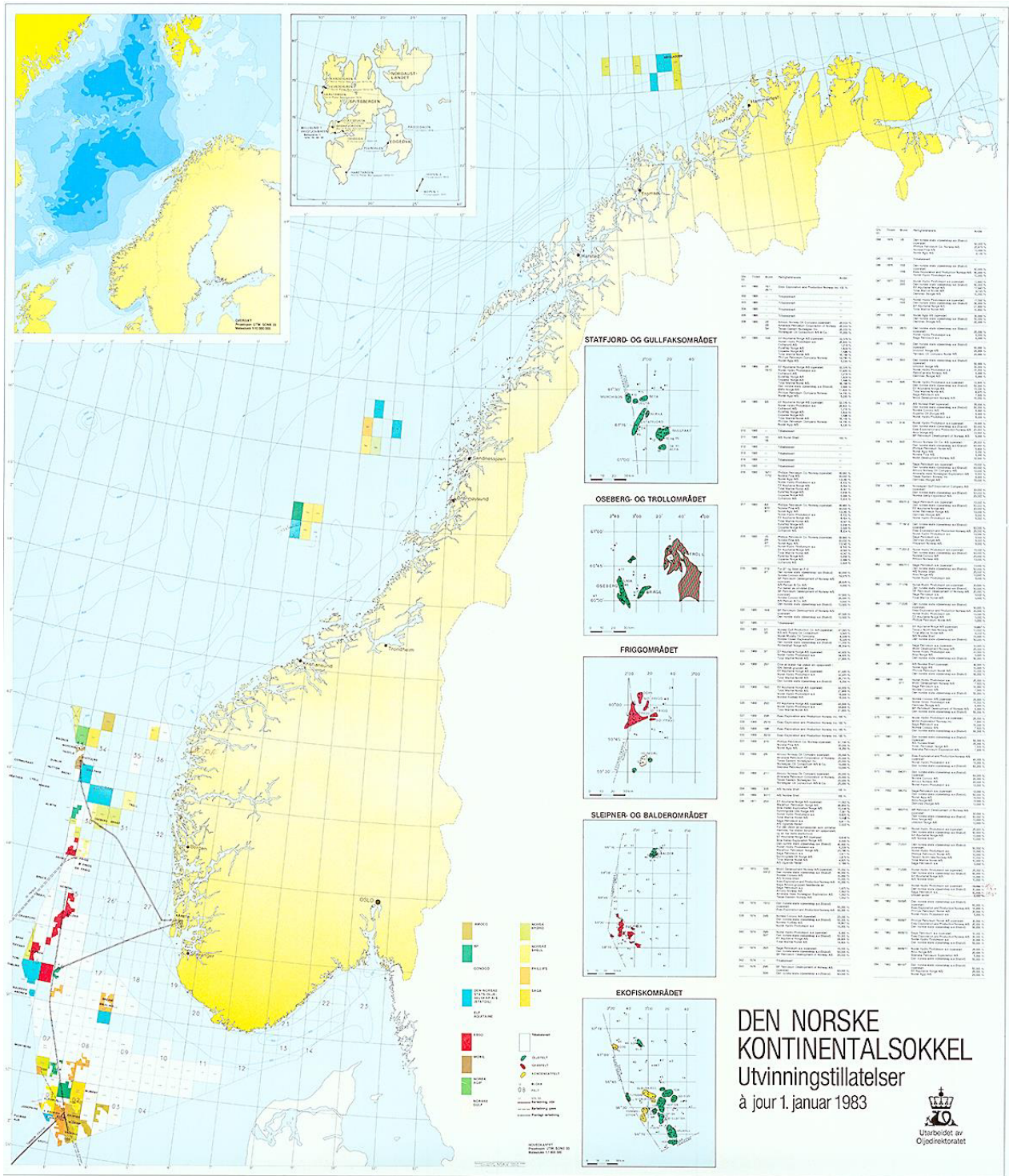
De nye momentene (sammenlignet med modellen i kapittel 2) her kan oppsummeres kort. For det første har analysene vist at analysen av "politikkproduksjon" bør kobles til det tilgjengelige politiske argumentasjonsrommet. Det vil si hvilke forståelser av situasjonen som gjøre relevante av de parlamentariske aktørene, disse kan potensielt varieres mellom at situasjonen er "under kontroll" eller "ute av kontroll".

Denne forståelsen er tett relatert til forståelsen av "faktaproduksjon" hvor analysene har vist at det er vesentlig hvor anerkjent og stabilisert produksjonen av politisk relevante fakta er. Samtidig har analysene så langt vist hvordan vitenskapsbasert ekspertkunnskap er vesentlig, ikke bare for å produsere "fakta" men også med tanke på å påvirke gyldigheten til ulike parlamentariske situasjonsdefinisjoner gjennom å muliggjøre nye måleteknologier (koblet til natur som forvaltningsobjekt) og svekk/styrke relevansen til ulike politiske forståelser (natur som politisk objekt).

Disse tre begrepene gir oss derfor en bedre forståelse av hvilke situasjons-definisjoner som blir ansett for å være gyldige. Hva som blir forsøkt gjort gyldig som situasjonsdefinisjon på *et bestemt tidspunkt* i tid kan undersøkes ved å studere politisk argumentasjon og dokumenter fra behandlingen av saken. Men perspektivet er åpent for at det være mulig at det er flere ulike situasjonsdefinisjoner som er i spill. Dersom de politiske aktørene er uenighet om hvilke situasjonsdefinisjoner som er gyldig, så tilsier denne modellen at det vil ha betydning for det politiske argumentasjonsrommet. Situasjonen fremstår da ikke som under kontroll, og gitt at de verdiene som står på spill verdsettes høyt nok kan konsekvensene vurderes som potensielt uakseptable.

Som diskutert kan gyldigheten til ulike situasjonsdefinisjoner også utforskes *over en lengre tidsperiode*. Modellen antyder at en slik analyse kan konsentrere seg om å studere prosesser som endrer hvilke situasjonsdefinisjoner som blir forstått som gyldige i de ulike sakene. Den teoretiske modellen antyder at et empirisk utgangspunkt for dette forskningsarbeidet er relasjonene mellom (ulike) måleteknologier, hva som gjøres politiske relevant og hva som blir forsøkt regulert og forvaltet. Hvordan situasjonsdefinisjoner endres over lengre tid handler derfor ikke bare om å studere de politiske prosessene, men må være åpen for at for eksempel etableringen av en ny måleteknologi kan ha betydning for hvilke politiske situasjonsdefinisjoner som er gyldige. Denne teoretiske diskusjonen har derfor også mer metodologiske implikasjoner for hvordan endringer over tid kan forstås. Dette perspektivet vil bli videreført i de neste analysekapitlene.

5. Olje som penger og natur som interesse (1980 til 1989)



Kart 2: Sokkelkart 1983

5.1 Introduksjon

I dette kapitlet forfølger jeg spørsmålet om oljepolitikkenes miljødimensjon i perioden etter at sokkelen nord for 62. breddegrad ble åpnet i 1980 og frem til overgangen til 1990-tallet. Det analytiske opplegget i dette kapitlet er særlig relatert til det jeg i den innledende teoretiske modellen definert som hovedproblemstilling 3: om relasjonen mellom faktaproduksjon og politikkproduksjon. Et hovedmål er å utforske hvordan en saks realiteter blir gitt en politisk representasjon og hvordan slike prosesser har betydning for hvilke verdsettingsprinsipper som gjøres relevant for å legitimere beslutninger. Analysene i kapitlet retter særlig oppmerksomheten mot temaene som ble løftet frem i sluttdiskusjonen i forrige kapittel. Der ble begrepene politisk objekt, måleteknologi og forvaltningsobjekt drøftet og integrert i det teoretiske rammeverket.

Kapitlet bygger også videre på den historiske utviklingen fra 1945 til 1980 som ble oppsummert avslutningsvis i forrige kapittel. I motsetning til røykskadesakene på 1950-tallet, foregår debattene om miljøkonsekvenser av petroleumspolitikken på både 1970 og 80-tallet i en periode hvor miljøpolitikk vokser frem som et eget saksfelt. Sentrale forvaltningsorganer og ekspertsystemer blir etablert, prinsipper for å unngå "unødvendig" forurensing blir nedfelt i lovverk og reguleringssystemer. Når Stortinget diskuterte de mulige miljøkonsekvensene av petroleumsakvititet på 1970-tallet var det i liten grad etablert statlige forvaltningsorgan eller forskningsinstitusjoner som kunne gi autoritet til bestemte problemforståelser. Dette endrer seg utover 1980-tallet. Kapitlet er et bidrag til å forstå den spesifikke formen som miljø- og forurensingstematikken får i norsk petroleumspolitikken på 1980-tallet. Jeg argumenterer for at det i løpet av 1980-tallet ble etablert et standardisert system for konsekvensanalyser som bygget på en bestemt risikoforståelse hvor enkelte vitenskapsbaserte kunnskapsformer, metoder og problemforståelser ble viktige. Disse prosessene er viktige for å forstå særtrekk ved de parlamentariske debattene i petroleumsfeltet på 1980-tallet. Samtidig kan de leses som retningsgivende for utviklingen på 1990-tallet (kapittel 7) og for prosessene med etableringen av de økosystembaserte forvaltningsplanene etter år 2000 (kapittel 8 og 9).

5.2 Mindre miljø, mer marked

I løpet av 1980-tallet skjer det en betydelig ekspansjon i både leteaktivitet, produksjon, investeringer og inntekter fra petroleumsnæringen. Den betydelige aktiviteten på norsk sokkel bidrar til at datamaterialet fra perioden har et stort omfang.¹⁶¹ For å gi en ramme for analysen i dette kapitlet er det derfor relevant å gi leseren en oversikt over den utviklingen som fant sted i denne perioden og de påfølgende årene.

Før 1980 var det igangsatt produksjon på ni petroleumsfelt, men av disse var det kun Ekofisk som hadde en betydelig produksjon og som (etter 1975) ga store inntekter til staten.¹⁶² Funnene av Frigg i 1971 og Statfjord i 1974 hadde imidlertid gitt grobunn for optimisme. Og mens debatten om oljeleting i nord raste som verst på slutten av 1970-tallet ble det gjort nye oppløftende funn: Gullfaks i 1978, Oseberg, Troll og Snorre i 1979, samtidig som det ble klart at Statfjordfeltet var svært stort. Forventningene til hvor store petroleumssressurser det kunne være på norsk sokkel økte og leteaktiviteten tok seg opp. Mens det før 1980 hadde vært boret rundt 20 letebrønner årlig, ble det fra 1980 til 1986 boret mellom 40 og 50 letebrønner årlig. De betydelige petroleumssressursene som ble funnet på slutten av 1970-tallet ble også bygget ut og produksjonen økte betydelig. I 1979 ble det produsert 44 millioner tonn oljeekvivalenter årlig (mtoe), fremdeles langt under måltallet på 90 millioner tonn som stortingsflertallet hadde definert som et moderat utvinningstempo. Mindretallets grense på 50 mtoe ble imidlertid oversteget med 10 % i 1980, mens flertallets grense på 90 mtoe ble

¹⁶¹ En oversikt er gitt i Appendiks I, kap.5 del A.

¹⁶² Dette avsnittet bygger på statistikken som ligger tilgjengelig på faktasidene til Oljedirektoratet, samt tilgjengelige beskrivelser av den tidlige norske oljehistorien (Hanisch og Nerheim 1992; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997)

brutt i 1988 etter å ha ligget rett under "taket" i 1987. Produksjonsstatistikken viser at det i 1990 var en samlet produksjon på 125 mtoe (fra 24 felt), mens produksjonstoppen kom i 2004. Da var produksjonen på litt mer enn 263 mtoe, nesten 3 ganger den vedtatte definisjonen for en moderat produksjon fra 1970-tallets oljepolitiske debatter. Når produksjonen fortsatte å øke skyldtes for en stor grad vedtak som ble gjort i løpet av 1980-tallet (Utviklingen er også beskrevet i Hanisch og Nerheim 1992; Ryggvik 2009; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997). Oljefeltene som i 1990 bidro til en betydelig større produksjon enn hva stortinget i 1979 definerte som et moderat utvinningstempo hadde alle vært igjennom stortingsbehandling. Både tildeling av konsesjoner for leting etter olje og planene for utbygging og drift (PUD) legges frem for Stortinget for godkjenning. Det er nettopp disse debattene og prinsippdebatter om reguleringen av norsk petroleumspolitik som er grunnlag for analysen i del 5.2.1 og 5.2.2.

Tabell 7: Partienes posisjon i petroleumspolitiske vedtaksdebatter, 1981-1989

Vedtaksdebatt	År	FrP	H	AP	V	KrF	SP	SV
Leting uten utlysning og utlysning av undersjøiske petroleumskonsesjoner	1983							
Åpning for leting og utlysning etter petroleum i Norskehavet og for 62°N	1984							
Utskredningsplan og beving etter petroleum i Norskehavet	1989							
Om undersjøiske petroleumskonsesjoner og konsesjonsordninger (Om konsesjoner)	1974							
Om petroleumskonsesjonsplanen i det nordlige Norskehavet (S. 8, 14 og 15)	1974							
Utlagsplan for Svalbard	1976							
Om petroleumskonsesjonsplanen nord for 62°N (St.meld. 91)	1977							
Om petroleumskonsesjonsplanen nord for 62°N (St.meld. 97)	1978							
Om petroleumskonsesjonsplanen nord for 62°N (St.meld. 46)	1980							
OLA m.fl.	1980							
Om Nord- og Midt-Norge	1982							
Trollfeltet	1983							
Osøberg	1983							
Tromsøflaket og Haltenbanken	1984							
Osøberg	1984							
Osøberg gassinjeksjon & Tommeliten	1986							
Troll og Sleipner	1986							
Gyda og Velslefrikk	1987							
Draugen	1988							
Snorre og Heidrun	1988							
Åpning av den sydlige delen av Barentshavet	1989							
Osøberg	1989							
Osøberg	1990							
Osøberg og Tommeliten	1992							
Troll Fane II, Fane Sleipner, Vase	1993							
Åpning av Sleipner og Norskehavet Nord m.m.	1993							
Osøberg	1995							
Nord	1995							
Vase	1996							
Åpning av Osøberg, Osø	1996							
Osøberg og Vase m. Troll Fane gassinjeksjon	1997							
Osøberg	1997							
Osøberg og Vase, Barentshavet	2000							
Osøberg gassinjeksjon	2000							
Osøberg og Vase	2001							
Osøberg	2001							
Osøberg L20G	2002							
Osøberg L20G	2004							
Osøberg	2005							
Osøberg	2007							
Osøberg, Gyda, Vase og Vase-Sør (Osøberg)	2007							
Osøberg	2009							
Osøberg (CO ₂ -injeksjon)	2010							
Osøberg, Vase, Vase-Sør	2011							
Osøberg (Osøberg)	2011							
Osøberg	2012							
Osøberg (Osøberg)	2012							
Osøberg (Osøberg)	2013							
Osøberg (Osøberg)	2013							
Osøberg (Osøberg)	2013							

Vedtaksdebatt	År	FrP	H	AP	V	KrF	SP	SV
Olje i Nord- og Midt-Norge	1982							
Trollfeltet	1983							
Osøberg	1983							
Tromsøflaket & Haltenbanken	1984							
Gullfaks	1985							
Osøberg gassinjeksjon & Tommeliten	1986							
Troll og Sleipner	1986							
Gyda og Velslefrikk	1987							
Draugen	1988							
Snorre og Heidrun	1988							
Åpning av den sydlige delen av Barentshavet	1989							

Tabell 7 gir en oversikt over de mest sentrale vedtaksdebattene i perioden. Hovedtrekket er at denne perioden er preget av relativt lavt konfliktnivå. Som tidligere indikerer hvitt felt i tabellen at partiet posisjonerte seg som tilhenger av en ekspansjon av petroleumaktivitet. Svart felt indikerer motstand, mens grått felt indikerer en mellomposisjon, eksempelvis gjennom å fremme forslag om utsettelse eller restriksjoner. Det er fremdeles slik at FrP, H og AP stemmer for økt petroleumaktivitet i alle vedtaksdebatter. Venstre var ikke representert på Stortinget etter valget i 1985.

Før 1980 var området sør for 62. breddegrad åpnet for petroleumaktivitet, i tillegg ble det gjort en prinsipiell åpning for petroleumsvirksomhet nord for 62 grader og det ble lyst ut et begrenset antall blokker i Norskehavet og i Barentshavet (Tromsøflaket). Slik sett var hele sokkelen prinsipielt sett åpnet for petroleumaktivitet i 1980, men det var likevel først ved en utlysning og konsesjonstildeling av blokker at petroleumaktiviteten reelt sett kom i gang. I tillegg til konkrete utbyggingsforslag, ble også spørsmålet om utvidelsen av aktive leteområder behandlet parlamentarisk. Her var det blant annet mer omfattende debatter om Haltenbanken i 1983 og 1984, en større utlysning av områder nord for 62.breddegrad i 1985,¹⁶³ samt for Barentshavet Syd i 1989.¹⁶⁴ Sistnevnte debatt finner sted etter at Stortinget hadde innført Petroleumsløven, loven krevde at åpning av et nye leteområder først skulle skje etter at det var gjort en konsekvensanalyse hvor de samfunnsmessige og miljømessige virkningene var vurdert.

¹⁶³ 68 blokker utlyst i Norskehavet og 70 blokker utlyst i Barentshavet. Omtalt i St.meld. nr. 80 (1983- 1984) Foreslått åpnet i St.meld. nr. 79 (1984-1985).

¹⁶⁴ Foreslått åpnet i St.meld. nr. 40 (1988-1989)

5.2.1 Konsekvensanalyser og miljøproblemet som nesten forsvant

Hovedinntrykket i den kvalitative analysen av sentrale petroleumspolitiske vedtaksdebatter er at den miljøpolitiske dimensjonen som var sentral på 1970-tallet for en stor grad forsvant. Enkelte miljøpolitiske spørsmål blir trukket inn i stortingsdebattene tidlig i perioden, særlig i debattene om oljeboring utenfor Nord og Midt-Norge i 1981 og 1982.¹⁶⁵ Argumentene og posisjonene fra disse debattene tidlig på 1980-tallet er stort sett de samme ble beskrevet i analysen av debattene om åpning for aktivitet i nord i forrige kapittel. SV og Venstre er fremdeles klart imot, mens KrF og SP tar forbehold om aktivitetsnivå og kravene som må stilles til den. Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet er i all hovedsak positiv til både økt leteaktivitet og aktivitet i nord.¹⁶⁶ Selv om argumenter og posisjoner fra tidligere debatter kan gjenfinnes er samtidig motstanden mot denne aktiviteten som hovedregel i utkanten heller enn i sentrum for debattene på 1980-tallet. Den eksplisitte kritikken som blir fremmet, kommer stort sett fra SV. Partiets representanter fortsetter å være kritisk mot det økte aktivitetsnivået generelt og mot aktivitet i nord spesielt. Miljøkritikken fra partiet blir imidlertid for en stor grad ignorert.¹⁶⁷ De fleste større oljepolitiske debattene er således kjennetegnet ved at det er lite debatt om det tatt tilstrekkelig miljøsinn eller om prinsippene for å regulere miljøvirkningen fra petroleumsvirksomhet. Dette gjelder for eksempel diskusjoner om en rekke konsesjonstildelinger og vedtak som legger til rette for utbygging av større olje- og gassfelt mellom 1983 og 1989, slik som Oseberg, Troll og Sleipner, Gyda og Veslefrikk, Snorre og Heidrun.¹⁶⁸ Det samme kan sies om behandlingen av Oljedirektoratets årsberetninger i første del av 1980-tallet¹⁶⁹ og mer generelle debatter om Statens engasjement i petroleumsvirksomheten.¹⁷⁰

I de debattene der miljøsinn blir et tema som flere partier legger vekt på, så skjer det som hovedregel med henvisning til at dette er et potensielt problem, men at dette problemet nå er under kontroll. Det stilles noen ganger også spørsmål ved om oljeaktivitet egentlig kan ha så store negative konsekvenser for livet i havet. Særlig i starten av denne perioden gjøres dette gjerne med referanse til at oljeutslippet fra Bravoulykken i svært liten grad hadde negative konsekvenser for miljøet eller fikk noen betydning for fiskeriene. I tillegg vises det gjerne til at man nå har hatt stor aktivitet, etter hvert også i nord, i mange år uten negative konsekvenser. Det er derfor en del innlegg som påpeker at oljevirkosomhet sannsynligvis er uproblematisk for fiskeriene og for miljøet, satt på spissen i dette innlegget som representanten selv omtaler som "frimodig":

Jens Marcussen (FrP): Prøveboring og oljevirkosomhet sies alltid å ha så store skadevirkninger for fisket. Hvem har egentlig bevist at det blir mindre fisk i havet av slik virksomhet? [...] Ved og omkring oljeinstallasjonene har fisken noen av sine eneste fredede steder [...]Jeg har store vansker å kunne se at fiskeriene lider noen skade av oljevirkosomheten – snarer det motsatte. Men det er vel med mannen som ble spurt om hvordan han hadde det. Synd å ikke klage, lød svaret. (S.tid.1981/82:4023)

Mer vanlig enn en slik beskrivelse av problemet, er det at miljøspørsmål blir koblet til at man skal gjøre eller har gjort *konsekvensanalyser*. Selv om slike analyser først ble tatt inn i Forurensingsloven (1981) og Petroleumsloven (1985) hadde forarbeidet til dem pågått siden tidlig på 1970-tallet.¹⁷¹

¹⁶⁵ Særlig i S.tid.1981/82:3989-4026 og til dels S.tid.1982/83:4583-4629.

¹⁶⁶ En oversikt over de politiske partienes posisjoner i miljøspørsmål på 1980-tallet finnes hos Berntsen (1994:220-225). Han bygger sin oversikt på Bernt Aardal (1993) sin mer inngående analyse av partiprogrammene i perioden 1977 til 1993. Aardal diskuterer blant annet hvordan partiene omtaler både tempoet i oljeutvinningen og aktivitet i nord.

¹⁶⁷ Eksempelvis i en større debatt om utvidelse av leteområdene i S.tid.1982/83:4583-4629 og i utlysning av den såkalte gullblokken (som senere er blitt utbygd med navnet Trollfeltet) i samme sesjon S.tid.:3375-3405

¹⁶⁸ Oseberg: S.tid.1983/84:4462-4490; Troll og Sleipner: S.tid.1986/87:1772-93; 2265-2302; Gyda og Veslefrikk: S.tid.1986/87:3636;3964-77; Snorre og Heidrun: S.tid.1987/88:3504-3557.

¹⁶⁹ Se S.tid.1982-83:2002-6, S.tid.1983/84:2106-2111, S.tid.1984/85:2089-9

¹⁷⁰ Se eksempelvis S.tid.1983/84:4697-4728

¹⁷¹ Arbeidet med Petroleumsloven startet med nedsettelsen av Petroleumslovutvalget allerede i 1972. Lovutvalget la frem forslag til lovtekst i 1979 (NOU 1979:43) og loven. Et generelt krav om konsekvensanalyser for å avdekke ... [fotnoten fortsetter på neste side]

Kravet om slike utredninger hadde tydelig påvirkning på argumentasjonen i Stortinget før lovene var vedtatt. I stortingsdebattene utover 1980-tallet blir konsekvensanalysene ofte omtalt som et redskap for å hindre konflikter med fiskerinæringen. For eksempel blir det i forbindelse med utvidelse av leteområdene i 1984 vektlagt at "departementet nå har valgt å ta petroleumsloven på forskudd ved å foreta konsekvensanalyser i de nye områdene (Inger Lise Gjørvi (AP), S.tid.1983/84:4650). Slike "[...] konsekvensanalyser vil kunne bli et tjenlig redskap for å minske, i beste fall forebygge og unngå, konflikter i de områdene man videre går inn i" (ibid.). Tanken ser ut til å være at man med ved å etablere konsekvensanalyser både kunne ha petroleumsaktivitet og opprettholde fiskerinæringen: Med slike prosedyrer "[...] vil det være mulig å få fiskerinæringa og oljenæringa til å utfylle hverandre".¹⁷² At konsekvensanalysene skulle bidra til å redusere konflikter mellom disse næringene gjenspeiles også i prosessene med å gjennomføre analyser og arbeide frem et rammeverk for slike analyser som ble iverksatt rundt 1983-1984 (Barvik og Birkeli 1998; Bryn 1986, 1987; Troms Fylkeskommune og Fiskerisjefen i Troms 1985). Formålet var å "bidra til en dialog mellom de involverte næringsinteresser, forvaltningsapparatet og lokale og sentrale planmyndigheter." (Troms Fylkeskommune og Fiskerisjefen i Troms 1985: 11).

Analysen av de sentrale petroleumspolitiske debattene på 1980-tallet viser at flertallet på Stortinget (særlig AP, H og FrP) også var opptatt av at konsekvensanalysene ikke måtte være til hinder for petroleumsaktivitet. Representanter fra disse partiene understreker ofte at dette var en viktig næring som ville gi arbeidsplasser, petroleumsaktivitet var et nytt distriktspolitisk virkemiddel i nord. Det er typisk at det blir argumentert for at prosessene derfor burde organiseres slik at man unngikk "at konsekvensanalysen i seg selv blir et forsinkende ledd i utviklingen av nye områder".¹⁷³ Det ble vektlagt at den nye Petroleumsloven ga regler for en "avveining mellom de interessemotsetninger man i utgangspunktet kan ha i forbindelse med petroleumsvirksomhet, f.eks. fiske- og miljøinteresser".¹⁷⁴ Det understrekes at "oljevirkomheten har naturlig innebygde konfliktlinjer i forhold til fiskerinæringen".¹⁷⁵

Det parlamentariske flertallet fra disse partiene fremstilte altså ofte konsekvensanalysene som et viktig redskap for å identifisere potensielle næringskonflikter, gi mulighet for at fiskerinæringen ble hørt, og at dette kunne redusere utbyggingstempoet i konfliktområder. Konsekvensanalysene omtales typisk som et redskap for å *hindre eller forutse* konflikter, heller enn å være et redskap for regulere hvorvidt det i det hele tatt skal skje petroleumsvirksomhet. Analysene skulle sørge for en balanse mellom de ulike *særinteressene* som petroleum, fiskeri og miljøet kan defineres som (jf. sitatene ovenfor). En slik balanse fremstår som vesentlig for å sikret de allmenne samfunnsinteressene.

Samtidig er det tydelig i stortingsdebattene at konsekvensanalysene blir forstått som en "faglig" eller "vitenskapelig vurdering" uten at innholdet i disse begrepene blir diskutert nærmere. Det vises for eksempel ofte til at konsekvensanalysene er forskningsbaserte, det refereres til de "naturvitenskapelige konsekvensanalysene".¹⁷⁶ Et eksempel på en typisk formulering:¹⁷⁷

miljøkonsekvenser ble diskutert i en Stortingsmelding fra Miljøverndepartementet som ble laget i 1975 (St. meld. nr. 44 (1975/76).

¹⁷² Oddvar J. Majala (AP), S.tid.1983/84:4657.

¹⁷³ Arnljot Norwich (H), S.tid.1983/84:4654. Det samme poenget fremheves av Reidar Due (SP) i S.tid.1984/85:4971.

¹⁷⁴ Svein Alsaker (KrF), S. tid 1984/85:3600.

¹⁷⁵ Anders Talleraas (H), S.tid.1984/85:4974.

¹⁷⁶ Inger Lise Gjørvi, AP, S.tid.1983/84:4651.

¹⁷⁷ Denne tilnærmingen er også tydelig i stortingsbehandlingen av en melding om miljøvern, kartlegging og forskning i polarområdene (St.meld. nr. 26 (1982/83), S.tid.1984/85:3145-3174). Her henvises det eksplisitt til at *forskningsbasert kunnskap* er viktig for å ha oversikt over konsekvensene ved petroleumsaktivitet, et poeng som for øvrig ble understreket en rekke ganger av Stortinget (eksempelvis utsagn i S.tid.1984/85:3146, 3157, 3160, 3162, 3171). Denne tankegangen om hvorfor konsekvensanalyser ville være nyttig finnes det også enkelte spor av i eldre stortingsdebater, eksempelvis i muntlige spørsmål i sesjonen 1980/81, samt i behandling av perspektivmelding i den samme sesjonen (se eksempelvis S.tid.1980/81:3809; 3363; 3972).

Anders Talleraas (H): Jeg legger stort vekt på at det nå skal settes i verk et forskningsprosjekt vedrørende fiskeegg og larver. [...] Det er et omfattende forskningsprosjekt som vil skaffe oss økt viten om oljevirkningsomhetens eventuelle virkninger for egg og larver. (S.tid.1984/85:4974)

Det er i årene før petroleumsloven blir vedtatt (1985) i mindre grad diskusjon om innholdet i disse analysene. Min tolkning er at man ser for seg at disse analysene vil bidra til å få de faktiske konsekvensene frem i lyset og slik legge grunnlag for "fornuftige" eller "rasjonelle" beslutninger (Se også del 5.3 på side 167ff). Hovedinntrykket er derfor at utviklingen og ekspansjonen av petroleumsvirksomheten er lite konfliktfylt. Representanter fra SV er enkelte ganger ganske kritiske til omfanget av dem. De argumenterer for eksempel for at en god forståelse for problemstillingene i nordområdene krever minst ti år med forskning og at forskningsprogrammene er for lite omfattende (se eksempelvis S.tid.1984/85:2092-3 og 4975). SV var altså ikke kritiske til at det skulle gjennomføres konsekvensanalyser, men ønsket seg mer omfattende og langvarig forskningsaktiviteter.

5.2.2 Verdsettinger og utvinningstempo: olje som ressurs eller som penger

I kapittel 3 viste jeg hvordan en ny tilnærming til miljørisiko etter Bravoulykken hadde betydning for hvordan håndtering av miljørisiko ble diskutert i stortingsdebattene. Jeg argumenterte for at fremveksten av matematisk modellering av risiko la et grunnlag for å bruke en kostnad-nytte logikk i politisk argumentasjon for hva man burde gjøre. Det politiske stridsspørsmålet den gang var først og fremst spørsmålet om man burde åpne opp for petroleumsaktivitet nord for 62.breddegrad. Analysen antydte at begrunnelseslogikken som det for en stor del var konsensus om i første halvdel av 1970-tallet – en kollektiv verdsetting kombinert med en tradisjonell og industriell verdsetting – etter hvert ble utfordret av argumenter som kunne knyttes til markedets verdiorden. Hovedinntrykket i analysen av verdsettingsprinsippene i debattene fra perioden 1981-1987 er at dette utviklingstrekket forsterkes.

Dette skjer ved at *kriteriet* for å vurdere oljepolitikken i økende grad er prosjektets profitt. Formuleringer som kan knyttes til en kollektiv orden – at oljen skal komme hele folket til gode – brukes fremdeles. Det er illustrerende at henvisningen til at oljepolitikken "må komme hele folket til gode" blir gitt et tillegg: "[...] petroleumsressursene må forvaltes slik at de kommer samfunnet samlet sett til gode, med et best mulig samfunnsøkonomisk resultat".¹⁷⁸

Arnljot Norwich (H): [det er] viktig at letevirksomheten holdes på et høyt nivå av hensyn til sysselsettingen, industrien og leveransene til oljevirkningsomheten, som etter hvert har blitt av avgjørende betydning for næringslivet. Den sterke integreringen av oljevirkningsomheten i den øvrige økonomi understreker betydningen av dette ytterligere. (S.tid.1983/84:4653)

Det presiseres altså at utnyttningen av olje som et fellesgode kan *måles* i det samfunnsøkonomiske resultatet. Dette er ett av mange eksempler på at *vurderingskriteriet* for en god oljepolitikk blir mer markedsorientert. Det refereres fremdeles til at petroleumsressursene skal komme folket til gode, men vurderingskriteriene som blir brukt, er i økende grad prosjektene evne til å generere profitt og til monetære størrelser. Endringer i vurderingskriteriene får også betydning for hvordan det er "rasjonelt" å regulere petroleumsvirksomheten, og hvorfor virksomhetene eventuelt bør begrenses eller ekspanderes.

De mest konkrete eksemplene på dette er debattene om kriteriet for et "moderat tempo" for oljeutvinning og debattene om omorganisering av Statoil og formen til det statlige eierskapet i petroleumssektoren. I denne sammenheng velger jeg å rette oppmerksomheten mot tempodebattene for å utforske endringene i verdsettingene i petroleumpolitikken.¹⁷⁹ I den første tempodebatten fra

¹⁷⁸ Finn Kristensen(AP), S.tid.1980/81:1257.

¹⁷⁹ Debattene om Statoil og det statlige eierskapet er svært omfattende og i mindre grad knyttet direkte til de miljøpolitiske konfliktene som var sentrale på 1970-tallet og som ble viktige på 1990-tallet. Jeg har derfor valgt å ikke trekke dette temaet inn i analysen. De politiske posisjonene i denne prosessen og argumentene som ble brukt for å underbygge dem, støtter slik ... [fotnoten fortsetter på neste side]

1970-tallet hadde diskusjonen om et fornuftig utvinningstempo en eksplisitt forankring i at olje var en begrenset fysisk ressurs (se side 80). Selv om det var uenighet om hvilken mengde olje et moderat tempo ville tilsvare, var det enighet om at et slikt *fysisk* vurderingskriterium var riktig. Som diskutert i kapittel 4, kan etableringen av det fysiske kriteriet for moderat oljeutvinning på 1970-tallet knyttes til mer generelle debatter om fornuftige forvaltning av naturressurser. Et hovedspørsmål var hvordan utnyttelsen av fysiske naturressurser skulle forvaltes. Ideelt sett burde uttaket av fysiske ressurser bli gjenspeilt bedre i nasjonalregnskapet, og det ble satt i gang langvarige forskningsprogrammer for å lage systemer for dette. I prosessen som ledet til etableringen av Miljøverndepartementet var det også diskutert om Miljøverndepartementet burde bli et overordnet departement slik som Finansdepartementet, med ansvar for et budsjett for bruk av naturressurser. Selv om dette aldri ble en realitet og det viste seg svært vanskelig å etablere et nasjonalregnskap for å styre uttaket av fysiske ressurser, kan tilnærmingen knyttes til det etablerte kriteriet for oljeutvinningstempoet.

Den etablerte definisjonen av hva som var et forsvarlig og moderat utvinningstempo var et uttrykk for at petroleumsressursene i første omgang ble forstått og verdsatt som en "fysisk lagerressurs". Dette perspektivet ble mer omdiskutert allerede fra tidlig på 1980-tallet. Yngve Nilsen (2001:71- 88) viser i sin avhandling at det på starten av 1980-tallet pågikk en debatt blant sentrale sosialøkonomer om utvinningstempoet. Det ble blant annet argumentert for at man kunne se på utvinningstempoet i et *formuesforvaltningsperspektiv*. I dette perspektivet ble "spørsmålet om tempoet i oljeutvinningen redusert til spørsmålet om å finne den sammensetningen av den totale sparing som gir høyest avkastning" (Bjerkholt et al. 1980 sitert i Nilsen 2001: 74). Nilsen viser at det var uenighet blant sosialøkonomene om et slikt perspektiv alene ville gi en god forvaltning av oljen. I debattene mellom økonomene var det like fullt etablering av kriterier for utvinningstempoet som var optimale for *nasjonaløkonomien*, som stod i sentrum.

Analyse av de parlamentariske debattene om norsk oljepolitikk viser i denne sammenheng at sosialøkonomiske perspektiver på utvinningstempoet også på denne arenaen ble vektlagt i større grad fra tidlig på 1980-tallet.¹⁸⁰ Til dels tok argumentasjonen i Stortinget direkte utgangspunkt i utsagn fra fremtredende økonomer, og kritikken de rettet mot et fysisk utvinningstak. Et eksempel på dette er en debatt fra 1980, hvor særlig representanter fra Høyre tok opp en rekke forslag fra forskningsleder i SSB, Odd Aukrust (for debatten, se S.tid.1980/81:1256-1340).¹⁸¹ Aukrust hadde i en rekke medieoppslag gitt uttrykk for at norsk oljepolitikk burde endres, og at et fysisk utvinningstak var et dårlig styringsmiddel.¹⁸² Han mente blant annet at oljealderen vil vare mye lengre enn antatt, formodentlig i 100 år eller mer. Aukrust var også tydelig på at Norge ikke burde ha dårlig samvittighet for den rikdom som dette medførte og at vi som nasjon i større grad burde "akseptere de omstillinger som bør bli følgen" (Odd Aukrust sitert i Valebrokk 1980:4).

jeg vurderer det min fortolkning av perioden. Kort oppsummert kan vi si at omorganiseringen av Statoil kan fortolkes som et uttrykk for at statens involvering for en stor grad skulle handle om å sikre seg en stor nok andel av inntektene fra sektoren. Hva som var det beste for "folket" og hvordan petroleumssektoren skulle komme hele folket til gode ble primært avgjort av hva som var den mest lønnsomme organiseringen av Statoil. Se eksempelvis Nerheim og Dahlberg (1996); Ryggvik og Smith-Solbakken (1997) for analyser disse politiske prosessene.

¹⁸⁰ S.tid.1981/82:3969-4012, S.tid.1981/82:1708-1756, S.tid.1983/84:4697-4724, S.tid.1984/85:3594-3637, S.tid.1985/86:1646-1680,

¹⁸¹ Aukrust var ansatt ved SSB fra 1946 til 1985 og var i en lengre periode forskningsleder. Han var sentral i utviklingen av et moderne nasjonalregnskap i Norge slik at han må kunne hevdes å uttale seg med en tyngde om petroleumsinntektenes betydning for norsk økonomi (Se omtale av Aukrust i Lie og Roll-Hansen 2001:særlig 323-336). Han var også engasjert i ressurs- og miljøspørsmål på 1970-tallet, var norsk representant i en underkomité i OECD som arbeidet med miljøvernsspørsmål (Aukrust 1993:47) og deltok i utarbeidelsen av "Norges ressursituasjon i global sammenheng (NOU 1974:55). Aukrust skriver om sitt engasjement i miljøspørsmålene at kan kom frem til at det ikke var grunnlag for så pessimistiske framtidsscenarioer som det man blant annet fant i "Limits to Growth" fordi tilnærmingen "så bort fra fundamentale økonomiske lover, deriblant mulighetene for substitusjon og prismekanismens evne til å sikre økonomisering med knappe ressurser" (Aukrust 1993:48).

¹⁸² Hos Nilsen (2001:73-74) er rollen til Aukrust diskutert litt mer inngående. Nilsen påpeker at det var de yngre sosialøkonomene i SSB som frontet formuesforvaltningsperspektiv, men at Aukrust ser ut til å ha adoptert dette.

Sitatet illustrerer et viktig trekk ved de argumentene som fremtredende sosialøkonomer fremførte: Istedenfor å betrakte oljen som en begrenset fysisk ressurs slik Stortinget vektla på 1970-tallet, måtte oljen først og fremst forstås som *en del av nasjonalformuen* som hadde endret samfunnet vesentlig. Det å betrakte oljeressurser som penger, som en del av nasjonalformuen, var en tilnæringsmåte som tillot at man kunne bruke økonomiske modeller for å beregne hvilket utvinningstempo man burde legge opp til. Et illustrerende eksempel er modellen som Jens Stoltenberg utviklet i sin embetseksamen i sosialøkonomi. Denne er særlig interessant fordi Stoltenberg senere ble helt sentral i Arbeiderpartiet, både som statsråd og senere statsminister i flere perioder frem til 2013. Hans embetseksamen i sosialøkonomi ble publisert som et internt notat av SSB med tittelen "Makroøkonomisk planlegging under usikkerhet. En empirisk analyse":

[det er] flere viktige grunner til at den store avhengigheten av petroleumsvirksomheten har skapt en usikkerhet som skiller seg fra tidligere tiders økonomiske usikkerhet:

- det langsiktige perspektivet for olje og gass i norsk økonomi.
- den makroøkonomiske betydningen av petroleumsvirksomheten slik den kommer til uttrykk som f.eks. andel av BNP.
- det betydelige omfanget av petroleumsreservene medfører at verdien av olje- og gassreservene nå utgjør en stor del av den samlede nasjonalformue
- En stor del av bruttoproduksjonsverdien utgjøres av oljerente, og den offentlige sektor har en høy andel av de totale petroleumsinntektene. (Stoltenberg 1985:1)

Formålet med oppgaven var å løse dette "nye problemet" ved å undersøke en optimal utvinningsrate for petroleumsressursene gjennom formelle sosialøkonomiske modeller, og særlig modeller hvor det også ble tatt hensyn til risikoaversjonen til beslutningstagere. For å få til dette behandlet Stoltenberg petroleumsressursene som del av nasjonalformuen. Tilnæringsmåten ga mulighet for å definere *matematisk* hva som ville være en optimal utvinningshastighet. Å utvinne petroleumsressursene ble definert som en omplassering av formue:

Avkastningen av oljeformuen er lik vekstraten for nettoprisen på olje. Utvinning av olje- og gassforekomstene kan betraktes som reduksjon av en del av nasjonalformuen. Denne reduksjonen av oljeformuen gjør det mulig å øke konsumet eller beholdningen av realkapital og finanskapital (Stoltenberg 1985:7)

Stoltenberg konkluderer med at modellen hans "gjør det nærliggende å trekke den konklusjon at risikoaversjon bidrar til å øke oljeproduksjonen for å konvertere oljeformuen til kapital med mer sikker avkastning" (ibid.:25). Bakgrunnen var blant utsikter til at markedsprisen til petroleumsprodukter kunne synke og kostnadene ved utvinning kunne øke. Denne typen hensyn bidro til at det ville være mindre risikofylt å "omplassere" oljeformuen gjennom utvinning, sett i forhold til risikoen man løp ved å ha et lavere utvinningstempo. Nå er det liten grunn til å tillegge denne teksten alene en avgjørende betydning for norsk petroleumspolitik de siste 30 årene. Oppgaven til Stoltenberg bør heller fortolkes som uttrykk for en sosialøkonomisk tilnærming som samsvarte godt med hvordan Stortinget tidlig på 1980-tallet diskuterte mulige nye prinsipper for å regulere petroleumsnæringen. Det avgjørende poenget er at man for å kunne gjøre denne typen betraktninger måtte anse oljeressursene som en del av formuen. Olje var først og fremst penger, og ikke en begrenset fysisk lagerressurs.

Allerede i 1982, tre år før Stoltenberg leverte sin embetseksamen, var det blitt nedsatt et offentlig utvalg som skulle drøfte utvinningstempoet, det såkalte Tempoutvalget.¹⁸³ Både i mandatet til utvalget og i innstillingen det avga, kommer det tydelig fram at *premisset* for utvalgets arbeid var å diskutere hvordan *sosialøkonomiske vurderinger* kunne legges til grunn i vurderingen av utvinningstempoet.

¹⁸³ Utvalget ble ledet av Hermod Skånland. Skånland var økonom, og hadde hatt en rekke stillinger i Finansdepartementet og SSB. Han ble senere sentralbanksjef. De andre medlemmene i utvalget var flere Stortingsrepresentanter, representanter fra industrisektoren og økonomer. For en mer detaljert diskusjon om medlemmene og utvalgets arbeid, se Nilsen (2001:80).

Under overskriften "Disponering av en formue" skriver utvalget at oljen kan betraktes som en "lagerbeholdning": "Valget av uttappingstempoet kan så foretas ut fra rent økonomiske kalkyler. En gjør seg opp en mening om framtidig pris- og kostnadsutvikling" (NOU 1983: 27, side 84). I diskusjonen om hva slags kriterier som skulle brukes for å vurdere tempoet diskuterer utvalget kriterier knyttet til brutto nasjonalprodukt og ulike mål på statens inntekter fra sektoren (NOU 1983: 27, særlig side 93 og 94). Kriterier knyttet til forvaltning av oljen som fysisk eller ikke-fornybar lagerressurs ble ikke trukket inn i diskusjonen.

Selv om Tempoutvalget fremstår som viktig, ble det fysiske utvinningstaket på 90 mtoe regelmessig referert til som et foreldet og avleggs styringsprinsipp også i årene *før* utvalget la frem sin rapport. Analysen av de parlamentariske debattene antyder at det fra seint på 1970-tallet skjedde en dreining mot å vurdere en optimal oljepolitikk i tråd med verdsettinger fra markedets verdiorden. Analysen i kapittel 3 antyder at Høyre var det partiet som først så ut til å begrunne sine politiske posisjoner i petroleumspolitikken på denne måten. I sesjonen 1980/81 fremmet Høyre, KrF og Sp en felles og omfattende merknad om hele petroleumspolitikken. På en rekke områder foreslo de at man la opp til en politikk som i større grad tok i bruk markedsmekanismer.¹⁸⁴ Dette gjaldt også utvinningstempoet. Om dette temaet het det utvinningstempoet burde revurderes ved at man la opp til styringsmekanismer som la "særlig vekt på olje- og gassprisutviklingen og de økonomiske konsekvenser av denne" (Innst. S. nr. 309 (1980/81):22). I tillegg ble det påpekt at det burde utredes hvorvidt de store petroleumsinntektene kunne anvendes til både til forbruk og til nedbetaling av utenlandsgjeld, siden slike forhold "kan definere ett hensyn det er riktig å ta ved planlegging av utvinningstempoet i årene fremover" (ibid.:21).

I debatten om saken fremhevet Odd Vattekar (H) at kritikken av det fysiske utvinningstaket fremmet av H, KrF og SP vitnet om "en positiv realisme" – det fysiske utvinningstaket var "tilfeldig underbygd uten noen egentlig saklig og solid begrunnelse", man burde derfor "søke mot andre og bedre kriterier for planlegging av oljevirkosheten" (S.tid.1980/81:3974). Tilsvarende formuleringer ble gitt av representanter fra KrF og til dels SP.¹⁸⁵ Den sittende Arbeiderpartiregjeringen hadde også gitt signaler om at man så behovet for slike vurderinger (Innst. S. nr. 309 (1980/81):7). På dette tidspunktet fastholdt likefullt de andre partiene at et fysisk utvinningstak var riktig. Særlig tydelig var dette i innleggene av representanter fra SV (S.tid.1980/81:3983) og Venstre. Hans Hammond Rossbach (V) argumenterte for eksempel i den samme debatten for at tempoet burde ha et fysisk tak på bakgrunn av en rekke faktorer. I listen på 10 punkter var det første at "petroleum er en ikke-fornybar ressurs som må utnyttes i et langtidsperspektiv" (ibid.:3981). Det andre punktet var at fiskeriene måtte vektes tungt, det var "uforsvarlig å legge opp til en oljepolitikk som kan redusere de langsiktige høstningsmuligheter av denne fornybare ressursen" (ibid.). Andre faktorer var forurensning, at Norges energibehov allerede var dekket, fordelene med et variert arbeidsliv og distriktspolitikk. Først etter de ti punktene ble det nevnt at også "momenter av nasjonaløkonomisk karakter" kanskje kunne ha betydning (ibid.:3982), men totalt sett talte dette for en fysisk utvinningstak.

I de parlamentariske debattene skjer det utover 1980-tallet en gradvis endring i *måten* det blir argumentert på i debatter om utvinningstempoet. Når Stortinget skulle ta stilling til utvidelse av letevirkosheten i 1983 starter for eksempel Rossbach fra Venstre sitt innlegg med betydningen av å sikre "stabil sysselsetting og investering i tilknytning til oljevirkosheten" ved en "jevn tilførsel av arbeidsoppgaver til norsk industri" (S.tid.1982/83:4597). Med dette som utgangspunkt gikk partiet derfor inn for en utvidelse, selv om man la vekt på at sikkerhets- og miljøhensyn måtte sette grenser for aktiviteten. I økende grad tar like fullt diskusjonen om hva som var riktig tempo *utgangspunkt* i

¹⁸⁴ Dette var et valgår og de tre partiene avga rekke felles merknader på mange saksfelt. Høyre dannet for øvrig mindretallsregjering alene etter valget høsten 1981. De fikk da støtte fra SP og KrF, de to partiene gikk inn som del av Regjeringen i 1983.

¹⁸⁵ Eksempelvis Asbjørn Haugstvedt fra KrF (S.tid.1980/81:3975) og noe mer tvetydige formulert fra Reidar Due (SP) (ibid.:3978).

nasjonaløkonomiske hensyn. Dette medførte ikke at det ble større enighet om tempoet i seg selv eller at hensyn til fiskerier eller forurensing forsvinner helt. Det mest vesentlige som skjer er heller at også *kritikken* mot utvinningstempoet tok utgangspunkt i betydningen oljen hadde for norske bedrifters konkurransevne, sysselsettingen i industrien og lignende – og så føyde til at også ressurs-hensyn talte for et lavere tempo.

Hanna Kvanmo (SV): Det er heller ikke riktig å ta oljeressursene ut fra sin naturlige lagerplass og gjøre dem om til svære pengemengder som må oppbevares i banker uten at samfunnet kan bruke dem, mens stadig større ressurser må tas fra samfunnet til oljeutbyggingen. Investeringene på norsk sokkel vil stige fra 10 milliarder til 20 milliarder i 1984. Det burde tilsi at en ikke fortsetter i samme takt. Det kan føre forferdelig galt av sted om oljeprisene plutselig skulle synke. Og det er helt sikkert at på lang sikt vil vi få bedre utbytte om vi ikke nå taper ut det vi har. (S.tid.1982/83:4595)

Sitatet illustrerer et hovedtrekk ved utviklingen. Utover 1980-tallet tas det i økende grad utgangspunkt i at kriteriet for en god oljepolitikk er knyttet opp til arbeidsplasser, om utvinningstempoet kan være kostnadsdrivende og hva som vil være optimalt for nasjonaløkonomien. Sammenlignet med andre halvdel av 1970-tallet er det slående hvordan dette skjer uten at argumenter av ressursforvaltnings- eller miljøpolitisk- karakter blir brukt til å fremme en eksplisitt kritikk. Andre hensyn blir nevnt, men de blir i liten grad vektlagt som overordnede styringsprinsipper. Denne analysen indikerer også det i perioden før Tempoutvalget la frem sin innstilling syntes avklart at nye kriterier ville bli etablert, Statsråden Kåre Kristiansen slo uforbeholdent fast at "[...] det enkle parameter, antall tonn oljeekvivalenter, [er] ikke alene [...] tilstrekkelig som grunnlag for en vurdering av hvilket nivå petroleumsvirksomheten bør ligge på i fremtiden" (S.tid.1983/84:4668).

Forslaget fra Tempoutvalget ble først behandlet våren 1985. I tråd med forslaget fra utvalget foreslo Regjeringen å innføre et nytt kriterium basert på petroleumssektorens betydning for den nasjonale økonomien og sysselsettingen.

Til nå har diskusjonen om oljevirksomhetens omfang i stor grad dreid seg om produksjonen målt i millioner tonn oljeenheter (mtoe). De samfunnsmessige følgene av virksomheten er imidlertid i stor grad avhengig av andre faktorer enn et fysisk produksjonstall. Prisutviklingen er av stor viktighet. Videre er det av største viktighet hvordan en gjør bruk av oljevirksomheten for å sikre framtidige livsvilkår og framtidig verdiskapning i samfunnet som helhet. Denne erkjennelsen inntar en sentral plass i regjeringens politikk. (St.meld.nr. 32 (1984-1985):4)

Selv om tankegangen ikke var ny, fremstår analysen fra utvalget som viktig for å definere et nytt styringskriterium. I stedet for et fysiske investeringstak la opp til å regulere oljeutvinningstempoet ved å sikre et jevnt *investeringsnivå* i sektoren.

Regjeringen tar sikte på å føre en politikk som gir kontinuitet og forutsigbarhet i investeringene på norsk sokkel. En slik politikk er et godt utgangspunkt for at norsk industri skal bli konkurransedyktig og vinne oppdrag fra sokkelen. Dette kan bidra til å sikre sysselsettingen og gi mulighet for videre industriutvikling. (St.meld.nr. 32 (1984-1985):5)

Begrunnelsen for omleggingen var at dette ville sikre konkurransevnen til norsk industri og sikre en jevnere tilførsel av inntekter til Staten enn et fysisk utvinningstak. Størrelsen på petroleumssektoren og en videre ekspansjon av næringen, ble dermed knyttet til størrelser som er store og verdifulle i markedets verdiorden. Hva som ville være det optimale utvinningstempoet ble i denne modellen knyttet til en rekke tilstander *i markedet og næringen*; slik som den internasjonale etterspørselen, konkurransevnen til norsk leverandørindustri, hvilken type funn som ble gjort på norsk sokkel og den relative størrelsen til petroleumssektoren i Norge. Beregningene som ble lagt frem antydte at det virket fornuftig å se for seg en utvikling hvor investeringsnivået ble mer enn doblet det neste tiåret, til om lag 25 milliarder kroner årlig. En såpass betydelig økning i størrelsen på sektoren ville kreve at man

etablerte en bedre system for å kunne håndtere de potensielt store, men også høyst variable inntektene dette ville gi Staten. I tråd med utvalget foreslo derfor Regjeringen at man også skulle opprette et petroleumsfond, som kunne tjene som en "buffer mot uforutsette svingninger i oljeinntektene" (ibid.:7).¹⁸⁶

Stortinget sluttet seg mer eller mindre enstemmig til disse forslagene og de nye styringskriteriene.¹⁸⁷ De fleste innleggende tok *utgangspunkt* i de mulighetene som lå i at man nå aksepterte at Norge hadde en "oljeavhengig økonomi" og at dette var avgjørende for "velferdsnivået".¹⁸⁸ Mange var derfor opptatt av de nye mulighetene som lå i opprettelsen av et bufferfond, slik at man nå kunne få etablert en "frikobling mellom inntjening og bruk av oljeinntektene" og dermed bedre kunne "forme livsvilkår i vårt land etter ideelle målsettinger".¹⁸⁹

Hans Hammond Rossbach (V): I motsetning til bonden har vi i dag imidlertid muligheter til å lagre formuen på en bedre måte enn i kistebotnen[...]. Jeg tror det er rett av det norske samfunnet å transformere oljeformuen over i andre typer formue i årene framover[...]. Ved ulike investeringer kan vi få både større sikkerhet og større avkastning (S.tid.1984/85:3609).

Oppsummert dreier de parlamentariske petroleumsdebattene på 1980-tallet seg i økende grad om hvordan petroleumsinntektene skulle brukes. I denne prosessen begynner man i økende grad å omtale *olje som penger, som en del av nasjonalformuen*. Dette står i kontrast til debattene på 1970-tallet hvor oljen først og fremst ble betraktet som en begrenset ikke-fornybar ressurs som måtte forvaltes i et ressursforvaltningsperspektiv. Hovedtrekket ved perioden tidlig på 1980-tallet er altså at markedsbaserte verdsettinger kommer inn som en grunnleggende beslutningslogikk. Det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt blir avgjørende for politikutformingen. For å beregne hva som er til samfunnets beste blir det helt avgjørende å beregne hva som gir størst profitt. Den sosialøkonomiske ekspertisen spiller derfor en dobbel rolle: For det første bidro den til å utvikle argumentene og til å *redefinere* styringskriteriene. Heller enn at petroleum var en begrenset fysisk lagerressurs som burde rasjonere varsomt, burde petroleum betraktet som penger, som en del av nasjonalformuen. Det som ble relevant å måle og regulere i petroleumpolitikken ble dermed også redefinert av de sosialøkonomiske modellene. Det andre poenget er derfor at de sosialøkonomiske *modellene* ble etablert som *politisk teknologi*. De synliggjør ikke bare hvorfor økonomiske hensyn er det som er viktigst for "samfunnet samlet sett", de fungerer også som vitenskapsbaserte redskaper som kan brukes for å identifisere den "beste" politikken. Overordnet sett kan dette forstås som en stabilisering av et kompromiss mellom en kollektiv verdiorden og markedets verdiorden. Kriteriet for å avgjøre hva som er til folkets beste er først og fremst hva som er lønnsomt, som skaper profitt. Markedets verdiorden ble slik etablert som beslutningslogikk utover 1980-tallet.

5.2.3 Hvorfor endrer verdsettingene seg?

Kan vi forstå disse endringene som uttrykk for at det var en sosialøkonomisk kunnskapsform som, blant annet med Tempoutvalget, bidro til etableringen av en ny allment akseptert situasjonsdefinisjon i petroleumpolitikken utover på 1980-tallet? En slik betraktning kan delvis være riktig, særlig siden sentrale økonomer argumenterte for slike endringer tidlig på 1980-tallet. Men som vist ovenfor ble det også i flere av stortingsdebattene helt i starten av 1980-tallet, argumentert for bruk av økonomiske

¹⁸⁶ Opprettelsen av et slikt petroleumsfond var fremdeles på planleggingsstadiet. Fondet ble først opprettet i 1990 (Lov om Statens petroleumsfond 1990). Siden den gang har fondets navn og organisering blitt endret flere ganger. Fondet heter nå "Statens pensjonsfond utland" og hadde pr 31.12 2014 en markedsverdi på 6 300 milliarder norske kroner.

¹⁸⁷ Jf. innst. S. nr. 183 (1984/85) og s.tid.:3594-3637. Selv om de ikke stemte imot forslaget var SV og FrP mest kritiske. FrP hadde lenge hatt som standpunkt at Staten burde ha en mindre aktiv rolle som eier, og dermed risikotager, i petroleumsnæringen(S.tid.1984/85:3607-3609). SV mente på sin side at de foreslåtte kriteriene kunne føre til at petroleumssektoren vokste seg for stor i forhold til andre sektorer og at man ville få en bedre utnyttelse av ressursene med en sterkere politisk styring av letevirkomheten (S.tid.1984/85:3603-3605).

¹⁸⁸ Eksempelvis Svein Alsaker(H),S.tid.1984/85:3600; Reidar Due (SP):S.tid.1984/85:3602.

¹⁸⁹ Per. A Utsi (AP), S.tid.1984/85:3595

kriterier for å vurdere utvinningstempoet, heller enn et fysisk utvinningstak. På grunnlag av det materialet jeg har analysert er det derfor vanskelig å argumentere for at verdsettingene endrer seg på grunn av sosialøkonomene. Det synes like mye å handle om at politiske aktører anså slik ekspertise for å være nødvendig for å sikre en fornuftig utvikling av den nye og viktige næringen som petroleumsutvinning etter hvert ble vurdert til å være. Ser vi på utviklingen av de petroleumspolitiske debattene i tiåret fra 1970 til 1980 under ett, er det mange endringer. En av dem som er særlig relevant i denne diskusjonen er den gradvise overgangen fra å snakke om oljenæringen som en mulighet for Norge, til å snakke om den som en industriell realitet. Kritikken mot det fysiske utvinningstaket kan knyttes til denne "nye" industripolitiske realiteten.

Arnljot Norwich (H): Etter min mening er det nå på tide at man søker å avpolitiserer disse tallene. [...] En debatt som kan utarte til tallmagi, er ingen tjent med. Vi må nå få en diskusjon om realiteter, dvs. som går på økonomiske og industrielle konsekvenser av forskjellige alternativer. (S.tid.1980/81:3985)

Argumentet om at man måtte forholde seg til "realitetene" og at et fysisk utvinningstak representerte et "magisk" tall blir brukt en rekke ganger i tilknytning til utvinningstempoet lenge før den mer omfattende tempodebatten i 1985. En måte å forstå dette på, var at realitetene faktisk var endret. Dette er riktig i den forstand at Norge på 1980-tallet hadde fått en oljeøkonomi i større grad enn man hadde hatt ti år tidligere. For eksempel utgjorde verdien av råolje- og gassproduksjon i 1980 rundt 14 % av bruttonasjonalproduktet og rundt 30 % av eksportverdien (Hodne og Grytten, 2002: 268). Statens inntekter fra petroleumsutvinningen hadde altså økt betydelig siden tidlig på 1970-tallet, noe som betydde at statsfinansene ble mer sårbar for svingninger i oljeprisen. Den nye oljesektoren hadde for eksempel også betydning for lønnsdannelsen hvor de beste ingeniørene arbeidet og påvirket dermed også konkurransevnen til andre deler av norsk industri (Hanisch og Nerheim 1992: kap. 7; Hodne og Grytten 2002: særlig kapittel 17 og 18; Nerheim 1994; Olsen 1989; Sejersted 1999).

Oljeøkonomien fikk også betydning på andre områder. For eksempel ble oljenæringen viktig for verkstedindustrien ved at de gamle skipsverftene orienterte seg mot å levere varer og tjenester til petroleumindustrien. Det ble utviklet nye fagretninger ved høyskoler og universiteter og norske ingeniørselskaper spesialiserte seg på Offshoremarkedet. Nerheim (1994) diskuterer hvordan dette kan forstås som elementer i etableringen av det han omtaler som et oljeindustrielt kompleks. Et hovedpoeng hos Nerheim er at politikken på 1970-tallet var innrettet mot oppbygging, mens politikken på 1980-tallet rettet seg mot vedlikehold av dette systemet (se også Hanisch og Nerheim 1992:402-3). Hos Olsen (1989) argumenteres det for at det skjer en stabilisering og institusjonalisering av sektoren som må forstås ut ifra dens store "egentyngde" (ibid:38). Sejersted (1999) tegner et lignende, men mer flerdimensjonalt bilde, hvor også faktorer som teknologisk utvikling, nye former for risikostyring gjennom egenkontroll og andre særtrekk ved det norske styresystemet trekkes inn. Hovedinntrykket fra den statsvitenskapelige litteraturen sitert over, er at disse utviklingstrekkene kan bidra til å forstå hvorfor det i stortingsdebattene argumenteres for at oljepolitikken må utformes slik at man sørger for at oljeinntektene og oljenæringen får en stabil og positiv betydning for norsk økonomi. Endringen i hvilke verdsettinger som brukes i petroleumspolitikken, kan således betraktes som et resultat av oljesektorens industrielle, økonomiske og samfunnsmessige egenvekt på 1980-tallet. Når verdsettingene i petroleumspolitikken endrer seg fra en kollektivistisk og mot en markedsbasert begrunnelseslogikk så kan det argumenteres for at dette var en konsekvens av at petroleumsnæringen nå faktisk fantes, og at politikken i større grad dreide seg om å forvalte denne næringen på best mulig måte.

En slik forståelse synes relevant, ikke minst siden det er slik mange av stortingsrepresentantene selv begrunner hvorfor det er behov for nye kriterier for utvinningstempoet. Det er likevel vesentlig at hvilke aspekter som gjøres relevante for handlingskonteksten, for situasjonsdefinisjonen, ikke er en nøytral eller upolitisk "operasjon" som bare gjenspeiler realiteten slik den "egentlig er". Realiteten blir i større grad *definert av aktørene* som "økonomiske og industrielle konsekvenser", heller enn som forvaltningen av en begrenset naturressurs. Det teoretiske rammeverket antar at det er en relasjon mellom hvilke situasjonsdefinisjoner som er gyldige og hvilke politiske verdsettinger som er legitime. I en gitt situasjon vil det være et begrenset antall politiske posisjoner som er legitime, men analysen, særlig når det er snakk om endringen av verdsettinger over tid, krever også at vi forsøker å gripe

hvorfor det skjer endringer i aktørenes forståelse av hva som egentlig er situasjonen. Analysene i de siste kapitlene har vist hvordan ekspertkunnskap har vesentlig betydning for slike endringer, fordi den kan bidra til å gjøre enkelte situasjonsdefinisjoner viktigere og mer troverdige enn andre.

Det er i den sammenheng at tankegangen og konvensjonene for å vurdere miljørisiko som ble etablert rundt 1980, også kan betraktes som relevante for å forstå endringene i hvilke verdsettinger som ble gjort relevante i de parlamentariske debattene om utforming av petroleumpolitikken. Etablering av konsekvensanalysene kan i denne sammenheng forstås som et viktig *premiss*, for at miljøkonsekvensene i så liten grad var noe som man trengte å diskutere i stortingsalen. Dette kan være sentralt for å gripe hvorfor potensielle miljøproblemer knyttet til petroleumsaktivitet i liten grad var viktig for de situasjonsdefinisjonen aktørene la til grunn for sin argumentasjon.

Argumentet bygger også på analysene i de to foregående kapitlene. Betydningen ekspertkunnskap har for politisk argumentasjon var et sentralt tema i analysen av røykskadesaken i forrige kapittel. Der analyserte jeg hvordan røyken fra aluminiumsverket i Årdal ble til et politisk problem, og hvordan det etter hvert ble konsensus om at dette var et "stort" problem: et problem ved samfunnsutviklingen som krevde nye politiske reguleringer. Konflikten med bøndene i området ble i første omgang fortolket som en næringskonflikt, og ikke som et spørsmål om bevaring av natur. Løsningene kunne derfor være å kompensere for tapet, eller at bøndene "la om driften" (se side 120). Når vi nøstet opp utviklingen i røykskadesaken, så vi hvordan dette potensielle miljøproblemet gjennom bruk av vitenskapsbasert ekspertkunnskap ble gjort til et samfunnsproblem. Dette førte til nedsettelsen av en komite og i neste omgang at saken ble vurdert som å være "tatt hånd om" i de politiske debattene. Utslippene fra aluminiumsfabrikkene vedvarte, men utslippene var nå konsesjonsbelagt og i den forstand under politisk kontroll. Røykskadene ble en stor og viktig sak gjennom å bli gitt en spesifikk politisk representasjon, og her spilte vitenskapsbaserte representasjoner av problemet en viktig rolle. Når saken ble formalisert i form av en røykskadekomité, så bidro det i seg selv til at saken for en stor del forsvant fra den politiske dagsorden i flere år. Ikke fordi saken i seg selv var løst eller problemene ble borte, eller at de ble sett på som mindre viktige når de først ble debattert i stortinget, men først og fremst fordi det var etablert et system som skulle løse disse problemene. I forhold til disputtene om dette var en sak og *hva* som eventuelt burde gjøres, skjedde det etter hvert en stabilisering.

At de petroleumpolitiske debattene i perioden fra 1981 til 1987 er preget av lite miljøpolitisk argumentasjon kan i lys av dette forstås som av en konsekvens av at det samtidig blir etablert og institusjonalisert systemer for å avklare faren for forurensing fra petroleumssektoren. Disse systemene bygget på vitenskapsbasert ekspertise som i stor grad ble akseptert som relevant og troverdig av alle de politiske aktørene. Dette er særlig tydelig dersom vi tar utgangspunkt i hvordan argumentasjonsrommet i de parlamentariske debattene endrer seg over tid. Det er tydelige og relevante forskjeller i argumentasjonsrommet mellom debattene om åpning i nord fra 1974 til 1980, og i debattene om miljøkonsekvensene ved petroleumsvirksomheten fra 1981 til 1987. Debattene på 1970-tallet kan på bakgrunn av analysen fra kapittel 3 karakteriseres som risikodebatter, de befinner seg i *domenet for risikopolitikk*. Argumentasjonsrommet i disse debattene var strukturert av usikkerheten og uenigheten om hvilke situasjonsdefinisjoner som var gyldig. Dette var usikkerhet og uenighet om hva som var den faktiske situasjonen, ikke minst handlet dette om hvor store miljøkonsekvenser petroleumsaktivitet kunne få. På 1980-tallet er ikke usikkerheten ved hva som er den faktiske situasjonen og hvilke miljøkonsekvenser petroleumsaktivitet kan skape strukturerende for debattene. I den forbindelse blir konflikten mellom de ulike interessene – miljø, fisk og olje – ikke definert som noe annet enn nettopp det: interessekonflikter. Debattene på 1980-tallet kan slik forstås som strukturert etter det jeg har omtalt som domenet for normal regulering (se side 98). I lys av diskusjonen om muligheten for en grønn verdiorden og hva slags form for natur som blir gjort relevant, er det særlig interessant å se hvordan miljøhensyn defineres som en særinteresse. Slik sett har petroleumsdebattene fra 1980-tallet en klar parallell til debattene om røykskader på tidlig 1950-tall. Utviklingen i petroleumsdebattene fra 1970-tallet til 1980-tallet kan fortolkes som et uttrykk for at de potensielle miljøproblemene nå for en stor grad var "tatt hånd om" eller ville bli "vektet" riktig gjennom bruk av konsekvensanalyser. Slik sett kan konsekvensanalyser i første omgang hevdes å ha en stabiliserende virkning på petroleumsfeltet og de ser ut til å bidra til å gjøre det mulig å bygge ut en rekke felter uten at det oppstår politiske disputter om miljøkonsekvensene.

De historiske endringene i tilnærmingen til miljørisiko og gjennomslaget ulike tilnærminger har fått i lovverket, etablert praksis og de politiske debattene frem til i dag, er sentral for avhandlingens problemstillinger. For å sette dette inn i avhandlingens historiske dimensjon er det derfor på sin plass å kort rekapitulere hvordan jeg så langt har analysert fremveksten av konsekvens- og risikoanalyser.

Særlig sentralt er endringen i hvilken betydning kunnskap om *fremtidige* konsekvenser har for den politiske debatten. I kapittelet om røykskadesakene viste jeg hvordan selve ideen om at man skulle forhåndsvurdere miljøkonsekvenser av aluminiums- og annen industri, i utgangspunktet ble avvist. Fabrikkene måtte bygges *før* man kunne vite hvilke konsekvenser de ville få. I analysen av røykskadesaken fulgte jeg prosessen med å etablere prognoser som styringsverktøy, og vi så at vurderinger av potensielle miljøkonsekvenser ble integrert som en del av en god industripolitikk. I analysen av stortingsdebattene om petroleum på 1970-tallet var spørsmålet om de *potensielle* konsekvensene hele tiden sentralt. Spørsmålet om de *fremtidige* miljøkonsekvensene av å åpne opp for oljeboring i nord var avgjørende for det politiske argumentasjonsrommet. Åpningen i nordområdene ble, i påvente av en "avklaring" av miljøkonsekvensene, utsatt fra 1974 til 1980. At man ikke visste nok om miljøkonsekvensene av et vedtak ble en sentral årsak for at beslutningen i en sak, som ble ansett for å være svært samfunnsmessig viktig, ble utsatt i rundt 6 år. I denne perioden ble en rekke ulike forskningsprosjekter satt i gang, men analysen i kapittel 3 illustrerte at det var først med en faglig fundert kalkulasjon av risikoen for store ulykker i etterkant av Bravoulykken, at et politisk flertall gikk inn for å åpne opp nordområdene for leteboring. Som jeg har presisert før: At et flertall valgte å gå inn for en åpning på akkurat dette tidspunktet kan ikke hevdes å være en direkte konsekvens av denne tilnærmingen til risiko. Jeg hevder imidlertid at denne risikotilnærmingen hadde avgjørende betydning: både for hvordan beslutningen kunne legitimeres og for hvilke verdsettinger som ble brukt i de politiske begrunnelsene. Dette er slik jeg ser det viktig for å forstå hvorfor miljødimensjonen ved petroleumsaktivitet i så stor grad dempes på deler av 1980-tallet.

Analysen i kapittel 3 og så langt i dette kapittelet, underbygger altså at konsekvensanalysene representerer en politisk teknologi som bidro til å gi risikoen for miljøkonsekvenser en bestemt politisk representasjon. *Standardiseringen* av konsekvensutredning i petroleumssektoren kan forstås som tett relatert til et av de sentrale poengene i kapittel 3. I stortingsdebattene etter Bravoulykken i 1977 var det uenighet på Stortinget om betydningen til slike sannsynlighetsberegninger. For flertallet, som ønsket å åpne opp området nord for 62. breddegrad for petroleumsaktivitet, var matematiske beregninger av sannsynlighet viktig for å begrunne hvorfor dette var forsvarlig. Dette skjedde blant annet ved at man ikke bare omtalte sannsynligheten som liten, men at man også kunne vise til at denne vurderingen var basert på *vitenskapelige beregninger*. Å åpne opp nordområdene ble med grunnlag i slike analyser fremstilt som en rasjonell politikk basert på kost-nytte kalkyler, mens det å være imot åpning ble omtalt som en irrasjonell politikk basert på "følelser". På dette tidspunktet var bruk av denne typen ekspertvurderinger av risiko et nytt trekk ved norsk petroleumspolitikk.¹⁹⁰

Den forsiktige åpning av de store havområdene nord for Stadt i 1980 inngikk i et politisk prosjekt hvor man ønsket å videreutvikle slike sannsynlighetsanalyser for store ulykker (som Bravoulykken i 1977). Målsettingen var å utvikle risikoanalyser slik at man kunne få god kunnskap om hvilke politiske reguleringer (krav til teknologi, sikkerforanstaltninger, etc.) som måtte være på plass for å sikre det som ble omtalt som et "forhånd målsatt risikonivå" (se sitat av Sigbjørn Johnsen på side 103). Seint på 1970-tallet var det igangsatt arbeid med to nye lover som begge inneholdt en slik tilnærming til risiko. Dette var Forurensningsloven som ble vedtatt i 1981 og Petroleumsloven som ble vedtatt i 1985. I disse lovene ble det stilt krav til å utføre denne typen analyser, konsekvensanalyser som det ble hetende i lovverket.

¹⁹⁰ I internasjonal sammenheng kan kunnskapstypen og tilnærmingen til risiko den innebærer spores tilbake til sikkerhetsanalyser av atomkraftverk på 1950-tallet, se f.eks. den historiske analysen hos Strydom (2002).

Jeg mener at videreutviklingen og standardiseringen av konsekvensanalyser er sentralt for å forstå hvorfor miljøkonsekvensene av petroleumsaktivitet i så liten grad ble diskutert på Stortinget i perioden 1981 til 1987. De konkrete planene om å gjøre slike analyser og henvisningene til at man nå gjennomførte slike analyser, bidro til å holde miljøkonsekvensene av petroleumsaktivitet utenfor de situasjonsdefinisjonene som ble tatt i bruk i stortingsdebattene. Standardiseringen av konsekvensanalysene var viktige for utvikling av Norge som petroleumsnasjon. De åpnet for at Stortinget vedtok utbygging av en rekke store petroleumsinstallasjoner på norsk sokkel uten at det var nevneverdig parlamentarisk konflikt rundt de potensielle miljøkonsekvensene. Konsekvensanalysene fremstår derfor også som helt vesentlige for å gripe forholdet mellom vitenskapsbasert ekspertkunnskap og politisk argumentasjon på miljøfeltet.

I neste del av dette kapittelet utforskes hvordan denne tilnærmingen til miljørisikoanalyser ble en etablert del av norsk petroleumspolitik. Videre vil jeg vise at stabiliseringen av systemet for kunnskapsproduksjon på feltet medførte at risikoen ble definert på en spesifikk måte, at en spesifikk kunnskapsform ble gjort relevant, mens andre ble mindre viktig for politikktutforming og for hvordan beslutninger ble legitimert. Det ble etablert standarder og praksiser på feltet som senere ble nedfelt i Petroleumsloven av 1985. Det var modelleringseksperisen og (den ingeniørbaserte) matematiske beregningsvitenskapen som ble avgjørende i utformingen av konsekvensanalysene, mens den marinbiologiske eller økologiske ekspertisen på feltet spilte en underordnet rolle. Denne praksisen bidro også til å forankret det politiske ansvaret for slike vurderinger i Olje- og energidepartementet.

For det første (5.3) gjør jeg rede for omtalen av konsekvensanalyser i Forurensningsloven av 1981 og diskuterer hvordan denne kan forstås som et *politikkutformende instrument*. Det sentrale temaet her er å forfølge hvordan *ideen* om at miljøkonsekvenser kan og skal kunne forutsies ble gjort til en politisk norm, i form av en overordnet forurensingslov. Deretter (5.4) analyserer jeg hvordan denne ideen ble omgjort til en etablert standard – en konvensjon – for prediksjonsbaserte miljørisikoanalyser på petroleumfeltet. Her kobler jeg forståelsen av miljørisiko i lovverket til de formene for modellering og kvantitative estimater for sannsynlighet som kan knyttes tilbake til Bravoulykken 1977, men som også er sentrale i konsekvensanalysene på petroleumfeltet i dag. Denne analysen vektlegger i første omgang de kunnskapsteoretiske forutsetningene som ligger i en slik forståelse av miljørisiko. I neste omgang (5.5) analyseres formaliseringen og lovfestingen av konsekvensanalyser i petroleumsloven av 1985 og den praktiske organiseringen og gjennomføringen av disse analysene. På bakgrunn av denne analysen utforsker jeg så til slutt (5.6) i kapittelet implikasjonene dette fikk i en beslutningsdebatt, debatten om åpningen av Barentshavet Syd i 1989. Her kobler jeg sammen analysen av hvordan miljørisiko ble forsøkt målt og kalkulert, med hvilke politiske argumenter som vi finner i den politiske behandlingen og debatten om saken.

5.3 Ideen om at miljøkonsekvenser kan forutsies

Et sentralt poeng i kapittel 4 var at det i perioden fra 1945 til 1975 skjer en betydelig endring i hvordan den politiske argumentasjonen forholder seg til dette spørsmålet. Vi så at potensielle – fremtidige – skader på "natur" eller "miljø" etter hvert ble en størrelse som andre hensyn (arbeidsplasser, økonomi) ble målt opp i mot. Denne tilnærmingen lå til grunn for utviklingen av konsesjonsbelagte utslipp i Røykskadesaken fra midten av 1960-tallet. Å beskytte "natur" mot unødvendig store utslipp er en integrert del av denne politikken. I Naturvernloven av 1970 ble det også definert en målsetting om å verne naturen som "nasjonalverdi". Ideen om at miljøkonsekvenser kan forutsies var altså ikke noe nytt på 1980-tallet.

Å systematisk bruke vitenskapelige vurderinger av miljøkonsekvensene av tiltak og beslutninger *før de blir iverksatt*, ble likevel først sentralt utover 1970-tallet. Et generelt krav om konsekvensanalyser ble foreslått i St. meld. nr. 44 (1975/76) "Om tiltak mot forurensninger", som ble fremmet av

Miljøverndepartementet.¹⁹¹ Forslaget fikk bred oppslutning i Stortinget (Innst. S. nr. 435 1976/77). Arbeidet med en ny forurensingslov hvor det ble krevd konsekvensanalyser ble fulgt opp i en ny utredning laget av departementet (Miljøverndepartementet 1977). I denne utredningen ble omfang og retningslinjer for konsekvensanalyser diskutert og behovet begrunnet i et avsnitt med tittelen "Hvorfor det bør kreves konsekvensanalyser":

[...] miljøhensynene [er] ofte vanskelige å kvantifisere og vanskelige å sammenligne med andre og mer målbare hensyn, f.eks. de bedriftsøkonomiske virkninger. Særlig gjelder dette fordi miljøhensynene vanligvis har vært lite utredet sammenlignet med de tekniske og økonomiske sider av prosjektet. Alt i alt er departementet ikke i tvil om at bruk av konsekvensanalyser vil føre til at miljøhensynene får større gjennomslagskraft enn ellers. En konsekvensanalyse vil gi forurensningsmyndighetene bedre grunnlag for å avgjøre konsesjonssaken. Det kan settes adekvate vilkår for å råde bot på miljøkonsekvenser som ellers ville ha blitt oversett. (Miljøverndepartementet 1977:47-48)

Et interessant aspekt ved denne måten å argumentere på er at konsekvensanalyser ser ut til å bli vurdert å være et redskap for å frembringe kunnskap i et format som i større grad ville gjøre det mulig å sammenligne dem med økonomiske virkninger. Slik sett ser det ut til å ligge en kostnad-nytte tankegang til grunn. Dette understrekes også av koblingen til konsesjonssystemet som gjøres til slutt i sitatet. Slik sett er det mer snakk om å lage et system som sikrer at forurensingene blir "passe store" enn et system som skal hindre enhver form for forurensing. Hovedinntrykket fra meldingene og utredningene som tok opp behovet for konsekvensanalyser er at miljø og forurensingspolitikken gis en eksplisitt menneskesentrert eller antroposentrisk begrunnelse. Det som vektlegges som viktige i utformingen av nye miljøpolitiske prinsipper er ikke naturens egenverdi eller en målsetning om "uberørt" eller "ren" natur. I stedet for legges det opp til å unngå "unødvendig mye" forurensing – eksempelvis blir målsetningen for forurensingspolitikken formulert som et mål om å unngå: "helsefare, forurensninger som går ut over trivselen, eller skade på naturens evne til produksjon eller selvfornyelse" (Miljøverndepartementet 1977:10). Tilsvarende formuleringer ble brukt i den første stortingsmeldingen om forurensing noen år tidligere (St. meld. nr. 44 (1975/76):9,36). Flere av de formuleringene som gjøres i dokumentene fra Miljøverndepartementet fra denne perioden har likhetstrekk med ideen om "bærekraftig utvikling" som kom til å få betydelig gjennomslag når Brundtlandkommisjonen la frem sin utredning i "Our Common future" ti år senere (WCED 1987). Her kan vi merke oss at Gro Harlem Brundtland var statsråd for MD i denne perioden på 1970-tallet (1974-1979). Særlig begrepet om at man måtte bevare naturens "selvfornyelse" var et poeng hun også vektla i debatter i Stortinget, blant annet ble prinsippet presentert som en viktig del av Regjeringens "ressurspolitikk".¹⁹² En fornuftig bruk av ressursene krevde at man hadde oversikt over konsekvensene forurensing kunne få.

Ideen om å regulere gjennom å forutsi konsekvenser ble etter hvert også gjort til en generell politisk og rettslig norm. I Forurensingsloven av 1981 ble det innført et krav om konsekvensanalyser.¹⁹³ I proposisjonen til loven ble forslaget om konsekvensanalyser generelt begrunnet med at en "tilstrekkelig kunnskap om de følger ulike tiltak kan få for miljøet" er en "en forutsetning for at miljøhensynene kan bli ivaretatt forsvarlig" (Ot.prp. nr. 11 (1979/80):30).¹⁹⁴ For å nå dette målet ble det diskutert mer inngående hvilke krav man så det som rimelig å stille til slike analyser:

¹⁹¹ Miljøverndepartementet kan betraktes som en pådriver for utviklingen, men også som et resultat av tidligere politiske prosesser som startet på 60-tallet. Det synes rimelig å også knytte denne endringen til opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972. Se analysen hos Jansen (1989: særlig kapittel VI) og Asdal (1998).

¹⁹² Se S.tid.1975/76:230 og 2867. Miljøverndepartementet brukte også begrepet regelmessig i andre dokumenter fra denne perioden, eksempelvis i St.prp.nr.1 (1977/78):6.

¹⁹³ Asdal (1998: 119-138) gir en mer detaljert analyse av konfliktene mellom Finansdepartementet og Miljøverndepartementet i forarbeidet til loven.

¹⁹⁴ Odelstingsproposisjonen til Forurensingsloven gjør det for øvrig klart at kravet til konsekvensanalyser også gjelder for petroleumsaktiviteten på kontinentalsokkelen (Ot.prp. nr. 11(1979/80):19-20). Ellers var det var debatt og uenighet om deler av loven (jf. Innst. O. nr 25 (1980/81); O.tid (1980/81):95-139). Høyre, KrF og SP mente at loven var for komplisert og ... [fotnoten fortsetter på neste side]

Konsekvensanalysen skal gi beskjed om hvilke følger forurensninger fra tiltaket kan eller vil få for miljøet. Den må derfor redegjøre for hvilke forurensninger tiltaket vil medføre ved vanlig drift og ved praktisk tenkelige former for uhell, samt sannsynligheten for slike uhell. (Ot.prp. nr. 11 (1979/80):30).

Videre stilles det krav til at analysen redegjør for både "de kortsiktige og de langsiktige virkninger", og man skal ta "i betraktning" at det kan oppstå indirekte effekter som en konsekvens av "samvirket med andre faktorer". Derfor la man vekt på at slike analyser også måtte beskrive "hvilken tilstand i miljøet en går ut i fra". I tillegg skulle man "gjøre mest mulig konkret rede for, de virkninger forurensningene kan få for miljøet, f. eks. m.h.t. fiskedød eller følger for vegetasjon" (alle sitater fra Ot.prp. nr. 11 (1979/80):30). Kravet om at konsekvensene skulle konkretiseres ble forankret i at Miljøverndepartementet så det som "viktig at konsekvensanalysen blir utformet slik at den kan danne et formålstjenlig grunnlag for debatten både blant allmenheten og i de folkevalgte organer"(ibid.:31). Derfor måtte heller ikke "utredninger og vurderinger" få "et mer vitenskapelig og teknisk preg enn nødvendig" og "fordi analysen i mange tilfelle vil være et omfattende dokument, må det utarbeides et sammendrag" (ibid.). Konsekvensanalysene skulle altså opplyse saken på en forståelig måte. Relasjonen til folkevalgte organer slik den beskrives i Odelstingsproposisjonen er at konsekvensanalysene skal gi et rom for politisk vurderinger. Analysen er i større grad beskrevet som et verktøy for å skape gode demokratiske beslutningsprosesser enn en teknokratisk prosedyre. De politiske konsekvensene er noe som skal diskuteres, og kan ikke forstås som en direkte følge av de mulige miljøkonsekvensene alene.

Det kan for øvrig diskuteres om rettsreglene om konsekvensanalyser i Forurensningsloven av 1981 innebar en økt beskyttelse av miljøet som sådan. Nøyaktig hvor "ren" naturen skulle være var ikke konkretisert utover lovens § 1 – hvor det het at formålet var å "sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse." I loven er konsekvensanalyser plassert under kapittel 3 – med tittelen "Tillatelse til virksomhet som kan volde forurensing. Konsekvensanalyser." Slike analyser kan betraktes som ett av flere tiltak som like mye som å hindre forurensing, skulle legge til rette for en forurensing som samfunnet var villig til å akseptere. Dette er blant annet diskutert i et juridisk perspektiv av Fleischer og Bugge (Bugge 2010; Fleischer 1999: 219-220) og i et mer sosiologisk perspektiv av Asdal (2004, 2011). Jeg kommer tilbake til dette i senere kapitler.

5.3.1 Hva slags instrument for politikkutforming er konsekvensanalyser?

Odelstingsproposisjonen beskriver konsekvensanalyser som et middel for å fatte mer opplyste og dermed bedre beslutninger. Konsekvensanalyser kan slik forstås som et instrument for politikkutforming. I denne sammenheng er det imidlertid utilstrekkelig å betrakte dem som "nøytrale instrumenter" for å sikre oppfyllelse av politiske mål. Konsekvensanalyser innebærer en spesifikk problemforståelse som gir større rom for noen måter å begrunne politiske beslutninger på, og mindre rom til andre. De synliggjør *noen* dimensjoner ved et problem (målbare relevante konsekvenser i fremtiden) mens andre blir mindre viktige. Konsekvensanalyser kan slik forstås som det jeg har definert som en politisk teknologi. Særlig interessant i denne sammenheng er det at denne politiske teknologien blir standardisert og går inn i noen faste rammer. I teorikapittelet beskrev jeg en slik forståelse av relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertkunnskap og politikk ved å vektlegge begrepet om forinvestering (Thévenot 1984) med eksempler fra analyse av statistikk som er utviklet av Desrosières (1998). Etableringen av konsekvensanalyser kan derfor betraktes som et ledd i en større forinvesteringsprosess. I denne sammenheng vil det være særlig nyttig å trekke inn noen begreper fra Lascoumes og Le Gales (2007). De knytter an til det sosiologiske prosjektet til Thévenot og

dårlig forberedt. Særlig var de kritisk til graden av statlig styring over bedriftsinterne forhold og det objektive ansvaret loven påla bedrifter. Det var imidlertid ikke debatt om konsekvensanalyser eller andre deler av kapittel 3 i loven. Disse paragrafene ble enstemmig vedtatt og jeg har derfor valgt å ta utgangspunkt i formuleringene fra Odelstingsproposisjonen.

Desrosières og diskuterer eksplisitt hvordan man ved å analysere instrumenter for politikktutforming, kan belyse flere relevante dimensjoner:¹⁹⁵

Public policy instrumentation [...] reveals [1] a (fairly explicit) theorization of the relationship between the governing and the governed: every instrument constitutes a condensed form of knowledge about social control and ways of exercising it, and (2) that instruments at work are not neutral devices: they produce specific effects, independently of the objective pursued (the aims ascribed to them), which structure public policy according to their own logic. (Lascoumes og Le Gales 2007: 3)

Når det gjelder den første dimensjonen – mellom de som regjerer og de(t) som blir regjert – kan konsekvensanalyser av miljørisiko betraktes som en spesifisering av hvordan vitenskapsbasert kunnskap om natur kan – og skal – gjøres relevant. Som det fremkommer eksplisitt i de foregående sitatene er det kunnskap om konsekvenser på "miljøet" som skal belyses. Og disse konsekvensene skal være "konkrete", med eksempler som "fiskedød" og "følger for vegetasjon". Det som etterlyses er de målbare effektene på natur og natur-entiteter. Slik jeg ser det ligger det i denne beskrivelsen en sterk forventning om at slike analyser faktisk vil gjøre det mulig å avdekke konsekvensene. Man forventer at man gjennom vitenskapelige "utredninger og vurderinger" kan avdekke konsekvensene på forhånd. I dette ligger det en forestilling om at fremtidige miljøkonsekvenser av vedtak og tiltak som enda ikke er gjort, ikke bare kan kontrolleres, men at de kan og skal kontrolleres gjennom en evne til å forutsi, til å kunne gi prediksjoner.

Forarbeidene til loven ser ikke ut til å diskutere om dette var krav som var mulig å oppfylle. Det som blir diskutert er at konsekvensanalyser vil kunne ta tid og koste penger. Det fremkommer at LO og Norges Industriforbund hadde påpekt at kravet ikke måtte praktiseres slik at det svekket sysselsettingen eller konkurransevnen til norsk industri (Ot.prp. nr. 11 (1979/80):31). Departementet mente at dette ikke var et problem fordi slike analyser kunne gjøres samtidig som den økonomiske og tekniske planleggingen. Når departementet vurderte kostnadene ble det vist til at "et krav om konsekvensanalyser kan bare gjennomføres i praksis dersom en rår over den nødvendige ekspertise" (ibid.:31). Konklusjonen var imidlertid klar:

I mange tilfelle vil søkeren ikke rå over tilstrekkelig innsikt selv, men være avhengig av utenforstående sakkyndige. På grunnlag av den oversikt som er gitt i vedlegg 1 til Utredningen antar imidlertid departementet at en samlet sett disponerer over den ekspertise som trengs." (Ot.prp. nr. 11 (1979/80):31)

Den omtalte analysen var utført av dr. ing. Ivar Nestaas ved firmaet I/S Miljøplan og trykket som et vedlegg til utredningen fra Miljøverndepartementet (1977:201-215). Heller ikke i vedlegget ble det gjort en vurdering av om ekspertisen til å kunne vurdere konsekvenser generelt var tilgjengelig. I stedet ble det bare slått fast at problemene ofte var så kompliserte "at selv de best kvalifiserte fagfolk vanskelig kan besvare alle spørsmål" (ibid.:215). Ytterligere diskusjon om spørsmålet ser ikke ut til å ha funnet sted. I Innstillingen til Odelstinget fremgår det at også komiteen mente at slike "analyser vil være et viktig redskap i arbeidet med å hindre forurensning" og at de "bør løpe parallelt med et prosjekts tekniske og økonomiske planlegging. På denne måten kan en hindre at konsekvensanalyser unødige forsinket et prosjekt" (Innst. O. nr. 25 (1980/81:10).

Selv om målsetningene med konsekvensanalyser kanskje kan hevdes å være urealistisk høye kan de like fullt betraktes som det Desrosières (1998: 324) har omtalt som "a cognitive space constructed for practical purposes". Desrosières bruker begrepet om kognitivt rom for å beskrive hvordan offentlig statistikk gjennom definerte kategorier og klassifiseringer er med på å skape en felles offentlighet, som samtidig strukturerer og avgrenser den offentlige debatten:

¹⁹⁵ Vektleggingen av "instrumentering" er knyttet til governmentality begrepet hos Foucault, koblingen gjøres eksplisitt i en eldre (fransk) versjon av artikkelen, se Lascoumes (2004).

The construction of a statistical system cannot be separated from the construction of equivalence spaces that guarantee the consistency and permanence, both political and cognitive, of those objects intended to provide a reference for debates (Desrosières 1998: 324).

Objektet for konsekvensanalyser er ikke et sosialt system, men miljøet eller naturen. Jeg mener at det er fruktbart å overføre det teoretiske blikket til Desrosières til risikoanalyser og kriterier for regulering av miljø og natur. Konsekvensanalysen legger opp til å måle effektene menneskelige handlinger har på en natur i fremtiden. Dette gir et kognitivt rom som strukturerer og begrenser (dog ikke determinerer) debatter om potensielle miljøkonsekvenser av beslutninger. Det rommet som skapes har et praktisk formål, å kunne ta beslutninger.¹⁹⁶

Spørsmål om hvordan konsekvensanalyser og andre former for ekspertkunnskap strukturerer og begrenser debatten er slik jeg ser det knyttet til den andre dimensjonen som Lascoumes og Le Gales (2007) påpeker i sitatet jeg ga ovenfor: Det er knyttet til de mulige betydningene som konsekvensanalyser kan ha, i tillegg til de målsetningene de eksplisitt er gitt. Dette er et empirisk spørsmål som jeg vil belyse i dette og de neste kapitlene. Avhandlingens hovedproblemstillinger, og det empiriske materialet, gjør at jeg her legger vekt på relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertkunnskap og politisk argumentasjon. Det vil si, hva slags politiske argumenter denne typen kunnskap fremmer og svekker. Arbeidshypotesen er altså at slike konsekvensanalyser vil være med å forme og avgrense det politiske argumentasjonsrommet, og dermed kunne være strukturerende for hvilke posisjoner og argumenter som er legitime. Basert på hvordan argumentasjonen på 1970-tallet utviklet seg, er en mulig arbeidshypotese at konsekvensanalyser støtter opp under politisk argumentasjon som tar formen til kost-nytte kalkyler. Videre kan vi forvente at en slik argumentasjon primært vil underbygge begrunnelser forankret i markedets- og den industrielle verdiorden.

Et viktig poeng hos Desrosières er at den ordningen av verden som statistikk og tilsvarende former for ekvivalensarbeid skaper, må gripes på to nivåer. På ett nivå må vi undersøke den kognitive dimensjonen til dette arbeidet. Formaliseringen av "scientific schemes" som gjør det mulig å håndtere "a diversity presumably unmanageable" (Desrosières 1998: 326). Som diskutert i teorikapittelet er perspektivet at ulike former for vitenskapelig kunnskap, vil gi *ulike handlingsrom*. Fordi mennesker handler i verden på bakgrunn av hva vi tror vi vet om verden, er måter å frembringe kunnskap om verden på, relevant forstå hvordan vi velger å handle. På den annen side må vi studere dette arbeidets politisk-administrative aspekter – altså den praktiske organiseringen av arbeidet og etablering av rutiner for å måle, kode, transformere og publisere resultater. I denne sammenheng innebærer det å undersøke hvordan dette nye vitenskapelige redskapet helt konkret ble koblet på eksisterende politiske beslutningsstrukturer.

Sett i sammenheng med den historiske analysen i avhandlingen som helhet, kan konsekvensanalysene i tillegg forstås som del av en større endringsprosess for hvordan potensielle miljøkonsekvenser og forurensing blir et objekt for politikk. Hovedtrekket som er sporet opp så langt, er en utvikling hvor natur har gått fra å bli behandlet som tilfeldig og ukontrollerbar, til å bli behandlet som ikke bare kontrollerbar, men hvor konkrete miljøkonsekvenser på natur kan kalkuleres og predikeres, *før* en politisk beslutning fattes. Den videre analysen av hvordan miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomheten ble gjort kalkulerbare må forstås i forlengelsen av en slik utvikling. I den neste delen vil jeg gå over til å beskrive hvordan konsekvensanalysene ble formalisert som vitenskapelig skjema og hvordan gjennomføringen av slike analyser ble organisert på petroleumsområdet. Jeg undersøker mer konkret hvordan prediksjonsbaserte konsekvensanalyser ble tatt i bruk i petroleumssektoren og hvordan målsettingene i Forurensingsloven av 1981 ble omsatt til en konkret fremgangsmåte som kunne brukes i sektoren.

¹⁹⁶ Argumentet må ikke fortolkes deterministisk, og den påfølgende analysen vil vise at det heller ikke er empirisk grunnlag i mitt datamateriale for en slik fortolkning. Desrosières (1998: eksempelvis side 325) er forøvrig meget klar på dette punktet.

5.4 Om grunnlaget for konsekvensanalyser i petroleumssektoren: Oljedriftsmodeller, bayesianske probabiliteter og akseptkriterier

Helt siden petroleumsaktiviteten på norsk sokkel startet i 1966 har det vært gitt reguleringer for å redusere forurensningen mest mulig.¹⁹⁷ Det fantes også krav og føringer for ulike former for prediksjonsbasert kunnskap for å vurdere miljøkonsekvenser av fremtidig virksomhet før forurensningsloven ble vedtatt. I 1976 ble det innført en forskrift som gjorde det mulig å pålegge at lisensholdere på kontinentalsokkelen utførte sikkerhetsstudier *før* man valgte utbyggingsløsning.¹⁹⁸ Innføringen av risikoanalyser kan også, som illustrert tidligere, forstås som del av et politisk prosjekt for å åpne opp sokkelen nord for den 62. breddegrad. At slike analyser skulle gjennomføres ble forutsatt i de politiske debattene fra tidlig på 1980-tallet, og i løpet av 1980-tallet ble tilnærming brukt ved alle de store utbyggingene. For å forstå utviklingen av konsekvensanalyser i petroleumssektoren trenger vi imidlertid å se på hva slags analyseverktøy og tilnærming som konkret ble utviklet for å møte ideen om prediksjoner. En historisk analyse av dette spørsmålet viser at særlig tre verktøy, som etter hvert også ble kombinert, står sentralt. Dette er oljedriftsmodeller, bayesianske probabilitetsanalyser for å estimere hyppighet for utslipp, og etablering av kriterier for aksept av risiko.

En spesiell form for prediksjonsbasert kunnskap ble tatt i bruk i forbindelse med ulykken på Bravoplattformen. Få dager før utblåsningen på Bravoplattformen i 1977 hadde forskningsavdelingen ved Det Norske Veritas (DNV) lansert første versjon av en oljedriftsmodell (DNV 1977: 5). En oljedriftsmodell er enkelt forklart en matematisk modell som kan gi prognoser for hvordan oljen vil spre seg fra et punkt på havoverflaten eller havbunnen ved et utslipp. Modellen forsøker å ta høyde for hvordan strøm, vind, bølger og andre faktorer (som oljens egenskaper, utslippsrate, etc.) påvirker denne spredningen. Resultatene vil typisk bli representert i form av et kart over hvordan spredningen vil bli på ulike tidspunkt fremover i tid. Eller mer avansert, sannsynligheten for tilstedeværelse av en viss mengde olje på et gitt tidspunkt. Slik modellering har blitt brukt siden Bravoulykken og er helt sentralt også i dagens miljørisikoanalyser for petroleumsvirksomheten (DNV 1977, 2010; Faglig Forum 2010). Da Bravoulykken var et faktum tok DNV kontakt med Industridepartementet og tilbød dem å levere prognoser for hvordan oljen fra Bravo ville spre seg. Disse prognosene ble så brukt i overvåkningen og i arbeidet med å forhindre utslippet fra å spre seg (DNV 1977: 33 - 41). Prognosene ble beskrevet av aksjonsledelsen som "meget nyttige" selv om de "ikke alltid slo til i detalj" (NOU 1977: 57, side 10-11).

DNV spilte også en annen rolle. Som påpekt i kapittel 3 fikk selskapet i etterkant av Bravoulykken hovedansvaret for å lage en NOU om risiko for utblåsning på norsk sokkel (NOU 1979: 8).¹⁹⁹ Som

¹⁹⁷ En analyse av sikkerhetskravene på norsk sokkel helt tilbake til den første petroleumsaktiviteten finnes hos Ryggvik og Smith-Solbakken (1997, spesielt kap.3 og 7), samt hos Engstrøm (1972). Særlig relevant er *Sikkerhetsforskrifter m.v. for undersøkelse og boring etter undersjøiske petroleumsforekomster* (kgl. res. av 25.8.1967, Norsk Lovtidend, 1ste avd. Nr. 30, 1967). Her sies det blant annet at "Oljeavfall, slam og forurenset saltvann m.v. skal behandles i overenstemmelse med de til enhver tid gitte regler, og alltid slik at forurensning ikke finner sted."

¹⁹⁸ Jf. § 6 i Sikkerhetsforskrifter for produksjon m.v. av undersjøiske petroleumsforekomster (kgl. res. av 9.7.1976, Norsk Lovtidend, 1976), hvor det heter at departementet kan pålegge at "rettighetshaveren utfører sikkerhetsstudier og analyser" slik at det blir dokumentert at retningslinjene er blitt fulgt. Utviklingen er også diskutert i Dahle (1994) og Lind (1983). Behovet for en slik hjemmel for å kreve "sikkerhetsstudier er også diskutert i forarbeidene i til Petroleumsloven (NOU 1975: 43, side 14)

¹⁹⁹ Både arbeidet med en oljedriftsmodell og utredningen skjedde i et nært samarbeid med Statoil, Sentralinstituttet for industriell forskning og Instituttet for kontinentalsokkelundersøkelser. (DNV 1977: i; NOU 1979: 8, side 5). I flere av bindene til Norsk Oljehistorie fremkommer det at DNV så på den voksende petroleumssektoren som et viktig forretningsområde (Hanisch og Nerheim 1992:338-352; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997: 222 ff). DNV hadde fra rundt 1970 spilt en sentral rolle ved at firmaet fikk ansvar for den praktiske kontrollen med at sikkerhetsreglene ble fulgt på de faste installasjonene på norsk sokkel (Hanisch og Nerheim 1992: 339). Firmaet ønsket seg en tilsvarende rolle som den de hadde i skipsfarten, med enerett til å godkjenne i henhold et regelverk bestemt av myndighetene (ibid.). Selv om de ikke fikk ... [fotnoten fortsetter på neste side]

diskutert der var de faglige vurderingene i denne utredningen viktig for hvordan stortingsflertallet begrunnet at en åpning for letevirksomhet i nord, ikke medførte urimelig høy miljørisiko. I utredningen fremgår det at oppdraget var å gi klare svar på, i matematisk betydning, hvor stor sannsynligheten for et fremtidig uhellsutslipp var. Man skulle ta utgangspunkt i "tilgjengelige data" og vurdere "sannsynlighet, konsekvens og mulige årsaker til ukontrollerte utblåsninger" (NOU 1979: 8, side 5). Kravet til presisjon og tilnæringsmåten som ble brukt i denne utredningen ser altså ut til å ha hatt en politisk forankring i mandatet DNV ble gitt av Industridepartementet. Utredningen kan altså forstås som et oppdrag til eksperter, for å få svar på spørsmål med direkte relevans for politiske beslutninger. Med andre ord er det snakk om det jeg har omtalt som forskning for politikk, formålet var å gi prediksjoner som kunne brukes i politikktutforming (om dette, se Pielke et al. 2000; Sarewitz og Pielke 2000).

Oppdraget som ble gitt til DNV var å gi en vurdering av sannsynligheten for fremtidige utblåsninger på norsk sokkel. DNV forsøker i utredningen å gjøre dette ved å gi et estimat over sannsynlighet og konsekvens uttrykt som hyppigheten (antall år, antall brønner boret e.l.) mellom hver gang en ulykke statistisk sett kunne skje, og hvor stor mengde olje som kunne bli sluppet ut ved en gitt ulykkestype. Mer spesifikt så blir det i rapporten gjort en bayesiansk eller subjektiv probabilitetsanalyse (Apostolakis 1990; Aven og Pitblado 1998; Binmore 2009). En slik analyse er basert på at man først beregner sannsynligheten for ulykkeshendelser på bakgrunn av historiske observasjoner, ulykkesstatistikk. I NOU 1979: 8 brukes statistikk fra Mexicogulfen i perioden 1970-1977 fordi det var boret for få brønner på norsk sokkel, til at det var meningsfylt å analysere sannsynligheten for utblåsning statistisk med utgangspunkt i disse. Denne sannsynligheten blir så korrigert for teknologi, regelverk, geologi etc. på norsk sokkel, slik at de historiske observasjonene fra Mexicogulfen kan brukes for vurdere sannsynligheten på norsk sokkel (NOU 1979: 8, side 10).

Korreksjonen av sannsynligheten er basert på en faglig fundert vurdering, den er subjektiv. Det vil si at hvilken betydning ulike forhold kan tenkes å ha på sannsynligheten ikke kan beregnes matematisk, men må baseres på en ekspertvurdering. Apostolakis (1990) kaller dette "expert opinion" (Apostolakis 1990; Aven og Pitblado 1998). Poenget i denne sammenheng er ikke å avvise bayesiansk beslutningsteori pr. se. Fordi miljørisikoanalysene som brukes i petroleumsvirksomhet som hovedregel anvender subjektive probabilitetsestimater for å angi sannsynlig hyppighet av ulike typer ulykker er det relevant å kort skissere hva slags type vurderinger disse estimatene er basert på. Som påpekt av for eksempel Binmore (2009) er det også stor forskjell på å anvende denne beslutningsteorien i det han omtaler som "small worlds" og i mer komplekse beslutningssituasjoner, altså situasjoner hvor det er mange faktorer som kan tenkes å påvirke et utfall og hvor det er stor variasjon i hvilke utfall man kan få. Som det vil bli klart i dette og senere kapitlet er det en rekke faktorer som kan påvirke sannsynligheten for, og utfallet av, oljeutslipp fra petroleumsvirksomhet. Dette er derfor en type situasjon hvor det kan hevdes å være problematisk å anvende en slik tilnærming for å gi sannsynlighetsestimater.²⁰⁰

Korrigert for norske forhold anslås sannsynligheten for en fremtidig utblåsning på norsk sokkel til å være "under 1/10" av den sannsynligheten man historisk har observert i Mexicogulfen (NOU 1979: 8, side 8 og side 62). Dermed kan man, på bakgrunn av observert ulykkeshyppighet i Mexicogulfen, angi sannsynligheten for *ulike typer ulykker* på norsk sokkel. Eksempelvis anslås sannsynligheten for en utblåsning av 10.000 tonn olje under leteboring til å være mindre enn 1:500.000 – altså at man må borre minst 500.000 letebrønner pr. utblåsning av en slik størrelse (ibid.:tabell 8.2 på side 62).²⁰¹

en slik rolle, har selskapet hatt en viktig posisjon i utvikling av regelverk og som konsulent for både Oljedirektoratet og oljeselskaper. Eksempelvis inngikk Oljedirektoratet i 1977 en rammeavtale med DNV (ibid.352)

²⁰⁰ Se for øvrig Ellison (1996) for et argument om at bayesianske sannsynlighetsvurderinger er mer relevante for å beskrive økologiske sammenhenger enn vanlige konfidensintervaller, og dermed i følge han også for miljøpolitiske beslutninger.

²⁰¹ DNV understreker i rapporten at tallene bør brukes med forsiktighet siden de er beheftet med usikkerhet (NOU 1979: 8, eksempelvis på side 63).

Når sannsynligheten til fremtidige hendelser kan uttrykkes i form av hyppighet, blir det også meningsfullt å bruke hyppighet til å angi hvor villig man er til å akseptere at ulike typer hendelser kan forekomme. En slik tilnærming til risiko ble første gang innført i regelverket gjennom en forskrift fra Oljedirektoratet i 1981. Disse var en del av en rekke nye forskrifter som kom som en respons på Alexander Kielland ulykken i mars 1980.²⁰² De nye retningslinjene stilte krav til at man gjennomførte en sikkerhetsvurdering for å godtgjøre "en tilstrekkelig lav sannsynlighet for tap av menneskeliv, større materielle skader eller *urimelige miljøforurensinger som følge av ulykker*" (Oljedirektoratet 1981:5[*min utheving*]). Kravene rettet seg først og fremst mot sikkerhetsvurderinger og analyser av nye installasjoner på norsk sokkel, og da først og fremst valg av plattformkonsepter. Det vil si at man forlangte dokumentasjon på at plattformene ville tåle belastninger de kunne utsettes for i en rekke potensielle situasjoner.

Det ble innført et *akseptkriterium*: "I praksis kan det være nødvendig å se bort fra de mest usannsynlige ulykkessituasjonene. Den totale sannsynligheten for ulykkessituasjoner [...] som en ser bort i fra i analysen bør likevel ikke etter beste skjønn overstige 10^{-4} " (ibid.: 6). Et akseptkriterium på 10^{-4} innebar at man skulle ta hensyn til potensielle ulykker med en sannsynlighet som var større enn 1:10 000. Sagt på en annen måte, plattformene skulle være dimensjonert for å kunne tåle alle typer ulykker, herunder utblåsninger, med større sannsynlighet for å inntreffe enn hvert 10 000 år (Se også diskusjon i Rausand og Øien 2004: 93).

Innføringen av akseptkriterier for risiko er et helt konkret eksempel på formaliseringen av et vitenskapelig skjema for å klassifisere risiko som akseptabel eller uakseptabel. Dette "binære" skjemaet bidrar således til at det blir enklere å håndtere det vanskelige spørsmålet om hva som er "trygt nok". Denne måten å utforme regelverket på kan også knyttes til en overgang fra detaljerte forskrifter, til mer overordnede og funksjonelle krav til virksomheten. Istedenfor at myndighetene prøvde å detaljstyre hvordan oljevirkosomheten ble utført, ble det tidlig på 1980-tallet innført krav om internkontroll og stilt overordnede funksjonelle krav til virksomheten på sokkelen. Dette var ikke minst viktig for hvordan såkalte HMS-krav (Helse, miljø og sikkerhet) ble utformet. Denne endringen var utvilsomt viktig for forholdet mellom petroleumsnæringen og myndighetene og for sikkerheten til de som arbeidet på sokkelen (Graver 1984, 1987; Hanisch og Nerheim 1992:særlig 322-325; Ryggvik og Smith-Solbakken 1997: særlig kap. 12).

I lys av disse endringene kan innføringen av akseptkriterier således forstå som et funksjonelt krav til hvor sikre de tekniske innretningene skulle være. Bruken av akseptkriterier innebærer en tilsynelatende en klar rolledeling mellom hva myndigheter og næringen har ansvar for. Myndighetene kan spesifisere hvilken risiko som kan aksepteres, næringen må så få utført beregninger som dokumenterer at kriteriene er tilfredsstillt, at det er trygt nok. Et matematisk kriterium definert av *myndighetene* ble i praksis forlatt ved en revisjon av regelverket i 1990 (Oljedirektoratet 1990). Istedenfor er det i forskriftene definert overordnede krav til kriteriene, mens en (eventuell matematisk) spesifisering av akseptkriteriene er overlatt til næringen selv. I veiledningen til forskriften som ble innført i 1990 er dette omtalt slik:

Akseptkriteriene uttrykker et standpunkt til risikoen for tap av menneskeliv, personskade, skade på miljø og økonomiske verdier. Det er ikke mulig å fjerne all risiko i virksomheten, men målet er å oppnå lavest mulig risiko. En kan akseptere risikoen for en ulykkeshendelse, men kan ikke akseptere at en ulykkeshendelse inntreffer. (Oljedirektoratet 1990: 11)

Videre henvises det til paragraf 1 i forskriften hvor det kreves et "fullt ut forsvarlig sikkerhetsnivå for mennesker, miljø og økonomisk verdier", samt en rekke andre krav til risikoreduserende tiltak basert på "anerkjente normer", "kunnskap og erfaringer" (ibid.: 3). Utviklingen av en felles *industristandard*

²⁰² Boligplattformen Alexander L. Kielland var plassert på Ekofiskfeltet. Et tretthetsbrudd i et stag som holdt plattformen oppe sviktet under dårlig vær. Av de 212 personene som var om bord mistet 123 mennesker livet (NOU 1981: 11).

for risikoanalyser, omtalt som MIRA metoden i den påfølgende analysen, kan forstås som oljenæringens svar på hvordan forurensningsfaren kan dokumenteres i forhold til dette regelverket (DNV 1995; OLF 2007).

5.4.1 Standardisering av konsekvensanalyser i petroleumssektoren

I løpet av 1980-tallet blir oljedriftsmodeller, bayesianske probabilitetsestimater og akseptkriterier tatt i bruk og kombinert i en rekke ulike rapporter og utredninger om miljørisiko ved petroleumsaktivitet. Analysen av dette materialet²⁰³ viser at det etter hvert skjer en standardisering, det blir etablert en fast norm for hvordan slike analyser skal gjennomføres. De tilnæringsmåtene som jeg ovenfor har skissert oppkomsten til, ble sentrale i standardene for konsekvensutredninger i petroleumsnæringen som ble utviklet det neste tiåret. Fra 1995 og fremover omtaler petroleumsnæringen selv denne tilnærmingen som en industristandard, ofte referert til som MIRA – Metode for miljørettet konsekvensanalyse (DNV 1995, 2007; Jødestøl et al. 2001).

MIRA kan forstås som en generisk modell som kan tilpasses en rekke ulike utredningsbehov i næringen. Hovedpoenget mitt her er at fremgangsmåten omsatte det politiske prosjektet om prediksjoner for miljørisiko, til en standardisert metode som rent praktisk lot seg gjennomføre. Som definert i det tidligere angitte sitatet av Sigbjørn Johnsen og i Forurensingsloven var det sentrale *forvaltningsobjektet*: sannsynligheten for uhell og konsekvensene for effekter på natur. Tilnæringsmåten i MIRA-modellen gir, slik vi så det ble forlangt i Forurensingsloven, kunnskap som er definert som beslutningsrelevant: Den gir et relativt sett konkret svar på hvilke effekter et (planlagt) tiltak vil ha på naturen i fremtiden. MIRA-modellen representerer derfor en måleteknologi som frembringer stabiliserte fakta om den fremtidige miljørisikoen. Dette er relevante fakta, fakta om det forvaltningsobjektet som var definert som politiske relevant. Måleteknologien fungerte derfor som politisk teknologi. For å kunne forstå hvilke implikasjoner MIRA-modellen har for senere politiske debatter, er det nødvendig å gå litt mer i detalj på hvordan tilnærmingen produserer beslutningsrelevant kunnskap om miljørisiko. Jeg vil derfor gi en karakteristikk av hvordan denne typen analyser utføres.

De potensielle miljøkonsekvensene av petroleumsaktivitet kan i utgangspunktet være av mange ulike typer. I denne sammenheng er det tilstrekkelig å ta utgangspunkt i en todeling: 1) Konsekvenser av utslipp til luft og vann ved regulær drift²⁰⁴ og 2) større uhellsutslipp av råolje, eksempelvis ved en utblåsning eller brudd i en rørledning. De politiske konfliktene rundt petroleumsvirksomheten var, i alle fall frem til midten av 1990-tallet, særlig knyttet til muligheten for uhellsutslipp av større mengder olje. MIRA-modellen var i utgangspunktet en modell for å beregne konsekvensene av slike utslipp.

Tilnæringsmåten tar utgangspunkt i *hvordan oljen kan spre seg fra et definert punkt*, et utslippssted. På bakgrunn av eksisterende statistikk og en bayesiansk probabilitetsanalyse gjøres det en vurdering av hvor hyppig ulike typer oljeutslipp kan antas å skje i fremtiden. En oljedriftsmodell kan så, sammen med data om vind og havstrømmer i området, brukes for å forutsi hvordan oljen sannsynligvis vil fordele seg fra dette punktet. Gjennom å gjøre en serie med simuleringer hvor man tar hensyn til variasjon i vind, bølger, etc., kan man beregne sannsynligheten for at et gitt område på havet eller langs kysten vil bli berørt av et oljeutslipp (gitt en definert utslippsrate, varighet, etc.). I neste omgang kan man så bruke tilgjengelig data om for eksempel hvilke dyrearter (sjøfugl, fisk, fiskelarver, etc.) og

²⁰³ Dette materialet er omfattende, i tillegg til de referansene som gis i den følgende analysen er denne delanalysen bygget på listen over fagrapporter og utredninger som er inkludert i Appendiks I, kap.5, del B.

²⁰⁴ Utslipp til luft skjer ved kraftgenerering på plattformene (gasskraftverk), forbrenning av gass (fakling), og utslipp i form av fordampning av olje (NMVOC). Utslipp til sjø ved regulær drift dreier seg om såkalt produsert vann, det vil si sjøvann som inneholder kjemikalier og olje som følge av bore- og produksjonsprosesser. I tillegg vil det ved boring av nye hull, som også må gjøres ved produksjon, være utslipp av borekaks fra hullet som også kan inneholde kjemikalier. Inndelingen jeg bruker her er stort sett den samme som brukes i den norske utslipps-statistikken (Miljødirektoratet 2014). For en mer kritisk diskusjon av konsekvensene av regulære utslipp, se eksempelvis Blanchard et al. (2014).

habitatområder som kan komme i kontakt med olje. Blant annet på bakgrunn av hvor følsomme de ulike naturenhetene antas å være for eksponering, kan man så estimere hvordan de under gitte forutsetninger kan bli berørt av et utslipp. Slike analyser kan for eksempel brukes til å dimensjonere oljevernberedskapsen, for å vurdere ulike tekniske utbyggingsløsninger o.l. (DNV 1995, 2007; Jødestøl et al. 2001). De kan også brukes for å vurdere om konsekvensene av, og sannsynlighetene for, utslipp er innenfor definerte akseptkriterier for miljøpåvirkning. Idealet er således at analysen angir sannsynligheten for at en bestemt type konsekvens (uønsket miljøpåvirkning) vil skje, gitt en bestemt beslutning, for eksempel utbygging av et nytt oljefelt.

I mange sammenhenger er det ikke mulig å gjøre simuleringer eller beregninger som alene kan fastslå om en miljørisiko er under eller over et definert akseptkriterium. Det betyr at det som regel ikke er mulig å angi risikoen som en absolutt størrelse, eksempelvis å definere om sannsynligheten for et bestemt utfall er mindre enn 10^{-4} . Ulike fremgangsmåter har blitt brukt for å likevel kunne vurdere hvor stor miljørisikoen er og dagens MIRA-modell kan tilpasses den datamengden som er tilgjengelig. Et eksempel på en mer "semikvantitative vurdering" (Norsk Hydro 1995: 68) er vurderingen av miljørisiko for sjøfugl hentet fra en regional konsekvensanalyse av Tampenområdet i 1995:

Sannsynligheten for at mer enn 10.000 tonn olje skal strande innenfor kystavsnittet der Runde [fuglefjell i Norskehavet] ligger, er beregnet til ca. 6 %, forutsatt at en utblåsning har skjedd. Når man kombinerer denne sannsynligheten med hyppigheten av utblåsninger, blir den samlede hyppigheten av store oljesøl mot Runde ca. hvert 170 år. Antar man at sjøfuglene er kritisk sårbare 1/3 av året, vil hyppigheten av stor sjøfugldød ved Runde forårsaket av utblåsning fra Tampen kunne være i størrelsesorden hvert 500 år. (Norsk Hydro 1995: 69)

Utsagnet om at det er 6 % sannsynlighet for at et utslipp på 10.000 tonn olje skal treffe området ved Runde er basert på en oljedriftsmodell som tar utgangspunkt i et utslipp fra et punkt. Hvor hyppig dette kan skje er basert på en bayesiansk sannsynlighetvurdering, i sitatet anslått til "ca. hvert 170 år" (Norsk Hydro, 1995: 55). Den neste setningen, om at sjøfuglene antas å være "kritisk sårbare 1/3 av året" illustrerer hvordan vurderingen av skadepotensialet er knyttet til kunnskap om sjøfuglenes sannsynlige tilstedeværelse og atferd, i det området hvor et oljeutslipp potensielt sett kan treffe. Sitatet illustrerer derfor hvordan man ved å kombinere 1) en oljedriftsmodell for å simulere spredningen av olje fra et punkt, 2) et estimat av sannsynligheten for et slikt uhell, 3) kunnskap om biologiske/økologiske forhold, er i stand til å uttrykke miljørisiko på en presis måte, av typen: "hyppigheten av stor sjøfugldød ved Runde forårsaket av utblåsning fra Tampen vil kunne være i størrelsesorden hvert 500 år." Dette er ikke like presist som å uttrykke sannsynligheten for en hendelse med et enkelt tall, tilnærmingen er blant annet avhengig av det kvalifiserende uttrykket "stor sjøfugldød", men det kan likevel forstås som et forsøk på å gi en ganske nøyaktig angivelse av miljørisikoen.

Denne typen analyser må med nødvendighet ta utgangspunkt i faktorer som lar seg spesifisere, om ikke numerisk, så i en slik grad at konsekvensene kan vurderes opp mot akseptkriteriene som er blitt definert. Det at analysene er lagt opp slik, er et uttrykk for at det ble stilt krav til at analysene skulle *vis*e hvorvidt miljørisikoen var akseptabel opp mot definerte akseptkriterier. Både lovverk, forskrifter og analysene har som utgangspunkt at miljørisikoen faktisk lar seg spesifisere på en slik måte at dette er mulig. Denne innretningen på analysene fremkommer tydelig i en grunnlagsrapport om MIRA tilnærmingen:²⁰⁵

Vi søker ikke å foreta en simulering av økosystemet, men å avgrense problemet slik at risikoen forbundet med en aktivitet kan kvantifiseres og relateres til veldefinerte størrelser. [...] Ved vurdering av mulig skade på miljøet fra offshore aktiviteter må parametere som uttrykker skaden eller

²⁰⁵ Behovet for å bygge risikoanalysene på et standardisert system er eksplisitt i utviklingen av MIRA metoden (DNV 1995; OLF 2007). Her er det spesifisert ulike analysemetoder som kan tilpasses hvor mye/hvilke data som er tilgjengelig.

konsekvensene defineres. Vi har valgt å la restitusjonstiden være et mål på konsekvensene. (DNV 1995:5 [understreking i originaltekst])

Rapporten går så videre til å definere konsekvensene på en fem-delt skala, fra svært små (restitusjonstid på mindre enn 2 år) til svært store (restitusjonstid på mer enn 20 år). Det er altså en forutsetning i modellen at miljøet faktisk alltid vil restitueres. Rapporten viser her til erfaringer fra tidligere større oljeulykker og konkluderer med at "det ikke oppstår permanente skader av akutt oljeforurensning." (DNV 1995: 26).²⁰⁶ Uten å gå i detalj på beregningsmåten så er hovedpoenget at dette gjør det mulig å angi den samlede risikoen som en funksjon av hyppighet og konsekvens. Kombinasjonen av høy sannsynlighet for utslipp kombinert med store konsekvenser (lang restitusjonstid) vil altså gi en høy risiko.

Sannsynlighet og konsekvenser av akutte utslipp var dominerende i den politiske debatten i årene etter Bravoulykken. Dette er tilfelle for de første utredningene som systematisk analyserte *fremtidige* konsekvenser (Bryn 1986, 1987; Jensen et al. 1978; Norsk Hydro 1995; NOU 1980: 25 ; NOU 1985: 25 ; Troms Fylkeskommune og Fiskerisjefen i Troms 1985). Disse analysene berører således i svært liten grad miljøkonsekvensene av regulære utslipp. Dette gjelder også for en stor del MIRA-modellen, siden den tar utgangspunkt i å estimere sannsynligheten og konsekvensene av et uintendert oljeutslipp (Jødestøl et al. 2001).

Miljøkonsekvensene av regulære utslipp blir særlig diskutert og forsøkt analysert fra slutten av 1980-tallet og fremover. Det som først og fremst disse kjennetegner disse diskusjonene frem til midten av 1990-tallet er at man antar at regulære utslipp ikke er problem, samtidig som man slår fast at man vet for lite om konsekvensene. Mot slutten av 1990-tallet blir for alvor også slike miljøkonsekvenser forsøkt analysert.

Akutt giftighet er et lokalt problem som reduseres ved fortykning. Liten nedbrytbarhet og potensiale for bioakkumulering kan teoretisk forårsake langtidseffekter som nedsatt produksjon/reproduksjon. Spredning og fortykning av utslipp av produsert vann og kjemikalier, samt utslipp fra boring er beregnet ved hjelp av datamodelleringsverktøy. Resultatene viser at utslipp av produsert vann neppe vil ha påviselige effekter på marine organismer hverken lokalt eller regionalt. [...] Helhetsvurderinger viser at utslipp til sjø ikke vil føre til signifikante konsekvenser for miljøet, bl.a. fordi naturlige variasjoner vil maskere eventuelle effekter. En kan imidlertid ikke se bort fra at utslippene kan gi langtidsvirkninger som vi idag ikke kjenner omfanget av. Dette er bakgrunnen for at det er pålagt utslippsreduksjoner og at det arbeides med utslippsminimering hos operatørselskapene. (Statoil 1998: 7)

Siden den siterte konsekvensanalysen ble publisert i 1998 er det gjort et betydelig arbeid for å forbedre forståelsen av slike effekter og det er etter hvert blitt laget simuleringsmodeller også for slike utslipp. I senere vurderinger er det således vist til eksperimentelle data og simuleringer av utslipp for å kvalifisere vurderingene om at kontinuerlige utslipp fra driften har liten betydning (Faglig Forum 2010; OLF 2003). Miljøkonsekvensene av regulære utslipp blir diskutert nærmere i kapittel 7, 8 og 9.

I denne sammenheng er hovedpoenget at man også for de regulære utslippene har forsøkt å basere konsekvensbeskrivelsene på simuleringsmodeller og definerte grenseverdier for når utslipp kan skade miljøet. De effektene det er snakk om her, er imidlertid av en helt annen karakter og vanskeligere å modellere enn ett akutt oljeutslipp: Det er snakk om mulige langtidseffekter, akkumulerte effekter, effekter som fører til redusert overlevelsesevne ved reproduksjon, etc.²⁰⁷ Eksempelvis heter det i den regionale konsekvensutredningen for Norskehavet i 2003 at vurderingen av regulære utslipp av produsert vann er basert på:

²⁰⁶ Dette er en konklusjon som er omstridt, se for eksempel diskusjon i Blanchard et al. (2014), Hjermann et al. (2007) eller Peterson et al. (2003).

²⁰⁷ Resultatene til Balk. et al. (2011) antyder at petroleumsaktiviteten i Nordsjøen har gitt slike (målbare)effekter på fisk. Hjermann et. al (2007) gir en generell oversikt over forskningsfeltet.

[...] en rekke antagelser om utslippsdata, modellering av spredning og nedbrytning av et sett utvalgte komponenter fra produsert vann, samt deres grenseverdier for når de kan forventes å gi skade på marine organismer (PNEC verdier). Til alle disse antagelsene er det knyttet usikkerhet. Det er i den benyttede metodikken søkt, så langt det lar seg gjøre, å foreta realistiske vurderinger i alle ledd. Det er imidlertid lagt inn en rekke konservative antagelser, slik at den usikkerheten som likevel er tilstede skal komme miljøet til gode. (OLF 2003: 144)

Dette sitatet illustrer også et annet aspekt ved MIRA-tilnærmingen. Fordi tilnærmingen er basert på at man simulerer konsekvensene, så kan eventuell usikkerhet "kompenseres for" ved at man justerer inngangsparameterne i modellen. Man kan altså legge inn en sikkerhetsfaktor for å fange opp usikkerhet i selve modellen.²⁰⁸ For eksempel: Dersom man er usikker på hvor giftig(toksisk) oljen er, eller hvor stor andel av en sjøfuglpopulasjon som kan være i et berørt område, så kan man definere parameterne slik at modellen vil gi noe som man anser for å være et konservativt estimat. Dermed kan man si at modellen sannsynligvis ikke undervurderer konsekvensene, slik det blir gjort i sitatet ovenfor.²⁰⁹ Usikkerheten i estimatene kan på denne måten bygges inn i vurderingen om miljørisikoen er akseptabel eller ikke. Usikkerheten i analysen blir på denne måten et "internt" problem som "håndteres" i risikoanalysen.²¹⁰ Dette er helt vesentlig for den politiske relevansen av analysen fordi analysen – selv om det er usikkerhet knyttet til mange av vurderingene – kan hevdes å gi et entydig svar på om akseptkriteriet er tilfredsstillt. Tilnæringsmåten blir dermed svært beslutningsrelevant i den forstand at man kan argumentere for at alle de (sannsynlige) mulige effektene er klart beskrevet, slik vi så i sitatet om risiko for sjøfugl ved Runde.²¹¹

Hovedpoenget i denne sammenheng er at det ble utviklet en standard for å gi beslutningsrelevant informasjon om miljørisiko. Sitatet fra konsekvensanalysen for Tampenområdet illustrerer det typiske formatet som miljørisikovurderingene får i disse analysene. *Kombinasjonen* av oljedriftsmodeller, bayesianske sannsynlighetsvurderinger og akseptkriterier er sentralt for å beskrive og vurdere risikoen. Denne tilnærmingen til sannsynligheten for ulykker i fremtiden fremstår som svært viktige for standardiseringen av miljørisikovurderinger i petroleumssektoren. Tilnærmingen gir mulighet for å klassifisere miljørisiko relativt entydig i henhold til rangerende kategorier som akseptabel/uakseptabel eller lav/middel/stor. Slik bidrar kombinasjonen av disse analyseverktøyene til å gjøre konsekvensanalysene beslutningsrelevante, selv om de søker å belyse spørsmål som er vanskelig å besvare. Den standardiseringen som fant sted, kan sies å svare godt til det politiske definerte oppdraget som ble lansert i overgangen til 1980-tallet.

Siden 1980-tallet er disse analysene videreutviklet og blitt betydelig mer raffinerte. Også formuleringen av akseptkriterier for ulike operasjoner, og for vurderingen av akseptabel miljørisiko er endret en rekke ganger. *Grunnprinsippene* er imidlertid for en stor del beholdt og inngår dagens MIRA-modell (Aven og Vinnem 2005; DNV 1995, 2012b, 2014; Jødestøl et al. 2001; OLF 2007). For eksempel er også dagens analyser av sannsynligheten for ulike typer ulykker som kan gi oljeutslipp basert på bayesianske estimater (eksempelvis i Faglig Forum 2010: 84-85). Siden disse er basert på historiske observasjoner fra ulike områder må man fremdeles korrigere disse for forholdene

²⁰⁸ For en mer generell diskusjon om formidling av usikkerhet ved simulering se Petersen (2006) og mer generelt i forhold til prediksjoner hos Pielke et al. (Pielke et al. 2000; Sarewitz og Pielke 2000).

²⁰⁹ I grunnlagsrapporten for MIRA modellen diskuteres oppbygningen av modellen systematisk i forhold til om det er sannsynlig at man kan underestimere konsekvensene. Diskusjonen om denne muligheten må imidlertid bruke historiske observasjoner og forståelsen av systemet som grunnlag for denne diskusjonen (DNV 1995). Som jeg skal vise senere i analysen har det vært en rekke diskusjoner om muligheten for verre utfall enn predikert (se del 5.6 i dette kapittelet samt kapittel 9)

²¹⁰ Dette er også påpekt av (Aven og Pitblado 1998: 25)

²¹¹ Et annet forhold som gjør analysemetoden beslutningsrelevant er at man kan legge inn den anslåtte effekten av mottiltak i selve analysen. For eksempel vil nye deteksjonssystemer for å oppdage olje på havet kunne hevdes å redusere varigheten av et utslipp før det blir oppdaget, og dermed den totale størrelsen på et utslipp og hvor langt det vil spre seg. Slik kan analysen også brukes til å "vise" effekten av nye tiltak og dermed kunne brukes for å vise at akseptkriteriene blir nådd dersom man setter i verk ekstra sikkerhetstiltak.

(grunnforhold, hvor dypt man borer, osv.). Konsulentbyråer som SINTEF, DNV og Scandpower har databaser over utblåsninger som brukes som utgangspunkt for slike vurderinger i dag (Holland 1997; Scandpower 2010). Som jeg skal komme inn på i senere kapitler er denne tilnærmingen til miljørisiko dessuten viktig i prosessene med å utvikle økosystembaserte forvaltningsplaner for havområdene rundt Norge.

Konsekvensanalysene bygger også på marinbiologisk og økologisk forskning på mulige miljøvirkninger av petroleumsaktivitet. Slik kunnskap er relevant når man i MIRA-modellen anslår konsekvenser av et større uhellsutslipp og i forhold til langtidseffekter av regulær drift. De kvantitative orienterte konsekvensanalysene som ble utviklet i overgangen til 1980-tallet har således alltid tatt i bruk kunnskap fra disipliner som marinbiologi, økologi og marin toksikologi m.fl. Som en følge av stortingets krav om en "avklaring" på de potensielle miljøkonsekvensene, ble det på midten av 1970-tallet satt i gang en økt satsing på marinbiologisk forskning på virkningen av petroleum på livet i havet. De sentrale forskningsprogrammene innen dette feltet ble også videreført på 1980-tallet. Programmene ga blant annet økt kunnskap om relevante økologiske sammenhenger, data om artsutbredelse, og bedre forståelse for ulike arters følsomhet for råolje.²¹²

Som jeg diskutert på slutten av kapittel 4 var kunnskapen som ble gjort relevant i den politiske argumentasjonen for å åpne opp kontinentalsokkelen i nord, primært knyttet til evnen til å kalkulere sannsynligheten for større ulykker og i liten grad knyttet til de marinbiologiske forskningsprogrammene. I lys av stortingsdebatten på slutten av 1970-tallet og utviklingen av konsekvensanalyser på 1980-tallet kan vi si at den biologiske orienterte kunnskapen ikke alene var nok til å fungere som beslutningsgrunnlag. Den ga ikke alene en "avklaring" på om det var trygt å bore i nordområdene. Slik sett ble heller ikke denne kunnskapen gjort direkte relevant for argumentasjonen for at man kunne si at det var trygt nok å åpne opp for petroleumsaktivitet.²¹³ Kunnskapen inngikk imidlertid i konsekvensanalysene, ved at den tjente som "inngangsdata" i MIRA-modellen gjennom beregningene av potensielle konsekvenser ved akutte oljeutslipp.²¹⁴ Standardiseringen av miljørisikoanalysene utover 1980-tallet var nødvendig for å gi denne marinbiologiske kunnskapen et format som gjorde den beslutningsrelevant. Dette tydeliggjør hvordan konsekvensanalysene representerer standardiseringen av et "scientific scheme" som skapte et kognitivt rom som hadde et praktisk formål – å gi et tydelig beslutningsgrunnlag. Konsekvensanalysene ga legitimitet til en politisk forståelse av de potensielle miljøkonsekvensene av petroleumsvirksomhet som prinsipielt sett håndterbare og under kontroll.

Når vi har observert at petroleumsdebattene i perioden 1981-1987 i liten grad ga miljøproblemene en representasjon, utover at det ble vist til at dette problemet ble håndtert, så mener jeg det er et uttrykk for hvor vellykket standardiseringsarbeidet var. Hva det er politisk mulig å argumentere for, handler ikke bare om *hvilken* kunnskap som er tilgjengelig, men også hvilken type kunnskap som blir gjort politisk relevant. Kunnskapens politiske relevans ser i dette tilfellet ut til å handle om *formatet*

²¹² Eksempelvis FOH-Forskningsprogram om havforurensinger fra 1976-1984 (FOH 1983, 1984a, b), FOBO – Forskningsprogram om biologiske effekter av oljeforurensning fra 1983-1989 (NINA 1991), Pro Mare – Marinøkologisk forskningsprogram i Arktisk fra 1984-1989 (Sakshaug 1992) og HELP – Havforskningsprogrammets egg og larveprogram fra 1985-1991 (Fossum og Øiestad 1992) Også AKUP prosessene (diskuteres senere) bidro med finansiering av slik forskning.

²¹³ Jeg har ikke datamateriale om kommunikasjon mellom forskerne og sentralforvaltningen fra denne perioden på 1970-tallet. Men i de relevante stortingsmeldingene (St.meld. nr. 91 (1975 – 76), St.meld. nr. 57 (1978 – 79)) ble de potensielle virkningene omtalt som potensielt sett betydelige, samtidig som forskningsresultatene ble beskrevet som usikre. Som diskutert i kapittel 4 var argumentasjonen for å åpne opp områdene primært basert på sannsynligheten for utslipp heller enn sikker kunnskap om virkningene av utslipp. Men som diskutert der, forsøkte særlig SV og til dels SP til dels å argumentere for økologisk kompleksitet og manglende forståelse for langtidsvirkninger uten å få gjennomslag for sitt syn.

²¹⁴ Dette er også slik FOH prosjektet blir beskrevet i forordet til oppsummeringsrapporten: "Resultater fra grunnforskning vil kontinuerlig gi muligheter for å forbedre, ikke bare risikoanalyser, men også [...] beredskapsplaner eller [...] overvåkingsstudier. [...]" (FOH 1983: 4). Videre vises det til at også kvaliteten på anvendt forskning er avhengig av den "målrettede grunnforskning" (ibid.).

kunnskapen blir gitt. Kunnskap om økologiske sammenhenger i havet var ikke uvesentlig, men kunne i større grad brukes til å fatte beslutninger når den inngikk i Mira-modellen. Kunnskapens format og relevans ser ut til å være tett knyttet til det politiske behovet for en "avklaring" – og det er nettopp dette som blir operasjonalisert i konsekvensanalysenes evne til å måle konkrete effekter på natur. Dette var en ny og spesifikk form for sammenveving av politikk og vitenskap som var rettet mot å løse dette spesifikke politiske problemet: hva er konsekvensene i fremtiden av å tillate petroleumsvirksomhet i dag. Standardiseringen tillot en politisk representasjon som ga en realitetsbeskrivelse som gjorde dette til et ikke-problem for politikken. Ikke minst var det viktig at konsekvensanalysene kunne konkludere med at risikoen var lavere enn de definerte akseptkriteriene.

Utviklingen kan derfor forstås som en standardisering av hvordan natur og skader på natur mer generelt ble gjort kalkulerbar. I lys av kapittel 3 og 4 synes det klart at tanken om prediksjoner om virkningen på natur burde legges til grunn for politiske beslutninger, styrket seg perioden fra om lag 1945 til 1980. Det var derfor politisk ønskelig å etablere prosedyrer og systemer som produserte kunnskap om fremtiden. Slik kunnskap endrer beslutningssituasjonen. En overgang fra en situasjon hvor mulige konsekvenser er ukjent, til en situasjon hvor mulige utfall er (antatt) kjent og hvor sannsynligheten for ulike utfall er beregnet. Sitatene på de foregående sidene gir gode eksempler på dette. De inneholder ulike typer beregninger og kalkuleringer som konverterer usikkerhet til kalkulert risiko.

5.5 Petroleumsloven av 1985 og organiseringen av konsekvensanalyser

Petroleumsloven av 1985 innførte et krav om konsekvensanalyser ved åpningen av nye leteområder for petroleum.

§ 7. Åpning av nye områder

Før nye deler av område som nevnt i § 1 første ledd åpnes med sikte på tildeling av utvinningstillatelser [...], skal det finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Under denne avveining skal det foretas en vurdering av de miljømessige virkninger av slik virksomhet og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som virksomheten kan ha for andre næringsinteresser og de tilstøtende distrikter. [...] Departementet avgjør hvilken saksbehandling som skal følges i det enkelte tilfelle. (Petroleumsloven 1985)

Paragrafen slo videre fast at spørsmålet om åpning av nye områder skulle "forelegges lokale offentlige myndigheter og sentrale næringsorganisasjoner", og at resultatet av analysen skulle sendes på offentlig høring. Ansvar for å organisere arbeidet med konsekvensvurderingene ble lagt til Olje og energidepartementet (O.prp.nr. 72 (1982/83):45). Sammenlignet med hvordan kravet til konsekvensanalyser i Forurensningsloven av 1981 ble utdypet og spesifisert (jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-1980)), fremstår kravet til konsekvensanalyser etter Petroleumsloven *som generelt og lite spesifikt*. I forarbeidene til Petroleumsloven er det heller ikke gjort en tilsvarende konkretisering av innholdet i slike analyser som den man kan finne for Forurensningsloven.

Odelstingsproposisjonen til Petroleumsloven drøfter først og fremst hva som menes med "nye deler av et område" og understreker at bestemmelsen også kan gjelde områder syd for 62.breddegrad.²¹⁵ I tillegg kobles konsekvensanalysene til lovens formålsparagraf:

[§ 7 gir en] plikt for myndighetene til å foreta en avveining av de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, herunder vurdere de miljømessige virkninger, faren for forurensning samt de økonomiske og sosiale virkninger petroleumsvirksomhet på nye områder kan ha for andre næringsinteresser og tilstøtende distrikter. Dette betyr i praksis at det er en totalvurdering av petroleumsvirksomhetens innvirkning på alle sider av samfunnslivet og natur og miljø til havs og på

²¹⁵ Denne vurderingen av hvor det kunne være aktuelt med konsekvensutredninger avvek fra forarbeidet som var gjort i NOU 1979:43, side 56 til 59.

land som skal foretas. Bestemmelsen må sees i sammenheng med bestemmelsen i lovutkastets § 3, hvoretter « Petroleumsforekomstene skal forvaltes under nødvendig hensyn til annen virksomhet og til natur- og miljøvern, og slik at de kommer hele det norske samfunn til gode ».
(O.prp.nr. 72 (1982/83):44)

Petroleumsloven var altså ganske åpen for tolkning når det kom til meningsinnholdet i begrepet "konsekvensanalyse". Proposisjonen beskrev omfanget av konsekvensanalysene til å være "en vurderingssak for de berørte departementer på bakgrunn av de erfaringer og den kunnskap man til enhver tid sitter inne med" (O.prp.nr. 72 (1982/83):44). Konsekvensene som skulle vurderes berørte også ansvarsområdene for flere andre departementer, slik som Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet. Mens det fra prosessen med Forurensningsloven synes klart at konsekvensanalysene skulle være basert på vitenskapelig kunnskap som ga god innsikt i virkningene, kan denne formuleringen tolkes slik at konsekvensanalysene for petroleum i større grad skulle oppsummere det man allerede visste.²¹⁶

Partiet SV hadde ikke vært representert i komiteen som hadde behandlet lovforslaget og fremmet i Odelstingsdebatten et forslag om en alternativ formulering til § 7. De foreslo at det skulle spesifiseres i loven hvordan vurderingene skulle gjøres:

Vurderingene baseres på utførte vitenskapelige undersøkelser som har et omfang som er tilstrekkelig til å gi en rimelig grad av sikkerhet i konklusjonene. Undersøkelsene må omfatte såvel fysiske som økologiske forhold. (O. tid 1984-85:335)

Dette forslaget ble kun støttet av representantene fra SV og ble ikke vedtatt. I begrunnelsen for forslaget fremhevet SV at de ønsket at loven skulle spesifisere hvilke tema konsekvensanalysene skulle omfatte. Selv om miljø og fiskeri var nevnt i forarbeidene til loven ville de gjerne ha dette inn i lovteksten. Bruken av ordet "vitenskapelig" blir ikke utdypet direkte, men det blir understreket at partiet de mente at "undersøkelser av f.eks. naturforhold må pågå over lengre tid, kanskje både 10 og 20 år, for å gi pålitelige resultater."²¹⁷ Forslaget førte ikke til debatt, flertallet påpekte bare at man mente at "dette allereie er teke vare på i § 7, første ledd og av allmenne forvaltningsrettslege prinsipp".²¹⁸ Både i innstillingen til Odelstinget og i lovbehandlingen ble det vektlagt at konsekvensanalysene skulle "sikre en avveining mellom de interessemotsetninger man i utgangspunktet kan ha i forbindelse med en eventuell petroleumsvirksomhet, f.eks. fiske og miljøinteresser."²¹⁹

Heller enn å etablere nye vurderingsformer for miljøkonsekvenser ser innføringen av Petroleumsloven ut til å gi en formalisert politisk og juridisk forankring av den etablerte praksisen med kvantitative analyser av miljørisiko ved petroleumsaktivitet. Praksisen som var blitt etablert i samarbeidet mellom oljenæringen og Oljedirektoratet fra seint på 1970-tallet er derfor vel så viktig for å forstå utviklingen som loven i seg selv.²²⁰ Loven ga imidlertid Olje- og energidepartementet et overordnet ansvar for å

²¹⁶ Omfanget av de konsekvensutredningene som har blitt gjennomført på petroleumsområdet har for øvrig variert betydelig, både før 1982 og i ettertid. Det har også variert om utredningene primært tok for seg virkningen av letevirksomhet, eller om de også tok for seg virkningene av ordinær petroleumsproduksjon dersom det ble gjort funn i område. Begge deler er spørsmål som er berørt i den politiske debatten i 1989 og som fremdeles blir diskutert i dag. Særlig etter 2001 har det blitt lagt opp til utredningsprosesser for å få tilstrekkelig kunnskap før man kan sette i gang en konsekvensutredning etter Petroleumsloven. Temaet tas opp igjen i kapittel 8 og 9.

²¹⁷ Hanna Kvanmo (SV), O.tid 1984/85:317.

²¹⁸ Kjell Oppseth (AP), O.tid 1984/85:331.

²¹⁹ Svein Alsaker (KrF), O.tid 1984/85:307, samt formulering i innst. O. nr. 33 1984/85:11.

²²⁰ Denne vurderingen bygger også på beskrivelser og vurderinger gjort i rapporter fra denne perioden (Bryn 1986, 1987; OED 1987; Troms Fylkeskommune og Fiskerisjefen i Troms 1985) samt analysen av den første konsekvensanalysen etter Petroleumsloven (se del 5.6 på side 185). Det uklare omfanget for konsekvensutredninger etter Petroleumsloven er for øvrig diskutert i en evalueringsrapport utarbeidet av Statskonsult på oppdrag fra Olje- og energidepartementet (Barvik og Birkeli 1998: særlig 15-20)

følge opp arbeidet med disse analysene og krevde at slike var gjennomført før nye området ble åpnet opp.

Som en forberedelse til det forestående arbeidet med konsekvensanalyser tok Olje- og Energidepartementet i 1984 kontakt med Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Det ble nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe: AKUP – Arbeidsgruppen for konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet.²²¹ Mandatet for denne gruppen var blant annet å:

- vurdere behovet for å utrede mulige konsekvenser i forbindelse med beslutning om åpning
- legge fram forslag om hvilke utredninger som bør gjennomføres.

Konsekvensutredningene skal være beslutningsorientert, og det er naturlig at hovedvekten legges på mulige konsekvenser for naturmiljøet og for fiskerinæringen. (Brev av 28.09.84 med vedlegg fra Olje- og energidepartementet til medlemmene i AKOL[AKUP], sitert i Barvik og Birkeli 1998:25)

AKUP var virksom til og med 1996 og var sentral i koordineringen av de tre første konsekvensanalysene etter petroleumsloven; Barentshavet syd (i perioden 1985-1988), Norskehavet (1987-1993), Skagerak (1987-1993) (Barvik og Birkeli 1998: 26).²²² AKUP hadde altså en rolle for å koordinere analyser av konsekvensene av å åpne opp et nytt område for petroleumsvirksomhet.

For den videre analysen kan det på dette tidspunktet være greit å avklare hvilke ulike typer konsekvensutredninger som blir utført på norsk sokkel. I tillegg til den typen konsekvensanalyser som er følger av Petroleumsloven, blir det også gjort andre typer konsekvensanalyser. Forskjellene mellom de ulike typene konsekvensutredningene er for det første knyttet til hvem som er ansvarlig for å utføre arbeidet; oljeselskapene versus sentrale myndigheter. For det andre er det variasjon i hvem som skriver en sammenfattende rapport og hvilket formål denne skal ha. Grovt sett er dette enten av oljeselskapene for å dokumentere at krav i lover og forskrifter er oppfylt for å få godkjent en konkret utbyggingsplan, eller av en mer eller mindre faglig sammensatt og politisk uavhengig gruppe for å legge et faglig grunnlag for å legge et politisk beslutningsgrunnlag.

En annen type konsekvensutredninger (KU) gjøres ved utbygging av enkeltfelt, rørledninger og andre betydelige nye installasjoner. Disse er en del av planen for utbygging og drift (PUD) som selskapene legger frem for departementet. Disse er som regel utført av oljeselskapene selv eller de betaler konsulentbyråer for å gjøre hele eller deler av dette arbeidet.

En tredje type analyser er regionale konsekvensvurderinger som tar for seg konsekvensene ved utbygging av et helt område, regionale konsekvensutredninger (RKU). Disse er ikke lovpålagte men er blitt utført i et samarbeid mellom oljeselskapene og Olje- og energidepartementet (Norsk Hydro 1995; Statoil 1998). Disse ble utført en periode på 1990-tallet for å "sikre" at miljøpåvirkningen på et større havområde var forsvarlig.

I tillegg er det en fjerde kategori: utredninger eller "kunnskapsinnhenting" som ikke gjøres som del av en åpningsprosess etter Petroleumsloven eller ved en planlagt utbygging, men hvor potensielle virkninger av fremtidig petroleumsvirksomhet har vært kartlagt og analysert. Dette er først og fremst prosessene som er knyttet til å etablere såkalte økosystembaserte forvaltningsplaner. Dette arbeidet

²²¹ Gruppen blir omtalt som både AKU og AKOL i perioden før loven ble vedtatt (Barvik og Birkeli 1998: 25)

²²² AKUP koordinerte også arbeidet med Barentshavet nord (1988-1997). Denne prosessen ble først satt i gang med tanke på å åpne havområdet nord for Svalbard for petroleumsaktivitet. I 1995 ble det besluttet å "vente" med å gå videre med åpningsprosessen (OED 1997:3). Her har det vist seg vanskelig å avdekke hvilke vurderinger som lå til grunn for avgjørelsen siden beslutningsprosessen skjedde på departementsnivå. Beslutningen passer imidlertid inn i hovedtrekket med økt oppmerksomhet rundt potensielt skadelige miljøvirkninger utover 1990-tallet som særlig blir diskutert i kapittel 7, 8 og 9. Arbeidet munnet ikke ut i en konsekvensanalyse etter petroleumsloven, men hovedresultatene er sammenfattet i en rapport (OED 1997).

startet med forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten i 2003, men er videreutviklet slik at det nå finnes tre slike planer. En for Barentshavet og Lofoten, en for Norskehavet, og en for Nordsjøen og Skagerrak.

Tabell 8: Oversikt over hovedtypene av konsekvensutredninger på petroleumsområdet

Type utredning	Hjemmel, ansvarlig for utførelse og organisering	Politisk behandling
Konsekvensutredning (KU) ved den enkelte installasjon eller mindre tiltak.	Disse analysene er lovfestet i Petroleumsloven og Forurensingsloven. I tillegg er de forankret i en rekke forskrifter. Analysene utføres av oljeselskapene, svært ofte i nært samarbeid med et begrenset antall konsulentbyråer MIRA modellen følges.	Leveres til OED sammen med en plan for utbygging og drift. Denne sendes på offentlig høring. Direktoratet er høringsinstans. Dette er analyser som gjennomføres etter at det er gjort funn som er drivverdige og som selskapene ønsker å bygge ut. Større saker, som utbygging av nye oljefelt, fremmes for Stortinget og vedtas endelig der. Miljørisikoanalysen inngår som del av et samlet forslag fra utbygger hvor også f.eks. oljevernberedskap inngår. Det gjøres mange titalls slike analyser årlig, disse publiseres på hjemmesiden til Miljødirektoratet.
Regional konsekvensanalyse (RKU)	Disse analysene er ikke lovhjemlet og har vært basert på frivillig samarbeid mellom oljeselskaper og OED. De har blitt utført av oljeselskapene, men OED har hatt observatørstatus. MIRA modellen ble videreutviklet i arbeidet med de første av disse.	Disse har ikke vært behandlet parlamentarisk. Enkelte av dem (f.eks. Nordsjøen 1999) analyserer og oppsummerer konsekvensene av utbygginger som allerede er gjennomført. Den siste, Nordsjøen 2006, inngår som del av forarbeidet til den økosystembaserte forvaltningsplanen for dette havområdet. Slike analyser er gjennomført for Tampen (1995), Haltenbanken (1998), Nordsjøen (1999 & 2006), Norskehavet (2003)
Konsekvensanalyse ved åpning av nye leteområder	§7 i Petroleumsloven (§3 i revidert Lov av 1996). OED i samarbeid med berørte departementer. Koordinert av AKUP frem til 1996.	Fremlegges for Stortinget som en Stortingsmelding med eventuelt forslag om åpne opp (deler av) området. Instanser som Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt er både høringsinstans og med å lage selve analysen. Slike analyser er gjennomført for Barentshavet syd (1988), Norskehavet(1993), Skagerak(1993), alle ble koordinert av AKUP. Barentshavet Sydøst (2012), koordinert av OED.
"Kunnskapsinnhentning" før en eventuell konsekvensanalyse	Disse utredningene har ingen lovhjemmel. Særlig for Barentshavet/Lofoten ble utredningen gjennomført fordi det var (og er) politisk konflikt om området bør åpnes. Organiseringer har variert men hovedtrekket er en "frittstående" faglig gruppe underlagt en interdepartemental styringsgruppe [se hovedteksten]. Denne prosessen er særlig gjenstand for analysen i kapittel 8 og 9.	Har resultert i Stortingsmeldinger med forslag om hvilke konsekvenser arbeidet skal få for politikken på feltet, men feltet det er snakk om her i like stor grad havforvaltning som regulering av petroleumspolitik. HI og NP har vært både høringsinstans og med å lage selve analysen. Dette gjelder blant annet utredning for helårlig petroleumsaktivitet (ULB) prosessene knyttet til å lage økosystembasert forvaltningsplaner for Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen. Disse rulleres og arbeidet med dem har pågått siden ca. 2003.

Av de fire typene konsekvensutredninger er det særlig de som er knyttet til åpningen av nye områder for petroleumsaktivitet som det har vært parlamentarisk debatt om, og som derfor står sentralt i min analyse. De grunnleggende kunnskapsformene og analyseverktøyene for å predikere fremtidig risiko er for en stor del felles for alle disse fire typene utredninger. Det er kun små forskjeller mellom utredningstypene i hvordan miljørisikoen analyseres og hva slags teknikker som brukes for å anslå risikoen. Prosjekter satt i gang av AKUP eller direkte fra Olje- og Energidepartementet fremstår også som viktige i utviklingen av MIRA-modellen.²²³ AKUP var aktiv fra 1983 til 1996, mens Mira-modellen ble utviklet og tatt i bruk på midten av 1990-tallet (DNV 1995; Jødestøl et al. 2001).

²²³ I tillegg til de NOU og DNV rapportene som ble satt i gang før AKUP ble startet (DNV 1977; Jensen et al. 1978; NOU 1977: 57; NOU 1979: 8), er det en lengre rekke av AKUP finansierte prosjekter (Anker-Nilssen et al. 1991; Bryn 1986, 1987; Johansen 1988; Prestrud 1986; Troms Fylkeskommune og Fiskerisjefen i Troms 1985)

Ut i fra avhandlingens ambisjon om utforske relasjonen mellom vitenskapsbasert ekspertkunnskap og politiske beslutninger er AKUP en interessant konstruksjon.²²⁴ AKUP hadde ansvar for å koordinere det faglige utredningsarbeidet, grunnlaget for konsekvensanalysen. Det innebar for eksempel at gruppen prioriterte hvilke konsekvenser som skulle utredes, hvilke fagmiljøer som skulle utføre disse utredningene, de økonomiske rammene for enkeltutredningene, tidsplaner for dette arbeidet samt til dels arbeidet med å sammenfatte delutredninger i en konsekvensanalyse som dannet (kunnskaps)grunnlag for en stortingsmelding. Mange av disse vurderingene kan sies å ha en faglig karakter, for eksempel hvilke typer miljørisiko som burde bli belyst i en konsekvensanalyse. Derfor deltok ikke bare representanter fra departementene i AKUP men også, "etter behov", "direktorater og andre organer underlagt departementene, Oljeindustriens landsforening og forskningsmiljøer" (Barvik og Birkeli 1998:32). Særlig nevnes Statens Forurensingstilsyn (SFT), Norsk Polarinstitutt (NP), Havforskningsinstituttet (HI), Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet og Det norske meteorologiske institutt (ibid.:32-33). I tillegg ble det arrangert fagmøter, seminarer og årsmøter hvor også forskere og fagpersoner som arbeidet på prosjektene som AKUP koordinert deltok. Hensikten var "at de enkelte forskere som arbeider på prosjektene skal arbeide ut fra samme forutsetninger og ha samme mål" (Internt notat av 01.11.1989 fra Olje- og energidepartementet sitert i Barvik og Birkeli 1998:48).

I tillegg til faglig koordinering hadde AKUP, fordi den var en interdepartemental gruppe, også en rolle i forhold til å koordinere departementene holdning til de politiske spørsmålene. Det vil si at man gjennom en slik interdepartemental gruppe ønsket å oppnå konsensus mellom hva de involverte departementene mente at man burde gjøres, slik at regjeringen ble forelagt ett råd fra OED uten at de andre departementene var uenig i dette (Barvik og Birkeli 1998). Gruppen fremstår som både "en faglig rådgivende gruppe med bred sammensetning fra forvaltning og fagmiljø, og som et organ for samhandling mellom departementene for å avklare at beslutningsgrunnlaget for vurdering av åpningsspørsmål ble tilfredsstillende" (ibid.:34-35). Det er således snakk om en dobbel koordinering – både av det faglige og det politiske arbeidet.

I evalueringsrapporten fra Statskonsult er det et hovedpoeng at organiseringen av AKUP bidro til klarhet om AKUP var å regne som en frittstående faglig undergruppe som ga et faglig fundert råd til departementet (OED), eller om de som deltok i AKUP representerte sitt departement, slik at enighet i AKUP innebar konsensus mellom departementene som igjen gav grunnlag for konsensus om en politisk beslutning (Barvik og Birkeli 1998). Det fremkommer også at dette spørsmålet var omdiskutert internt i AKUP i hele perioden gruppen var aktiv. Dels handler dette om at de involverte departementene representerte ulike sektorinteresser i dette spørsmålet (olje, fisk og miljø), dels handler det om det faglige arbeidets potensielt sett apolitiske og vitenskapelige karakter. Hos Barvik & Birkeli (1998, særlig kap.4) blir dette diskutert i tilknytning til mandatet og rollen til AKUP, både i sett i lys av organiseringen i AKUP og relasjonen mellom AKUP og departementene. Rapporten diskuterer det også som relevant for å forstå uenighet mellom representanter fra ulike departementer om omfanget på forskningsprogrammer, hva som skulle prioriteres og hvem som skulle utføre delutredninger og hvordan arbeidet med sluttrapportene skulle organiseres (Barvik og Birkeli 1998: 51-60). Ut i fra fremstillingen synes det som om disse spørsmålene bar preg av forhandlinger hvor det er vanskelig å skille mellom faglige og politiske vurderinger. Et illustrerende eksempel på akkurat dette, er diskusjonen om hvem som skulle skrive ut selve konsekvensanalysen som igjen skulle gi grunnlag for en Stortingsmelding. Her synes det klart at man forsøkte å balansere behovet for at departementet hadde kontroll med innhold og form, samtidig som man ved "ved å overlate sammenfatningsarbeidet til en uavhengig komite utenfor departementet [...] oppnår en uavhengig

²²⁴ I analysen av AKUP-prosessene er min primærkilde én evalueringsrapport av AKUP som er skrevet av ansatte i Statskonsult på oppdrag av Olje- og energidepartementet (Barvik og Birkeli 1998). Denne rapporten er basert på 14 kvalitative intervjuer med personer som deltok i AKUP, rapporter fra AKUP prosessene, materialet fra departementenes arkiver (referater fra AKUP møter, brev mellom departementene, interne notater fra departementene, m.m.) og relevante Stortingsmeldinger (ibid.:22-23). Rapporten tar for seg alle de konsekvensanalysene AKUP koordinerte, inklusiv arbeidet med Barentshavet Syd som jeg analyserer senere i dette kapittelet.

vurdering med de fordeler dette innebærer med hensyn til tillitt til det foreliggende materialet"(Olje- og energidepartementet sitert i Barvik og Birkeli 1998:63).²²⁵ Andre begreper som blir brukt er et "professororgan" og et "uhildet kontrollorgan for hele sammenfatningsarbeidet" (Barvik og Birkeli 1998: 61).²²⁶

Det sentrale i denne sammenheng er at tvetydigheten i organisering og gjennomføring av AKUP prosessene kan hevdes å gjenspeile en grunnleggende utfordring i å integrere vitenskapsbasert ekspertkunnskap i politiske beslutningsprosesser. Som diskutert i teorikapittelet kan dette forstås som en oversettelsesprosess. En oversettelse fra en "rent" faglige beskrivelse og dermed en apolitisk vurdering av hva konsekvensene egentlig er, til en preskriptiv og dermed politisk vurdering om hva man bør beslutte. Både Forurensingsloven og Petroleumsloven ga føringer på at konsekvensanalysene skulle sikre at fakta kom på bordet – og som uttrykt i Odelstingsproposisjon for forurensingsloven danne et "formålstjenlig" grunnlag for debatt. I organiseringen av disse prosessene ser imidlertid de faglige og politiske spørsmålene for en stor grad ut til å være sammenvevd. Spørsmålet om sammenveving av politisk-vitenskapelige spørsmål vil være sentralt i senere kapitler, særlig kapittel 8 og 9. Analysen der vil bygge på et bredere datatilfang hvor jeg også har primære kilder (informantintervjuer). Hovedformålet i denne sammenheng er derfor å vise at spørsmålet om faglig uavhengighet og vitenskapelige autoritet ved konsekvensanalyser har vært et sentralt spørsmål side disse ble tatt i bruk rundt 1980. I denne sammenheng vil jeg derfor konsentrere den videre analysen om disse temaene ved å forfølge spørsmålet om organisering av konsekvensanalyser inn i den praktiske gjennomføringen av én slik analyse – for Barentshavet syd i 1988.

5.6 Konsekvensanalyse og parlamentarisk debatt om åpning av Barentshavet syd (1985-1989)

Konsekvensanalysen av Barentshavet Syd var den første som ble gjennomført i henhold til Petroleumsloven av 1985. Arbeidet med utredningen ble koordinert av AKUP i perioden 1985 til 1988. Denne analysen er også særlig interessant fordi det geografiske området overlapper med det arealet som inngår i den økosystembaserte forvaltningsplanen som analyseres i kapittel 8 og 9.²²⁷

Sammenfatningsrapporten fra konsekvensutredningen var på 90 sider. Den bygde på 59 grunnlagsrapporter fra utredningsprogrammet som var laget på bakgrunn av et trettitalls "prosjekter" hvor i alt 26 ulike institutter og etater hadde deltatt (OED 1988: 82-85).²²⁸ Listen over grunnlagsrapportene gjenspeiler hvordan konsekvensanalysen kombinerer to ulike kunnskapstyper: For det første ekspertrapporter knyttet til simulering av antatte virkninger av ulykker. Eksempelvis rapportene som omhandler oljesøl, drift og spredning er gjort av konsulentbyråene OCEANOR og Senter for industriteknikk. Sistnevnte var også ansvarlig for matematisk modellering for å beregne

²²⁵ Det siste sitatet henter (Barvik og Birkeli 1998) fra sluttrapporten fra arbeidet med konsekvensanalysen for Midt-Norge og Skagerrak som ble utgitt i 1993. Dette er altså formulert av OED noen år etter Stortingsbehandlingen av konsekvensanalysen for Barentshavet Syd, som jeg analyserer senere i dette kapittelet, og kan fortolkes i lys av den kritikken som den rapporten fikk av høringsinstansene.

²²⁶ Disse uttalelsene fra OED er fra 1993 og kan fortolkes i lys av at den første konsekvensanalysen som AKUP koordinerte, Barentshavet Syd i 1988, ble utsatt for betydelig faglig kritikk og beskylt for å gi et skjevt bilde av de egentlige konsekvensene (jf. senere analyse i hovedteksten).

²²⁷ Arealet som omtales som Barentshavet syd omfatter følgende områder i henhold til dagens sokkelkart: Troms I, II og III, Finnmark Øst og Vest, Bjørnøya øst og vest, samt Nordkappbassenget. Sammen med Nordland VI og VII inngår disse områdene i det arealet som omfattes av Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten som analyseres i kapittel 8. Troms II er sammen med deler av Nordland VI og hele Nordland VII er ikke åpnet for petroleumsvirksomhet pr. oktober 2015.

²²⁸ Hvem som er forfatter av denne rapporten gjenspeiler den tvetydigheten som ble diskutert i tilknytning til AKUP prosessene. I den norske biblioteksdatabasen BIBSYS er denne rapporten listet med forfatterne Jan Aske Børresen (Det norske metrologiske institutt), Hartvig Christie (Økoforsk ved UiO) og Martin Ivar Aaserød (Asplan analyse AS). Disse var redaktører av rapporten. Jeg oppgir OED som forfatter siden den formelt ble utgitt av departementet som et kunnskapsgrunnlag for en Stortingsmelding.

potensielle skader på sjøfugl. For det andre rapporter som beskrev naturen i området på måter som var beslutningsrelevant. Eksempelvis rapporter om fordeling av fisk og fiskelarver, økotoksikologi og bestandsdata for sjøfugl levert av Havforskningsinstituttet, Norsk Polarinstitut og Direktoratet for naturforvaltning.

Hovedkonklusjonene fra konsekvensutredningen ble oppsummert på 2 ½ side (OED 1988: 7-9). Fremstillingen som ble gitt av mulige konsekvenser her, dekker i all hovedsak de argumentene som senere ble brukt for og imot åpning av området i Stortinget (med unntak for argumentasjonen fra SV). Rapporten slo for det første fast at sannsynligheten for oljesøl var "liten: Statistisk er dette beregnet til to søl pr tusen år dersom en borer tyve brønner i året" (OED 1988: 7). I gjennomgangen av disse beregningene i hovedrapporten vises det til NOU 1979: 8 som DNV lagde etter Bravoulykken, samt en oppdatering av statistikken derfra laget av Oljedirektoratet (OED 1988: 23). Det påpekes videre at "effekten" likevel kan bli "stor" dersom et oljesøl treffer sårbare områder, en konsentrasjon av sjøfugl eller sammenfaller med "utbredelsen av sårbare torskkegg og – larver" (ibid.:7).

For å illustrere de potensielle skader av et oljesøl på torskbestanden er to alternative utslippssituasjoner vurdert. Ved et oljesøl på Tromsøflaket i juli blir under ½ % av en årsklasse norsk-arktisk torsk drept. Et oljesøl innenfor Troms II i første halvdel av april kan gi en reduksjon på 10-15 % av den samme årsklassen. (OED 1988: 7)

Dette var estimater basert på modellering av fiktive punktutslipp. Estimaten bygd på tidlige versjoner av de modelleringsverktøyene som MIRA-modellen er basert på i dag. I denne konsekvensutredningen var det ikke definerte akseptkriterier, prosessen var lagt opp slik at det skulle være en politisk vurdering hvorvidt den risikoen som ble beskrevet var akseptabel. Konsekvensutredningen gikk likevel langt i å antyde at de mulige konsekvensene ble vurdert som akseptable. Særlig i det engelske sammendraget gis det en svært eksplisitt vurdering av miljøkonsekvensenes betydning for oljevirkosomhet i området: "Generally speaking, no part of the Barents Sea should be exempted from oil activities on the basis of the information gathered and analysed in the present EIA-process" (OED 1988: 90).²²⁹ En tilsvarende formulering finnes ikke den norske teksten. Her er den tydeligste hovedkonklusjonen: "De positive samfunnsmessige konsekvenser av eventuelle funn må vurderes opp mot de potensielle konsekvenser for sårbare ressurser og andre næringsinteresser. Dette er forhold som nødvendigvis vil være gjenstand for en politisk avveining" (ibid.:9).

En rekke høringsinstanser var svært kritiske til sammenfatningsrapporten. Kritikken var hovedsakelig at den i liten grad gjenspeilte resultatene fra grunnlagsrapportene, at forskningsresultat var fordreid eller feilaktig fremstilt slik at mulige konsekvenser var undervurdert og at usikkerheten til estimater ikke var diskutert eller underkommunisert. Kritikken hadde en faglig karakter og var blant annet formulert fra institusjoner som hadde vært involvert i grunnlagsrapportene, slik som Havforskningsinstituttet, Norsk Polarinstitut og Direktoratet for naturforvaltning. Deler av kritikken må sies å inneholde sterke formuleringer som til dels undergravde troverdigheten til sammenfatningsrapporten. SFT hevdet for eksempel at "mye av rapporten synes således å være vinklet mot å framstille petroleumsaktivitet som 'ufarlig' for miljøet" (Stortingsmelding nr. 40 (1989/88): vedlegg 1, side 93). Norsk Polarinstitut viste til en rekke innspill de hadde kommet med på møter i løpet av prosessen og mente at det var "uhørt at faglige innspill fra disse etatene [SFT, Direktoratet for naturforvaltning og Norsk Polarinstitut] ikke blir tatt særlig hensyn til [...]" (ibid.:104).

Sitatene illustrerer at innholdet i kritikken til del hadde form som en slags offentlig fagfelleevaluering. SFT viste blant annet til at man trakk slutninger fra laboratorieforsøk til mulige konsekvenser i Barentshavet uten at dette var faglig holdbart, og de viste til feilaktig bruk av grenseverdier i konsekvensanalysen for hvilke oljekonsentrasjoner som kan være skadelig for fiskelarver og fiskeegg,

²²⁹ Forkortelsen "EIA" står for Environmental Impact Assessment.

grenseverdier som så bort fra nyere forskningsresultater (ibid.:99). De påpekte videre at scenarioene som var valgt ikke var dekkende og at disse underkommuniserte risiko og skadepotensialet ved verst tenkelige hendelser. Videre ble det påpekt at man hadde valgt å klassifiserer oljeutslipp på inntil 1000 tonn olje som "små" – mens de potensielle konsekvensene ved slike utslipp kunne være store slik SFT vurderte det. Tilsvarende faglig kritikk ble fremmet fra både Havforskningsinstituttet og Direktoratet for naturforvaltning. Havforskningsinstituttet mente blant mye annet at dødeligheten for fiskelarver var underestimert og at det verste tenkelige utfallet ville få betydelig verre konsekvenser enn estimert (ibid.:104). Direktoratet fra naturforvaltning var også svært kritiske, særlig viste de til at resultatene fra grunnlagsrapporten om konsekvenser for sjøfugl som direktoratet hadde hatt ansvar for (publisert som Anker-Nilssen et.al 1988), var oppsummert uten at de var konsultert. Etter en grundig gjennomgang av de ulike metodene for å klassifisere risiko konkluderer de med at dette hadde medført at "effektene på sjøfugl er nedvurdert" (Stortingsmelding nr. 40 (1989/88), Vedlegg 1, side 123).

De som fremmet denne kritikken hadde altså selv bidratt med grunnlagsrapporter og deltatt i AKUP. Kritikken skyldtes at de vurderinger som ble gjort i oppsummeringsrapporten ikke hadde, slik disse institusjonene så det, et faglig fundament i grunnlagsrapportene. Det som ble kritisert var i mindre grad den vitenskapelige tilnærmingen og målet om å kvantifisere miljørisikoen eller å gi prediksjoner. Hovedproblemet var hvordan delrapportene var fremstilt og oppsummert i rapporten som Olje- og Energidepartementet hadde ført i pennen. Kritikken kan således fortolkes som et uttrykk for grensedragningsarbeid (boundary work) mellom vitenskap og ikke-vitenskap (Gieryn 1983, 1999). At oppsummeringsrapporten blir kritisert for å være uvitenskapelig og ikke gi et korrekt bilde av de egentlige konsekvensene (den er vinklet, slutningene har ikke et faglig fundament etc.) er et grensearbeid ved at man dermed utdefinerer rapporten, den er uvitenskapelig (Gieryn 1999:15). Dermed ble det kommunisert at man forventet at sluttrapportene skulle vært mer vitenskapelig, og implisitt at dette kanskje var en oppgave som disse institusjonene så seg skikket til å utføre og noe som de i større grad enn OED burde hatt et ansvar for. Fordi disse instituttene hadde vært med å legge det faglige grunnlaget for rapporten, kan kritikken betraktes som en måte å beskytte sin egen vitenskapelige kredibilitet og autonomi på. Dette var faglige spørsmål og man var ikke villig til å låne sin faglige autoritet til den fremstillingen som ble gitt (ibid.:17).

Den sterke faglige kritikken i høringsrunden ble omtalt i Stortingsmeldingen om åpningen av Barentshavet Syd. Kritikken hadde hatt en virkning. Fordi det var kommet så sterk faglig kritikk mot oppsummeringsrapporten, hadde man valgt å bruke grunnlagsrapportene i utarbeidelsen av Stortingsmeldingen (St. melding nr. 40 (88-89):33). Dermed mente Regjeringen at man sikret at Stortingsmeldingen hadde et solid faglig grunnlag. Meldingen gikk i svært liten grad inn i de faglige diskusjonene som hadde kommet opp i høringsrunden. Forholdet mellom de forslagene som Regjeringen fremmet og resultatene fra konsekvensanalysen ble i det hele tatt ikke diskutert og det derfor vanskelig å vurdere hvordan dette påvirket de politiske forslagene som ble fremmet. Meldingen henviste stort sett til generelle erfaringer med petroleumsvirksomhet og arbeidet med konsekvensanalysene. Hovedbildet som ble tegnet var at miljøkonsekvensene var under kontroll:

Erfaringen viser at letevirksomheten under en normalsituasjon kun medfører små effekter på miljøet og de levende ressurser. Med de reguleringer som nå praktiseres både ved seismiske undersøkelser og ved bruken av kjemikalier under leteboring, er denne risikoen minimalisert. (St. meld. nr. 40 (1988/89):21)

I meldingen foreslo Regjeringen å åpne alle de utredede områdene unntatt Troms II. I tillegg ble det foreslått restriksjoner på boreaktivitet i enkelte områder på sommerstid på grunn av faren for å skade fiskelarver, samt restriksjoner i vinterhalvåret fordi man manglet oljevernustyr som fungerte under isfylte forhold. Det ble vist til at disse restriksjonene var forankret i konsekvensanalysen uten at det ble gitt noen utdypende forklaring på hvilke vurderinger som var blitt gjort (ibid.:40). Samtidig fremkommer det at både Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet hadde vært kritiske til at man åpnet dette området. Olje- og Energidepartementet konkluderte med at man på bakgrunn av disse departementenes uttalelser, manglende geologisk kunnskap om området, "og i påvente av teknologiske utviklinger med nye utbyggingskonsepter som vil gjøre det mulig å bygge ut dette området nært land uten at det vil oppstå konflikt med miljø og fiskeri" ville anbefale at Troms II holdes utenfor det området som "i denne omgang" åpnes (St. melding nr. 40 (1988/89):36).

Hovedinntrykket fra Regjeringens forslag til Stortinget er således at spørsmålet om hvilke områder som skulle åpnes ble presentert som en avveining. Mulige negative miljøkonsekvenser ble veid mot mulige positive samfunnseffekter. Implisitt i denne argumentasjonen ligger det en kostnad-nytte logikk. På tross av det omfattende utredningsarbeidet ble det likevel uklart hvordan de faglige vurderingene gav et fundament for Regjeringens forslag til restriksjoner eller for at Troms II skulle forbli stengt. Vi kan si at premissene for denne vurderingen forble uklare.

Storingsdebatten om åpningen av Barentshavet syd handlet for en stor del om konsekvensutredningen og hvilke politiske konsekvenser det var riktig å trekke av denne. I innstilling ble de potensielle skadene stort sett beskrevet på samme måte som i Stortingsmeldingen. Temaet ble oppsummert ved å vise til at "selv om skadene ved oljesøl kan bli til dels store, vil komiteen i overenstemmelse med meldingen peke på at sannsynligheten for oljesøl er liten" (Innst. nr. 216 (1988/89):11). Aktiviteten måtte likevel organiseres slik at "konsekvensene reduseres til et minimum" (ibid.). Videre ble det vist til at Norge nå hadde hatt petroleumsvirksomhet i 25 år: "Under normalsituasjonen har virksomheten kun medført små virkninger på miljøet og de levende ressursene. Denne risikoen er nå minimalisert ved de reguleringer som nå gjennomføres" (ibid.:12).

Under debatten inntok partiene tre ulike posisjoner i saken. Et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og KrF støttet regjeringens forslag. Et mindretall bestående av Høyre og Fremskrittspartiet ville åpne opp blokken Troms II, i tillegg til de blokkene som flertallet ønsket å åpne. Et annet mindretall, bestående kun av SV, foreslo at all petroleumsvirksomhet i området skulle innstilles.²³⁰ Det interessante i denne sammenheng er særlig at *alle* de tre ulike posisjonen til saken ble begrunnet ved å på litt ulike måter henviser til konsekvensutredningen.

Flertallet begrunnet sin posisjon med at man slik "kunne beskytte de levende ressursene i området, samtidig som det gir oss anledning til å kartlegge petroleumsressursene" (Statsråd Arne Øien (AP), S.tid.1988/89:4209). Nye oljefunn var viktige fordi de kunne "bidra til å opprettholde investeringer, produksjon og dermed inntekter" (ibid.:4207). Når man ikke ville åpne Troms II og innføre restriksjoner på aktiviteten i andre deler av området ble det vist til at dette var "et særlig følsomt område"²³¹, "et økologisk sårbart område"²³² og man underbygget dette med å vise til konsekvensutredningen og vurderinger fra "forskere og andre eksperter".²³³

Henvisningen til at noen av områdene er spesielle er, på samme måte som det var på 1970-tallets debatter, viktig for å begrunne hvorfor særlige reguleringer var nødvendige i akkurat dette området. En slik beskrivelse av områdene kunne nå også gis en tydelig faglig forankring i konsekvensanalysen. Verdsettingsprinsippene til flertallet kan forstås som forankret i et kompromiss mellom markedets- og den kollektiv verdiorden. Samtidig ble mulige virkninger på natur og naturressurser som var viktige for fiskeriene gjort relevant for beslutningen. Ved å begrense aktiviteten og ikke åpne Troms II hevdet flertallet at miljørisikoen var på et akseptabelt nivå.

Høyre og Fremskrittspartiet²³⁴ begrunnet sin posisjon med bruk av de samme verdsettingsprinsipper som flertallet. De viste blant annet til at olje- og gassvirksomheten hadde "meget stor betydning for

²³⁰ Venstre, som også var svært kritisk til petroleumsaktivitet i sitt partiprogram (Aardal 1993: 119-121), var på dette tidspunktet ikke representert på Stortinget.

²³¹ Karl Eirik Schjøtt Pedersen, AP, S.tid.1988/89:4211

²³² Svein Alsaker, KrF, S.tid.1988/89:4212

²³³ Peter Angelsen, SP, S.tid.1988/89:4214

²³⁴ Fremskrittspartiet støttet Høyres forslag i Stortingsinnstillingen. FrP er kun representert i debatten gjennom ett innlegg, her ble det gitt uttrykk for støtte til Høyres posisjon (S.tid.1988/89:4219). Georg Apenes fra Høyre (S.tid.1988/89:4215-4216) gjør for øvrig i et kort innlegg rede for at han mener risikoen er for høy og at han derfor ikke vil stemme for sitt partis forslag. Han viser til "den omvendte bevisbyrde" som er innført på andre miljøfelt og varsler at han derfor vil stemme for SVs forslag.

industriutviklingen og sysselsettingen og likeledes for vår nasjonale økonomi".²³⁵ Når disse partiene også ville åpne for boring i Troms II, så ble det begrunnet med at konsekvensutredningen "ikke pekte på områder som bør unntas helt fra letevirsomhet".²³⁶ Høyre fremstilte ikke dette forslaget som utelukkende faglig forankret, men argumenterer eksplisitt for at dette standpunktet var basert på en politisk vurdering. En slik vurdering var nødvendig nettopp fordi konsekvensanalysen ikke hadde konkludert. Representanter fra Høyre påpekte at det i denne prosessen var snakk om å "avbalansere interessekonfliktene mellom fiskeri- og miljøinteressene på den ene side og oljeinteressene på den andre siden".²³⁶ Restriksjonene på aktiviteten og grundig planlegging skulle sikre at man oppnådde en "rimelig balanse mellom disse interessegrupper" og dermed "unngå de uønskede virkninger i området".²³⁶ I den forbindelse ble særlig vist til at et flertall av de berørte kommuner og fylkeskommuner var for en åpning av Troms II og en "sterk og bred oppslutning i Nord-Norge".²³⁷ Den lokale opinionen var altså for, og de viste til at "den ekspertise som sitter i disse organer må tillegges betydelig vekt".²³⁶

SV begrunnet sitt forslag om at all petroleumsvirksomhet i området skulle innstilles, med henvisning til overordnede politiske målsetninger knyttet til energi og miljøpolitikk, samt det de mente var en uakseptabel risiko knyttet til all petroleumaktivitet i dette området.²³⁸

Tora Aasland Houg (SV): Vi har en målsetting om stabilisering, helst nedgang, i energiforbruket og et mindre forbruk av ikke fornybare energikilder. F.eks. olje og gass. Vi har en målsetting som handler om omsorg for naturen og forvaltningen av naturressurser. (S.tid.1988/89:4206)

Tora Aasland Houg (SV): departementet [hevder] at de enkelte fagrapportene kanskje trekker mer fram de negative enn de positive effekter av et eventuelt oljefunn og oljevirsomhet. Men til det sier departementet at de positive effektene av et eventuelt oljefunn oppveier de negative. Og jeg må spørre: Hva er da hensikten med konsekvensanalyser? Er det å skaffe seg avlat ved å vise at man har skrevet utførlig om sjøfugl, om sjøpattedyr om strendene og om samfunnsvirkninger, uten å ta annet enn kosmetiske hensyn til det? For det virker ikke særlig troverdig når man kan påvise uttalelser i forhold til de utredninger og det faglige arbeidet som er gjort, som helt klart må svekke grunnlaget for å sette i gang letevirsomhet i Barentshavet. (S.tid.1988/89:4207)

Den første delen av dette sitatet viser hvordan SV forankret sin posisjon i mer allmenne miljøspørsmål som energibruk og "omsorg for naturen". Slike spørsmål var verken behandlet i konsekvensutredningen eller i Stortingsmeldingen. Dette kan derfor forstås som at partiet forankret sin posisjon i en situasjonsdefinisjon som representerte et brudd med den som hadde vært rådende på 1980-tallet. Jeg kommer tilbake til det.

I tillegg kritiserte SV den politiske behandlingen av konsekvensutredningen og argumenterte for at utredningen fungerte som avlat og kun hadde kosmetisk betydning for beslutningen. Denne kritikken var således politisk og ikke faglig. De kritiserte ikke det faglige innholdet og analysene i grunnlagsrapportene, men de kritiserte sammenfatningsrapporten for å ikke ta disse faglige vurderingene på alvor og de mente derfor at Stortingsmeldingen manglet et faglig grunnlag.²³⁹

²³⁵ Inger Koppernæs, H, S.tid.1988/89:4199

²³⁶ Inger Koppernæs, H, S.tid.1988/89:4201

²³⁷ Arnljot Norwich, H, S.tid.1988/89:4210

²³⁸ SV fikk også støtte fra representanten Georg Apenes fra Høyre, se note 234.

²³⁹ Også før denne debatten i 1989 var det enkelte ganger blitt fremmet politisk kritikk mot prosessen. Det var særlig SV som kritiserte at Regjeringen hadde valgt å lyse ut blokker i området før konsekvensanalysen var ferdigstilt, og fordi man la opp til en prosess hvor det så ut til at det var viktigere å bli raskt ferdig enn å være grundig: "Både departement og komite har etter SVs mening tatt altfor lett på behovet for konsekvensanalyser" (Tora Houg, SV, S.tid.1986/87:3970). Prosessen blir også kritisert av representanter fra SV andre ganger: S.tid.1986/87:2730-31, S.tid.1988/89:55, samt i S.tid.1988/89:1013. En litt mer forsiktig kritikk fremmes én gang av AP, se S.tid.1987/88:1276. Venstre hadde i denne perioden også programfestet en restriktiv petroleumspolitik i forhold til tempo og helårsboring i nord (Aardal 1993: 119-121). Partiet var imidlertid ikke representert på Stortinget i periodene 1985-1989 og 1989-1993.

Tabell 9: Oppsummering av posisjon og begrunnelse i stortingsdebatten

Parti-gruppe	Posisjon i saken	Betydning gitt til konsekvensanalysen	Risikovurdering	Beslutningslogikk
Flertallet (AP, SP, KrF)	Åpne opp, men ikke Troms II	Begrunner politisk posisjon	Akseptabel - risiko under kontroll	Marked-industri
H, FrP	Åpne hele området som var utredet	Grunnlag for politisk posisjon, men posisjon også begrunnet som en politisk vurdering	Akseptabel - risiko under kontroll	Marked-industri
SV	Ikke åpne noen deler av området	Begrunner politisk posisjon	Uakseptabel - risiko ikke under kontroll	Kollektiv -grønn orden?

Tabellen illustrerer hvordan konsekvensutredningen blir gitt noe ulike status i argumentasjonen fra Høyre/FrP og fra flertallet. Flertallet og SV bruker konsekvensutredningsrapporten for å underbygge – i betydningen av å gi vitenskapelig autoritet til – sitt forslag til restriksjoner i området. Høyre og FrP påpeker at konsekvensutredningen ikke eksplisitt definerer hvilke områder som skal/ikke skal åpnes, og at det uansett er en politisk vurdering hvor også andre forhold, som den lokale opinion, bør telle med. Flertallet gir konsekvensutredningen en vitenskapelig autoritet, og bruker denne autoriteten til å underbygge sitt standpunkt til saken. Dette er også viktig for hvordan de forsvarer denne posisjonen mot kritikken fra Høyre. For eksempel påpekes det at det er "lett å forstå" at man lokalt ønsker seg "sårt tiltrengte arbeidsplasser", men "når sterke faglige omsyn taler for at eitt område ikkje no vert opna for leiteboring", så er det "vanskeleg å koma forbi eit slikt råd".²⁴⁰ Andre representanter for flertallet argumenterte med at det var "vanskelig å forstå Høyres synspunkt i saken" og viste til at det ville være "å spille hasard med ressursene i havet dersom man for enhver pris skal bore i alle områder som det rent geologisk kan være interessant å bore i"²⁴¹ og med henvisning til at man "bør være helt sikker på både de fiskerimessige og de miljømessige konsekvenser før vi går til en slik åpning".²⁴² Flertallet viste altså til at risikoen var uakseptabel.

Det klare faglige rådet mot å åpne Troms II eller for bestemte restriksjoner var imidlertid ikke formulert eksplisitt i selve konsekvensutredningen eller grunnlagsrapportene den bygde på, dette ble som nevnt først gjort eksplisitt i tilrådingene fra de berørte departementene. Det var først og fremst Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet som argumenterte for en slik løsning. Høyre kritiserer flertallet for å mangle et faglig fundament for sin posisjon til spørsmålet om å åpning av Troms II: "flertallets argumentasjon for ikke å ta med Troms II er – for å si det mildt meget svak, og er mer preget av et politisk skipperskjønn enn at man holder seg til saklige og faktiske utredninger."²⁴³ Konsekvensutredningen hadde jo ikke utelukket dette området fra videre aktivitet av miljøhensyn. Høyre kritiserte derfor både flertallets posisjon og SVs forslag om å stanse all petroleumsaktivitet i området:

Per Kristian Foss (H): [...] det er åpenbart at når det bores er det en fare ved det. Den faren er til dels større i de farvann vi nå snakker om, men vi har lenge boret i Barentshavet og åpner nå for et noe større område. Det er klart at hvis man ikke gjør ting, er det heller ingen fare forbundet. Man kan trekke den parallell at hvis man hadde forbudt privat biltrafikk i Norge, hadde farene for trafikkulykker vært dramatisk redusert.[...] Jeg understreker at de nye områder som nå åpnes for leteboring underlegges meget sterke miljømessige restriksjoner (S.tid.1988/89:4218).

Et interessant trekk ved denne kritikken er hvor lik den er tilsvarende ytringer i debattene om åpningen av sokkel nord for 62 grader på slutten av 1970-tallet. Fellestrekket er at de posisjonene aktørene

²⁴⁰ Ole Gabriel Ueland, SP, S.tid.1988/89:4205

²⁴¹ Peter Angelsen, SP, S.tid.1988/89:4214.

²⁴² Ragna Berget Jørgensen, AP, S.tid.1988/89:4216.

²⁴³ Per-Kristian Foss, H, S.tid.1988/89:4213.

inntar er preget av de samme to hovedspørsmålene: (1) er risikoen akseptabel eller uakseptabel og (2) blir begrunnelsen fremstilt som å være en konsekvens av vitenskapsbasert ekspertkunnskap eller en politisk vurdering. Forskjellen er likevel at politiske posisjoner nå kan underbygges ved å vise til hvordan de er knyttet til det etablerte systemet med konsekvensutredninger. Debatten om åpningen av Barentshavet syd finner sted i 1989, og etter at lovregler, vitenskapelige standarder for å beregne miljørisiko og nye byråkratiske strukturer for å håndtere miljørisiko på petroleumsfeltet er etablert. Selv om det i en årrekke på 1980-tallet var lite miljøpolitisk debatt, så ser ikke dette arbeidet med stabilisere målingen av miljørisiko ut til å hindre politisk konflikt i denne saken.

Den politiske debatten blir ikke løst av en konsekvensutredning fordi utredningen er åpen for fortolkning og kan tas for inntekt for ulike syn. Slik sett er målet i Forurensingsloven om at konsekvensanalyser skulle legge et formålstjenlig grunnlag for debatt også nådd. Flertallet legger konsekvensutredningen til grunn for sin posisjon. Denne posisjonen blir kritisert fra to sider. Fra Høyre som mener at vurderingen uansett *også* vil være politisk. Og fra SV som mener at sammenfatningsrapporten ikke er faglig, men at grunnlagsrapportene er det. Utredningen er likevel viktig for hvordan beslutningen kan legitimeres. Den brukes av flertallet for å begrunne at åpningen er kontrollert, gjennomtenkt, analysert og faglig fundert. Den faglige kritikken av konsekvensutredningsprosessen blir forsøkt håndtert ved å vise til at man går til primærkildene – grunnlagsrapportene. Systemet for å måle miljørisiko synes slik å være vesentlig for at flertallet i denne saken kunne fremstille miljørisikoen som under kontroll.

5.6.1 En grønn verdiorden eller natur som særinteresse?

Et annet interessant aspekt ved denne utviklingen er hvordan kalkulasjonen av miljørisiko er knyttet til konkrete forslag til reguleringer av aktiviteten i tid og rom. Miljørisikoanalysene viste at det var stor variasjon i konsekvensene mellom områder, dessuten kunne miljørisikoen variere mye i det samme område i løpet av året. Dette var grunnen til at det ble foreslått og vedtatt boretidsbegrensinger i enkelte områder i deler av året. Miljørisiko blir gjort relativ i tid og rom, enkelte områder var mer sårbare enn andre. Enkelte av reguleringer av petroleumsvirksomhet ble slik knyttet direkte til det analysen av miljørisiko kunne si noe om.

Kommentarene fra SV i debatten om åpningen av Barentshavet i 1989 antyder at også andre forståelser av miljøproblemer ble gjort relevant i den politiske debatten. Kommentarene om behovet for "omsorg for naturen" og koblingen til at energiforbruket bør reduseres antyder at verdien av den store og helhetlige Naturen også kunne gjøres relevant i petroleumpolitikken. Dette naturobjekt ble etter hvert helt sentralt i en rekke generelle miljøpolitiske debatter mot slutten av 1980-tallet. I neste kapittel skal vi se at Stortinget i en rekke diskusjoner om miljøpolitikk mer generelt ga tilslutning til en rekke svært ambisiøse målsetninger for en mer miljøvennlig og ikke minst "bærekraftig" politikk. I petroleumpolitikken var slike tilnærminger til verdien av natur og miljø fremdeles lite fremtredende på slutten av 1980-tallet.

Som et oppspill til drøftingene i de neste kapitlene er debattene fra våren 1989 om et tillegg til Petroleumsloven av 1985 særlig interessante. Dette er fordi de også indikerer noen nye tanker om *naturens verdi*. Lovtillegget det var snakk om angikk "regler om erstatning til fiskere" (Ot.Prp. nr. 25 1988/89). Denne saken hadde, som konsekvensanalysene, røtter i diskusjonen om å åpne opp for petroleumsvirksomhet nord for den 62. breddegrad. I forbindelse med disse debattene på midten av 1970-tallet ba Stortinget om at Regjeringen la frem en melding som blant annet gjorde rede for: "hvorledes en tenker å løse interessekonflikten mellom oljevirkosomhet og fiske" (Innst. S. nr. 205 (1976/77):9).

Som svar satte Industridepartementet ned en "hurtigarbeidende arbeidsgruppe som skulle belyse og drøfte forholdet mellom næringene" (NOU 1978: 24, side 5). I dette arbeidet synes det klart at spørsmålet ble behandlet som en *næringskonflikt* og at det handlet om å finne frem til den riktige balansen mellom næringene. Det ble vektlagt at "forsøplingsproblemet" i det hele og det store var under kontroll, men at det kunne bli behov for å etablere en ordning hvor fiskere ble gitt *økonomisk kompensasjon* for blant annet "tapte fiskefelt" (ibid:8). Dette var imidlertid et komplisert juridisk spørsmål, og det krevde en separat utredning.

Et eget lovutvalg ble derfor nedsatt og resultatet lagt frem som NOU 1986: 6 – "Erstatning til fiskerne for ulemper ved petroleumsvirksomheten". Det var denne utredningen lå til grunn for et tillegg til Petroleumsloven som ble vedtatt i 1989 (Ot. Prp. nr. 25 1988/89). Arbeidet med en erstatningsordning tok altså mer enn 10 år. Det som er særlig relevant her, er at arbeidet i hele denne perioden hadde som premiss at fiskere kunne ha rett på erstatning for tapte inntekter som følge av petroleumsnæringen.²⁴⁴ I NOU 1986:6 ble det lagt til grunn at det eksisterende konsesjonssystemet for hvor og hvordan petroleumsvirksomhet kunne finne sted var uttrykk for en rasjonell regulering av forholdet mellom de to næringene:

Det er altså i utgangspunktet tale om bevisste valg fra myndighetenes side, og om en rasjonell forvaltning av de arealer og ressurser som står til disposisjon fra samfunnets synspunkt. Disse ressurser, som det er de demokratiske valgte organers oppgave å forvalte på beste måte, omfatter petroleum så vel som fisk. Samfunnets organer - i siste instans Stortinget - avgjør om det er ønskelig med fiske eller petroleumsvirksomhet på stedet. Med den økonomiske betydning petroleumsvirksomheten har for landet, er myndighetene nødt til å foreta slike valg og slike prioriteringer. Når Regjeringen og Stortinget, eventuelt stortingsflertallet, går inn for en slik prioritering at petroleumsvirksomheten til dels går foran når det gjelder bruken av et bestemt område, er det utslag av hva de kompetente organer anser som den mest rasjonelle ressursforvaltning. (NOU 1986: 6, side 36)

Både i utredningen og Odelstingsbehandlingen ble det vektlagt at slike samfunnsmessige hensyn ikke minst var ivaretatt gjennom konsekvensanalyser. Det nye ved den lovteksten som til slutt ble vedtatt var at man først og fremst slo fast at petroleumsnæringen i en del tilfeller kunne ha et kollektivt og objektivt ansvar for *økonomisk tap* hos fiskere som skyldtes forurensing. Staten ville derimot ha ansvar for å yte kompensasjon for tapte fiskefelt. Dessuten ble det presisert at kompensasjon skulle gis basert på skjønn i en del tilfeller, selv om det var vanskelig å dokumentere den nøyaktige årsakssammenhengen eller skadegraden. Lovteksten fra 1989 kan slik forstås som en ytterligere foredling og presisering av det eksisterende systemet for økonomisk kompensasjon med røtter til 1800-tallets lovgivning (Bugge 2010). Det var hensynet til fiskeren og fiskeriene som skulle beskyttes gjennom konsekvensanalysene, ikke fisken, fiskebestanden eller Naturen.

Forslaget om ny lovtekst ble enstemmig vedtatt, men i innlegg fra SV og KrF ble det påpekt at loven hadde en svakhet:

Tora Aasland Houg (SV): Ødeleggelser på miljøet som kan få betydning for fiskerinæringen også på lengre sikt, kan ikke fullt og helt repareres med penger til fiskerne og til fiskernes interesser. Store deler av miljøet i og omkring havet har dessuten ikke direkte tilknytning til fisk. Det kan være andre dyrearter i havet, sel og sjøfugl, og det kan være planteliv. Mange av disse interessene har ikke grupper som taler på deres vegne og som kan kreve erstatninger av ulik slag. Dette er vårt alles ansvar, og jeg vil peke på det flere andre talere har vært inne på: hvor nødvendig det er med konsekvensanalyser når man skal utvide eller forsterke petroleumsvirksomhet [...] Jeg vil komme nærmere tilbake til disse spørsmålene når saken om petroleumsvirksomhet i Barentshavet kommer opp for Stortinget (O.tid 1988/89:389-390).

Britt Harkestad (KrF): Det kan vera langsiktige konsekvensar av oljeverksemda som kan få store verknader for ressursgrunnlaget i havet. I det heile må desse tilhøva følgjast nøye fordi vi i dag veit for lite om desse langsiktige verknadene på miljøet og på dei generelle tilhøva omkring oljeverksemda. Eg vil understreka det som Tora Aasland Houg poengterte, at vi her har med ringverknader å gjera som vi i dag ikkje har oversikt over (O.tid 1988/89:390).

Disse innleggene antyder altså at skade på natur er relevant på måter som denne kompensasjonsordningen ikke fanger opp, og at disse naturinteressene (Naturen) manglet en god politisk representasjon. Tydeligst er dette i innlegget fra Aasland Houg hvor mange ulike typer dyr

²⁴⁴ Den prinsipielle muligheten for økonomisk kompensasjon på grunn av skade og ulempe fra petroleumsvirksomhet var nedfelt i flere lover og forskrifter, og i generell norsk rettspraksis. Diskusjonen gikk på om det var nødvendig å presisere og endre noen av disse reglene, se NOU 1986:6, særlig side 39 ff.

gjøres relevante, de beskrives som potensielt utsatte grupper som trenger et forsvar og en politisk representasjon. Det kan også argumenteres for at argumentasjonen i disse innleggene har en del likheter med argumentasjonen i Røykskadesaken på tidlig 1950-tall hvor en økonomisk kompensasjon ble fremhevet som utilstrekkelig. Det som likevel fremstår som en forholdsvis ny betraktningssmåte er at ulike dyrearter blir omtalt som en "interesse". Det å ivareta interessene til disse dyreartene og miljøet mer generelt blir fremmet som et kollektivt ansvar.

Vi har i en rekke sitater fått illustrert at natur ble gjort politiske relevant som en av flere "interesser". Implisitt er naturen da en særinteresse som må balanseres mot andre interesser og størrelser. Konsekvensanalysene var et middel for å balansere denne særinteressen opp mot andre interesser, for sørge for at *samfunnsinteressene* ble ivaretatt. Det at dette var rasjonelt og legitimt ble lagt til grunn i utredningen om en kompensasjonsordning, og synes også å være vesentlig i hvordan petroleumspolitiske beslutninger blir begrunnet i denne perioden. Dette fremstår som en realitetsforståelse som i liten grad ble utfordret på 1980-tallet. Vinklingen i de to innleggende som er sitert overfor, ved inngangen til 1990-tallet, er imidlertid at natur som særinteresse kanskje ikke blir tilstrekkelig ivaretatt med den tilnærmingen. Kalkulasjonene og beregningen av miljørisiko på som ble gjort i konsekvensanalysene var derfor kanskje utilstrekkelig. Naturens verdi kunne kanskje ikke kompenseres økonomisk. Dette er en type argumentasjon som vi i neste kapittel skal se utviklet seg betydelig i overgangen til 1990-tallet og som senere kom til å få betydelig innflytelse over petroleumspolitikken miljødimensjon.

5.7 Avsluttende drøfting

Analysen i dette kapitlet har vist at de petroleumspolitiske debattene på store deler av 1980-tallet var preget av markedets verdiorden. Selv om det var parlamentarisk uenighet om hva som var den optimale petroleumspolitikken, så har analysen vist at det generelt var stor grad av enighet om *hvilke kriterier* som en "optimal" politikk skulle vurderes etter. Et annet hovedtrekk ved perioden er at det skjer en rekke petroleumspolitiske vedtak som ekspanderer næringen, uten at debattene er preget av miljøpolitisk debatt. Særlig sammenlignet med hvor sentral miljødimensjonen var i de petroleumspolitiske debattene i siste halvdel av 1970-tallet, skjer det på 1980-tallet en overgang, en stabilisering, som analysen i dette kapitlet har belyst.

Ett moment for å forstå denne endringen er at petroleumsnæringen ble behandlet som enhver annen næring, og at den etter hvert også ble særdeles viktig for norsk økonomi. Dette har vært en dominerende fortolkning i tidligere studier av denne overgangen (Nilsen 2001; Olsen 1989; Ryggvik 2009; Sejersted 1999). Analysen har underbygget at et slikt perspektiv ikke er tilstrekkelig for å forstå hvorfor miljødimensjonen i så stor grad forsvant fra de parlamentariske debattene og hvorfor markedets verdiorden ble etablert som beslutningslogikk. Analysen har illustrert at etableringen av konsekvensanalyser også hadde stor betydning for utviklingen. Konsekvensanalysene ble en viktig politisk teknologi som bidro til en relativt stabil representasjon av miljøproblemene ved petroleumaktivitet. Miljøproblemene ble definert som "håndtert" og i liten grad et relevant tema for Stortinget. Konsekvensanalysene fungerte som et premiss for at markedets verdiorden ble sentral i politiske begrunnelser, de bidro til at beslutningssituasjonen kunne defineres som under kontroll av de parlamentariske aktørene.

Denne fortolkningen er i samsvar med det jeg på slutten av kapittel 4 beskrev som en indre sammenheng mellom natur som politisk objekt, som forvaltningsobjekt, og teknologier for å måle tilstanden i naturen. Petroleumspolitikken miljødimensjon ble stabilisert fordi denne sammenhengen ble skapt og opprettholdt gjennom de ulike *prosessene* som jeg har studert i dette kapitlet.

Utviklingen av oljepolitikken på 1970 og 1980-tallet har samlet sett mange likheter med utvikling i røykskadesaken. I begge saksforløpene har vi sett at miljøspørsmål krever politisk behandling fordi sakens realiteter får et vitenskapelig fundament. I neste omgang etableres det rutiner for relasjonen mellom den vitenskapsbaserte kunnskapsproduksjonen og politiske prosesser. Det skjer en organisering av kunnskapen som skal få innflytelse på politiske prosesser, eksempelvis gjennom røykskadekomiteen og organiseringen av konsekvensanalyser i AKUP. En slik formalisering bidrar i

seg selv til en stabilisering av konflikten, til mindre politiskdebatt. Dette kan forstås som at saken forflyttes ut av det politiske feltet og til det jeg har definert som et utredningsrom. Bare det at det settes i gang en sakkyndig vurdering ser ut til å (midlertidig) fjerne temaet fra den politiske debatten. Slike prosesser innebærer at temaet som er under utredning forflyttes til et rom hvor den faglige vurderingen gjøres, men i neste omgang kan den faglige rapporten bli gjenstand for politisk diskusjon.

Det er imidlertid ikke tale om en permanent avpolitisering, tvert imot legges det dermed i de sakene vi så langt har sett på, et grunnlag for en politisk kontrovers. Heller enn avpolitisering er det mer korrekt å si at prosessen med å etablere et (system for) "faglig råd" er strukturerende for det politiske argumentasjonsrommet. Først ved at spørsmålet midlertidig blir forflyttet ut av rommet for politiske argumentasjon, som noe som blir tatt hånd om. Når ekspertkunnskapen senere kommer inn i politikken i form av en formell rapport e.l., gir dette igjen grunnlag for en ny politisk diskusjon. Men debattene er da strukturert i forhold til hvordan ekspertkunnskapen avgrensner saken. Det er da mer avklart hva som er relevant for saken, hva som konstituerer saken. Eventuell politisk uenighet kan bli strukturert ved hvordan og hvorvidt man bruker den faglige rapporten som grunnlag for sin politiske posisjon. Og det er flere mulige posisjoner som kan inntas. I dette kapitlet så vi at alle de tre politiske posisjonene som ble inntatt i diskusjonen om åpningen av Barentshavet syd ble legitimert ved å vise til den tilgjengelige ekspertkunnskapen. Dette var med på å gi epistemisk autoritet til de politiske posisjonene som ble inntatt, men på tre forskjellige måter: 1) ved å vise til at den politiske beslutningen er et resultat av konsekvensanalysen, 2) ved å vise til at slike analyser aldri kan gi absolutte svar og at en beslutning uansett er basert på politisk skjønn, og 3) ved å argumentere for at rapporten viser at miljøkonsekvensene er potensielt uakseptable.

Mens de to første posisjonene innebærer at miljørisikoene defineres som under kontroll og er akseptabel, medfører den siste posisjonen at den ikke er det. Fordi de to første posisjonene er forankret i markedets verdiorden, mens den siste (SV) er forankret i en kollektiv-grønn orden så underbygger dette tolkningen av at det å definere miljørisiko som "under kontroll" er et premiss for å legitimere beslutninger med markedets verdiorden. Vi så at det i Forurensingsloven av 1981 ble gjort eksplisitt at konsekvensanalysene skulle oppsummeres på en lite teknisk måte slik at de belyste saken og ga et godt grunnlag for en demokratisk faglig debatt. Analysen i dette kapitlet har illustrert at det er flere motstridende hensyn også her: Å skape prosesser som gjør at man får ett faglig råd beheftet med lite usikkerhet vil styrke legitimiteten til beslutninger, fordi de er forankret i troverdig vitenskapsbasert ekspertkunnskap. Prosesser som synliggjør faglig uenighet eller på annen måte får frem usikkerhet rundt faglige konklusjoner, vil kunne gjøre det vanskeligere å fatte en politisk beslutning.

Stabiliseringen av saken kan altså knyttes til jeg i slutten av forrige kapittel utforsket som relasjonen mellom hvordan natur ble gjort politiske relevant, måleteknologier og et forvaltningsobjekt. Når saken ikke diskuteres kan det forstås som et uttrykk for at relasjonen mellom dem ble betraktet som naturlig, at konsekvensanalysene belyste de aspektene ved miljørisikoen som det var relevant å belyse og at de ga et godt grunnlag for å regulere petroleumsnæringen. Analysen i dette kapitlet har åpnet opp for en mer detaljert utforskning av hva slags arbeid som måtte gjøres for at en slik utvikling skulle finne sted. I analysen av dette spørsmålet har jeg bygget på utviklingstrekk fra debatten etter Bravoulykken og åpningen av nordområdene for petroleumsaktivitet på slutten av 1970-tallet. Vi har sett at etableringen av analyser av miljørisiko var et politisk prosjekt, det å utvikle slike verktøy ble definert som et mål for en "fornuftig" håndtering av miljøproblemet ved petroleumsaktivitet. Dette prosjektet var vellykket og viktig, både for å definere skadevirkningene på fremtidens natur som kontrollerbare og for å begrunne beslutninger som rasjonelle valg: Beslutningene ble legitimert i form av en kostnad-nytte tilnærming. Så lenge kostnaden for miljøet kunne defineres som akseptabel eller liten i forhold til et akseptkriterium ble det politiske legitimeringsarbeidet redusert til et spørsmål om den samfunnsmessige nytten, definert som hvilke løsninger som ville gi størst profitt.

5.7.1 Stabilisering som resultatet av forinvestering

Stabiliseringen av petroleumspolitikken miljødimensjon kan betraktes som resultatet av et *forminvesteringsarbeid* (Thévenot 1984, 2009). Forminvesteringsprosesser er prosesser som standardiserer spesifikke praksiser og tankemåter. I denne sammenheng handler dette særlig om å definere hvilke miljøproblemer som er politisk relevante, hvordan disse kan måles, og hvordan de kan

reguleres. Forminvesteringsbegrepet retter oppmerksomheten mot at dette er et arbeid som kan skje på ulike sosiale arenaer, men hvor det etableres prosedyrer som sikrer koordinering mellom disse arenaene. Det kan derfor betraktes som relatert til den teoretiske modellen for å forstå prosessene som underbygger situasjonsdefinisjoner som jeg presenterte på slutten av i forrige kapittel. Der argumenterte jeg for at vi kan studere hva som er en legitim situasjonsforståelse gjennom å se på relasjonene mellom hvordan (1) natur blir et politisk objekt, (2) hvilke måleteknologier som brukes for å produsere politisk relevant kunnskap og (3) hvordan miljøproblemer blir regulert og natur forvaltet. Når relasjonen mellom disse størrelsene fremstår som opplagte og naturlige kan vi si at petroleumspolitikkenes miljødimensjon er stabilisert.

Analysen i dette kapittelet har gitt bedre forståelse for ulike aspekter ved det forminvesteringsarbeidet som lå bak stabiliseringen av petroleumspolitikkenes miljødimensjon: For det første at krav om konsekvensanalyser ble nedfelt som et generelt krav i lovverket. For det andre hvordan slike analyser ble utviklet i petroleumssektoren – hvilke metoder og systemer for å beregne miljørisiko som ble utviklet, eksempelvis bayesiansk probabilitetsanalyse. For det tredje hvordan prosessen med analysene ble organisert og koblet til de politiske beslutningsprosessene. Diskusjonen knyttet til den siste prosessen har blant annet berørt hvordan analysene ble gjort på "oppdrag" fra OED, at rammene for dem var gjenstand for forhandling mellom ulike statlige direktorater og departementer samtidig som man ønsket å definere dem som objektive og uavhengige. Denne prosessen var eksplisitt organisert som "forskning for politikk". Den var innrettet mot å produsere kunnskap for det politiske objektet som var definert som relevant, med relevante og allment aksepterte vitenskapelige metoder som gjorde det mulig å fatte en politisk beslutning. I denne sammenheng hvorvidt man skulle åpne opp nye områder for petroleumsaktivitet.

At vi kan betrakte disse prosessene som elementer i en forminvesteringsprosess har vært et underliggende tema i kapittelet, men de teoretiske implikasjonene av å betrakte dem som elementer i en slik prosess kan uttrykkes mer eksplisitt nå:²⁴⁵ Prosessene jeg har studert er eksempler på hvordan prosedyrene blir standardisert, formalisert og nedfelt i juridiske, byråkratiske og politiske konvensjoner. Forminvestering innebærer etablering av "procedures which treat people and objects in homogeneous ways across contexts" (Thévenot 2002:56). Etableringen av alle disse ulike typene prosedyrer for å klassifisere miljørisiko over tid er med på gjøre dem faste. Som eksempler gir Thévenot "statistical categories, job evaluation scales, or occupational names create equivalences between human beings while establishing norms of measurements, standards or properties that make entities similar" (ibid.:57). Bruket av ordet "form" viser til hvilke *egenskaper* ved et objekt eller fenomen som er relevant når det skal klassifiseres. Thévenot refererte for eksempel i sitatet over til etableringen av statistiske kategorier. Etableringen av en slik kategori innebærer at man definerer entydige regler for hvilke egenskaper ved enhetene som avgjør hvilken verdi på variabelen de skal tilordnes.

I dette kapittelet har vi sett hvordan håndteringen av miljøkonsekvenser av petroleumsaktivitet kom til å handle om å definere et skille mellom akseptabel og uakseptabel miljørisiko. Dette er kanskje et mer komplekst kategoribyggingarbeid enn å definere arbeidsløshet som statistisk kategori, men de sosiale prosessene er grunnleggende sett de samme. Å etablere en slik forståelse av miljørisiko krever at man definerer noen aspekter ved problemet som mer relevante enn andre, at man lager handlingsregler og prosedyrer som gjør det mulig å håndtere kompleksiteten. Analysen har avdekket hvordan dette forminvesteringsarbeidet blant annet handlet om å lage vitenskapsbaserte systemer for å kunne beregne sannsynligheten for ulykker i fremtiden: at det ble definert hvor stor sannsynlighet for alvorlige hendelser som var akseptabelt, hvilke miljøkonsekvenser man skulle analysere og hvilke man skulle legge mindre vekt på, at det ble nedfelt krav til probabilitetskonsekvensanalyser i lovverk og forskrifter, opprettet byråkratiske strukturer og systemer for rapportskrivning, og mye mer. Dette er ulike prosesser – de kan klassifiseres som juridiske, byråkratiske, politiske og vitenskapelige.

²⁴⁵ I dette avsnittet bygger jeg deler av argumentasjonen på hovedfagsarbeidet mitt (Andersen 2007), særlig fra kapittel 8.

Men analysen har synliggjort hvordan de også er koblet sammen: de er alle orientert mot å definere, avklare, måle og karakterisere den sannsynlige miljørisikoen ved petroleumsaktivitet. Selv om det var konflikt og uenighet mellom involverte aktører om detaljene i hvordan dette arbeidet skulle gjøres, så ser de ut til å ha sluttet seg til eller akseptert den *måten* å analysere miljørisiko på, som ble etablert. Et tegn på dette er at argumentene som brukes ved uenighet, refererer til de kategoriene og systemene som er etablert gjennom dette forminvesteringsarbeidet. Uenigheten foregår dermed innenfor rammene av systemet, og blir koordinert av det. I den forstand kan forminvesteringsarbeidet karakteriseres som vellykket.

Forminvesteringsbegrepet er fruktbart i denne sammenheng fordi det synliggjør det *arbeidet* som må til for at aktørene kunne samhandle: "The argument runs so: different 'investments of forms' generate different 'forms of the probable', different constraints on what can be proved and offered as relevant evidence" (Thévenot 2002:57). Vellykket forminvestering innebærer at det å følge prosedyrene fremstår som naturlig og opplagt, det er "slik og slik" man sikrer at miljøhensyn blir ivaretatt. Vi kan si at det er blitt en konvensjon at konsekvensanalyser sikrer at miljøkonsekvensene er akseptable.

once established and invested in, a conventional form is bolstered by a blind confidence that favours coordination. It is here that we meet the first understanding of the 'conventional' as what is agreed upon, accepted, established – in short, the 'quietude' of conforming to conventions. A necessary sightlessness demands that we close our eyes to other forms of possible coordination that are sacrificed in the establishment of the form (Thévenot 2009:795)

Vellykket forminvestering innebærer dermed stabilisering. I denne sammenheng en politisk stabilisering av petroleumspolitikken miljødimensjon. Det at miljøhensyn i liten grad ble diskutert trenger derfor ikke tolkes som at det var definert som lite relevant. Det kan heller forstås som et tema som allerede var tatt hånd om. Dette var ikke lengre et tema som det var nødvendig å diskutere hver gang man bygde ut et nytt oljefelt fordi slike hensyn var ivaretatt.

Som indikert i sitatet over ligger det i dette teoretiske perspektivet en stor grad av åpenhet mot at slik stabilisering kan være midlertidig. Forminvestering innebærer ikke etablering av en struktur som determinerer aktørers tankemåter eller handlinger. Etablerte prosedyrer og standarder vil imidlertid representere en begrensning fordi de gjøre det vanskeligere å fremme alternative beskrivelser av et fenomen. En kritikk mot de konvensjonelle måtene å betrakte et fenomen på vil være mulig, men det krever at man åpner øynene for at fenomenet kan bli betraktet på andre måter: "a second understanding of the conventional that exposes its conformist, formulaic and inauthentic arbitrariness. This is the 'inquietude' that comes with following conventions" (Thévenot 2009:796). Dette så vi eksempler på i analysen av stortingsdebatten om åpning av Barentshavet Syd på slutten av perioden. Her ble det fremmet en kritikk mot den representasjonen av natur som konsekvensanalysene ga. Kritikken til SV og en del av de miljøfaglige instansene var forankret i en representasjon av natur og forurensingsproblemer som det etablerte systemet for konsekvensanalyser i mindre grad fanget opp. De viste til at økologisk balanse og behov for å redusere bruken av fossil energi også burde bli tatt med i vurdering når man beregnet miljøkonsekvensene av petroleumsaktivitet. Kritikken vi så mot slutten av kapitlet var altså, at det var helt andre *former* for miljøproblemer enn de som ble fanget opp i de standardiserte konsekvensanalysene som også burde blitt belyst. Det blir forfulgt i de neste kapitlene.

5.7.2 Bidrag til den teoretiske modellen og hovedproblemstillingene

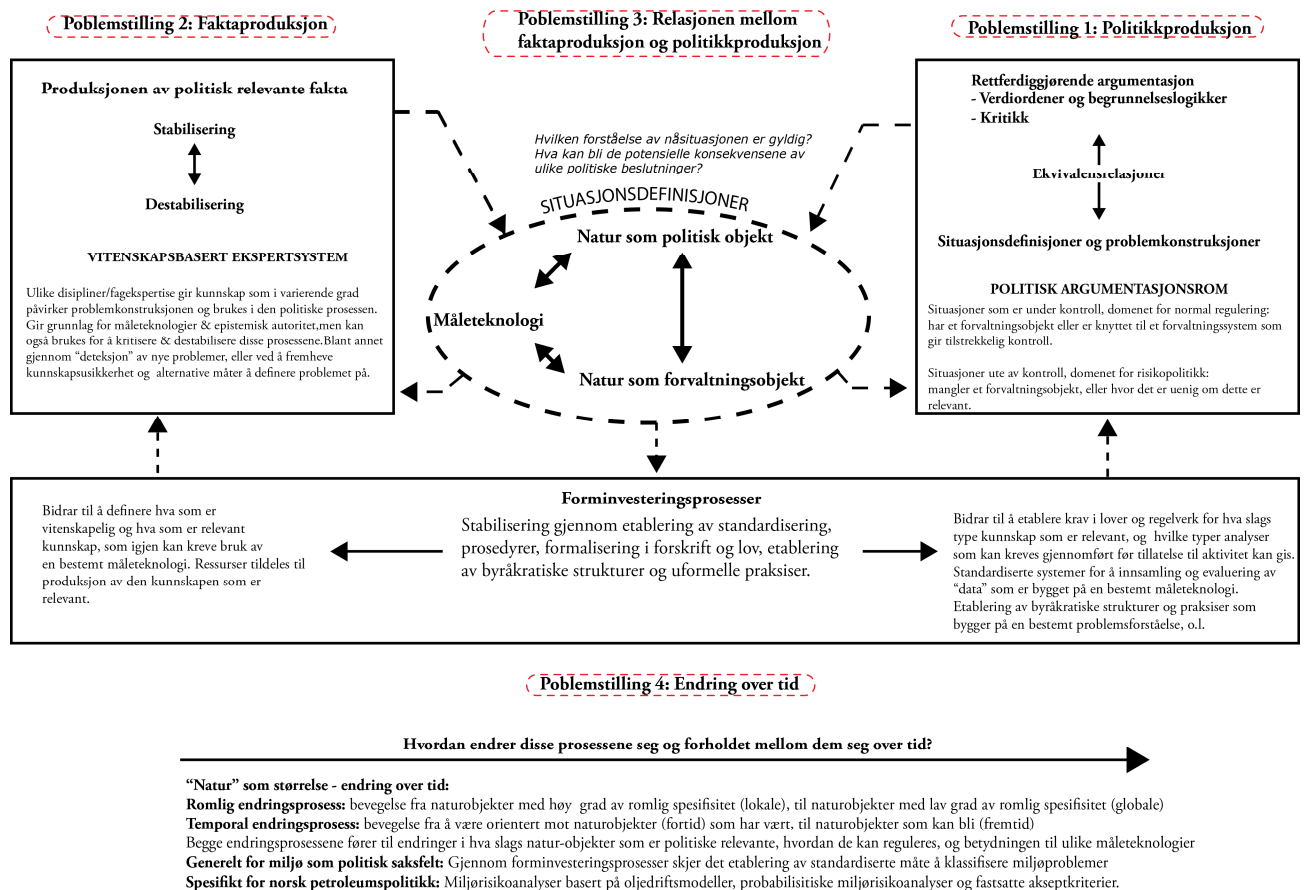
Diskusjonen om forminvesteringsprosessenes betydning i dette kapitlet kan knyttes direkte til den generelle teoretiske modellen diskutert i kapittel 2 og 4. Forminvestering er en prosess som krever at det skjer et arbeid på tvers av vitenskap og politikk. Dette er prosesser som krever at "grensene" mellom det politiske og det vitenskapelige feltet overskrides. Forminvesteringer er således tett knyttet til det jeg tidligere har omtalt som "utredningsrommet", det er et felt for produksjon av politisk relevante fakta.

En vellykket forminvestering er også avhengig av at de involverte aktørene aksepterer disse prosessene som objektive og vitenskapelige. Et tydelig eksempel på dette var diskusjonen om den

faglige uavhengigheten til AKUP og at Olje- og energidepartementet var opptatt av at konsekvensanalysene skulle bli behandlet som vitenskapelige og nøytrale (se side 184). Når oppsummeringsrapporten ble utsatt for faglig kritikk førte dette til at Regjeringen valgte å knytte sin politiske posisjon til grunnlagsrapportene, nettopp for å markere at man bygde på et objektivt og vitenskapelig grunnlag. Selv om jeg bygger på et begrenset datamateriale om disse prosessene på 1980-tallet kan dette betraktes som indikasjoner på at det skjer et grensedragningsarbeid hvor grensene mellom det vitenskapelige og det politiske er under forhandling (jf. Gieryn 1999). Aktørene stiller krav om at prosessene skal kunne defineres som objektive for at de skal ha legitimitet. Kritikk mot at prosessen har vært tilfeldig, er påvirket av politiske hensyn eller lignende vil således virke destabiliserende. Det samme vil faglig fundert kritikk kunne gjøre, eksempelvis at kunnskapen er usikker, at det finnes eller bør skaffes til veie bedre data og lignende. Alternative politiske posisjoner som gjør andre hensyn relevante, kan også virke destabiliserende, og en slik kritikk kan bli styrket ved at den underbygges med vitenskapsbasert ekspertkunnskap. Analysene av serien av parlamentariske debatter indikerer at det over tid skjer standardisering (forminvestering) av hvordan produksjonen av politiske relevante fakta skal foregå, samtidig er det et vedvarende arbeid å vedlikeholde faktaproduksjonen som objektiv og vitenskapelig. Mens forminvesteringsbegrepet analytisk sett viser hvordan prosessene er både faglige og politiske, behandler ofte argumentasjonen til aktørene prosessene som basert på "ren vitenskap" eller "ren politikk".

Begrepet om forminvestering er altså tett relatert til diskusjonen om hvordan enkelte situasjonsforståelser er mer gyldige enn andre i forrige kapittel. Dette er knyttet til problemstilling 3, om relasjonen mellom faktaproduksjon og politikkproduksjon. Forminvesteringsbegrepet egner seg godt til å fange opp stabilisering som skjer over tid. Stabilisering og enighet i en sak blir ikke bare forstått som resultatet av en lokal eller situasjonsspesifikk enighet mellom involverte aktører, men kan også fortolkes i lys av hvordan situasjonsspesifikke posisjoner og argumenter er knyttet til vitenskapelige skjemaer, byråkratiske strukturer, og andre standarder og prosedyrer som typisk vil være utviklet over lang tid. Dette gir således rom for å studere *utviklingsbanen* til for eksempel et saksfelt som miljøpolitikk. Samtidig lar det teoretiske begrepet om forminvestering seg kombinere med den metodologiske grunnideen i den sosiologiske pragmatismen, at analysene bør ta utgangspunkt i hva aktørene gjør og sier i konkret samhandling. På den måten er *forminvesteringsprosessene* svært viktige for å forstå den gradvise endringen over lang tid (problemstilling 4). Et viktig poeng i denne sammenheng er at analysene likevel kan ta utgangspunkt i enkeltdebatter og konkrete beslutninger. Forminvesteringsbegrepet er sentralt ved at det gir et blikk for å bruke analyser av enkeltdebatter for å gripe endringer over lengre tid, for eksempel hvordan enkelte situasjonsdefinisjoner over tid blir etablert som gyldige, og hvordan disse er relatert til både politikkproduksjon og faktaproduksjonen. Samtidig er perspektivet åpent for at systemet kan destabiliseres. På den ene siden gjennom kritikk mot den etablerte forståelsen i parlamentariske debatter, på den andre siden gjennom potensialet for "deteksjon" av nye potensielt politisk relevante miljøproblemer. Forminvesteringsbegrepet gjør det slik mulig å forstå stabilitet, samtidig som det er åpent for endring. Disse bidragene til den teoretiske hovedmodellen er oppsummert grafisk nedenfor:

Figur 5: Den teoretiske hovedmodellen etter kapittel 5



De tre første analysekapitlene har samlet sett gitt en rekke bidrag til å belyse hovedproblemstillingene. Særlig i kapittel 5 har vi sett at det å kunne kalkulere og beregne potensialet for fremtidige miljøskader ble viktig for de politiske begrunnelsene. De første analysekapitlene har i denne sammenheng antydning at stabiliseringen av petroleumpolitikken miljødimensjon på 1980-tallet kan forstås som knyttet til en rekke andre prosesser. Blant annet hvordan hensynet til å "ta vare på" natur ble gjort samfunnsmessig relevant på 1950-tallet, og hvordan det ble vesentlig å kunne beregne og kalkulere miljøskadene av petroleumsaktivitet i løpet av 1970-tallet. Standardiseringen av måleteknologier, utviklingen av formelle krav til analyser av miljøkonsekvenser i lovverk og forskrifter, institusjonaliseringen av rutiner for å kontrollere skadevirkningene og produksjonen av obligatoriske "rapporter" som kvalifiserte beslutninger som "normale" er noen eksempler på dette. Dette bidro til å gjøre "naturens interesse" målbar og var viktige for å gi en tilstrekkelig politisk representasjon av natur i den politiske prosessen. Tilstrekkelig i den forstand at "naturens interesse" for en stor grad ble vurdert som ivaretatt i de petroleumpolitiske debattene som er analysert fra denne perioden på 1980-tallet. Samtidig antyder den siste parlamentariske debatten som ble analysert at dette ikke forhindret en mer radikal parlamentarisk kritikk på slutten av 1980-tallet. Radikal, nettopp fordi den tok som utgangspunkt at det standardiserte og rutinepreget systemet for måling og rapportering ikke fanget opp den realiteten ved naturen som burde være politisk relevant.

6. En antroposentrisk-økologisk verdiorden?



Figur 6: "Forbrenning", oljemaleri av Rolf Groven (1997)

6.1 Introduksjon

En av hovedproblemstillingene for avhandlingen er hvilken status "grønne" argumenter har i datamaterialet og hvorvidt det finnes eller etableres en grønn verdiorden i om lag den formen som er spesifisert i litteraturen (Thévenot et al. 2000). I de foregående kapitlene har dette vært et tema for analysene, men uten at datamaterialet har gitt noen entydige svar. Hovedmålet med dette kapitlet er å videreutvikle perspektivet på hvordan grønne verdsettinger og en mulig grønn verdiorden skal forstås. Som tittelen på kapitlet indikerer mener jeg å ha empirisk grunnlag for å hevde at det i overgangen til 1990-tallet etablerer seg en verdiorden som jeg foreslår å begrepsfeste som en menneskesentrert – antroposentrisk – økologisk orden.

Mot slutten av kapitlet kommer jeg derfor med et forslag til hvordan ekvivalensprinsippene for denne verdiordenen kan spesifiseres. Kapitlet gir således et substansielt bidrag til litteraturen hvor en grønn verdiorden er blitt diskutert (Blok 2013; Centemeri 2015; Lafaye og Thévenot 1993; Latour 1995, 2004; Thévenot 2002; Thévenot et al. 2000). Spesifikasjonen er ikke ment som en endelig teoretisk avklaring på hva en grønn verdiorden må være, men forslaget fungerer som et (heuristisk) redskap med empirisk forankring i norsk parlamentarisk debatter og vil bli brukt i analysen av petroleumspolitikken utvikling fra 1990 og frem til i dag i de siste analysekapitlene.

Kapitlet er resultatet av et arbeid med å løse en rekke fortolkningsproblemer som jeg støtte på i analysen av de petroleumspolitiske debattene etter 1990. På den ene siden syntes det klart at det i disse debattene ble fremmet nye former for kritikk. Det ble fremmet en kritikk hvor hensynet til "natur" ble gjort relevant på andre måter enn det vi har sett til nå. Det så særlig ut til natur som "økosystem" ble gjort viktig og verdifullt. Analysen antydte også at dette var en kritikk som hadde en virkning, den så ut til å resultere i at petroleumsfeltet etter hvert ble omregulert. De petroleumspolitiske debattene ga imidlertid i liten grad grunnlag for å forstå *hvorfor* disse endringene skjedde. Det virket som om det i andre debatter, utenfor petroleumsfeltet var blitt etablert nye politiske prinsipper for verdsetting av natur, som på et senere tidspunkt trengte inn i petroleumsfeltet. Denne utviklingen var vanskelig å tolke når jeg kun forholdt meg til petroleumsfeltet. I tillegg var det flere aspekter ved argumentasjonen og hva slags natur som ble gjort relevant i den, som i mindre grad passet inn i den grønne verdiorden slik den er spesifisert i litteraturen. Dette representerte et fortolkningsproblem siden det ikke var samsvar mellom de teoretiske forventningene til hva "grønn argumentasjon" kunne være, og det jeg observerte.

Dette kapitlet starter (del 6.2) derfor med en revurdering av (u)muligheten for en grønn verdiorden, basert både på en teoretisk diskusjon av litteraturen på feltet og på en re-fortolkning av datamaterialet gjennomgått så langt. Formålet er å få en bedre teoretisk forståelse av hvordan en eventuell grønn orden kan observeres i det empiriske materiale som avhandlingen bygger på. Uten å foregripe denne diskusjonen, så ledet dette til at jeg identifiserte noen svakheter ved det utvalget av parlamentariske debatter som jeg opprinnelig hadde inkludert i datamaterialet. Arbeidet ledet til to utvidelser av datamaterialet:²⁴⁶

For det første en *tematisk* utvidelse til nyere debatter som ikke omhandler petroleumspolitikk. Analysen i dette kapitlet gjenspeiler dette ved at den bygger på et sett generelle miljøpolitiske debatter fra 1987 til 1997, samt på behandlingen av fire ulike forslag til en miljøvernparagraf i Grunnloven som ble fremmet og debattert mellom 1972 og 1992.

For det andre en utvidelse i *tid*. Bakgrunnen er arbeidet med å forstå utviklingen av hvordan natur blir verdsatt i det opprinnelige datamaterialet. Det teoretiske arbeidet ledet til at jeg ville undersøke om det som fremstår som et brudd i hvordan det blir argumentert i debattene rundt 1990, kunne knyttes til en rekke mer saktegående endringsprosesser. Dette ledet til at jeg valgte å gjøre en radikal utvidelse i tid

²⁴⁶ En oversikt over datamaterialet som kapitlet bygger på er gitt i Appendiks I, kap.6.

og analysere hovedtrekk i utviklingen fra 1888 til 2001. Denne analysen bygger på metadata om alle debatter behandlet av Stortinget, eksempelvis hvordan saker har blitt klassifisert og reklassifisert i hovedregistre. I tillegg utforsker jeg systematisk endringen i bruk av sentrale ord, som "naturen" og ser på hvordan disse ordene har fått endret *meningsbetydning* over tid.

Den empiriske analysen (del 6.3) trekker veksler på disse utvidelsene og bygger på data fra tre delvis overlappende tidsperioder. En utforsking av når og på hvilke måter ulike relevante ord og begreper har blitt brukt i det norske parlamentet mellom 1888 og 2001, en analyse av verdsettingen av natur i et sett prinsipielle miljødebatter i perioden fra 1986 til 1996, samt en analyse av forslag til å vedta en egen miljøvernparagraf i Grunnloven fremmet mellom 1972 og 1992.

Samlet gir dette materialet grunnlag for å spesifisere (del 6.4) en antroposentrisk-økologisk verdiorden.

6.2 Hva kreves for å etablere en grønn verdiorden?

Det generelle teoretiske grunnlaget for eksistensen av verdiordener og muligheten for en grønn verdiorden ble presentert i kapittel 2. Det som er særskilt viktig å rekapitulere er forholdet mellom de ulike verdiordenene og begrunnelser for en miljøvennlig politikk. En verdiorden er et verdsettingsprinsipp som ordner verden. Det vi si at den gir et prinsipp på hvordan ulike hensyn bør vektas i forhold til hverandre. Stilt ovenfor en spesifikk beslutningssituasjon kan aktører ta i bruk verdiordener for å legitimere hvordan man bør handle. En anvendelse av markedets verdiorden vil således "bare" innebære at beslutningen bør ivareta konkurranse som prinsipp fordi det vil være til samfunnets beste. En henvisning til felles standarder og rettigheter kan knyttes til en kollektiv orden, mens argumenter som knytter an til effektivitet og målbarhet er knyttet til en industriell orden.

Alle disse, og andre, verdsettingsprinsippene kan brukes i miljødebatter og for å argumentere for at dette vil gi en miljøvennlig politikk som beskytter natur. Dette oppnås imidlertid gjennom henholdsvis konkurranse, rettigheter, effektivitet, etc. Det disse prinsippene gjør er å binde sammen den spesifikke beslutningssituasjonen og et prinsipp med høy generalitet. Eksempelvis ved å vektlegge at vi gjennom å sette en pris (i kroner og øre) på forurensning, kan bruke markedet for å løse miljøproblemer. Gjennom en prissetting vil det lønne seg å være miljøvennlig. Å være miljøvennlig blir et konkurransefortrinn. Slik kan konkurranse som prinsipp hevdes å løse et miljøproblem.

Analysen så langt har vist at natur kan bli kvalifisert i eksisterende verdiordener: den kvalifiserer i markedets verdiorden fordi den har økonomisk verdi, legger grunnlaget for konkurransefortrinn, kan selges på et marked eller ved at det kan kreves økonomisk kompensasjon for skader på natur. Den kan inngå som målbar ressurs som kan kontrolleres og som bør utnyttes effektiv (industriell verdiorden), eller det kan fremheves at natur er et fellesgode som alle må sikres en lik rett til (kollektiv orden). Den kan representere tradisjon (hjemlig orden), være verdifull fordi den er berømt og anerkjent (opinionsorden). Å gjøre natur relevant impliserer således ikke i seg selv eksistensen av en grønn verdiorden.

Dersom en grønn verdiorden finnes så er det ikke fordi aktørene henviser til natur eller økologi i seg selv, men fordi aktørene gjør "det grønne" eller "natur" stort og verdifullt gjennom å vise til et spesifikt verdsettingsprinsipp. Det er dette verdsettingskriteriet som tydelig vil skille en grønn verdsetting fra de andre. Når jeg i tidligere kapitler har omtalt datamaterialet som flertydig i forhold til eksistensen av en grønn orden, er det fordi det er uklart eller flertydig hvilket kriterium som blir anvendt i den empirien som er analysert så langt. Det at det finnes, eller vokser frem, en grønn verdiorden betyr heller ikke at det er denne som vil være enerådende i miljødebatter. Det at den eventuelt eksisterer vil imidlertid innebære at verdsettingsprinsippene som ligger i en slik orden blir akseptert som gyldige, rasjonelle og fornuftige verdier på samme måte som henvisninger til effektivitet, likhet, tradisjon, konkurranseevne, etc. Slike verdier er anerkjente, men de kan likevel være omstridte som det riktige prinsippet å anvende i den situasjonen man er i. Debatter om bruk av natur vil være særlig relevant for å kunne identifisere innholdet i en grønn orden, fordi det er rimelig å anta at legitim bruk, beskyttelse og ødeleggelse av natur i særlig grad vil være diskutert i slike

debatter. Ikke minst vil slike debatter være viktige for å kunne identifisere "kritiske øyeblikk" hvor vi ut i fra det teoretiske perspektivet kan forvente at nye grønne verdsettingsprinsipper vil bli testet ut.

Analysen i de foregående kapitlene har allerede gitt mange eksempler på en grønn kritikk. En grønn kritikk var viktig i både oljedebattene på 1970-tallet og i røykskadesaken fra rundt 1955. Analysen i forrige kapittel viste hvordan denne kritikk stilnet i oljedebattene omtrent samtidig med at det ble etablert standardiserte konsekvensanalyser. Men vi kan likevel si at den grønne kritikken har vært høyst virksom, den har spilt en rolle ved å re-definere hva som er legitime posisjoner og begrunnelser i de sakene jeg har studert. Å *redusere* røykskadene ble en viktig politisk målsetting, miljøkonsekvensene av petroleumsaktivitet måtte *beregnes* for at petroleumspolitikken skulle være legitim. Analysen så langt synes å indikere at natur som en allmenn interesse vokser frem over lang tid. Natur(en) blir hele tiden verdsatt, men det er uavklart hvordan hensynet til natur og det "miljøvennlige" skal bli kvalifisert i beslutningssituasjoner. Selv om vi har sett at det har blitt fremmet kritikk mot at politiske beslutninger ikke tar hensyn til "naturen", kan skade natur-entiteter og lignende – har jeg også påpekt at argumentasjonen i mindre grad passer med beskrivelsen av et grønt *verdsettingsprinsipp* (jf. Boltanski og Thévenot 2006; Thévenot 2002; Thévenot et al. 2000). Dette er fordi elementer fra et grønt verdsettingsprinsipp brukes til å kritisere politiske beslutninger, men slike kriterier ser i mindre grad ut til å bli brukt for å begrunne politiske posisjoner og handlingsvalg. Den foreløpige konklusjonen har derfor vært at betydningen til et grønt verdsettingsprinsipp er asymmetrisk. Det gjøres relevant og er et hensyn man (etter hvert) må ta, men det fungerer ikke som begrunnelseslogikk.

Teoretisk ligger det selvsagt ikke noe krav om at det skal utvikles en egen grønn verdiorden i perspektivet. Perspektivet er åpent for at hensynet til natur kan bli ivaretatt gjennom ulike kompromisser mellom eksisterende verdiordener. Men (u)muligheten for en grønn verdiorden har også vært gjenstand for en rekke teoretiske diskusjoner. Gjennom å diskutere disse kan vi få et bedre grunnlag for å drøfte hvilke forventninger det teoretiske perspektivet har for hvordan en eventuell grønn verdiorden kan manifestere seg, og dermed også bli empirisk identifiserbar.

6.2.1 En grønn verdiorden og det moralgrammatikalske rammeverket

Mulighetene for en grønn verdiorden i tråd med rammeverket er ikke diskutert i *On Justification* (OJ) (Boltanski og Thévenot 2006[1991]), men ble diskutert på 1990-tallet (Godard 1990; Lafaye og Thévenot 1993; Latour 2001[1995])²⁴⁷ og er tatt opp igjen i nyere bidrag (Blok 2011, 2013; Centemeri 2009, 2015). Et første empirisk forankret og helhetlig forslag til hvordan en grønn orden kanskje kan spesifiseres innenfor det moralgrammatikalske rammeverket kommer først i en studie fra 2000. Thévenot, Moody & Lafaye (2000) sammenligner i den studien argumentasjon i tilknytning til miljøkontroverser i Frankrike og USA. De spesifiserer ekvivalensprinsippene i en grønn orden, men omtaler den samtidig som "a possible new order of worth" (ibid.:241). Thévenot et. al (2000) understreker at konstruksjonen av denne verdiordenen er tentativ, og gir den grønne verdiorden en mer uavklart status enn de verdiordenene som ble spesifisert i OJ. Likevel har en rekke senere studier bare vist til denne studien og behandlet en grønn verdiorden på lik linje med de opprinnelig seks verdiordener (eksempelvis Andersen 2007; Evans 2011; Nyberg og Wright 2012; Patriotta et al. 2011; Skarpenes 2004; Skarpenes og Hestholm 2007).

Som diskutert i teorikapitlet kan verdiordenene betraktes som teoretiske rekonstruksjoner av empirisk observerbare trekk ved argumentasjon i offentlige debatter. Denne rekonstruksjonen er en fortolkning av hvordan argumentasjonen manifesterer seg i forhold til et sett med felles moralgrammatikalske prinsipper som Boltanski og Thévenot spesifiserte i OJ (2006:særlig 74-82). I forhold til disse prinsippene spesifiserer Thévenot et. al. (2000) den grønne verdiorden slik:

²⁴⁷ Godard (1990) forholder seg til en tidligere versjon av OJ som Boltanski og Thévenot publiserte i 1987.

Tabell 10: Prinsippene i den grønne verdiorden slik den er oppsummert i tabellform hos Thévenot et. al, (2000:241)²⁴⁸

	Green order of worth
Mode of evaluation	Environmental friendliness
Test	Sustainability, renewability
Form of relevant proof	Ecological, ecosystemic
Qualified objects	Pristine wilderness, healthy environment, natural habitat
Qualified human beings	Environmentalist
Time formation	Future generations
Space formation	Planet ecosystem

Ekvivalensprinsippet – "environmental friendliness" – kan hevdes å være vagere enn det vi finner i andre verdiordener. I teksten blir det forsøkt å beskrive hva slags handlinger og entiteter som dette prinsippet kan dekke:

Actions or entities are worthy, with regard to this "green" justification, when they support or reflect the principles of environmentalism or "green-ness", e.g. clean/non-polluting, renewable, recyclable, sustainable, and in harmony with nature. Justifications based on environmentalism consider the general good of humanity to be advanced through a sensitivity to environmental issues and consequences, protection of wilderness, stewardship of environmental resources, and cultivation of various attachments to nature, or the wild. (Thévenot et al. 2000:257)

Det som er miljøvennlig er altså ganske bredt definert: det inkluderer det å ikke forurense, å bruke om igjen, å være oppmerksom (sensitive) på miljøspørsmål, bærekraftighet og å leve i harmoni med naturen. De går videre med å vise til at enkelte grønne argumenter etablerer en relasjon mellom menneskeheten og natur. Denne relasjonen innebærer ikke bare en romlig sameksistens, men viser også eksplisitt til fremtidige generasjoner i sin tidsformasjon. Den grønne verdiordenen viser seg tydeligst gjennom "distinctly 'green' qualifications, such as the 'health' of trout in the Clavey River [et av casene] valued as something that is good for humanity, which are not considered relevant in any other order" (ibid.). Uten at det diskuteres inngående i analysen til Thévenot et. al. (2000) ser det ut til at de hevder at det særskilte grønne ekvivalensprinsippet er at hensynet til natur blir gjort verdifullt fordi det er til *menneskehetens* beste, samtidig som det er mer uklart hvorfor helsen til ørret er viktig for menneskeheten. Og enda mer uklart hvor god helse ørreten må ha for at kriteriet må være tilfredstilt. Akkurat slike spørsmål, hvor ren naturen bør være og hvor sunn helsen til ørreten bør være, er det som gjerne står på spill i politiske beslutningsdebatter.

Den videre diskusjonen med empiriske eksempler antyder samme type flertydighet som jeg finner i mitt eget materiale. På den ene siden kan man finne argumenter som synes å kunne knyttes til det de omtaler som en distinkt grønn orden, hvor det vises til hvordan det å ta vare på natur er til menneskenes felles beste. På den andre siden gis det også eksempler hvor aktørene ser ut til å bare gjøre hensynet til økologiske entiteter, som ørret, relevant – uten å spesifisere *hvorfor* det å ta vare på ørretene er viktigere for mennesker enn en annen bruk av elven. Thévenot et. al. (2000:262) knytter slike argumenter til en dypøkologisk tankegang hvor grunnlaget for kollektivet blir utvidet til å også gjelde det ikke-menneskelige. De velger å også inkludere slike argumenter i den grønne verdiorden slik de beskriver den. Forholdet mellom grønne argumenter som underbygges med at naturen er verdifull fordi den har egenverdi, og argumenter som bygger på at naturen er verdifull fordi den er et middel for mennesker, blir således likestilt. Hva som er ekvivalensprinsippet for en slik orden blir dermed noe uklart. Det er lite tydelig hvordan en slik orden skal fungere som et generelt prinsipp som tydelig avgrensner hvilken bruk av natur som er legitim og hvilken som er illegitim.

Videre observerer de at ulike varianter av en grønn verdsetting ofte blir brukt i kompromiss med andre verdiordener. Den grønne verdiorden synes i liten grad å fungere som beslutningslogikk alene. Det vil

²⁴⁸ Thévenot et. al. (2000) presenterer en tabell med samtlige verdiordener. Tabell 10 viser kun hvordan de beskriver den grønne verdiorden. Jeg velger å sitere dem ordrett siden spørsmålene som diskuteres er avhengig av språklig presisjon.

si; når grønne argumenter inngår i kompromisser, er det premissene i den verdiordenen den blir kombinert med som fungerer som målestokk. De går imidlertid i liten grad inn på hvordan disse funnene kan fortolkes i lys av de tidligere teoretiske diskusjonene rundt problemene knyttet til å etablere en grønn verdiorden. De oppsummerer bare med å påpeke at en grønn verdiorden, "is gaining specificity but is still often used in combination with other types of justification" (Thévenot et al. 2000:237).

I analysen til Thévenot et. al (2000) blir en grønn orden inkludert i oversikten over verdsettingsprinsipper uten at de diskuterer de teoretiske utfordringene ved å gjøre dette. To av forfatterne, Thévenot og Lafaye, hadde imidlertid vært i en mer teoretisk diskusjon 15 år tidligere med Bruno Latour (Lafaye og Thévenot 1993; Latour 2001[1995]; 2004). Problemene med å spesifisere en grønn verdiorden er også diskutert i en rekke andre bidrag (Blok 2013; Centemeri 2009, 2015; Godard 1990, 1998, 2004; Godard og Laurans 2004; Le Bot og Philip 2012). Et forslag til en politisk økologi som delvis bygger på, og delvis bryter med, det teoretiske rammeverket finnes også hos Latour (2004).

Mange dimensjoner ved temaet blir diskutert i denne litteraturen, men særlig tre teoretiske problemer med en grønn orden synes å være sentrale: 1) Det antroposentriske problemet, 2) problemet med ekspertveldet og 3) den enorme utvidelsen i tid og rom. De to siste problemene er delvis sammenknyttet og henger sammen med at vi, for å forstå miljøproblemer, er avhengig av eksperter for å avgjøre om de er reelle. Vi kan ikke erfare dem direkte, mange miljøproblemer vil først ramme morgendagens generasjon og de kan ramme personer langt bort. Et typisk eksempel er global oppvarming. Dette er en problemstilling som også er behandlet i annen miljøsociologisk litteratur, eksempelvis i Becks tese om risikosamfunnet (Beck 1992).

Det antroposentriske problemet er derimot direkte knyttet til det teoretiske rammeverket. Kjernen er at en grønn orden kan hevdes å innebære en utvidelse av grensene for det kollektiv som moralgrammatikken til Boltanski og Thévenot er ment å fange opp. Grunnlaget for de moralgrammatikalske prinsippene er helt klart antroposentrisk. Dette er tydelig i aksiomene (A1) "common humanity" og (A6) "common good" (Boltanski og Thévenot 2006:74-82). Aksiomet A1 sier at det er *mennesker* som er medlemmer i "the polity", at relasjonene mellom medlemmene er symmetriske og *ekskluderer* det ikke-menneskelige. A1 sier faktisk eksplisitt at felleskapet er definert av "a set of persons" som "belong to the humanity on the same basis" (ibid:74). Boltanski og Thévenot (2006:74) påpeker således at: "The principle is thus not satisfied by all political metaphysics, and it limits the field of the constructs that we propose to include."

Et viktig spørsmål blir derfor om vi med "en grønn orden" mener en verdiorden hvor natur verdsettes og gjøres viktig i seg selv. Dersom naturen blir gitt en egenverdi på linje med mennesker og dette fungerer som en legitim begrunnelse for å beskytte natur mot ødeleggelse, så kan det forstås som et brudd med de antroposentriske prinsippene i det teoretiske rammeverket. Det som er viktig og verdifullt for mennesker ville ikke være i sentrum for et slikt verdsettingsprinsipp, men tvert imot de "grønne" størrelsens egenverdi. Dette er i prinsippet et spørsmål som lar seg avklare empirisk: Dersom en grønn orden ikke er antroposentrisk så kan vi si at en viktig del av det teoretiske fundamentet for det moralgrammatikalske rammeverket blir svekket. Det antroposentriske grunnprinsippet i dette rammeverket er for eksempel en viktig del av grunnlaget for den begrensede verdidualismen som modellen argumenterer for. Et slikt funn vil derfor potensielt kunne kreve et teoretisk nybrottsarbeid for å forstå grunnlaget for legitimiteten til en slik verdiorden. En annen måte å formulere dette på, er å si at ligger latent i det moralgrammatikalske rammeverket at en verdsetting av natur-entiteter ikke vil være basert på at de har egenverdi. Dersom det skal skje må de moralgrammatikalske grunnprinsippene knyttet til hva slags entiteter som inngår i kollektivet bli endret. I kollektivet inngår da ikke lenger "bare" common humanity (A1), definisjonen av kollektivet men må være bredere definert og kunne inkludere ikke-menneskelige størrelser. Basert på prinsippene i OJ vil det derfor være rimelig å forvente at et grønt verdsettingsprinsipp som er basert på de moralgrammatikalske grunnprinsippene i OJ også vil definere natur (i betydningen alt som er ikke-menneskelig) som et middel og ikke som et mål i seg selv. En kritisk gjennomgang av dette poenget er særlig gitt av Latour (2001[1995]).

Denne diskusjonen gir grunnlag for å kritisere forslaget til spesifisering for en grønn orden hos Thévenot et. al (2000). Når de konkluderer med at grønne verdsettinger er spesifikke gjennom måten de gjør natur og økologiske enheter relevante for menneskehetens felles beste, så hopper de elegant bukk over de potensielle teoretiske implikasjonene dette har. Særlig er det problematisk at de gjør dette samtidig som de inkluderer både økosentriske og antroposentriske argumenter i den samme grønne orden. Satt på spissen kan vi si det slik: De sentrale moralgrammatikalske grunnprinsippene som er felles for alle verdiordener, innebærer at en grønn verdiorden hvor hensynet til naturen i seg selv gjøres stort, pr. definisjon ikke kan "eksistere". Det betyr at en dypøkologisk filosofi (jf. Næss 1973) ikke vil kunne gi grunnlag for en "grønn" verdiorden.²⁴⁹ Dypøkologien kan like fullt eksistere som filosofi, som idé og den kan brukes av aktører for å begrunne hvorfor naturen i seg selv har egenverdi. Perspektivet kan selvsagt også brukes for å kritisere hvordan vi som samfunn forholder oss til naturen, og en slik kritikk kan formuleres på måter som gir den en bred oppslutning, og potensielt med politiske konsekvenser. Poenget mitt er at prinsippene i dypøkologien lest som politisk filosofi ikke kan utvikle seg til et kollektivt delt og anerkjent prinsipp for å ivareta felleskapets beste, en verdiorden, uten at de moralgrammatikalske prinsippene *endres*. En endring av det moralgrammatikalske rammeverket kan i denne sammenheng vise til tre ulike prosesser.

For det *første* kan det bety at *moralgrammatikken* ikke var korrekt beskrevet av Boltanski og Thévenot i første omgang, slik at det finnes et annet sett med regler som er i stand til å omfatte både en slik økosentrisk verdiorden og de eksisterende verdiordener.

For det *andre* kan "endring" vise til en *sosial endringsprosess* som de siste tiårene har endret de moralgrammatikalske spillereglene i samfunnet. Det som da er tilfellet er altså at Boltanski og Thévenot beskrev moralgrammatikken "korrekt" i OJ, men at disse nå er i endring eller er utilstrekkelige for å håndtere miljøproblemer. En årsak til dette kan være at miljøproblemer har, eller blir gitt, egenskaper som svekker allmenngyldighetene til de moralgrammatikalske prinsippene som muliggjør koordinasjon i kollektive spørsmål. En slik forståelse kan kanskje også gi en mulig fortolkning på hvorfor det er vanskelig å finne legitime løsninger på miljøproblemer: de overskrider grunnleggende moralsk-politiske aksiomer som vår (vestlige) kulturkrets er basert på. Det at en grønn kritikk blir redusert til andre verdiordener kan forstås som et uttrykk for dette. En mulig videreutvikling fra en slik situasjon kan være at en grønn verdiorden som er i samsvar med det moralgrammatikalske rammeverket i OJ er under etablering.

Det er derfor også en *tredje* mulighet: En ny grønn verdiorden er under etablering og prinsippene i denne verdiordener er basert på moralgrammatikalske prinsipper som i all hovedsak er slik de ble beskrevet i OJ. I det sistnevnte tilfellet vil observasjonen av ambivalens i parlamentariske debatter kunne skyldes at verdsetningsprinsippene i den grønne orden enda ikke er tilstrekkelig anerkjent til at denne verdiordener fungerer alene. Samtidig er de tilstrekkelig anerkjent til å kunne virke inn på hvilke posisjoner som er legitime. En slik fortolkning synes å være i overensstemmelse med de observasjonene jeg har gjort i tidligere kapitler.

La oss derfor først vurdere muligheten for utviklingen av en grønn verdiorden som er innenfor de moralgrammatikalske grunnprinsippene. Diskusjonen så langt innebærer ikke at en grønn orden er en umulighet. Men den har gitt en retning for å gripe utformingen av et mulig grønt verdsetningsprinsipp som er innenfor de moralgrammatikalske spillereglene slik de er definert i OJ. Vi kan si at et slikt grønt prinsipp må definere hvilke natur-entiteter eller deler av "Naturen" som er så verdifull for det menneskelige felleskapet at det å bevare dem er til felleskapets beste. I tillegg synes det vanskelig at prinsippet refererer til "all natur", til natur i sin alminnelighet og forlanger at all natur må beskyttes mot enhver skade eller påvirkning. En grønn verdiorden basert på slike prinsipper vil alltid kunne

²⁴⁹ Det er en omfattende litteratur på feltet, den vil ikke bli gjenstand for drøfting her. Publikasjonen av Næss (1973) som jeg viser til hovedteksten går igjennom en del sentrale prinsipper. Blant annet at skillet mellom mennesker og natur må oppheves og prinsipper for "biological egalitarianism" må innføres.

overstyre andre verdsettingsprinsipper. I det teoretiske rammeverket er det derfor en forventning om at alle verdiordener spesifiserer en "investment formula" (Boltanski og Thévenot 2006:75-76). Overført til en grønn verdiorden betyr dette at vi kan forvente at det vil bli definert hvorfor noen former for natur er viktigere enn andre. En grønn verdiorden vil derfor måtte definere noen typer skader på natur som akseptable, og noen typer skader som uakseptable. Den vil slik kunne brukes til å differensiere mellom ulike menneskelige handlinger og politiske beslutninger.

Latour (2004[1999]) gir i *Politics of Nature* en ganske omfattende behandling av disse spørsmålene. Hans interesse for disse problemstillingen er en videreføring av hovedargumentet i *Vi har aldri vært moderne* (Latour 1996[1991]). Denne koblingen er også tydelig i et essay fra 1995 (Latour 2001[1995]).²⁵⁰ I tråd med hans analyse av moderniteten er hovedargumentet at økologiske problemer aldri har hatt noe med natur å gjøre. Dette er en vrangforestilling og hans alternativ er å forstå politisk økologi "som en ny måte å takle alle menneskelige og ikke-menneskelige objekter under ett på" (ibid:339). Argumentet er derfor det samme som i hans modernitetskritikk, skillet mellom det menneskelige og ikke-menneskelige (naturen) er falskt. En politisk økologi skal således "utfordre vår skråsikkerhet med hensyn til hva som er det beste for mennesker og ikke-mennesker, med hensyn til hva som er mål og hva som er midler" (ibid:349). Han ender derfor opp med en kritikk av de moralgrammatikalske prinsippene spesifisert av Boltanski og Thévenot fordi disse prinsippene bygger på det Latour definerer som et falskt skille mellom mennesker og ikke-mennesker (ibid.:særlig 350-357). Argumentet til Latour er således kunnskapsfilosofisk. Det angår verdens ontologiske og epistemologiske karakter. Deler av denne kunnskapsfilosofiske posisjonen og forståelsen av at fakta produseres gjennom renselse (purification) hvor deres hybride karakter fjernes kan hevdes å ha fått støtte gjennom en rekke empiriske studier (se eksempelvis Blok og Jensen 2011). Forståelsen av vitenskapsbasert ekspertkunnskap som jeg legger til grunn for analysene er, som skissert i det teoretiske rammeverket og videreutviklet i de forrige analysekapitlene, sympatisk innstilt til disse delene av forfatterskapet til Latour.

Analysen i *Politics of nature* (Latour 2004) trekker imidlertid dette noen steg videre. Latour ender her opp med å definere hvordan en *vellykket* politisk økologi vil forholde seg til disse spørsmålene. Han definerer det han omtaler som "skills for the collective" (ibid:128-183), handlingsregler for hvilke oppgaver de ulike aktørene bør ha for at natur(er) skal kunne bringes inn i politiske debatter på en demokratisk måte. Latour foreskriver en resept på hvordan det politisk-moralske landskapet *burde* sett ut for at en politisk økologi som evnet å håndtere økologiske problemer *kunne* ha eksistert. Selv om analysen er interessant, kan hans forslag om hvordan aktørene burde argumentert kritiseres for å være utledet av Latours *egen* politiske natur. De problemene jeg søker å utforske i denne avhandlingen er, i kontrast til Latours prosjekt, primært knyttet til en empirisk forankret fortolkning av *miljøpolitikken natur*. Derfor handler analysen om hvordan aktørenes argumentasjon kan fortolkes. Det betyr også at Latours konkrete løsningsforslag – forslaget om hvilken kompetanse aktørene burde ha for å kunne realisere en vellykket politisk økologi – blir mindre relevant i denne avhandlingen.

Latours normative utledning om hva som skal til for å realisere en politisk økologi kan like fullt brukes til å diskutere om det er trekk ved de parlamentariske debattene som tyder på at man er "på vei mot" etableringen av en grønn verdiorden som bryter med, eller utvikler, den grunnleggende moralgrammatikken. Latour hevder at en slik utvikling vil skje ved at aktørene aksepterer at det ikke finnes en Natur, men mange naturer. Derfor vil aksept av usikkerhet om mulig utfall være det som blir stort og verdifullt i en grønn orden (Latour 2001:353-356; 2004). Analysen av de parlamentariske debattene har så langt pekt i motsatt retning: Selv om det "det grønne" er blitt gjort viktigere ser miljøpolitikken ut til å dreie seg *mer* om å finne ut hvordan "Naturen" (i bestemt form entall) helt nøyaktig egentlig er. Den verdifulle naturen er nettopp den vi har faktakunnskap om, og som vi derfor kan kontrollere.

²⁵⁰ Artikkelen ble publisert på fransk i 1995 (Latour 1995) og på engelsk i 1998 (Latour 1998). Den er oversatt fra fransk til norsk (Latour 2001). Jeg har lest den norske og engelske versjonen, men refererer her kun til den norske oversettelsen.

Nå kan Latour fortolkes slik at den bevegelsen jeg observerer nettopp derfor *ikke* er en økologisering, at det som skjer bare er en reduksjon til andre verdier enn de økologiske. Men mitt prosjekt dreier seg ikke om å definere eller identifisere de ideelle vekstbetingelser for at grønne verdier blir viktigere, men om å kunne gi en bedre fortolkning av den kritikken og de begrunnelsene som kan observeres i de parlamentariske debattene om miljøpolitikk i denne tidsperioden. At en grønn verdiorden blir etablert kan i dette perspektivet heller ikke avgjøres ved at politikken i en eller annen forstand blir "mer miljøvennlig". Eksistensen og styrken til en slik grønn eller økologisk verdiorden kan imidlertid forstås ut i fra hvordan verdsettingsprinsippene i en slik orden blir brukt for å begrunne politiske posisjoner. Selv om Latour kan ha rett i sin påstand om at vi aldri har vært moderne og at moderniteten er basert på et falskt skille mellom mennesker og ikke-mennesker, så betyr ikke det at aktørene følger hans råd. Tvert imot kan vi kanskje heller si at dersom han har rett i sin beskrivelse av hva det vil si å være moderne – og det kan han ha – så vil aktørene nettopp fortsatt forsøke å være moderne.

Den grønne kritikken som vi så langt har analysert har hatt antydninger om at "naturen" er verdifull i seg selv. Det er stadig tvetydighet rundt naturens potensielle egenverdi og usikkerhet om naturen kan skades i en eller annen forstand skaper debatt. Men hovedtrekket ved debattene har i liten grad understøttet Latours beskrivelse. Hovedtrekket som analysen så langt har avdekket (jf. avsluttende diskusjon i kapittel 4 og 5) har vært at de formene for natur som har blitt akseptert som verdifull, har blitt definert som verdifulle når det å ødelegge denne naturen vil ramme et annet samfunnsgode. Det samme gjelder hva slags kritikk som har vært virksom. Den virksomme kritikken har evnet å vise frem hvordan det å skade natur også har en (potensielt) uakseptabel virkning for mennesker. Det ser derfor også ut til at den grønne argumentasjonen og kritikken forholder seg til de moralgrammatikalske grunnprinsippene. Denne diskusjonen skal jeg komme tilbake til avslutningsvis i kapittelet, i del 6.4.1.

Latour sitt argument (2001; 2004) er også forankret i problemet med ekspertveldet. Dette er en problemstilling som vi finner igjen i mange andre sosiologiske analyser av hvordan demokratiske beslutningssystemer synes å ha vansker med å håndtere miljøproblemene – eksempelvis Brown (2009), Callon, Barthe og Lascoumes (2009) eller Pellizzoni (1999, 2003). Problemet med ekspertveldet er også sentralt i Becks (1992) teori om risikosamfunnet. I relasjon til verdsettingsprinsippene hos Boltanski og Thévenot er hovedproblemet at argumentasjonsressursene for å mobilisere en slik verdiorden vil være svært ulikt fordelt så lenge det er slik at det kun er noen eksperter som har tilgang til et sant eller korrekt bilde av Naturen. En slik verdiorden vil gi et ekspertvelde, det er ekspertene som vil vite hva som er best for naturen. Testene som er relevante for å etablere hva og hvilke situasjoner som kvalifiserer til anvendelse av et grønt verdsettingsprinsipp vil dermed bli ulikt fordelt i kollektivet. Dette impliserer et brudd med flere prinsipper i modellen.

Et hovedproblem vil være at medlemmene i kollektivet ikke har direkte tilgang til den kritiske kompetansen som trengs for å fremme en økologisk kritikk. Lafaye og Thévenot (1993:513-514) knytter, i sin opprinnelige diskusjon om mulighetene for en grønn orden, dette eksplisitt til to forhold. Kvalifiseringsprinsippene må for det første være tilgjengelig for alle og slik sikre en kritisk kapasitet hos allmenheten. For det andre må prinsippet evne å binde sammen en situasjonsspesifikk vurdering med ett fellesgode, et overordnet eller generelt imperativ. For at en ny verdiorden skal kunne vokse frem må alle enkeltmennesker kunne "teste" dagligdagse og hverdagslige handlinger mot enkle regler for økologiske forsiktighet. Problemet med en grønn verdiorden basert på et ekspertvelde er at slike enkle handlingsregler i mindre grad vil være tilgjengelig. Særlig viktig i denne sammenheng er det at problemet med ekspertveldet altså er knyttet til at det blir uklart hvordan aktører, eksempelvis parlamentarikere som ikke er eksperter, skal kunne avgjøre om en situasjon kvalifiserer til mobilisering av en grønn orden.

Dersom man anerkjenner gyldigheten til de moralgrammatikalske prinsippene, så gir teorien en mulig fortolkning på hvorfor henvisning til økologiske problemer i seg selv synes å medføre en form for kritikk som får gjennomslag og som man må forsvare seg mot. Istedenfor kan kritikk fra en grønn verdsetting bli definert som en "særinteresse" og dermed mindre viktig når man diskuterer hva som er et fellesgode. Argumentet til Lafaye og Thévenot (1993: 514) er på dette punktet i samsvar med analysen jeg gjorde på slutten av kapittel 4 og 5. I de diskusjonene påpekte jeg hvordan en grønn verdsetting ofte ble behandlet som en særinteresse fordi den bare angikk en liten eller mindre

betydningsfull natur (gress i Årdal, torsken på ett fiskefelt) eller ble knyttet til interessene til en liten gruppe mennesker (fiskere eller noen få naturvitenskapelige eksperter). Skader på natur berører således særinteresser heller enn et allment fellesgode.

6.2.2 Teoretiske forventninger til en empirisk manifestasjon av en grønn verdiorden

Diskusjonen har tydeliggjort hva vi skal se etter i det empiriske materialet for å svare på spørsmålet om en grønn orden blir etablert og hvordan den ser ut. Basert på diskusjonen kan vi si at det som mangler for at grønn argumentasjon kan gi grunnlag for en grønn verdiorden, primært er en tilknytning til et *generaliserbart* prinsipp for *hvorfor* natur og natur-entiteter er viktig som et *menneskelig fellesgode*. Et slikt prinsipp skal kunne definere hva slags bruk av natur som er forsvarlig og akseptabel – og hvilken bruk som ikke er det. At prinsippet skal ha høy generalitet betyr at det skal kunne brukes i for å teste legitimiteten til mange ulike typer menneskelige handlinger. Det innebærer at hensynene dette prinsippet gjør store og viktige (som vi enda ikke kjenner) må kunne gjøres relevante for et bredt spekter av menneskelige handlinger.

Problemet med ekspertveldet og utvidelsen i tid og rom kan forstås som relevante, men likefullt som sekundære problemer – siden de først vil bli møtt når aktører forsøker å gjøre en grønn verdiorden relevant som beslutningslogikk. Det vil si at dersom det finnes et slikt grønt verdsettingsprinsipp så vil disse problemene gjenspeile seg i at det er vanskelig å teste om situasjonen egentlig tilfredsstillende kriteriene og om den er kvalifisert. I første omgang er det primære problemet mangelen på et kvalifiseringsprinsipp, et prinsipp som avklarer hvorfor naturen i det hele tatt er verdifull for et menneskelig kollektiv. Med en slik tilnærming er ikke dette bare et abstrakt problem, men et problem som vil vise seg i disputer gjennom manglende anerkjennelse av "grønn" kritikk. Et slikt kvalifikasjonsprinsipp vil måtte avklare hva som er det spesifikke i situasjonen som gjør at den grønne verdiorden er relevant og når den kan fungere som beslutningslogikk. Så lenge denne grønne verdiordenen er menneskesentrert (antroposentrisk), vil den kunne bygge på et kvalifiseringsprinsipp som kan definere hva slags ødeleggelse av natur som kan aksepteres. Hvorvidt problemet med ekspertveldet og utvidelse og tid og rom manifesterer seg kan vi så utforske empirisk, dersom et slikt kvalifikasjonsprinsipp blir anerkjent av aktørene. For å komme videre med å drøfte hvilke teoretiske forventninger vi kan ha til en empirisk manifestasjon av en grønn verdiorden må noen flere elementer fra rammeverket trekkes inn.

Som forklart i gjennomgangen av det teoretiske rammeverket er særlig kritiske øyeblikk fruktbare inngangspunkter for å studere rettferdiggjørende argumentasjon. I slike situasjoner vil verdsettingsprinsippene som brukes for å rettferdiggjøre og kritisere andre bli tydeligere. Det å mobilisere ett prinsipp for rettferdiggjøring er i følge teorien basert på at man skaper en ekvivalensrelasjon mellom det generelle prinsippet for rettferdiggjøring og den spesifikke situasjonen man er i. Hovedprosjektet i *On Justification* var å spesifisere de moralgrammatikalske grunnprinsippene og hvordan de var blitt manifestert (i Frankrike på 1980-tallet). Boltanski og Thévenot lister således opp en rekke objekter og innretninger som naturlig hører til de ulike verdiordenene. Aktørene kan således bruke objekter og innretninger i en sosial situasjon til å kategorisere situasjonen som tilhørende en bestemt verdiorden.

Perspektivet bygger i tillegg på at verdsettingsprinsippene representerer klassifiseringsskjemaer som har – og kontinuerlig er – preget av historiske endringsprosesser. Det at en rekke objekter og innretninger naturlig hører sammen med spesifikke verdiordener er det foreløpige sluttresultatet fra tidligere forminvesteringsprosesser. Dette er ikke minst viktig for å kunne gripe etableringen av nye verdsettinger. Etableringen av nye verdiordener kan i dette perspektivet betraktes som et forminvesteringsarbeid av stort format – med stor utbredelse i tid og rom.

Begrepet *investments in forms* er således et viktig forarbeid til OJ. Mest eksplisitt er dette i beskrivelsen av de empiriske studiene av klassifiseringsarbeid som det redegjøres for i forordet (Boltanski og Thévenot 2006:1-12).²⁵¹ Argumentet kan oppsummeres slik: Investeringen i en standard eller prosedyre som gjør det mulig å klassifisere ulike situasjoner ut i fra hvilke objekter og subjekter som befolker dem, gjør det også mulig å etablere en likhet mellom en spesifikk sosial situasjon og et generelt verdsettingsprinsipp. Dette gjør spesifikke beslutningsdebatter hvor grønn kritikk fremmes, til interessante situasjoner å analysere for å utforske hvordan denne potensielle verdiordenen ser ut. Det er nettopp dette som er bakgrunnen for fokuset på kritiske øyeblikk og de typene kritikk som fremmes i disse. Men begrepet om forminvestering peker også mot at etableringen av en ny orden må betraktes som en lengre og gradvis historisk endringsprosess. Etableringen av en ny verdiorden som aksepteres som legitim av de involverte aktørene, eller etableringen av relativt faste kompromisser mellom verdiordener vil være det foreløpige sluttpunktet og ikke startpunktet for denne prosessen. Og det vil kunne pågå forminvesteringsprosesser på en rekke ulike sosiale arenaer i lengre tid – tiår – før et nytt verdsettingsprinsipp blir anerkjent eller et kompromiss er stabilisert.

Jeg har i de tidligere analysekapitlene observert at den grønne orden er asymmetrisk i den forstand at den i liten grad brukes alene for å legitimere beslutninger, men at den kan brukes for å fremme kritikk som rammer. Diskusjonen har vist at dette lar seg forstå ut i fra det teoretiske perspektivet: Det samsvarer med at grønne argumenter var relevante, men at den ikke var etablert som en verdiorden på linje med de andre. En slik betraktningssmåte gjør det også enklere å forstå hvorfor argumentasjonen i de enkelte stortingsdebattene også kan fremtre som ambivalent. Det er først med en rimelig allmenn oppslutning rundt et verdsettingsprinsipp at dette vil bli brukt i stortingsdebatter. Den sterke begrunnelsestvangen på denne sosiale arenaen gjør således at Stortinget kanskje ikke er det stedet hvor et verdsettingsprinsipp under utforming vil bli testet ut først. Ved å betrakte dette som et forminvesteringsarbeid kan vi tenke oss at det *før* et nytt prinsipp brukes for å begrunne politiske beslutninger, vil ha skjedd en re-klassifisering av ulike former for bruk av natur på andre sosiale arenaer.

Som diskutert i slutten av forrige kapittel pågår forminvesteringsarbeid på flere nivåer, og de fleste vil være av betraktelig lavere generalitetsnivå enn verdiordenene. Det er altså ikke slik at enhver forminvestering resulterer i en ny verdiorden. Etablering av en ny verdiorden vil bygge på at noe må gjøres verdifullt for kollektivet som ikke blir verdsatt i eksisterende verdiordener. Mens vi så langt har sett at disse hensynene kan knyttes til eksisterende verdsettingsprinsipper vil en eventuell etablering av en grønn orden bli synlig gjennom en særskilt form for kritikk: Etablering av en ny orden hviler på en form for kritikk som utfordrer virkelighetsforståelsen som er tilgjengelig i de testene som finnes i eksisterende verdiordener. Det kan for eksempel vise seg som en form for kritikk som hevder at testene for hva som er verdifullt i eksisterende verdiordener ikke er tilstrekkelig. Slike disputer handler om "the very identification of the beings that matter and those that do not; it has to do then with the true nature of the situation, with *reality* and the common good to which reference may be made to reach agreement (Boltanski og Thévenot 2006:224[original kursivering]). Målsettingen er således ikke å forbedre logikken i en eksisterende test, men "to institute a different test that will be valid in a different world" (ibid.). En slik kritikk kan karakteriseres som radikal, den ser verden på en ny måte.

Betydningen av kritikk har særlig blitt videreutviklet av Boltanski. Først i et empirisk arbeid om hvordan kritikken fra 1968 endret markedsbegrunnelser og organiseringen av kapitalismen (Boltanski og Chiapello 2005[1999]), senere mer teoretisk i boken *On Critique* (Boltanski 2011[2009]:103-110).

²⁵¹ Det vises for øvrig eksplisitt til begrepet forminvestering i forordet (Boltanski og Thévenot 2006:8, utdypet i note 3 på side 359). Dette er også tydelig i en rekke av de tidligere arbeidende til forfatterne. Mye av dette er kun tilgjengelig på fransk, men enkelte unntak på engelsk er Boltanski (1987) sin bok om "cadre" som yrkeskategori, Thévenot (1984) sin studie av forminvestering og en artikkel som gjengir de mer eksperimentelle forstudiene til OJ hvor grupper av individer ble bedt om å bli enige om en rangering (Boltanski og Thévenot 1983).

Boltanski påpeker her at en slik radikal kritikk, som bygger på det han her kaller eksistensielle tester, ofte vil befinne seg "on the margins of reality" (ibid.:108) og "at least in its early stages" vil være basert på ulike kunstuttrykk og litteratur. Han begrunner påstanden med at det i slike uttrykk er "socially more or less permissible to confide to the public personal experiences and feelings, and whose aesthetic orientations makes it possible to bypass the constraints of consistency and legal or moral justification imposed on argumentative discourse"(Boltanski 2011:108). Hovedpoenget er altså at eksistensielle tester viser frem verdien av størrelser som så langt ikke er blitt anerkjent som verdifulle for kollektivet.

På denne måten kan vi si at perspektivet anerkjenner at en mer radikal miljøkritikk kan fremmes på ulike arenaer, som i ulike kunstneriske uttrykk, lenge før den eventuelt kan brukes for å begrunne politiske beslutninger i et parlament. Også i sin originale utforming i OJ er grunnperspektivet åpent for å differensiere mellom ulike sosiale situasjoner. Diskusjonen om eksistensielle tester tydeliggjør også koblingen til forinvestering: Nye måter å måle og kategorisere fenomener på, slik som forurensing, kan nettopp være med å underbygge en miljøkritikk fordi de frembringer en annen realitet enn den aktørene så langt har kjent til. Nye objekter eller egenskaper ved dem, som aktørene før ikke kjente til, kan gjøres relevant for hvordan man bør handle. Dette samsvarer godt med hovedtrekkene i analysene av hvordan måleteknologiene i petroleumsfeltet og røykskadesaken utviklet seg over tid og ble sammenvevd med nye former for begrunnelser og kritikk i stortingsdebattene.

På den måten kan vi si at perspektivet åpner opp for å se spesifikke offentlige kontroverser om bruk av natur i sammenheng med gradvise historiske endringsprosesser knyttet til den samfunnsmessige betydningen til natur. Mer overordnet kan vi si at det er en grunnleggende teoretisk forventning at etableringen av en ny verdiorden vil være synlig først gjennom forinvesteringsprosesser som bidrar til å skape en ny realitet, i denne sammenheng ved at naturens samfunnsmessige betydning og verdi endrer seg. Slik forinvestering kan dessuten ha potensial for at en radikal miljøkritikk kan vise til at de eksisterende verdiordenene ikke fanger opp at denne formen for natur (som vi ikke vet hvordan er) er verdifull for kollektivet. Mens perspektivet vektlegger at offentlige kontroverser er særskilt relevant for å gripe hvordan bruk av natur blir rettferdiggjort, er det mange typer empiriske kilder som kan være relevante for å studere slike historiske transformasjonsprosesser. Det er her snakk om prosesser som kan være synlige på ulike sosiale arenaer og som kan spenne over lengre tidsrom.

Mange av de potensielle kildene for å utforske slike prosesser er definert ut av det materialet jeg bygger denne avhandlingen på. Den analytiske strategien tar utgangspunkt i at jeg først tar for meg rettferdiggjørende argumentasjon på en offentlig arena med særlig sterk begrunnelsestvang, Stortinget. På dette grunnlaget ekspanderte jeg så det empiriske materialet til å omfatte den ekspertkunnskapen som ble gjort relevant i disse debattene. Selv om dette materialet dekker en lang tidsperiode reduserer altså både den uniformen karakteren til datamaterialet og den analytiske strategien, muligheten for å utforske den historiske transformasjonen i hvordan natur har blitt gjort relevant. Det empiriske materialet som jeg har avgrenset meg til gir ikke mulighet for å avdekke disse forinvesteringsprosessene på natur og miljøvernfeltet i full bredde. Jeg ser for eksempel verken på folkelig mobilisering i vannkraftsakene, etablering av miljøvernorganisasjoner, endringer i den folkelige opinion, utviklingen av internasjonale konvensjoner, eller på utviklingen av norsk naturvernforvaltning generelt. Også miljøkritikk fremmet i litteratur og kunst er ekskludert. Selv om det er gode grunner til å tro at slike hendelser og prosesser har påvirket hvordan natur blir gjort relevant i mitt materiale, så er det uheldig å spore opp hele denne virkningshistorien.

En av ulempene med analysestrategien som jeg har valgt er at endringer i verdsettinger kan fremstå som plutselige – som brudd i datamaterialet som analyseres – mens de "opplagt" også synes å ha en

lengre forhistorie. Og "opplagt" her i anførselstegn for å understreke problemet, et manglende empirisk fundament for antagelsen.²⁵²

Særlig i arbeidet med å forstå endringene i petroleumsfeltet på 1990-tallet ble klart at valget om å konsentrere analysen rundt ett bestemt politisk saksfelt – petroleum – kunne ha forsterket dette problemet. Nettopp fordi petroleumsfeltet representerte så samfunnsmessige viktig størrelser, og var tett knyttet til alternative verdsettingsprinsipper (jf. kapittel 4 og 6), så ut til å bidra til at argumentasjonen i disse debattene var særskilt vanskelig å analysere for å forstå hvordan en grønn orden kunne spesifiseres. Samtidig så det ut som nye "grønne" verdsettingsprinsippet hadde betydning. For å forstå hvordan utviklingen i petroleumsfeltet på 1990-tallet ble preget av endringene i verdsetting av natur, valgte jeg derfor å styrke analysen av hvordan verdien til ulike former for natur hadde endret seg *over tid* med et materiale utenfra petroleumsfeltet.

Jeg har likevel valgt å begrense denne forsterkningen av avhandlingens historiske dimensjon til Stortingsforhandlinger. I tillegg til at dette gjør utvidelsen av empirien håndterbar, har det en annen fordel. Ved å kun se på Stortingsforhandlinger er analysen fremdeles avgrenset til de måtene å gjøre natur relevant på som faktisk endte opp i argumenter på en arena med sterk begrunnelsestvang, og som derfor kan antas å ha stor legitimitet.

Dette er bakgrunnen for neste del og for hvordan jeg der analyserer tre empiriske hovedkilder: For det første utforsker jeg endringen i hvordan saker som angår natur er blitt klassifisert i registrene til Stortingstidende. En nylig gjennomført digitalisering av alt som er blitt sagt i stortingssalen siden 1814 gjør det også mulig å diskutere den historiske endringen i hvilke meningsbetydninger som er blitt tillagt begrepet "natur". Dette gir et avgrenset men like fullt verdifullt bidrag til å spore opp noen av de historiske endringsprosessene som er relevante. For det andre analyseres et knippe miljøpolitiske *prinsippdebatter* fra rundt 1990. Jeg argumenterer for at disse debattene representerer et kritisk øyeblikk, hvor det finner sted en ny type økologisk (selv)kritikk. For det tredje analyserer jeg hvordan ulike forslag til en miljøvernparagraf i Grunnloven er blitt formulert og debattert i perioden mellom 1972 og 1992. Disse forslagene representerer en serie med *beslutningsforslag* som til slutt ender opp med enighet om et konstitusjonelt grunnlag for miljøvern.

Den foregående teoretiske diskusjonen gir grunnlag for en teoretisk begrunnet forventning til denne analysen: Dersom en grønn verdiorden blir etablert kan vi forvente at natur vil bli gjort relevant på nye måter, at nye former for natur bringes inn i kollektive prosesser. Dersom en grønn verdiorden blir etablert kan vi ha en teoretisk begrunnet forventning om at dette materialet vil vise oss at meningsbetydningen til natur har endret seg i retning av at natur er verdifullt for det menneskelige kollektiv. Mer spesifikt kan vi forvente at dette vil vise seg i en kritikk som evner å spesifisere *hvorfor* natur og natur-entiteter er viktig som et *menneskelig fellesgode på en måte som ikke er tilfredsstillt*. Disse nye formene for natur må videre bli knyttet til et verdsettingskriterium som ikke kan reduseres til de eksisterende verdiordenene.

²⁵² Et alternativ er å bruke eksisterende litteratur og tidligere analyser for å underbygge slike antagelser. Slike kilder kan selvsagt brukes for å gi en indikasjon på hvordan forståelsen av "natur" endret seg. Problemet er at den teoretiske orienteringen og det empiriske grunnlaget til mange studier gjør at de bare svært indirekte vil gi svar på de spørsmålene avhandlinger søker å belyse. Det å spesifisere kvalifikasjonsprinsippene i en grønn orden fordrer helt enkelt en annen form for analyse enn det en gjengivelse av den eksisterende litteraturen vil kunne gi. Et eksempel er analysen til Jansen (1989:særlig 51-102) som kartlegger en rekke ulike ideologier for å ta vare på natur. Analysen til Jansen kan leses som delvis i overensstemmelse med de prosessene som utforskes i neste del, men samtidig er det vanskelig å bruke beskrivelsen hos Jansen til å trekke ut klare indikasjoner på hvordan dette endret legitimiteten til ulike politiske argumenter.

6.3 Empirisk grunnlag for å identifisere en grønn orden

6.3.1 Natur og miljøvern: en parlamentarisk begrepshistorikk (1888-2000)

Jeg har allerede hevdet at de formene for natur som ble gjort politisk relevant på ett tidspunkt ikke var de samme som de ble gjort politisk relevant på et annet tidspunkt. Vi så dette både i kapittel 4, 5 og 6. I kapittel 4 ved at den relevante naturen i utformingen av petroleumspolitikken beveget seg, litt forenklet, fra å være "norsk havbunn" til å bli "sannsynligheten for at oljeutslipp kan skade fremtidens fiskefangster". I kapittel 5 ved at den relevante naturen beveget seg fra å være et lokalt spørsmål om fluorinnhold i gress og skog til å handle om nasjonal luftforurensing. I kapittel 6 var endringen av en noe annen karakter, her dreide det seg mer om hvordan det etablerte begrepet om den naturen som ble relevant i petroleumsfeltet ble knyttet til standardiserte måleteknologier og byråkratiske strukturer. Det ligger i den beskrivelsen jeg har gitt i de tidligere analysekapitlene at hva som var relevant natur og hva som var et miljøproblem ikke var det samme i 1950 som i 1970 som i 1980. Betydningen av begrepene "natur" eller "naturvern" er ikke heller nødvendigvis det samme på de ulike tidspunktene.

Diskusjonen om forminvestering ovenfor gjør det interessant å utvide den historiske dimensjonen til den analysen jeg allerede har gjort i de foregående analysekapitlene. Målsetningen er da å utforske historiske endringsprosesser som eventuelt kan underbygge etableringen av en grønn verdiorden. Av særlig interesse er hvordan naturen har blitt verdsatt på ulike tidspunkt, hvorvidt og hvorfor noen former for bruk/ødeleggelse av natur har vært et kollektivt problem og har vært gjenstand for kritikk. Når jeg retter oppmerksomheten mot den parlamentariske begrepshistorikken, mot at selve begrepet natur eller miljøproblemer har en historie, så er dette ikke løst fra konkrete hendelser, teknologisk utvikling eller de materielle forholdene i de sakene jeg allerede har analysert. Det representerer derimot et analytisk blikk som, med utgangspunkt i de dokumentene som utgjør avhandlingens avgrensede empiriske materiale, forsøker å gripe variasjonen i hvordan aktører på ulike tidspunkt har forstått situasjonen de er i.

Vinklingen mot aktørenes selvforståelse er også inspirert av en del nyere bidrag fra Peter Wagner ((Wagner 2008, 2012) hvor han utvikler en historisk-sosiologisk tilnæringsmåte for å analysere (variasjonen i) utviklingstrekk ved moderniteten. Sentralt i disse arbeidene er betydningen til "identifiable self-understandings" som er relatert til "a limited set of basic problématiques that all human societies need to address" (Wagner, 2012:74). Hos Wagner er dette knyttet til "store" spørsmål i det moderne prosjektet, slik som hva som utgjør samfunnets selvforståelse som samfunn, prinsippene for å bli enige om "rules for life in common" og "how to satisfy the basic material needs for societal reproduction"(ibid.). Wagner argumenterer for en språklig orientert historisk sosiologi, delvis bygget på Koselleck og rammeverket til Boltanski og Thévenot. Temaet jeg kommer inn på i den empiriske analysen er nettopp knyttet til hvordan relasjonen til naturen (i ulike former), er en del av denne selvforståelsen, og at denne relasjonen har endret seg over tid

Å historisere disse forståelsene er en utvidelse av den analysen jeg har gjort til nå. Det jeg har studert så langt er først og fremst hvordan stortingsrepresentanter og fageksperter har snakket og skrevet om enkelthendelser. I sentrum for analysen står da en utforskning av hva slags mening aktørene tillegger den bestemte situasjonen, basert på en fortolkning av hvordan aktørene diskuterer situasjonen og argumenterer for hva man bør gjøre. Dette gir en inngang til å forstå hvordan aktørene erfarte verden rundt seg, der og da. Det er like fullt en fortolkning som jeg gjør, og det er ikke mulig å gripe fullt ut hvordan situasjonen ble erfart av aktørene. Det er heller snakk om at det er slike (tale)handlinger som er tilgjengelig for å gripe *deler* av denne erfaringen. Problemstillingen er elegant oppsummert av begrepshistorikeren Koselleck:

Historical events are not possible without linguistic activity; the experience gained from these events cannot be communicated except through language. However, neither events nor experiences are exhausted by their linguistic articulation. There are numerous extralinguistic factors that enter into every event, and there are levels of experience that escape linguistic determination. The majority of extralinguistic conditions for all occurrences (natural and material givens, institutions, and modes of conduct) remain dependent upon linguistic communication for their effectiveness. They are not,

however, assimilated by it. The prelinguistic structure of action and the linguistic communication by means of which events take place are intermingled, yet do not coincide (Koselleck 2004:222).

En historisering av det meningsinnholdet som ligger i de begrepene som aktørene bruker om verden rundt seg bygger ikke på forhold som er direkte observerbare i den enkelte stortingsdebatt. Endringer over tid kan analyseres ved et separat analytisk steg: en diakron historisk komparasjon av hele serien med stortingsdebatter, som da med støtte i formuleringen til Koselleck og forminvesteringsbegrepet også bør forstås i lys av ikke-språklige forhold. I diskusjonen om hva slags forminvestering som pågikk – og om den kan knyttes til etableringen av en grønn orden – skal vi altså ta utgangspunkt i det som er avhandlingens kjernemateriale, stortingsdebatter. I første omgang ved å utforske endringer i hvordan saker ble klassifisert i saksregistrene til Stortinget, i neste omgang ved å diskutere endret meningsinnhold i de sentrale ordene som brukes på feltet.

Etablering av et parlamentarisk saksfelt: hovedregistre og sesjonsregistre

Figur 7 nedenfor er basert på *hovedregistrene* til Stortingstidende. Hovedregistrene dekker en eller flere stortingsperioder (hver stortingsperiode er på 4 år) og inneholder blant annet et saksregister ordnet etter emneord. Figuren viser antall saker som er blitt knyttet til relevante emneord i tiden mellom 1945 og 2001, inndelt i 12 perioder.²⁵³ En "sak" refererer her til en sak som har vært behandlet av Stortinget, det kan være alt fra et spørretimespørsmål til behandlingen av en stortingsmelding. Legg merke til at det av praktiske årsaker ikke har vært mulig å gjøre alle periodene like lange, de to første periodene dekker et lengre tidsrom.²⁵⁴

To hovedtrekk er lett synlige i figuren. For det første ser vi at antall saker som er klassifisert som tilhørende disse saksfeltene i hovedregisteret til Stortingstidende har økt. Særlig markant ser denne økningen ut til å være ved starten av 1970-tallet og ved overgangen mot 1990-tallet.²⁵⁵ Det andre hovedtrekket er at betegnelse som brukes på saksfeltet endret seg (markert med fargebruk i figuren).

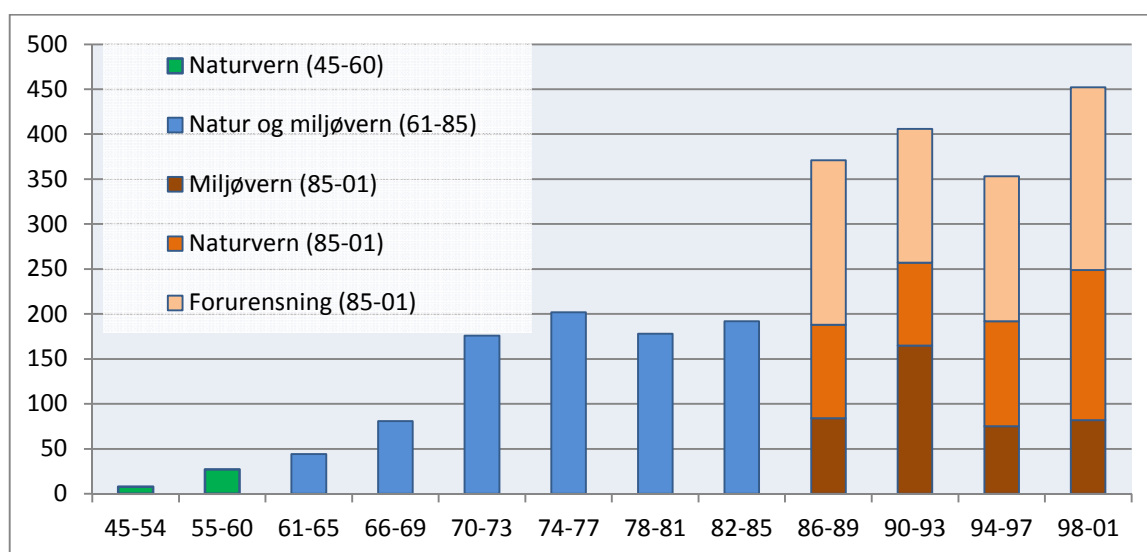
²⁵³ I samtlige sesjoner, både i sesjonsvise registre og hovedregistre, finnes også emneordet "naturskade". Dette er debatter om offentlig erstatning ved hendelser som flom, ras, stormer, o.l. Skillet mellom skader som skyldtes uforutsette "naturhendelser" og hendelser som skyldtes menneskelig virksomhet (som forurensing) er jo i seg selv interessant, men er holdt utenfor den videre analysen av relevante emneord. I norsk sammenheng har det blitt gitt skattelette eller erstatning til ofre for naturskader tilbake til 1700-tallet. En historisk gjennomgang av denne tradisjonen finnes i utredningen til Naturskadeutvalget (Naturskadeutvalget 1959). Ordningen er videreført og forvaltes i dag av Statens Naturskadeufond og har et rettslig grunnlag i Naturskadeloven av 1994 (Naturskadeloven 1994).

²⁵⁴ Det er flere problemer med å slå sammen stortingsperioder i like lange perioder. Mellom 1947 og 1959 fulgte sesjonene kalenderåret, mens de i 1945/46 og fra 1959/1960 går fra høst til vår. De første hovedregistrene ble utarbeidet samlet for flere stortingsperioder, slik at reklassifiseringen som jeg skal beskrive har skjedd på tidspunkt som gjør det vanskelig å dele inn etterkrigstiden i like lange tidsperioder. I tillegg har jeg måttet ta hensyn til når de ulike kategoriene i hovedregisteret ble endret. Det er svært få saker som blir klassifisert som "Naturvern" i hver sesjon det første tiåret etter krigen. For å synliggjøre at det var noen saker i denne perioden, samt for at de resterende periodene skal bli like, er 1945-54 og 1955-60/61 lengre enn de resterende. Tidsperioden etter 1960/61 omfatter i alt 40 stortingsperioder, disse er slått sammen til 10 like lange perioder slik at hver periode omfatter 4 sesjoner. Den første perioden, markert 61-65 i figuren omfatter altså sesjonene 1961/62, 62/63, 63/64 og 64/65. Perioden markert 66-69 i figuren omfatter de fire neste sesjonene, som starter med 65/66, den samme inndelingen gjelder de resterende periodene.

²⁵⁵ Det ble gjort flere endringer i registeret rundt 1985 slik at antall saksfelt ble nesten doblet, fra 110 til 214. I forordet til hovedregisteret for perioden 1985 til 1990 fremgår det at emneordene ble hentet "fra en tesaurus som er utarbeidet spesielt for innholdsanalyse av saker behandlet i Stortinget" (Stortinget 1990:3). For øvrig er hovedregisteret bygget opp slik at den samme saken potensielt kan stå oppført flere steder. Eksempelvis kan den samme saken bli klassifisert både under "folkehelse" og under "forurensing". Jeg har derfor gjort en manuell kontroll av at kategoriene Miljøvern, Naturvern og Forurensing blir behandlet som gjensidig utelukkende i perioden 1985 til 1990. Det at et saksområde som før var omfattet av ett emneord i saksregisteret ble splittet i tre emneord, kan likevel i seg selv ha bidratt noe til at antallet saker øker. Oppdelingen betyr for eksempel at budsjett sakene for tildeling til Miljøverndepartementet som opprinnelig var én sak, ble splittet opp og dermed fremstår som tre saker; én knyttet til eksempelvis budsjett for Statens forurensingstilsyn, en annen tilknyttet Direktoratet for naturvern, osv. I tillegg kan det bemerkes at endringen i spørretimeordningen fra 1996 også medførte en økning i antall behandlede saker i Stortinget. Når det gjelder antall saker behandlet per sesjon i hele etterkrigstiden er det komplisert å beregne dette basert på de digitaliserte hovedregistrene fordi registreringsmåten har blitt endret flere ganger. En nøyaktig oversikt vil derfor kreve en manuell optelling av alle saker behandlet i etterkrigstiden (slik ... [fotnoten fortsetter på neste side])

- Perioden før 1945 er ikke illustrert i figuren, men fra 1900 til 1924 finnes saksfeltet "Naturfredning" i hovedregisteret med totalt 5 saker, alle i tilknytning til lov om naturfredning fra 1910 (Stortinget 1915:334; 1930:493).
- I perioden 1924 til 1944 finnes det ikke et saksfelt knyttet til natur eller miljø i hovedregisteret (Stortinget 1935, 1955).
- I 1945 opprettes emneordet "Naturvern" i hovedregisteret og brukes i sesjonene frem til 1960/61. Fra 1961/62 og helt frem til 1984/85 brukes emneordet "Natur- og miljøvern" i hovedregistrene. Fra 1985/86 ble det igjen gjort flere endringer i kategoriseringen av saker. "Miljøvern" og "Naturvern" ble to separate kategorier, dessuten ble det opprettet en ny kategori i hovedregisteret – "Forurensning". For denne perioden er derfor antall saker vist i stablet format.

Figur 7: Antall saker klassifisert i kategoriene "Naturvern" (1945-1960), "Natur og Miljøvern" (1961-1985) og i perioden 1985-2001 som "Miljøvern", "Naturvern" eller "Forurensning". Tall fra hovedregisteret til Stortingstidende.²⁵⁶



Hovedregistrene kan altså gi oss en inngang til å diskutere hva slags emneord som ble brukt om sakene knyttet til bruken av natur og hvordan dette endrer seg over tid. En første fortolkning av utviklingen kan være å si at betegnelsen av saksfeltet har beveget seg fra å bruke begrepet "natur" mot å bruke begrepet "miljø" eller "miljøvern". Men det er kanskje mer riktig å si at bruken av "miljø" ble lagt til, siden betegnelsen "naturvern" fortsatt er i bruk. I den digitaliserte versjonen av hovedregisteret er saksfeltet i perioden etter 2001 kategorisert slik at "miljøvern" er en hovedkategori, mens naturvern og forurensning er klassifisert som "undertema". Inntrykket er således at det ser ut til at begrepet "miljø" etter hvert gjøres viktigere og mer sentralt enn begrepet "natur".

Disse hovedregistrene dekker en hel stortingsperiode (fire sesjoner) og lages nå etter at en slik fireårsperiode er over og et nytt Storting skal velges. Før 1982 dekket imidlertid hovedregistrene et lengre tidsintervall, de ble også utgitt flere år etter at sesjonen var avsluttet. Hovedregisteret for 1945-

jeg har gjort for emneordene knyttet til natur og miljø). Basert på oversiktene som er tilgjengelig på Stortinget.no er det ingen tydelig trend at saksmengden har økt i etterkrigstiden. Saksmengden økte frem til rundt 1965, men har siden stabilisert seg. Siden det er hovedmønsteret jeg er ute etter å gripe her, og fordi endringen rundt 1990 er så markant, synes dette å være av mindre betydning for problemstillingene jeg diskuterer. Forbeholdene betyr likevel at analysen konsentrerer seg om hovedtrekken i utviklingen.

²⁵⁶ Omfatter alle sakstyper behandlet av Stortinget (proposisjoner, meldinger, spørsmål og interpellasjoner) Tallmaterialet er laget på bakgrunn av søkemotoren tilgjengelig på www.stortinget.no som tar utgangspunkt i hovedregistrene til Stortingsforhandlingene fra 1814 til og med sesjonen 2000-2001

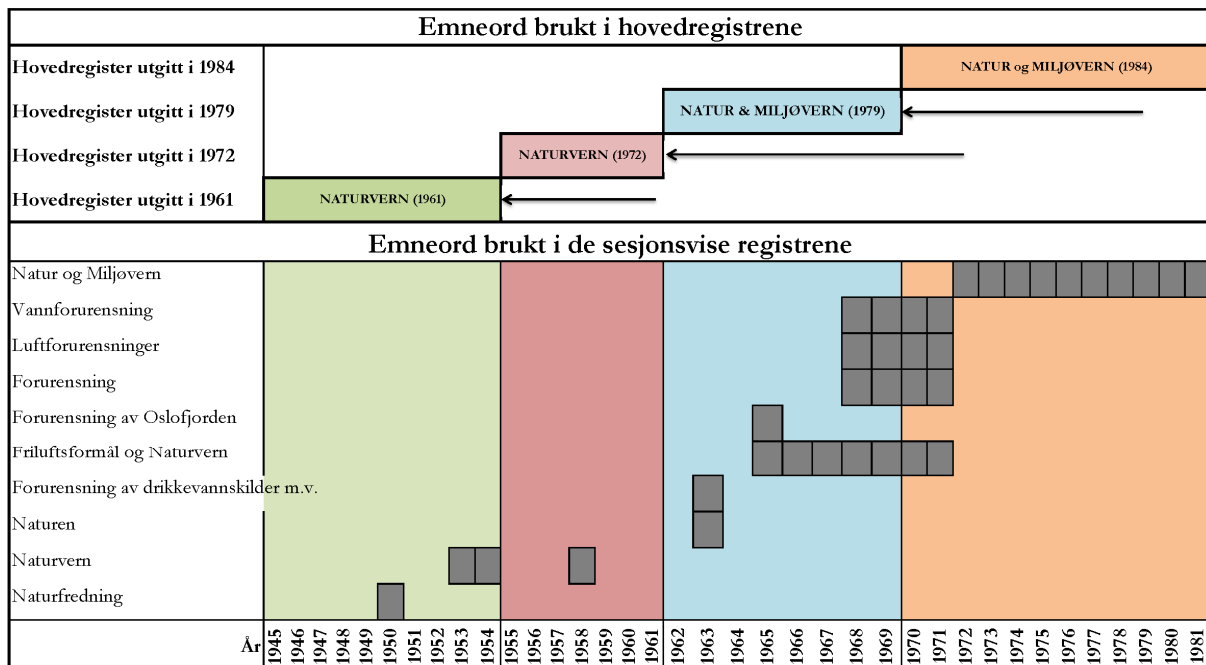
1954 ble først utgitt i 1961, hovedregisteret for 1955-1960/61 ble utgitt i 1972 og hovedregisteret for 1961/62-1969/70 ble utgitt i 1979 (Stortinget 1961, 1972, 1979).

Etter den enkelte sesjon utgis det hvert år også et *annet* register, et sesjonsregister. Det inngår som del av Stortingstidende sammen med referatene fra Stortingssalen og publiseres så snart en sesjon er avsluttet.

Det interessante er at det for perioden mellom 1945 og 1971 ikke er samsvar mellom de sakskategoriene som brukes i hovedregistrene og de som brukes i sesjonsregistrene. Den samme saken kan altså være klassifisert på forskjellig måte i registeret fra en sesjon og i hovedregisteret som dekker denne sesjonen. I hovedregistrene er sakene i denne perioden (1945 til 1971) ryddig klassifisert. De tilhører "Naturvern" frem til 1960/61 og i den påfølgende perioden "Natur og miljøvern". I de årlige registrene til Stortingstidende finner vi ikke emneordet "Natur og Miljøvern" før i 1970/71. Det betyr med andre ord at emneordet "Natur og Miljøvern" ble innført *først* i det *sesjonsvise* registeret utgitt for sesjonen 1970/71. I *hovedregistrene* brukes "Natur og Miljøvern" første gang i registeret som ble *utgitt* i 1979, selv om dette dekker perioden mellom 1961/62 til 1969/70.

At det er mange saker knyttet til "Natur og Miljøvern" på 1960-tallet i figur 7 er således et resultat av en *reklassifisering* som ble gjort i 1979. Den klassifiseringen av sakene som blir gjort i hovedregistrene er således utrykk for hvordan saksfeltet ble (re)definert mange år etter at debattene fant sted. Hovedtrekkene ved forskjellene mellom hovedregisteret og de sesjonsvise registrene er oppsummert i figuren under. Figuren viser de mest sentrale emneordene som brukes, og når de brukes i de ulike registrene. Pilene indikerer at bruken av emneord i hovedregisteret må fortolkes i lys av det året det enkelte hovedregister ble utgitt. De grå feltene for emneord brukt i sesjonsvise registre viser hvordan det var andre og varierte emneord som ble brukt i disse.

Figur 8: Oversikt over sentrale emneord brukt i hovedregistre og sesjonsvise registre for sesjonene mellom 1945 og 1981



Ser vi på de sesjonsvise registrene får vi altså et ganske annet bilde av hvordan sakene blir klassifisert, og i den forstand også et annet bilde av når saksfeltet ble etablert. For det første ble nesten ikke emneord som "Naturvern" eller "Natur og miljøvern" brukt i de *sesjonsvise* registrene før i 1971/72. De sakene som er samlet under ett emneord i *hovedregistrene* er spredd over andre emneord og det er til dels brukt en mer fragmentert klassifisering av (de samme) sakene. For eksempel blir emneordet "Naturvern" i hele perioden før 1960 bare brukt om 3 saker i de sesjonsvise registrene, selv om det er i alt 35 saker som er knyttet til emnet i hovedregistrene som dekker denne perioden. I de sesjonsvise

registrene står "Naturvern" oppført regelmessig først fra sesjonen 1965/66.²⁵⁷ I årene etter dette står "Naturvern" oppført i registrene for alle sesjonene frem til 1970/71, men da bare med henvisning til et annet emneord: "Friluftformål og Naturvern". Dette emneordet, som aldri blir brukt i hovedregistrene, har en lang rekke saker i sesjonene etter 1965/66. Et annet emneord som ikke finnes i hovedregistrene for denne perioden, "Forurensing", blir tatt inn i de sesjonsvise registrene fra 1968-1969. Fra samme sesjon finnes også "Luftforurensning" og "Vannforurensning".

Under de fire emneordene nevnt i forrige avsnitt finner vi totalt 53 saker i de sesjonsvise registrene fra hele perioden mellom 1961 og 1969. I følge hovedregistrene er det imidlertid 125 saker om "Natur- og Miljøvern" mellom 1961 og 1969. Her hadde det vært interessant å kartlegge disse forskjellene systematisk og gitt en full liste over hvilke saker som blir reklassifisert, og hvilke som eventuelt ikke blir det. Dette er et for omfattende materiale til at jeg har funnet rom for det.²⁵⁸ Men den analysen jeg har gjort av hvilke saker som blir reklassifisert gir noen ganske klare antydninger. Reklassifiseringen gjelder for eksempel nesten alle debatter om Røykskadespørsmålet og andre industriutslipp på 1960-tallet. Disse var plassert under emneordet "Industri og Håndverk" i de sesjonsvise registrene, men kan også finnes under "Naturvern og Miljø" i hovedregistrene. Det er mange andre eksempler også. Et grunnlagt spørsmål om "naturvern og skjemmende reklame langs vegene" er klassifisert under "Vegvesen" i det sesjonsvise registeret fra 1959/60. I hovedregisteret finnes den samme saken under "Naturvern" og under emneordet "Vegstellet".²⁵⁹ I sesjonen 1965/66 er et grunnlagt spørsmål "om tiltak mot skadevirkninger av plantevernmidler" plassert under emneordet "Landbruk" i det sesjonsvise registeret, mens det både er plassert under "Natur og Miljøvern" og under "Landbruk" i hovedregisteret.²⁶⁰ Det er altså mange saker som i hovedregistrene får en dobbel tilknytning. I hovedregistrene finnes de både under sitt opprinnelige emneord, men også under de nye kategoriene "Naturvern" eller "Natur og Miljøvern".

Vi ser av figur 8 at det etter sesjonen 1970/71 er samsvar mellom de to ulike typene register, da finner vi "Natur og miljøvern" som ett eget emneord i alle de sesjonsvise registrene og i hovedregisteret. De andre emneordene jeg har nevnt er fremdeles med, men viser bare til dette emneordet.

Analysen tydeliggjør for det første at selve *arbeidet med å klassifisere hva disse sakene handler om har en historie*. Registrene er et produkt av sin tid og de som lagde dem brukte de kategoriene som syntes relevant for å hjelpe leseren for å finne frem. Dette er interessant fordi vi kan spørre hva det var som gjorde det nødvendig å etablere de nye kategoriene når man lagde hovedregistrene. Hvorfor "falt det naturlig" å samle disse sakene i én felles kategori som ikke fantes når debattene fant sted? Det å etablere disse kategoriene handler ikke bare om at antallet saker økte. For at en ny kategori kan etableres må det – kognitivt sett – bli utviklet et klassifiseringsskjema for å definere disse sakene som "det samme". Dette er samme type prosess som vi så i analysen av hvordan konsekvensanalysene utviklet seg på 1980-tallet i forrige kapittel, det jeg der omtalte med henvisning til Desrosières' bruk av begrepet "vitenskapelige skjema" (Desrosières 1998: 326). Nettopp nye eller modifiserte kognitive skjema for klassifikasjon er en viktig del av forminvesteringsprosesser. Et slikt nytt klassifiseringsskjema må ha fylt et behov som de eksisterende kategoriene ikke dekket. Enkelt sagt dukket det opp saker som ikke passet helt inn i de etablerte emneordene og skapte et behov for nye. Saker som handlet om vegvesenet, men også om naturvern. Saker som handlet om landbruket eller om

²⁵⁷ Naturvern blir brukt i de sesjonsvise registrene i forbindelse med forslag til lov om naturvern (1953 og 1954) og i forbindelse med en interpellasjon om "bedre og mere effektivt naturvern" i 1958 (S.tid, Register til Stortingstidende, bind 9, 1958:116).

²⁵⁸ Hvert hovedregister alene er på minst 800 sider, de sesjonsvise registrene på rundt 200 sider. Jeg oppdaget også først den reklassifiseringen som blir beskrevet i hovedteksten etter at Stortingstidende og hovedregistrene ble gjort tilgjengelig i digital form høsten 2013. Jeg har derfor ikke systematisk analysert hvilke saker og sakstype det er som blir lagt til denne kategorien og hvilken kategori de tidligere var knyttet til. Hovedinntrykket fra gjennomlesning er imidlertid at det er mange spørretimespørsmål og interpellasjoner som blir reklassifisert i hovedregistrene.

²⁵⁹ Hentet fra S.tid, (bind 9) Register for 1959/60, side 174 og hovedregisteret for sesjonen (Stortinget 1972:493).

²⁶⁰ Hentet fra S.tid, (bind 9) Register for 1965/66, side 96 og hovedregisteret for sesjonen (Stortinget 1979:534).

industrien, men også om natur og miljøvern. Reklassifiseringen av sakene i hovedregistrene kan forstås som et uttrykk for hvordan saksfeltet så ut for dem som gjorde dette arbeidet flere år etter at debattene fant sted. Spørsmålet er så: hva var klassifiseringsprinsippet? Det vi umiddelbart kan si, er at dette prinsippet må ha ganske høy generalitet. Det må kunne brukes på et utall saker som opprinnelig var knyttet til landbruk, vegvesenet, industrien, og som kunne brukes for å identifisere at disse sakene også har fellestrekk som berører det samme – "Natur og Miljøvern".

Innledningen til hovedregistrene gir ikke svar på hvorfor disse endringene ble gjort eller hvilke prinsipper som ble fulgt ved reklassifisering. Et moment som bør tas i betraktning er at det synes som Stortingsarkivet søker å være nøytral i hvordan sakene blir klassifisert. For eksempel brukes som hovedregel ord og vendinger fra en sakstittel eller interpellasjonstekst for å knytte saken til et emneord. Slik sett handler reklassifiseringen delvis om stortingsrepresentantenes egne valg av ord og begreper, valg som kanskje endret seg over tid men som først etter flere år dannet et mønster som var tydelige nok til å brukes som emneord (diskuteres i tilknytning til figur 9 og figur 10 under).

Reklassifiseringene kan også forstås på en annen måte, som uttrykk for endringer i saksfeltets organisering. Eller kanskje mer presist, at saksfeltet ble etablert som et statlig forvaltningsansvar i denne perioden. Naturvernloven som ble vedtatt i 1954 gjorde det kanskje "naturlig" at saker og spørsmål om denne loven og Statens naturvernråd ble plassert i kategorien "Naturvern". Tilsvarende sammenfaller for eksempel opprettelsen av kategorien "Friluftsmål og naturvern" i tid med at det ble opprettet en avdeling med samme navn i Kommunal og arbeidsdepartementet (Jansen 1989:44). Et moment som underbygger denne fortolkningen er at stabiliseringen av klassifiseringssystemet rundt 1972 sammenfaller med opprettelsen av Miljøverndepartementet samme år.²⁶¹ Nettopp det at klassifiseringssystemet for registrene fra Stortinget ble knyttet til etableringen av en forvaltning av natur- og miljøvern kan forstås som ett av mange elementer i en forminvesteringsprosess. Betraktet på denne måte, som en prosess som pågikk over lang tid, er det en forminvesteringsprosess av generell karakter som blir synliggjort i denne analysen. Til forskjell fra de svært spesifikke måleteknologiene som ble utviklet på 1980-tallet for å begrense miljørisiko ved petroleumsaktivitet, handler det heller om å gjøre naturen samfunnsmessig relevant.

Dette har også en potensiell overføringsverdi til *tolkningen* av det som blir sagt i stortingsdebatter. Reklassifiseringen kan implisere at bruken av ord som "natur" og "miljø" har endret seg over tid, at disse ordene etter hvert har endret meningsinnhold og at det er en liten del av slike endringer vi ser i analysen av hovedregistrene til Stortingstidende ovenfor. Denne forståelsen bygger på at emneord, slik som "Natur og Miljøvern" kan betraktes som potensielle begreper (konsepter) i den forstand at de har et videre meningsinnhold enn den direkte betydningen til enkeltordene.

It is possible to think separately of the meaning (Bedeutung) of a word and what is meant (das Bedeutetes). In a concept however, these two senses are always combined, insofar as the multifarious quality of historical reality enters into the ambiguity of a word in such a manner that this reality can be understood and conceptualized only in that word. A word may have several possible meanings, but a concept combines in itself an abundance of meanings. Thus a concept may be clear, but it must be ambiguous (Koselleck 2011:20).

Koselleck skriver dette i en introduksjon til *Geschichtliche Grundbegriffe* (basic historical concepts) – et omfattende begrephistorisk leksikon som tar for seg den historiske utviklingen til "political and social language". Verket omfatter i alt 115 slike grunnleggende konsepter, noen eksempler er stat,

²⁶¹ Den langvarige og omfattende prosessen som førte frem til opprettelsen av departementet er analysert i detalj av Jansen (1989). Fra hans analyse fremkommer det at det var diskusjoner om navngivningen av departementet, som delvis også gjenspeilte uenigheter i ansvarsrådene. Blant forslagene var Naturvern-, Naturressurs-, Natur og miljø- og Miljødepartementet. Miljøverndepartementet kommer først som et alternativ seint i prosessen, Se Jansen (1989:129-210, særlig 203-206).

demokrati, offentlighet, arbeid og natur.²⁶² Koselleck (2004, 2011) argumenterer for at slike begreper har et innebygget perspektiv på verden, de viser til en rekke relasjoner og prosesser. Meningsinnholdet de har i dag – for oss – er preget av historiske erfaringer som er nedfelt i vår teoretiske forståelse av dem og den etablerte praksis de viser til. Vi kan i den forstand snakke om at begreper har en rekke *temporale meningslag*. Dette har også betydning for hvordan endring i slike begreper skal forstås. Når meningen i dem endres, endrer det ikke bare betydningen av enkeltordet, men forståelsen av alle de *relasjonene* begrepet knytter an til.

Det teoretiske premisset – som også er relevant for å fortolke mitt datamateriale – er således "not only that history finds expression in certain concepts, but that events only attain the status of history through the process of being conceptualized" (Koselleck 2011:20). Endringer i *hvilke* ord som brukes, meningsinnholdet de gir og etableringen av nye konsepter, kan brukes for å forstå hvordan hendelser ble fortolket av aktørene – hvilke begreper "used in the past to order experience" (ibid.:21). I dette perspektivet handler endringen av klassifiseringsskjemaet i hovedregistrene også om at meningsbetydningen til emneordene "naturvern" eller "miljøvern" etableres som sentrale for den sosiale og politiske selvforståelsen. Dette er det sannsynlig at vi kan forstå som knyttet til betydningen (ulike former for) natur har for samfunnet, og hvordan denne relasjonen blir forstått og kommer til uttrykk i parlamentariske debatter.

Siden denne studien tar utgangspunkt i det som ble sagt i parlamentariske debatter, og dermed hvilke ord som ble brukt, er dette et viktig grep for å kunne forstå både hvordan ordbruken har endret seg over tid og hvordan ordene som brukes har hatt ulikt meningsinnhold. For å forstå det, er ikke analysen av registrene til Stortingstidende tilstrekkelig. Dette krever en analyse av hvilke ord som blir brukt og hvilken *mening* de blir tillagt. Problemstillingen jeg stod ovenfor når jeg jobbet med denne tematikken, var at studien i utgangspunktet var tenkt begrenset til petroleumpolitikk i etterkrigstiden. Det var ikke lagt opp til en mer omfattende studie av en slik karakter.

Høsten 2013 ble for første gang alt som er blitt sagt i stortingsalen siden 1888²⁶³ digitalisert og gjort tilgjengelig i et søkbart format. Dette har gjort det mulig å utforske en liten flik av denne dimensjonen. Digitaliseringen har gjort det ganske enkelt å få oversikt over hvor hyppig enkelte ord er blitt brukt i stortingsalen. I denne analysen har jeg valgt å ta utgangspunkt i de ordene som har blitt brukt som emneord i hovedregistrene. Basert på de digitaliserte versjonene av referater fra Stortinget tilgjengelig hos Nasjonalbiblioteket har jeg så identifisert antall sider i referatene fra en sesjon hvor disse ordene blir brukt.²⁶⁴ Dette er ordrette referater, så et treff betyr at ordet er blitt brukt av en

²⁶² Et av oppslagsordene er natur (Schippers 1978). Oppslagsverket er kun tilgjengelig på tysk og jeg har derfor ikke kunnet lese det, men har fått hjelp til å forstå hovedtrekkene av kollega Katharina Sass. Hovedtrekket er en gjennomgang av ulike forståelser av naturen i filosofisk, litterær og naturvitenskapelig litteratur (eksempelvis Platon, Aristoteles, Galilei, Descartes, Kant, Nietzsche, Marx, Goethe). Analysen ble publisert i 1978, men retter primært oppmerksomheten mot endringer i naturbegrepet før 1900. Avslutningsvis antydes det at det i nyere tid er tendenser til å forstå naturen ut fra økologiske kriterier, hvor menneskelige påvirkning på dette økosystemet er sentralt. Hovedkilden til analysen i begrepsutviklingen var konversasjonsleksikon. Ihalainen og Palonen (2009) argumenterer for øvrig for at stenograferte referater og dokumenter fra parlamentariske prosesser kan være en alternativ og god kilde for denne typen historiske analyser. I motsetning til konversasjonsleksikon gir de tilgang til en reell språkbrukssituasjon.

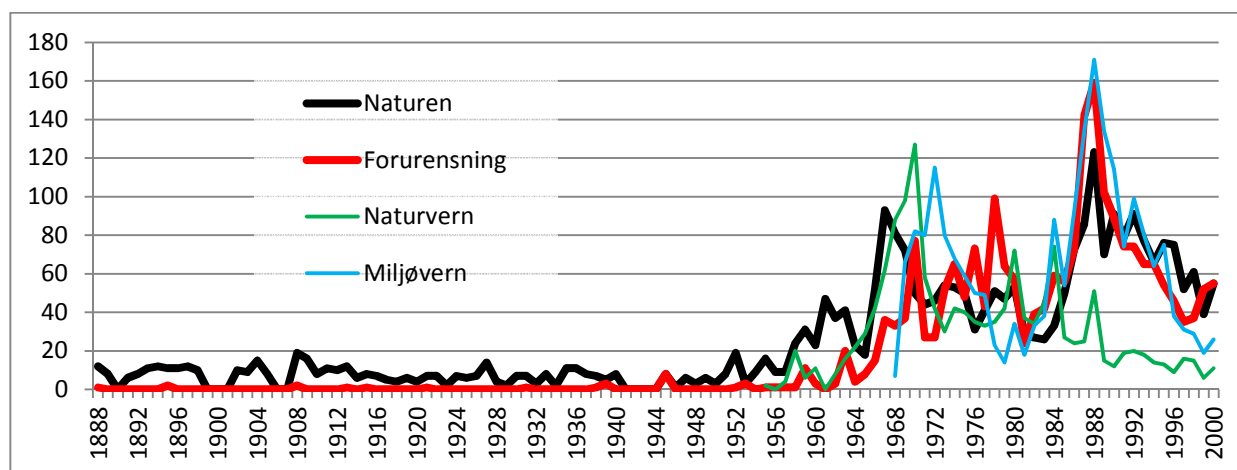
²⁶³ Det finnes digitaliserte *dokumenter* helt tilbake til Norge fikk egen Grunnlov og Stortinget ble opprettet i 1814. Før 1857 ble det ikke gjort stenografiske *referater* av stortingsforhandlingene. Frem til 1887 er Stortingstidende bygget opp på en måte som gjør det vanskelig å kun søke i det som er sagt av en representant. Etter 1888 ble de stenograferte referatene fra stortingsforhandlinger skilt ut som del 7 i referatene, og det er mulig å kun søke i disse. Debattene etter sesjonen 2000-2001 er ikke tilgjengelig i denne databasen. Jeg har derfor valgt å avgrense analysen av ordbruken i parlamentariske debatter til perioden 1888 til 2001.

²⁶⁴ Digitalisering er en potensiell feilkilde fordi referatene publisert før 1996/97 er blitt skannet. Deretter er det brukt et tekstgjenkjenning-program slik at hele teksten blir søkbar. Denne prosessen er automatisert slik at "naturvern" potensielt kan bli til for eksempel "naturvern" o.l. Slike feil vil føre til at ordet jeg søker på ikke vil bli identifisert. Et mulig tilleggsproblem er at trykkekvaliteten kan ha blitt økt over tid, slik at antall feil er skjevfordelt. Stikkprøver viser at kvaliteten på tekstgjenkjenningen er meget god for hele perioden. Det kan forekomme enkeltfeil, men det synes lite sannsynlig at dette har betydning for hovedtendensene som er sentralt for analysen.

Storingsrepresentant fra stortingets talerstol. Søket skiller ikke mellom ulike typer saker som er blitt behandlet av Stortinget, alle typer saker diskutert i stortingssalen er inkludert.²⁶⁵

Denne fremgangsmåten kan altså både gi oss et historisk overblikk over utviklingen i hvilke ord som blir brukt og hvor hyppig et ord ble brukt.²⁶⁶ En første utfordring jeg støtte på var at ordene "naturvern" og "miljøvern" først brukes i Stortinget i henholdsvis 1955 og 1968. "Forurensning" brukes kun sporadisk 1-2 ganger i enkelte sesjoner før 1960-tallet. Et helt sentralt ord som derimot brukes i hele perioden er "naturen".²⁶⁷ I den påfølgende kvalitative analysen tar jeg derfor utgangspunkt i hvordan bruken av dette ordet har endret seg siden 1888. Figur 9 gir et første overblikk over hvordan hyppigheten i bruken av disse fire ordene har variert over tid.²⁶⁸

Figur 9: Antall sider i referatene fra stortingforhandlinger mellom 1888 til 2000 hvor ordene "naturen", "forurensning", "naturvern" eller "miljøvern" ble brukt.



Figuren viser at det skjer markante endringer i bruken av alle disse ordene i etterkrigstiden og at det er stor grad av samvariasjon mellom dem. Hovedmønsteret som vi fant i analysen av antall saker fra saksfeltet i hovedregistrene (se figur 7 på side 216), er til dels gjenkjennbart. Særlig tydelig er økningen i hyppighet rundt 1970 og 1990. Den fallende tendensen i hvor hyppig disse ordene blir

²⁶⁵ I dette arbeidet har jeg altså kun inkludert de stenograferte referatene fra det som ble sagt i Stortinget. Det betyr at jeg har ekskludert dokumenter fra for eksempel lovbehandling (som frem til 2009 fant sted i Odelstinget og Lagtinget) eller saksforberedelser (Innstillinger og Stortingsmeldinger). Søket vil gi treff på sakens tittel dersom denne inneholder ordet det er søkt på. Siden sakens tittel gjentas som topptekest på hver side er det en feilkilde. Dette skjedde noen få ganger og slike treff er ekskludert.

²⁶⁶ Jeg oppgir her antall treff i det absolute antallet sider hvor et ord ble brukt. For perioden etter 1945 har jeg kontrollert for om hovedmønsteret endrer seg om jeg tar hensyn til den relative andelen sider med debatt i hver sesjon. Det endrer seg i svært liten grad.

²⁶⁷ På grunn av søkefunksjonens begrensninger (se note 268) måtte jeg velge en bestemt ordform. Valget av bestemt form entall (naturen) gir nesten bare treff på utsagn hvor meningsbetydningen viser til (ideer om) den fysiske naturen. Flertallsformer som "naturer" eller "naturene" gir ingen treff. Enkelte sammensatte varianter, som "naturverdier/ene", er også analysert (se hovedteksten). Ordet "natur" er problematisk å bruke siden det er en rekke uttrykk på norsk som involverer dette ordet, mange av disse er (interessant nok) metaforer for det som er naturlig. Eksempelvis "sakens natur", "menneskets natur" og "tingenes natur".

²⁶⁸ Tallmaterialet for Figur 9 er laget ved hjelp av søkefunksjonen på nettsidene til Nasjonalbiblioteket (www.nb.no) hvor stortingforhandlingene er digitalisert og lagt ut i fulltekst. Nettsiden har en søkefunksjon hvor antall sider med treff på søkeordet i en publikasjon blir angitt. Dette er en enkel søkefunksjon med flere begrensninger. For det første gir funksjonen kun treff i hele ord. Søkefunksjonen skiller ikke mellom liten og stor bokstav, men utover det er det kun ord som er skrevet nøyaktig slik som angitt i figuren som er inkludert. Det betyr at varianter av ordene (slik som naturvernere, naturvernet) ikke er inkludert. Jeg har valgt å ikke inkludere ulike ordformer, fordi det i praksis ville ført til at den samme siden da kunne ha blitt telt flere ganger. For det andre er det kun treff i referatene fra stortingssalen som er inkludert. Referatene fra lovbehandling i Odelsting og Lagting er ekskludert. Stortingreferatene er publisert som bind 7a, 7b, etc. for den perioden som er inkludert her. Det er mulig å søke i kun disse referatene, ved å angi "#del7" etter søkeordet. Et treff representerer derfor at dette ordet blir brukt av en stortingrepresentant.

brukt fra 1990 til 2000 er et interessant avvik, siden antall saker tilknyttet saksfeltet fortsatte å øke etter 1990. Dette kan tolkes som at det etter 1990 er *andre ord* som blir brukt når Stortinget behandler saker tilknyttet "Natur- og miljøvern" i hovedregistrene. En annen interessant utvikling, som kan være en del av den samme endringen, er den relative reduksjonen i bruken av ordet "Naturvern". Særlig fra slutten av 1980-tallet synker bruken av dette ordet samtidig som det er økende hyppighet for alle de andre ordene. Jeg skal komme tilbake til tolkningen av denne utviklingen.

I første omgang vil jeg rette oppmerksomheten mot bruken av ordet "naturen" i perioden før de andre ordene regelmessig blir tatt i bruk i etterkrigstiden. Hva slags mening ble lagt i ordet "naturen" i årene før man snakket om forurensing og naturvern? Hvilke endringer skjer eventuelt i meningsbetydningen til ordet "naturen" i denne perioden?

Disse spørsmålene krever en kvalitativ og fortolkende analyse av hvordan meningsbetydningen har endret seg over dette tidsrommet. Det som er av interesse er endringer som det er rimelig å anta skjer over lengre tidsrom. For ordet "naturen" er det under 20 treff i alle enkeltseksjonene før 1958. Jeg har derfor analysert bruken av ordet "naturen" i minst hver femte sesjon fra 1888 frem til og med 1963. Fra 1888 til 1963 inkluderte jeg ekstra sesjoner dersom den sesjonen som skulle blitt analysert hadde få tilfeller i bruken av ordet. Fra 1965 til 2000 øker hyppighetene og hver femte sesjon ble analysert.²⁶⁹ I de sesjonene som ble inkludert, analyserte jeg alle treff på ordet. Selv om det er svært mange sider med referat fra stortingsforhandlinger (ca. 213.000 sider fra 1945 til 2001), tillater denne fremgangsmåten en systematisk utforskning av en ganske stor andel (mer enn 1/5) av alle gangene ordet "naturen" er blitt brukt.²⁷⁰ For å forstå sammenhengen ordet blir brukt i, er denne analysen basert på jeg har lest debatten før og etter hvert treff på ordet "naturen". I dette arbeidet har jeg også identifisert andre ord som regelmessig brukes sammen med "naturen", samt at jeg for perioden etter 1945 systematisk har utforsket hvordan bruken av de andre emneordene endrer seg.

Analysen må forstås som en fordypning av de tidligere analysekapitlene og diskusjonen så langt i dette kapittelet. Det jeg særlig er interessert i å forstå er hvordan det å refererer til "naturen" inngår som en del av et argument om politisk handling og hvordan dette endrer seg over tid. Analysen så langt gjør at det er rimelig å forvente at naturen blir et politisk objekt på en ny måte etter 1945. Men dette er altså en betydelig utvidelse i tid (tilbake til 1888) og basert på en utvalgsstrategi hvor jeg ville inkludere alle treff på ordet "naturen" i Stortinget for å kunne fange opp variasjon i bruk. Analysen er dermed utfyllende ved at den kan fange opp aspekter som har vært mindre synlige i de spesifikke sakene om petroleum og røykskader som er analysert så langt, og den vil slik gi en bredere empirisk forankring av funnene fra disse analysene.

Kvalitativ analyse av hvordan meningsbetydningen til ordet "naturen" har endret seg over tid

I den eldste delen av materialet, frem til om lag mellomkrigsårene, brukes ordet "naturen" som hovedregel i betydningen av at noe er naturlig fordi det er bestemt av naturen. Ordet kan derfor brukes for å begrunne hva man bør gjøre, for eksempel hvor jernbanen mellom Bergen og Oslo skal gå eller hvor det bør anlegges en havn:

1894: Her har naturen selv anvist retningen for Jernbanen (S.tid.1894:285; om bygging av Bergensbanen).

1925: Det er for galt at [vi ikke anlegger en havn] her hvor naturen har dannet en så stor og prektig havn hvor man nærsagt ikke behøver fortøining (S.tid.1925:1703; om budsjettet til Havnevesenet).

²⁶⁹ Oversikt over sesjoner som er analysert er gitt i appendiks I, kap.6 del B.

²⁷⁰ Dette er muliggjort gjennom internettløsningen til nasjonalbiblioteket. Her er det lagt til rette for en visning av teksten som gjør at man enkelt kan lese den og bevege seg mellom treff i teksten. Analysen er således basert på at jeg systematisk har analysert hvert enkelt treff, klassifisert hvordan ordet er blitt brukt og så brukt dette som et utgangspunkt for å identifisere endringer over tid.

Natur brukes også for å betegne det som er naturlig i mer overført betydning: "Det er så at der er en ebbe[lavt tidevann] og flo i det økonomiske liv som der er i naturen, og for øieblikket er der ebbe" (S.tid.1925:284; frontaledebatt). Eller for å betegne menneskenaturen:

1930: Barn med dårlig arv er av naturen belastet. De er en fare for sine omgivelser, naturen har selv stemplet dem med negative anlegg. (S.tid. 1930:541; om bevilgning til skolehjem for forsømte barn.)

Den typiske bruken av ordet "naturen" er altså at det brukes for å argumentere for det som er naturlig å gjøre. Det å utnytte naturen, spille på lag med den, er fornuftig. Ordet blir også brukt regelmessig for å betegne livsmuligheter, eller muligheter for økonomisk profitt.

1904: [...] de store værdier, som ligger i vort land i form av udyrket jord og utnyttede malmleier, i det hele taget [...] støtte for at udnytte de rigdomme, som naturen selv har frembragt i vort land, og ikke slige forsøg paa at skabe rigdomme, hvor intet grundlag er. (S.tid.1904/05:2727; jordbruksdebatt)

1933: For Nore [ett vassdrag] er frå naturen si side eit sers billeg kraftverk (S.tid.1933:1645; debatt om levering av kraft fra Nore Kraftverk)

1950: Naturen har lagt det slik til rette for oss at me i elvar og vatn eig ei rikdomskjelde som danskane saknar (S.tid.1950:837; debatt om krafteksport)

Slike naturgitte betingelser kan også refereres til som et problem som man bør kompensere for gjennom politiske vedtak, for eksempel når avlinger slår feil: "No har naturen med stutt versel [varsel] påtvinga oss ein produksjonsmink i stor mælestokk" (S.tid.1933:2030; interpellasjon om bedring av lønnsomheten i jordbruket).

Det å bruke ordet for å betegne det som er naturlig, et materielt eller åndelig premiss for hva som er realiteten, kan man fremdeles finne i dag. De historiske utviklingstrekkene som jeg finner kan som hovedregel forstås som *temporale meningslag*. Det er ikke slik at man ikke lengre kan referere til natur som noe naturlig. Det er heller slik at mens dette er den dominerende meningsbetydningen til ordet i den eldste delen av materialet, er det andre meningsbetydninger som er mer fremtredende i senere perioder. En tidfesting av når de ulike meningsdimensjonene blir vanlige er indikert, men bør heller forstås som at nye meningsdimensjoner og meningslag ble tilført bruken av ordet "naturen" enn at de avløste hverandre. Heller enn en nøyaktig periodisering kjennetegnet av gjensidig utelukkende forståelser, kan dette forstås som gradvise og sammenfildrede endringer i begrepenes meningsbetydning (Se Jordheim 2012).

En dimensjon som blir mer fremtredende utover 1900-tallet er at variabiliteten i naturen blir diskutert som noe man skal gjøre noe med. Dette ser i første omgang ut til å gjelde jordbruks- og fiskeripolitikken.

1908: Jeg tror, at det ogsaa maa kunne lykkes at hjelpe paa naturen paa saltvandsfiskens omraade, men det er jo meget vanskelig. (S.tid.1908:1805; debatt om fiskeriene, og ideen om å ta vare på gytemoden storfisk for å øke fiskebestanden)

1927: Og det er vi små menneskemaurer som skal avlure naturen dens hemmeligheter. Vinner vi dette spiller – ja så går det. (S.tid.1927:1364; debatt om Kongsberg sølvverk og bergverksdrift)

Her er det altså snakk om en natur som kan påvirkes av menneskelig valg, vi kan hjelpe den på vei og finne dens hemmeligheter. Særlig etter 1925 finner jeg også bruk av ordet "naturen" i sammenhenger hvor man diskuterer hvordan samfunnet kan *motvirke* endring i natur eller føre en politikk som aktivt motvirker de naturgitte forhold. Implisitt eller eksplisitt er da *ikke* naturen en politisk handlingsbetingelse, også en uønsket tilstand i naturen kan brukes som begrunnelse for politiske tiltak. Et eksempel på dette er at man snakker om at naturen har endret seg, naturen er ikke engang var, slik som i dette innlegget om jordbrukspolitikken:

1930: [...]det som naturen gav en nydyrkingsmann i gamle dager, det gir ikke naturen nu lenger. Vi har ingen dalfører nu hvor der er fullt av vilt og hvor fiskevannene så å si er fulle av fisk.[...] Derfor er det helt naturlig og helt på sin plass, når disse naturbetingelser ikke lenger er til stede, at samfundet, hvis

man skal få jorden opdyrket slik at landbefolkningen til enhver tid kan finne sin ernæring ved landbruket, må bli den som erstatter det som naturen gav for et par menneskealdrer tilbake. (S.tid.1930:798-799; om bureising og jorddyrking, Andreas Johan Hagerup Hansen Moan fra Arbeiderpartiet)

Det skjer altså en overgang fra at naturen er naturlig, til at naturen er noe som aktivt kan endres og modifiseres. Særlig etter andre verdenskrig blir det tydelig at politiske prosjekter kan begrunnes med at de "bekjemper" de hindringene som naturen har definert. En ønskelig politikk for å bygge et moderne Norge er da ofte omtalt som antydning i dette sitatet:

1955: Staten må sørge for at Norge ikke blir karakterisert som "et underutviklet land" når det gjelder veier, selv om statens veibygging i vårt land begynte 100 år senere enn i andre land, og selv om vi har større hindringer i naturen og større omkostninger ved utbyggingen. (S.tid.1955:993; budsjettdebatt)

Endringen i bruk av ordet natur ser altså ut til å være tett innvevd i den teknologiske utviklingen, til nye teknikker for å utnytte naturressurser. Dette blir imidlertid ikke omtalt som naturressurser (som brukes første gang i 1972), men som hovedregel "naturherligheter" (brukes første gang i 1910). Ikke minst er "naturherligheter" et sentralt begrep i diskusjonen om en konsesjonsordning for vannkraft (hjemfallsretten) som finner sted fra 1910 og utover. I disse debattene brukes etter hvert også begrepet "naturverdier" regelmessig.

Naturverdier er et interessant ord, både siden det viser til "naturens verdi" og fordi det blir brukt i en lengre periode (første gang i 1925, fremdeles i bruk). Ordet blir ikke brukt hyppig og jeg har derfor undersøkt alle forekomster av det i perioden frem til sesjonen 1971/72.²⁷¹ Frem til 1945 blir ordet utelukkende brukt for å betegne en (potensiell) økonomiske verdi eller et potensial for arbeidsplasser. Dette er tydelig i debattene om hjemfallsretten på 1920-tallet: "(...) utlandet og utenlandsk kapital [har] litt etter litt slått og slår under sig de store naturverdier her i landet".²⁷² "Nei, dessverre, Stortinget har ikke lenger noget å innvende mot at vårt lands naturverdier ledd for ledd selges til utlandet [...]".²⁷³ Begrepet naturverdier brukes også i generelle debatter om landets økonomiske utvikling.

1925: Hovedårsaken [til en rekke problemer] er den feilaktige økonomiske og sociale politikk som er ført i vårt land gjennom lange tider [...]. Og store utviklingsmuligheter, store naturverdier som kunde vært utnyttet til landets fremgang og gagn, ligger brakk (S.tid.1925:265; trontale og finansdebatt, innlegg fra Gabriel Endresen Moseid, Bondepartiet)²⁷⁴

Forståelsen av naturens verdi som økonomisk er også forankret i hvordan konflikter fra forurensning kunne kompenseres økonomisk, slik naboloven av 1887 ga grunnlag for (jf. diskusjon i kap.4). Også de få tilfellene av bruken av ordet "forurensning" før 1945 støtter en slik forståelse.²⁷⁵ Disse sakene dreier seg hovedsakelig om forurensning fra industri til vassdrag eller fjorder som særlig skadet det økonomisk betydningsfulle laksefisket. Problemet i disse sakene er ikke skade på naturen. Spørsmålet er heller om den økonomiske kompensasjonen er tilstrekkelig, og at det i enkelte tilfeller er lite

²⁷¹ Avgrensingen skyldes at bruken av ordet øker betydelig etter dette. Liste over analyserte treff i Stortingstidende er gitt i appendiks I, kap.6 del B.

²⁷² S.tid.1925:2543; debatt om regulering av Bygdin og Tessevann og Osensjøen

²⁷³ S.tid.1929:1229; debatt om tillatelse til erverv av vannfall tilhørende Meraker Bruk

²⁷⁴ Tilsvarende innlegg fra samme representant 10 år senere: "(argumenterer for) likeverdige arbeidsfortjeneste for likeverdige arbeide, uansett om arbeidet utføres i jordbruk, skogbruk, under fiske eller i industri, handel og administrasjon. [...] Hele folket blir i stand til å utnytte de store naturverdier og utviklingsmuligheter som ennå ikke er tatt i bruk" (S.tid.1939:153; Trontale og finansdebatt, innlegg fra Gabriel Endresen Moseid, Bondepartiet).

²⁷⁵ Her har jeg også undersøkt om andre formuleringer blir brukt. Jeg har søkt på "forurense", "forurenser", "forurenset", "smog", "røyk", "giftig", "utslipp", "slippe ut", uten å finne saker som belyser andre dimensjoner enn de som blir beskrevet. Ordet "forurensning" brukes for øvrig kun ni ganger frem til 1945: S.tid.1888:853; S.tid.1895:1927; S.tid.1908:574-75; S.tid.1913:413; S.tid.1915:633; S.tid.1921:760; S.tid.1931:1946; S.tid.1939:309; S.tid.1945/46:1718.

ønskelig at industri kommer i en konflikt med en annen næring.²⁷⁶ Debattene følger altså den grunnformen som røykskadesaken hadde i sin spede begynnelse (jf. kapittel 4).²⁷⁷

Utviklingen frem til omlag 1955 kan altså oppsummeres slik: Naturen er en "naturlig" størrelse som setter rammer for kollektiv handling. Språklig sett refererer ordet "naturen" som hovedregel i denne perioden til en størrelse som er robust og uforanderlig. Utover 1900 brukes imidlertid ordet også i den betydningen at naturen kan modifiseres og forbedres på ulike måte. Med teknologi og vitenskapelig innsikt kan vi hjelpe den på vei. Naturens verdi er i denne perioden først og fremst materiell og monetær, den er et grunnlag for profitt og arbeidsplasser. Enkelte særinteresser i/for naturen kan gi grunnlag for å verne spesielle naturherligheter (jf. naturvernloven av 1910). Det er et problem om naturen ikke utnyttes effektivt, og det er et statlig ansvar å sørge for en rasjonell utnyttelse av "naturen". Skade på natur kan kompenseres økonomisk.

Som illustrert i figur 9 er det i etterkrigstiden en ganske tett sammenheng mellom hvor hyppig ordene "naturen" og "forurensing" brukes. Dette illustrerer en viktig og "opplagt" endring. I etterkrigstiden refererer ordet "naturen" i økende grad til menneskelig påvirkning på ulike natur-entiteter. Det generelle inntrykket er at dette skjer i en rekke debatter om virkningene av industrialiseringen av Norge, hvorav røykskadesaken er en av de mer fremtredende. I disse debattene gis ordet "naturen" en ny meningsdimensjon. Ordet viser i mindre grad til en fysisk størrelse som kan definere hva som er naturlig å gjøre, og som man kanskje kan modifisere eller hjelpe på vei for å få en mer effektiv utnyttelse av naturverdier. Den nye meningsdimensjon kan karakteriseres som en, i hovedregel implisitt, *løsrivelse fra naturen*. At det skjer en slik løsrivelse blir i seg selv gjenstand for debatt, men blir ofte også forstått som en positiv eller nødvendig utvikling, som et uttrykk for vellykket modernisering av Norge. I den fremstillingen får også begrepet "naturen" ny meningsdimensjon.

1947: Menneskene har etter hvert gjennom vitenskapelig og tekniske framsteg klart å fri seg fra naturkreftenes voldsherredømme. De har klart å sprengte de bånd som naturen har lagt om menneskenes liv. (S.tid.1947:1797 – debatt om nasjonalbudsjettet)

Naturen blir her omtalt som en størrelse som er *utenfor* samfunnet, og som et radikalt modifiserbart objekt som politikken handler i forhold til. Mer vanlig i de treffene jeg får er det at denne løsrivelsen viser seg ved at av ordet "naturen" brukes i tilknytning til en rekke nye formuleringer og vendinger som først dukker opp i etterkrigstiden: Vi må "verne naturen vår"²⁷⁸, man kan "nyte naturen på sine reiser i fritiden"²⁷⁹, fordi man kan "dra ut i naturen"²⁸⁰, og det kan fremmes forslag om "en landsplan for renhold av naturen"²⁸¹ for å bare gi noen få eksempler fra høsten 1963. Å bruke ordet "naturen" på denne måten, som et modifiserbart objekt som kan formes, vernes, hjelpes, o.l. – gjør at naturen inngår i andre relasjoner enn når primært naturen omtales som en handlingsbetingelse og som noe naturlig. Begrepet "naturvern" som tas i bruk i etterkrigstiden er knyttet til denne endringen. Natur er her en til dels sårbar størrelse som samfunnet skal ta ansvar for og ta vare på. At vi kan omforme naturen tas for gitt, poenget er at samfunnet bør være forsiktig med å omforme for mye. Her er det svært mange eksempler, følgende sitater illustrerer noe av variasjonen i de ulike typer saker hvor dette gjøres relevant:

1957: Med god planlegging kan det gjerast mykje for å ta vare på terrenget og naturen omkring eit slikt industrianlegg (S.tid.1957:731 – om bygging av oljeraffineri i Norge)

²⁷⁶ Dette sies en rekke ganger helt eksplisitt, se for eksempel S.tid.1913:410-413 og utlegningen i St.prp nr. 1 (1908):11-13.

²⁷⁷ Behovet for dette, og sterkere regulering av forurensing ble også diskutert tidlig på 1900-tallet, se referanser i forrige note. Vedtak om at en egen kommisjon skulle utrede spørsmålet ble først vedtatt i 1939 (S.tid.1939:309). På grunn av 2.verdenskrig ble kommisjonen først satt i arbeid i 1945 (S.tid.1945/46:1718).

²⁷⁸ S.tid.1963/64:60

²⁷⁹ S.tid.1963/64:618

²⁸⁰ S.tid.1963/64:793

²⁸¹ S.tid.1963/64:1890

1965: (...) i de senere år er (det) blitt påvist et tiltagende og meget foruroligende innhold av kvikksølv i naturen og en rekke næringsmidler (S.tid.1965/66:3582, Begrunnet spørsmål om kvikksølvbeising av korn m.v.)

1970: engangsemballasje (...) forurenses naturen (S.tid.1970/71:2455 – opprettelse av et fond for markeds- og distribusjonsforskning)

1970: Det bør nyttes til utbedring av sår i naturen som er oppstått i forbindelse med veibyggingen (S.tid.1970/71:2684 – interpellasjon om å sikre Oslo-marka for friluftsliv og rekreasjon)

I perioden etter 1945 får også ordet "naturverdier" flere meningsdimensjoner. Det brukes fremdeles noen ganger om naturens potensielle økonomiske verdi, men mer typisk er at det brukes om en rekke andre størrelser som også kan være verdifulle. Første gang dette gjøres helt eksplisitt er i en interpellasjon om naturvern i 1958. Motivet for interpellasjonen er at naturvern handler om å "å ta vare på våre naturverdier, til helse og glede for vår nasjon" (S.tid.1958:2890). Begrepet blir ofte brukt i den *motsatte* betydningen av den det hadde før 1945, det vil si at "naturverdier" referer til de verdiene i naturen som nettopp *ikke* er økonomiske: "det er klart at det går ikke an å sammenlikne på noen som helst slags eksakt måte naturverdier og økonomiske verdier".²⁸²

Det skjer altså et markant skifte i hvilke meningsbetydning "naturverdier" kan ha. Ofte er det ikke spesifisert eller gjort eksplisitt hvilken verdi naturen har og hvorfor den er verdifull. En type bruk som blir vanlig er at begrepet "naturverdier" bare brukes som et antonym for, eller i opposisjon til, økonomiske verdier. Andre ganger vises det mer eksplisitt til andre verdifulle størrelser, og her er det betydelig variasjon: Oslofjorden er en stor naturverdi fordi den er en *rekreasjonskilde* for 1 ½ millioner mennesker.²⁸³ Vassdrag kan *gi allmenheten så mye glede og skjønnhet* at de er mer verdi i fri tilstand enn i rørgater.²⁸⁴ Å verne naturen skaper *trivsel*.²⁸⁵ Jordbruk, god matjord og jordvern er eksempler på naturverdier som ikke kan måles i økonomisk verdi, fordi de gjør oss selvforsynt med *mat*.²⁸⁶ Fellestrekket i denne bruken av "naturverdier" synes å være at naturen har en verdi som ofte er ikke-materiell og ikke-monetær.

Perioden når saksfeltet "natur og miljøvern" blir etablert er altså karakterisert ved at naturen blir et politisk objekt på mange nye måter. Samfunnet har ressurser til å radikalt modifisere naturen, naturen er potensielt sårbar og et mangfold av også ikke-økonomiske naturverdier kan ødelegges. Disse sakene ser derfor også ut til å handle om samme typen temporalisering av fremtidens natur som jeg fant i røykskadesaken. Det som etterspørres er en politisk kontroll over fremtidens natur, og begrepet naturvern handler blant annet om at den etablerte logikken – økonomisk kompensasjon etter at skade har funnet sted – ansees som utilstrekkelig.

Mens "Naturvern" brukes første gang i en stortingsdebatt i 1955²⁸⁷, brukes "Miljøvern" første gang i 1968. Som vi så i figur 9 er det fra rundt 1986 ikke lengre samvariasjon mellom hyppigheten i bruken av ordene "naturvern" versus "miljøvern", "naturen" og "forurensning". Nyansene i meningsforskjellene mellom "naturvern" og "miljøvern" er viktig for å forstå denne utviklingen, og den henger tett sammen med hva slags problemforståelse som jeg finner i stortingsforhandlingene.

Vern av natur handler om å beskytte en størrelse som er utenfor samfunnet, det er naturen "der ute" som skal beskyttes mot oss. Bruken av ordet "miljøvern" impliserer en meningsdimensjon som i større

²⁸² S.tid.1959/60:3477 – debatt om Årdal og Sunndal Verk skal regulere Fortun-Grandfastavassdragene.

²⁸³ S.tid.1969/70:417

²⁸⁴ S.tid.1959/1960:3173

²⁸⁵ S.tid.1964/65:4379

²⁸⁶ S.tid.1969/70:203, samt 1971/72:152, 163

²⁸⁷ Som påpekt i analysen av hovedregistrene brukes ordet noen få ganger i forbindelse med revidert Naturvernlov i 1953 og 1954, men dette skjer kun i forbindelse med lovbehandlingen i Odelstinget.

grad vektlegger at dette handler om *samfunnets* miljø. Problemet er således også at forurensing ødelegger vårt eget miljø, og ikke "bare" en natur som er utenfor samfunnet. Miljøvern handler derfor om å verne vårt eget livsmiljø, og dermed oss selv: "Miljøvern er menneskevern og livsvern".²⁸⁸ Bruken av ordet "forurensning" gjenspeiler etter hvert også denne dimensjonen, sitater fra 1969-1972: "det foreligger en økende trussel mot det menneskelige miljø som følge av de moderne industrisamfunns rovdrift på ressurser og på grunn av forurensning av luft, vann og jord".²⁸⁹ "[V]i [kan] risikere at de kommende generasjoner går til grunne i forurensning og skitt[...] – Det er ikke tale om pessimisme og svartsyn, men om vitenskapelige fakta som foreligger".²⁹⁰ "[V]i må alle være enige om at det er en livsbetingelse for oss å unngå ytterligere forurensning av luft og vann".²⁹¹ Et annet aspekt som underbygger dette poenget er at forurensningen blir hevdet å være helsefarlig, redusere trivsel, og slik sett ikke bare handler om å verne naturen. En rekke ord og vendinger som kan knyttes til det nære samspillet mellom det naturgitte og menneskeskapte, brukes for øvrig for første gang (årstall i parentes) i Stortinget i den perioden hvor begrepet miljøvern tas i bruk, eksempelvis: Naturmiljø (1966), miljøhensyn og miljøproblem (1968), miljøkrise og miljøødeleggelse (1971), miljøvennlig (1972).

Hovedinntrykket er altså at begrepet "miljø" og "miljøvern" brukes om den naturen, eller formen for natur, som er relevant for mennesker. Meningsbetydningen til "miljø" er omgivelser, det som er rundt oss. Vi kan være del av et skolemiljø, og vi kan vurdere arbeidsmiljøet. Så mens "naturvern" impliserer naturen som en størrelse som er utenfor samfunnet, blir dette skillet mindre tydelig når forurensning også handler om å ta vare på vårt eget miljø. Denne vendingen kan forstås som en økt vektlegging av naturens sosiale og samfunnsmessige betydning og kan således være betydningsfull for hvordan og hvorfor natur verdsettes. Det å gjøre natur menneskelig relevant kan overordnet sett betraktes som en prosess av den typen som Sörlin og Warde (2009) har definert som "environing".

Environing is what people do when they transform nature into environment. Tilling, sowing, cleansing, burning, heating, smelting, logging and herding are all forms of environing. There is something serendipitous about environing; it is often what we do while we're busy doing other things. Human agency is certainly there, but the human agent is rarely intentionally focusing on creating environment as a particular outcome of the activity. [...] In other words, the environment is the extension of the social into nature, because problems belong only in the social, never in the natural. Problems are human inventions and are outcomes of social negotiation and are framed for solutions. The environment is nature made social, and indeed sometimes created as a solution to problems felt in societies. (Sörlin 2013:16)

Environing er således langt fra noe nytt. Landbruk, fiske eller jakt er eksempler på "environing". I landbruket blir landet (naturen) kultivert, brukt til et menneskelig formål. På norsk er uttrykket "kulturlandskap" et godt eksempel på dette spennet mellom natur og miljø (brukt i Stortingsdebatter første gang i 1962). Det peker mot et landskap, en form for natur, som er formet av mennesker over tid, som hovedregel gjennom landbruk.²⁹²

²⁸⁸ S.tid.1990/91:1495; budsjettdebatt.

²⁸⁹ S.tid.1971/72:3256; debatt om tilknytning til De Europeiske Felleskap.

²⁹⁰ S.tid.1970/71:1903; interpellasjon om internasjonale om effektive tiltak mot giftutslipp og annen forurensning og skadevirkning av oljeboring i havområdene

²⁹¹ S.tid.1969/70:1760; debatt om markedstilknytningen til Europa.

²⁹² Nettutgaven av Store norske leksikon uttrykker det slik: "Kulturlandskap, landskap som helt eller delvis er blitt omformet fra den opprinnelige naturtilstand på grunn av menneskers virksomhet. [...] Kulturlandskap omfatter områder med sterkt vekslende grad av menneskelig påvirkning, fra naturnære kulturlandskap med beitemark og utslåtter til fulldyrkede jordbrukslandskap og industrilandskap helt dominert av byggverk og teknologi" (Bruun 2012). Definisjonen gjør skillet mellom natur og kultur flytende, natur kan i større eller mindre grad omformes til kultur gjennom menneskers virksomhet. Kulturlandskap kan således være "naturnære" eller "helt dominert" av mennesker. Fremstillingen gjør det nærliggende å forstå dette som et kontinuum. Samtidig er formuleringen noe tvetydig når det gjelder ytterpunktene, formuleringen om "opprinnelig naturtilstand" ser ut til å implisere at det finnes "ren" natur". Og tilsvarende "industrilandskap" som "bare" er ... [fotnoten fortsetter på neste side]

Det som det er snakk om her er imidlertid ikke bare en envirning som en lokal og stedsspesifikk praksis, men en envirning av relasjonen til "hele naturen", og i den forstand transformerer det Naturen til miljø (Sörlin 2013; Warde og Sörlin 2009, 2015). Sammenlignet med de eldste debattene, hvor naturen var naturlig, er det slående hvordan man særlig etter 1970 bruker ordet om en størrelse som skal forvaltes. Den naturen man da ser ut til å snakke om, er ikke en spesifikk resipient eller et lokalt sted, men hele natur-systemet. Nye ord som tas i bruk er blant annet "økologisk" (1969), "økosystem" og "økologisk katastrofe" (1972).

1970: Menneskehetens disponering av naturen og dens rikdommer er ofte foretatt sett ut fra snevre nærings- og gruppeinteresser uten at en samlet global vurdering av årsak og virkning har foreligget. (S.tid.1970/71:1896, interpellasjon om internasjonale om effektive tiltak mot giftutslipp og annen forurensing og skadevirkning av oljeboring i havområdene, Kåre Rønning)

1975: Menneskene har skapt forstyrrelser i naturen. Hittil er disse i stor grad reparert av naturen sjøl. Men vi kan i dag ane at de inngrep som nå skjer, ikke kan fortsette i lengden. Men vi har for liten kunnskap om dette. (S.tid.1975/76:2819, behandling av Stortingsmelding om Naturressurser og økonomisk utvikling)

1975: (...) rike land er i klar kollisjonskurs med den økologiske balansen i naturen (S.tid.1975/76:2819, samme som over)

1975: Bedre kunnskaper om sammenhengen i naturen og mer presise beregninger av hva vi har av naturressurser, har gjort det klart at vi i fremtiden vil måtte arbeide innenfor bestemte rammer – selv om det i dag kan være tvil om hvor rammene skal trekkes (S.tid.1975/76:2836, samme som over)

1980: Naturen skal forvaltes. Det vil si, den skal omgås og brukes på en måte som sikrer det fysiske grunnlaget for ettertidsgenerasjoner (S.tid.1980/81:503, om verneplan for vassdrag)

Her er det altså snakk om at naturen er et system som skal forvaltes. Den videre bruken av ordet "naturen" peker mot at dette perspektivet blir etablert som helt sentralt fra rundt 1985:

1985: Ny økologisk innsikt har gjort det klart at dersom vi reduserer mangfaldet i naturen blir fridomen mindre for dei som kjem etter oss (S.tid.1985/86:145, Trontaledebatt)

1985: (...) en trussel mot jorda vi lever på, naturen og dens sinnrike system for resirkulering av det vi er mer avhengig av enn noe annet, nemlig ren luft, rent vann og et jordsmonn som inn i en uendelig framtid skal gi oss mat som det ikke er farlig å spise? (1985/86:3605, Verneplan for vassdrag)

1990: Naturen må bli en så fundamental verdi at våre egne barn vil meisle ut en politikk på naturens egne premisser, der politikken ikke er på kollisjonskurs med økologiske lover (S.tid.1990/91:1482, budsjettdebatt)

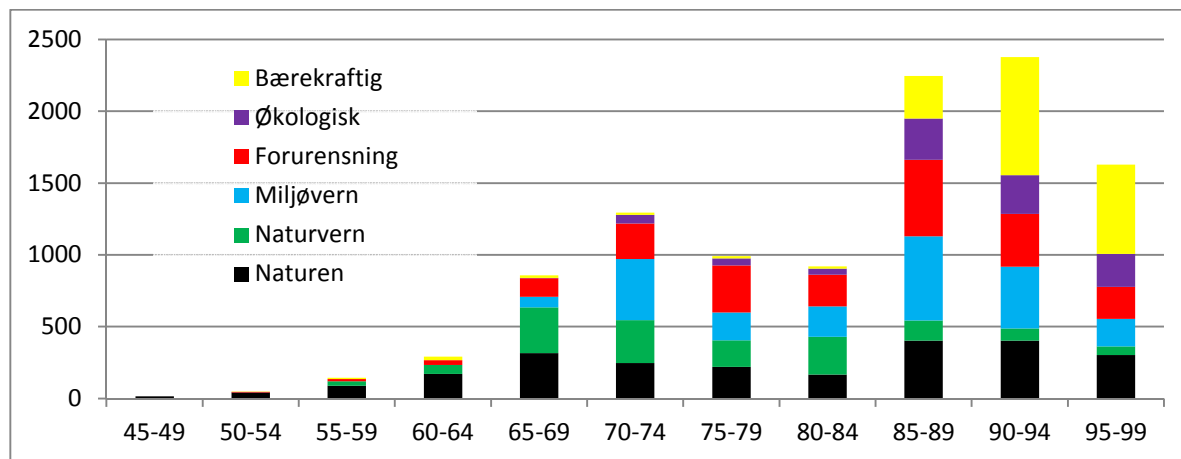
1990: Inngrep i naturen og i dei biologiske prosessane må gjerast på ein slik måte at det ikkje skaper utilsikta ubalanse i eit uhyre komplisert økosystem, ein balanse som kan øydeleggja livsgrunnlaget på jorda. (S.tid.1990/91:2945, miljøverndebatt)

1990: (...) naturen og dens mangfold er den grunnleggende forutsetning for menneskelig liv og virke. (S.tid.1990/91:2976, om skogbrukspolitikken)

Disse sitatene kan forstås som eksempler på en *historisk refortolkning* og problematisering av forholdet til naturen. De er eksempler på den typen konseptualisering som Koselleck beskrev i et tidligere sitat – "events only attain the status of history through the process of being conceptualized" (Koselleck 2011:20). Jeg skal komme nærmere inn på denne utviklingen i analysen av Stortingsdebattene fra slutten av 1980-tallet, hvor det ble tatt i bruk en apokalyptisk språkbruk knyttet til en rekke enkelthendelser (Eksempelvis Tsjernobyl-ulykken og Brundtlandrapporten) og etablert en kollektiv miljøpolitisk selv-kritikk.

Avslutningsvis i den kvalitative analysen av den parlamentariske begrepshistorikken vil jeg gjerne fremheve at det på slutten av 1980-tallet kommer inn en rekke nye ord og begreper, deriblant ordet "bærekraftig". Dette ordet er i sporadisk bruk på hele 1900-tallet. Det brukes for å betegne en sosial enhet (et gårdsbruk, en kommune, osv.) som er levedyktig, som regel i betydningen av at den økonomisk sett kan klare seg selv, er levedyktig fordi den er selvhjulpen. Dette endrer seg i 1986, da brukes begrepet om en bærekraftig utvikling slik det ble definert i rapporten fra Brundtlandkommisjonen, som blir diskutert mer inngående senere i kapittelet (WCED 1987). Sammen med "økologisk" er dette begrepet så sentralt i debattene på 1990-tallet at jeg har valgt å inkludere det i figur 10 under.

Figur 10: Antall sider i referatene fra stortingsforhandlinger i perioden 1945 til 1999 hvor disse ordene blir brukt (Se noter til figur 9 på side 221 for beskrivelse av datagrunnlag)



Som tidligere viser figuren antall sider i referatene fra Stortingssalen hvor et ord er blitt brukt, men disse er nå fordelt på femårsperioder mellom 1945 og 1999. Det er to hovedpoenger her. For det første viser figuren tydelig den markante endringen i bruken av ordene "økologisk" og "bærekraftig" etter 1985. Det andre hovedpoenget er at når vi inkluderer disse to ordene, så viser figur 10 (hyppighet i bruken av ord) grovt sett den samme utviklingen over tid som vi fant i analysen av antall saker i hovedregistrene (se figur 7, side 216). Det er rimelig å anta at det er en tett sammenheng mellom antall saker om miljø og naturvern som blir behandlet av Stortinget og hvor hyppig ord fra saksfeltet brukes. En god sammenheng mellom utviklingen i antall saker og utviklingen i antall emneord jeg har analysert meningsbetydningen til, kan brukes som et mål på at jeg har inkludert relevante emneord som blir brukt av Stortingrepresentantene.²⁹³ Det er særlig god sammenheng i hovedmønsteret mellom figur 7 og figur 10 frem til om lag 1990. Etter 1990 øker antall saker, mens antall ord som er inkludert i figur 10 synker noe. Basert på den rent kvalitative analysen av perioden etter 1990 synes det rimelig å anta at ord som refererer til klima og global oppvarming ville bidratt til enda bedre samsvar. Jeg har imidlertid valgt å kun diskutere klimaspørsmålet i neste kapittel.²⁹⁴

En mulig fortolkning er at denne analysen har avdekket temporaliteten til to delvis overlappende endringsprosesser. Den første prosessen er knyttet til *hvordan* natur blir gjort relevant for samfunnet

²⁹³ En potensiell feilkilde i den kvalitative analysen av meningsbetydningen til ordene som blir brukt er jo at bruken av akkurat disse emneordene har gjort at det er en gruppe med saker som omhandler bruken av "natur" som min utvalgsstrategi ikke har fanget opp. At hovedtrekkene i utviklingsmønsteret for antall saker og antall sider med referat sammenfaller er en indikasjon på at dette ikke er tilfelle.

²⁹⁴ For perioden etter 1945 har jeg også sjekket om variasjonen i antall sider referat pr. sesjon har betydning for mønsteret. Dette er ikke tilfelle, omregnet til den relative andelen sider med referat fra Stortingforhandlinger hvor disse ordene blir brukt blir mønsteret det samme. Omregnet til prosent er for øvrig ordet "bærekraftig" brukt i ca. 3,5 % av alle sider med referat fra stortingsforhandlingene i perioden 1990-1995. 300 sider i figuren tilsvarer rundt 1 % av alle sider med referat fra en periode.

og etablert som et saksfelt i etterkrigstiden. Denne prosessen er knyttet til en rekke utviklingstrekk som gjorde det mulig – og politisk nødvendig – å behandle tilstanden i naturen som et politisk ansvar. Nøyaktig hvilke utviklingstrekk dette var og hvordan de stod i forhold til hverandre er utenfor rammene av det som kan behandles her. Med utgangspunkt i datamaterialet jeg bygger på synes det likevel rimelig å si at de både er av teknologisk-, samfunnsmessig-, persepsjonsmessig- og politisk karakter. Det handler om utvikling av nye teknologier for å bruke og endre natur, sammenvevd med blant annet industrialiserings- og urbaniseringsprosesser. Og dette hadde betydning for erfaringen av naturen. "Naturen" ble i løpet av denne prosessen transformert fra å være det som var "naturlig" og som definerte rammene for menneskelig handling, til å bli et objekt for politisk handling. En sentral dimensjon ved denne transformasjonen er at tilstanden i naturen ikke lengre er naturlig, men blir noe som er et politisk ansvar. Denne prosessen kan vi si ble fullført i Norge, rundt 1970, når det var klart at miljøvern og naturvern ble et eget saksfelt med et eget departement.

Tabell 11: Oppsummering av de temporale meningslagene kartlagt i den historiske analysen 1888-2001

Tidsperiode	Hva slags politisk objekt?	Hvilken verdi har naturen for kollektivet?	Hva er problemet for kollektivet?	Hva slags politisk kontroll / mål?
(ukjent)	Naturen er en "naturlig" størrelse som setter rammer for kollektiv handling. Naturen er robust, uforanderlig.	Naturens verdi er materiell, grunnlag for profitt. Enkelte særinteresser i/for naturen kan gi grunnlag for å verne spesielle naturherligheter (jf. naturvernloven av 1910).	Det er lite fornuftig å føre en politikk som strider mot naturen.	Kompensasjon for skade, grenser for skade på andre samfunnsinteresser (jf. Naboloven av 1887).
≈ 1900	Naturen er robust, men kan modifiseres og forbedres på ulike måte. Med teknologi og vitenskapelig innsikt kan den hjelpes på vei.	Som før.	Problemet er også å ikke utnytte naturen effektivt, å overlate naturressurser til andre.	Staten bør iverksette eller støtte fornuftig modifisering av natur. Skade på natur kompenseres som før.
≈ 1955	Samfunnet har ressurser til å overvinne eller radikalt modifisere naturen. Naturen (noen natur-entiteter) er potensielt sårbar og kan ødelegges (Naturvern).	Naturens verdi er mangfoldig (og uavklart). Naturvern er også nødvendig for fortsatt modernisering og økonomisk vekst (jf. kap.4). Vern av verdifulle naturentiteter er et politisk ansvar.	Problemet er også at natur-entiteter kan modifiseres, og i den prosessen ødelegges. Uønsket ødeleggelse (forurensning) av naturverdier må unngås. Vi må få kontroll over fremtidens natur.	Kompensasjon i ettertid er utilstrekkelig. Reduksjon av naturverdier må være planlagt, skal kun skje etter konsesjon. Politiske valg må balansere mellom de ulike former for naturverdi og ta nødvendig hensyn til de som er ikke-økonomiske. Legitim politikk må være naturvennlig.
≈ 1970	Når vi modifiserer naturen påvirker vi vårt miljø. Vi er i ferd med å ødelegge dette miljøet på grunn av forurensning. Vern av naturen handler derfor om å verne vårt eget livsmiljø og oss selv (Miljøvern).	Naturen har også nasjonal verdi (jf. Naturvernloven av 1970). En særlig viktig grunn er at naturtilstanden er med å definere vårt livsmiljø. Begrepet miljøvern viser til denne dimensjonen.	Problemet er også at vi er i ferd med å ødelegge vårt miljø. Vi må få kontroll over virkningene på fremtidens miljø.	Utslipp til "naturen" må reduseres for å få et bedre miljø. Vi må få bedre kontroll med forurensning, behov for sentral forvaltning over miljøet (og internasjonalt samarbeid). Legitim politikk er miljøvennlig.
≈ 1990	Naturen er et globalt produksjonssystem som vi påvirker. Vi må kontrollere vår påvirkning på dette systemet på en slik måte at vi ikke ødelegger vårt livsgrunnlag (Økosystemer).	Naturen har verdi på mange måter, men økosystemet har en essensiell verdi for mennesker. Å ta vare på naturens produksjonssystem (økosystemet) er til felleskapets beste - i dag og i fremtiden (jf. Grunnlovens §110b fra 1992).	Problemet er også at vi er i ferd med å ødelegge økosystemet, vi trenger "bærekraftig utvikling" for å ikke ødelegge vårt eksistensgrunnlag. Ødeleggelse av livsnødvendige økosystemtjenester kan ikke tillates.	Vi må få kontroll over virkningene på økosystemet, slik at vi kontrollerer tilstanden i økosystemet i dag og for evig fremtid (økosystemeffekter). Vi må få bedre kontroll med slike miljøskader. Legitim politikk er bærekraftig, den kan fortsette til evig tid uten å ødelegge økosystemet.

Parallelt med denne transformasjonen skjer det en annen prosess, det skjer endringer i *hvorfor* naturen er relevant, hvorfor naturen er viktig og verdifull. Også denne endringen er gradvis og har en lang historie. Hovedtrekkene i de temporale meningslagene som er avdekket i analysen er at naturen for det første var relevant og verdifull som en naturherlighet, en økonomisk ressurs. Dette ser ut til å i utgangspunktet være en predefinert størrelse, en størrelse som ikke kunne bli påvirket.

Meningsbetydningen i det eldste materialet jeg har undersøkt var at naturherlighetene fungerte som en slags grunnrente (et begrep som ikke brukes i Stortingsforhandlinger). Fra rundt 1900, men særlig utover i mellomkrigstiden blir natur forstått som en størrelse som prinsipielt sett kunne modifiseres etter ønske, dette gir mulighet for øke "avkastningen" naturen kunne gi. Fra etterkrigstiden og særlig fra 1960-tallet, blir naturens potensielle verdi forstått som mer mangfoldig. Naturens verdi er ikke bare materiell, ikke minst fordi tilstanden i naturen blir forstått som potensielt sårbar for menneskelig påvirkning. Opplevelsene av en ødelagt natur og de mangfoldige virkningene på samfunnets miljø og omgivelser, leder fra om lag 1970 til ny meningsdimensjon: naturen blir forstått som relevant for vårt eget livsmiljø. Her er det en ganske tydelig overgang i siste del av 1980-tallet hvor begrepene "bærekraftig" og "økologisk" blir sentrale for å betegne hvordan relasjonene til natur bør forstås. Det er ansvaret for hele naturen – for det økologiske systemet – som ser ut til å være det som er verdifullt og som man skal ta ansvar for. Tabell 11 gir en oppsummering av den analysen jeg har gjort her, også koblet til funn fra tidligere analysekapitler. Særlig den nederste raden vil bli utdypet og utforsket i neste del. Den er også en del av grunnlaget for forslaget om en antroposentrisk-økologisk orden som legges frem på slutten av kapittelet.

Jeg startet denne empiriske analysen ved å påpeke at det i registrene for Stortinget både blir flere saker som klassifiseres som å handle om "natur" eller "miljø", og at bruken av begrepet "miljø" i økende grad ser ut til å bli brukt fremfor "natur". Den diskusjonen vi nå har hatt gir et klarere bilde av meningsinnholdet i begreper som "natur", "miljø", "naturvern" eller "miljøvern" – og den historiske utviklingen de har hatt.

Alle de tidligere analysene av hvordan natur gjøres politisk relevant kan således forstås som eksempler på "environing" prosesser. Det vi også har sett i disse analysene er hvordan det å gjøre natur relevant for kollektive beslutningsprosesser bygger på at det er noe i – la oss kalle det naturmiljøet – som skal bevares eller beskyttes. For eksempel så vi i diskusjonen om røykskadesaken at saken ble gjort viktig fordi målinger av fluorkonsentrasjonen i gress-strå viste at aluminiumsproduksjonen medførte utslipp som gjorde at kuene ble syke, skogen døde, som skadet *bøndernes* inntektsgrunnlag. Vi kan si at det som skjer da er at tilstanden i gress-stråene blir en del av miljøet, det å verne dem blir miljøvern. Det temporale meningslaget som blir etablert gjennom slike prosesser gjør det vanskeligere å finne gode begreper for å beskrive prosessene. Vi kan si at det som skal beskyttes gjennom miljøvern er naturen, men dette skyldes at en bestemt del av naturen er gjort relevant for samfunnets kollektiv gjennom en "environing" prosess som gjør naturen til miljø. Gjennom å beskytte dette naturmiljøet ønsker man å bevare det som gjør naturen verdifull for samfunnet. At gresset er så fritt for fluor at det kan spises av kuer som gir inntekt til bønderne, at havet er så fritt for olje at torsken kan leve for å bli fisket av fiskere.

Det å etablere "Natur og miljøvern" som et saksfelt kan slik forstås som resultatet av disse "environing" prosessene. Det følger av denne diskusjonen at "environing" er høyst relevant for å gripe hvordan "natur" kan bli et objekt som verdsettes – og at noen former for "environing" kan underbygge at natur blir verdsatt på en ny måte. Men "environing" leder ikke i seg selv mot en grønn verdiorden. Et eksempel på at naturen kan gjøres relevant i en kollektiv orden så vi i kapittel 3, når kontinentalsokkelen og "naturherlighetene" under sjøbunnen ble definert som norske og en del av Norges territorium i 1963. Dette bidro definitivt til å gjøre det som var under havbunnen som relevant på en annen måte enn tidligere, men uten at en grønn orden vokste frem. Mange andre eksempler i de tidligere analysene har pekt mot at saksfeltet som vokste frem i etterkrigstiden omfattet de dimensjonene ved naturen som man ønsket å beskytte. Disse sakene kan kreve "naturvern" eller "miljøvern" fordi det er til kollektivets beste. Det er i lys av denne utviklingen at stortingsdebattene fra overgangen til 1990-tallet er særskilt relevante. Utstyrt med denne forståelse av hvordan beskyttelse av miljø er forankret i en langvarig og stor forinvesteringsprosess kan vi nå diskutere disse debattene.

6.3.2 Parlamentarisk økologisk selv-kritikk (1986-1996)

Den parlamentariske begrepshistorikken gir en ramme for å analysere de miljøpolitiske diskusjonene som finner sted ved overgangen til 1990-tallet. De foregående analysene har indikert at det i denne tidsperioden skjer betydelig endringer i saksfeltet. De foregående figurene (figur 7, figur 9, figur 10) har indikert at det rundt 1990 både skjer en sterk økning i antall miljøpolitiske saker og en endring i meningsbetydningen til det parlamentariske begrepet om "naturen". En nærmere analyse av de miljøpolitiske debattene fra denne tidsperioden kan derfor brukes til å analysere hva slags type kritikk som blir fremsatt og hvordan miljøproblemene blir omtalt og legitimert. Analysen skal derfor særlig konsentrere seg om hva som kjennetegner den politiske argumentasjonen fra denne perioden, og om disse debattene gir empirisk grunnlag for å spesifisere en grønn verdiorden.

Bak økningen i saker står en rekke enkelthendelser og generelle miljøpolitiske diskusjoner. For å nevne noen av de viktigste: Tjernobylyllykken i 1986²⁹⁵, innføring av årlige miljøpolitiske redegjørelser i 1987, algeinvasjon og kollaps i torskebestanden i 1988, oljeutslippet på kysten av Alaska fra supertankeren Exxon Valdez i 1989, den første rapporten fra FNs klimapanel om global oppvarming i 1990. I tillegg satte Brundtlandkommisjonen også problemstillinger knyttet til behovet for en "bærekraftig utvikling" på dagsorden (WCED 1987).²⁹⁶ Rapporten fikk stor innflytelse på de norske debattene, den ble definert som en autorativ ekspertrapport og konklusjonene ble i liten grad utfordret.²⁹⁷ Dette var en ikke en utvikling som var unik for Norge, men betydningen for datamaterialet må sees i sammenheng med at kommisjonen ble ledet av Arbeiderpartipolitiker Gro Harlem Brundtland. Hun hadde vært norsk miljøvernminister på slutten av 1970-tallet, samt Statsminister en kort periode i 1981 og i årene fra 1986 til 1996.

I mangfoldet av debatter fra denne perioden har jeg valgt å legge særlig vekt på å analysere de miljøpolitiske redegjørelsene og debattene om dem i sesjonene mellom 1986/87 og 1995/96. Disse debattene berører et mangfold av dagsaktuelle tema, men de ble også brukt til å diskutere prinsipielle aspekter ved utformingen av miljøpolitikken. I tillegg har jeg for den samme perioden inkludert en del andre sentrale debatter om prinsippene for utformingen av miljøpolitikken (inkludert spørsmål og interpellasjoner), samt oppfølging av Brundtlandrapporten. Fordi miljøproblemer knyttet til petroleumsutvinningen senere kom til å handle om "havmiljøet", er også debatter om miljøtilstanden i havet inkludert. Analysen trekker også veksler på de klimapolitiske debattene som er inkludert som primært datamateriale tilhørende kapittel 7.²⁹⁸

De miljøpolitiske redegjørelsene ble etablert etter at Senterpartiet våren 1987 stilte den sittende Arbeiderpartiregjeringen et grunnlagt spørsmål om den ville legge frem en årlig miljøpolitisk rapport for Stortinget. I begrunnelsen fra Senterpartiet ble det vist til den alvorlige situasjonen man nå stod

²⁹⁵ Tjernobylyllykken skjedde i april 1986. En reaktor i et atomkraftverk litt syd for Kiev i daværende Sovjetunionen eksploderte. Radioaktivt støv fra ulykken spredde seg til atmosfæren. Ulykken førte til radioaktivt nedfall over store deler av Nord-Europa også i Norge.

²⁹⁶ Brundtlandkommisjonen var en FN kommisjonen som formelt sett hadde navnet "The World Commission On Environment and Development", de la frem rapporten "Our Common Future" (WCED, 1987). Rapporten var med å legge grunnlaget for Earth Summit konferansen i Rio de Janeiro i 1992. Denne FN konferansen har vært historisk viktig og påvirket både begrepsbruk og mønsteret for internasjonalt samarbeid på miljøfeltet (Se for eksempel Barry, 2007:25; Hajer, 1995:kap. 3 og 6; Lash, Wynne, & Szerszynski, 1996:4; Strydom, 2002:25-27). Rio deklarasjonen tar for eksempel systematisk i bruk begreper som bærekraftig utvikling og føre-var prinsippet og den la opp til en slags global dugnad for å redde miljøet. Artikkel 1 slår fast at "Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature" (Rio Declaration, 1992:§1). Konferansen i Rio la grunnlaget for handlingsplanen Agenda21 som er FNs plan for oppfølging av miljøproblemene. Også grunnsteinene for FNs rammeverk for klimakonvensjon (COP) som 5 år senere ledet til Kyoto-avtalen og konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) ble lagt under denne konferansen.

²⁹⁷ Det betyr imidlertid ikke at den nye politikken ble implementert. Tvert imot kan det argumenteres for at det skjedde få radikale endringer. Se for eksempel: (Lafferty et al. 2007; Lafferty et al. 2002)

²⁹⁸ Se Appendiks I, kap.6 del C for en oversikt over datamaterialet for denne delen.

ovenfor: "økende press på vårt livsmiljø og hele vårt naturgrunnlag. Tsjernobyl-ulykken, forurensningene av Rhinen, økende mengder sur-nedbør, skogsdød, trusselen mot Nordsjøen, osv. viser at vi her står overfor enorme utfordringer, nasjonalt og internasjonalt."²⁹⁹ Det ble påpekt at det derfor var riktig å gi miljøpolitikken samme status som den økonomiske politikken og utenrikspolitikken, og at Stortinget burde få en årlig redegjørelse om Regjeringens arbeid på miljøområdet på samme måte som disse saksområdene.

Forslaget ble positivt mottatt av Regjeringen og samtlige partier med unntak av FrP. Miljøvernminister Sissel Rønbeck uttrykte meget klart at det nå var en "ny" situasjon man stod ovenfor:

Det nye er at summen av de globale miljøforstyrrelsene er i ferd med å bli en trussel mot framtidige generasjoners livsbetingelser. Eller for å si det slik: Fordi vi har innrettet vår produktive virksomhet slik at vi har fått omfattende naturinngrep og forurensning av luft, vann og jord, er livs- og naturgrunnlaget mange steder i ferd med å bli ødelagt. På store deler av vår klode har utnyttningen av naturressursene vært så hardhendt at også muligheten for videre produksjon er truet. Vi står med andre ord overfor den nye situasjonen at naturgrunnlaget kan bli en sterkt begrensende faktor i utviklingsprosessen (S.tid.1986/87:2541).

Den første miljøvernpolitiske redegjørelsen ble holdt noen uker senere. Hovedbudskapet bygde tydelig på realitetsbeskrivelsen og virkemidlene i Brundtlandrapporten. Miljøvernminister Sissel Rønbeck viste til at "vår felles framtid vil være helt avhengig av vår evne til å se helheter og gjøre miljøvern til et fellesansvar for hele samfunnet" (S.tid1986/87:3441). De miljøpolitiske redegjørelsene blir også debattert av Stortinget. Den første debatten er interessant fordi den markerte en bred politisk enighet om at man måtte re-definere hva som stod på spill i miljøvernpolitikken.

Brita Borge (H): Tsjernobyl-ulykken ble den store katastrofe som åpnet våre øyne for miljøproblematikk i videste forstand. Bevisstheten om luften som felleseie - at vi er en del av det felles liv på jorden - kom som den store oppvåkning. Det var ikke lenger de akutte problemer, forsøpling og sur nedbør, som var aktuelle, det var forståelsen av en global økologi (S.tid.1986/87:3700).

Oddrun Pettersen (AP): Debatten har utviklet seg - fra en oppfatning av miljø og miljøvern som spørsmål om å ta vare på aparte og spesielle arter i vår flora og fauna, til en oppfatning av vårt miljø som en viktig del av det grunnlaget vi bygger vår samfunnsutvikling på - og til dagens debatt, med erkjennelsen av at miljøet og vår evne til å forvalte det i videste forstand er et spørsmål om vår egen eksistens. (S.tid1986-87:3674)

Dette er eksempler på hvordan debattene fra denne perioden er preget av en historisk refortolkning. "Historisk" i den forstand at man viser til at den politikken som er blitt ført ikke kan fortsette ut i fra hvordan man *nå* ser situasjonen. Innholdet i mange av disse debattene er preget av det vi kan kalle en *økologisk selvkritikk*. Alle de politiske partiene argumenterer for at miljøtilstanden er uakseptabel og at det er behov for en bedre miljøpolitikk.³⁰⁰ På den måten kritiserer de også den politikken som har vært ført, og som de selv har støttet. Debattene kan dermed karakteriseres som (selv)kritiske øyeblikk (Boltanski og Thévenot 1999, 2006). Det er ingen som utfordrer disse virkelighetsbeskrivelsene, og det er enighet om hvor viktig det er å legge om miljøvernpolitikken. Debatten tydeliggjør hva slags fellesgode som står på spill.

²⁹⁹ Lars Velsand (SP), S.tid.1986/87:2547.

³⁰⁰ FrP inntar likevel en noe annen posisjon ved at partiet har få eller ingen innlegg i disse debattene. FrP anerkjenner at miljøproblemene kan være alvorlig, men uttrykker samtidig en skepsis til virkemidlene:

Carl I. Hagen (FrP): I likhet med de fleste andre er også Fremskrittspartiet dypt bekymret når det gjelder forurensningen av vår natur med henblikk på de fremtidige generasjoner. [...] [Diskuterer en rekke mulige politiske tiltak] Derfor vil vi anbefale Regjeringen å prøve å velge en helt annen metodikk, nemlig å prøve å bekjempe forurensningen ved aktivt å bruke de ordinære markedskrefter, styre med markedskreftene istedenfor mot dem. (S.tid.1986/87:3679-80)

John S. Tveit (SP): Velstand betyr høyt forbruk, også forbruk av naturressurser. Menneskelig vekselvirkning med luft, vann, jord, planter og dyr blir større og mer intens. Det er dette som representerer vårt fysiske og biologiske miljø, og derfor er det nødvendig at miljøspørsmål vies en stadig økende oppmerksomhet. Vår framtid og våre barns framtid er avhengig av at vi nå tar de faresignalene som naturen selv gir oss, på alvor. Og viktigst av alt er det at vi handler for å kunne sikre verdens befolkning en felles framtid (S.tid.1986/87:3666).

Britt Harkestad (KrF): Som menneske er vi berre ein ørliten del av jorda sitt økosystem. Men samstundes er det mennesket som er sett til forvaltar av systemet. Med dette ansvaret i våre hender er det viktig å innsjå og erkjenne at vi ikkje må lata kortsiktig økonomisk vinning øydeleggja våre utsikter til langsiktig planlegging og bruk av naturressursane. Det er viktig å erkjenne at vår kunnskap på dette feltet har vore yttarst mangelfull. Men etter kvart som stadig nye forskingsresultat føreligg om årsakene til øydelagt miljø og konsekvensane av tankelaus utnytting av naturressursane, må vi ta desse til etterretning og korrigerer kursen (S.tid.1986/87:3688).

Det som står på spill er således hele menneskehetens framtid – "vår velferd og våre muligheter til å overleve på jorden avhenger av endringer og handling nå"³⁰¹, miljøvern er derfor også "menneskevern".³⁰² I denne typen argumentasjon ligger det også en verdsetting av natur. Naturen er viktig fordi den er en eksistensiell ressurs for mennesker.

Poenget her, er ikke at denne måten å argumentere på ved inngangen til 1990-tallet umiddelbart snudde opp ned på alle miljøpolitiske beslutninger slik sitatene kan forstås. Poenget er at den apokalyptiske realiteten som man slutter seg til, at livsgrunnlaget for menneskeheten på jordkloden var truet, ble godtatt som en realitet. Som illustrert i analysen av bruken av ordet "naturen" var ikke denne måten å argumentere på ny. Lignende utsagn kan vi finne spredd i stortingsdebatter etter ca. 1970. Det nye er at dette ser ut til å bli godtatt som en realitet av et parlamentarisk flertall og derfor kan bli lagt til grunn for den parlamentariske argumentasjonen uten at problemforståelsen blir utfordret.

Denne realitetsbeskrivelsen blir ikke bare brukt i debattene om de miljøpolitiske redegjørelsene, de finnes i behandlingen av mange andre saker utover 1990-tallet. I en Stortingsdebatt om langtransportert grenseoverskridende luftforurensing, viste eksempelvis Bente Bakke (H) til at det "ikke er noe mindre enn selve livsgrunnlaget på jorden som er truet. Jord, vann og luft er grunnlaget for alt liv",³⁰³ mens Marit Wikholm (AP) påpekte med henvisning til Tjernobylylykken at vi alle har et "felles globalt ansvar for å ta vare på vår livseksistens. Vi er alle like truet hvis vi ikke i felleskap makter å skape et renere miljø".³⁰⁴ Faren for et sammenbrudd i økosystemene får også betydning i mange andre saker. Et annet eksempel er hvordan man diskuterte problemet med en større algeoppblomstring i 1988 og 1989.³⁰⁵ Denne saken fikk særlig stor offentlig oppmerksomhet våren og sommeren 1988. 1.juni 1988 ble saken tatt opp i to spørretimespørsmål. Det som opptok spørsmålsstillerne – fra henholdsvis Høyre og SV – var primært "mulighetene for at den økologiske balanse i havet er alvorlig forrykket".³⁰⁶ Algeinvasjonen ble først og fremst forstått som resultatet av en "økologisk ubalanse" eller "økologisk sammenbrudd".³⁰⁷ Eksempelvis holdt Statsminister Gro Harlem Brundtland en uke senere en egen redegjørelse for Stortinget om situasjonen, og konkluderte slik:

³⁰¹ Karl Eirik Schjøtt Pedersen (AP), S.tid.1986/87:3686

³⁰² Ingvard Sverdrup (H), S.tid.1986/87:3686

³⁰³ Bente Bakke (H), S.tid.1985/86:3038

³⁰⁴ S.tid.1985/86:3037

³⁰⁵ Algeoppblomstringen skjedde våren og sommeren 1988. Saken ble diskutert et titalls ganger av Stortinget i sesjonene 1987/88 og 1988/89, blant annet ble to Stortingsproposisjoner med tiltaksplaner lagt frem. Se appendiks I, kap. 6 del C.

³⁰⁶ Bente Bakke (H), S.tid.1987/88:3682

³⁰⁷ Henvisningen til økologisk ubalanse eller sammenbrudd brukes eksplisitt i den saken i: S.tid.1987/88:4056,4383,4384,4386,4389,4390,4392,4393

I en årrekke har vi tilført luft og vann mer og mer økologisk sprengstoff. Vi fikk en solid påminnelse for to år siden da virkningene av Tjernobyl-ulykken slo ned også i vårt land. I spørsmålet om algene kan vi heller ikke utelukke at samspill mellom atmosfæren og havets sammensetning, slik de er blitt endret over tid, har hatt betydning. Ørkenspredning, trusler om klimaendringer, endrede havstrømmer – alt dette roper et varsko om forsterket innsats for det globale miljø – for en bærekraftig utvikling. (S.tid.1987/88:3872)

Sitatet er en illustrasjon på hvordan algeoppblomstringen ikke bare blir forstått som et resultat av utslipp av næringsalter, men blir koblet til menneskelig påvirkning på natursystemet som helhet. Problemet var at "vi" hadde sluppet ut "økologisk sprengstoff" og at vi var i ferd med å endre det globale miljøet. Problemkonstruksjonen bygger dermed på *at det finnes et slikt helhetlig natursystem*, og algeinvasjonen blir fortolket som et tegn på at dette *systemet er overbelastet av menneskelig aktivitet*. Algeinvasjonen kunne ikke "bare" medføre økonomiske konsekvenser for en ekspanderende norsk havbruksnæring. Den ble også fortolket som et eksistensielt spørsmål – den "viste hvor langt vi er kommet når det gjelder å forbruke naturen, og hvor sårbare vi er for slike miljøkatastrofer".³⁰⁸

Det å omtale miljøproblemene som et eksistensielt problem ser i datamaterialet mitt ut til å få allmenn aksept, i betydningen at det blir noe som representanter fra alle partier unntatt FrP gjør, i årene etter 1987. Ikke minst blir de årlige miljøpolitiske redegjørelsene en arena for å uttrykke slik bekymring. Selv om det er variasjoner over tid og mellom saksfelt er det en vedvarende tendens til at en rekke miljøproblemer blir omtalt på denne måten. Inntrykket fra datamaterialet er at denne typen virkelighetsbeskrivelser blir anerkjente fra slutten av 1980-tallet og er veletablerte fra rundt 1990. Med det mener jeg at de kan fremmes i stortingsdebatter som gyldige realitetsbeskrivelser uten at de blir utfordret som grunnløse dommedagsprofetier. Et viktig element i den realiteten som man nå tok for gitt, var at miljøproblemene ble forstått som potensielt eksistensielle. De er eksistensielle fordi det er natursystemet og dermed grunnlaget for alt liv som blir berørt. Og dermed ble det også grunnlag for å definere naturen som økologisk produksjonssystem, og nettopp forstått som "system" er naturen verdifull for kollektivet.

En eksistensiell eller apokalyptisk problemforståelse er derfor tett knyttet til hva man regner med kan skje i fremtiden dersom natursystemet bryter sammen. Det samlede datamaterialet for avhandlingen underbygger at det i en rekke ulike miljøpolitiske debatter og saker etter 1990 blir gitt en beskrivelse av "realiteten" som impliserer en usikkerhet for menneskehetens framtid på kloden og for om det i det hele tatt vil komme noen fremtidige generasjoner. I nyere debatter gjelder dette ikke minst klimapolitikk og biologisk mangfold. Eksempelvis omtalte Erik Solheim (SV) våren 2012 klimaproblemet som "den veldig alvorlige trusselen mot jordkloden og menneskelig liv på kloden".³⁰⁹ Denne typen argumentasjon vil også bli analysert i de to neste kapitlene, så her nøyer jeg meg med et siste eksempel fra behandlingen av en stortingsmelding om miljøvernpolitikk på slutten av 1990-tallet:

Jan Johnsen (H)(1998): Naturen er menneskehetens viktigste ressurs og eksistensgrunnlag. Dagens generasjoner har overtatt naturmiljøet og jordkloden fra tidligere slektsledd. Det er de nålevende generasjoners ansvar å overlevere jordkloden til de ennå ufødte i minst like god forfatning som den var i da vi selv overtok den. Forvaltningen av naturen er en forpliktelse som gjelder over generasjonene. (S.tid. 1997/98:2786)

Hovedspørsmålet i denne omgang er hvilken verdsetting av natur og forståelse av miljøpolitiske spørsmål denne problembeskrivelsen la til rette for. I mye av den relevante litteraturen blir det vist til at "det nye" var forståelsen av at miljøproblemenes globale karakter (se referanser i note 296). Det synes riktig å si at dette ble fremhevet i debattene om, og etter, rapporten til Brundtlandkommisjonen.

³⁰⁸ Johan Buttedahl (SP), S.tid.1987/88:4383

³⁰⁹ S.tid.2011/12:1960

Det at miljøproblemene ble forstått som globale var imidlertid ikke noe nytt i norsk parlamentarisk diskusjon på slutten av 1980-tallet. Den globale dimensjonen ved miljøproblemer var tydelig tilstede i norsk parlamentarisk debatt fra før opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972. Ikke minst Stockholmkonferansen i 1972 og boken *The Limits to Growth* hadde bidratt til å sette den globale dimensjonen på dagsorden for alvor (Meadows et al. 1972).³¹⁰ *The Limits to Growth* vektla for øvrig at miljøproblemene måtte forstås som sammenvevd med andre problemer – slik som befolkningsvekst og utnyttelse av ikke-fornybare ressurser. Dette var diskusjoner som var gjengangere i Stortinget på 1970-tallet.

Brundtlandkommisjonen har også vært betraktet som en viktig eksponent for tilnærmingen til miljøproblemer som gjerne omtales som økologisk modernisering. Kort oppsummert – at det er mulig å kombinere fortsatt økonomisk vekst med "bærekraftige" løsninger på økologiske problemer. Det viktige var å få riktig type vekst. Men også dette er i store trekk en "gammel tilnærming", bortsett fra at det på 1970-tallet ble omtalt som "vekst-med vern" (Jansen, 1989:særlig 64-69). Det er også verdt å legge merke til at analysen i dette kapittelet, som i kapittel 4 om røykskadesakene, understøtter at miljøproblemene i stortingsdebattene ble forstått som immanente i industrisamfunnet. Det var for lengst anerkjent at industrisamfunnet var i stand til å produsere risikoer som kunne ødelegge fundamentet for samfunnet. Denne endringen ser i imidlertid heller ikke ut til å være noe nytt i 1990-tallets selvforståelse, slik Becks (1992) beskrivelse av risikosamfunnet bygger på. Materialet jeg har gjennomgått antyder heller at denne typen selvrefleksivitet utvikler seg fra andre verdenskrig og frem til rundt 1970.

At miljøproblemene blir forstått som globale og produsert av samfunnsutviklingen fanger altså ikke opp de endringene som skjer på slutten i 1980-tallet. I det utvalget av norske parlamentariske miljødebatter som jeg bygger denne analysen på synes det å være mer presist å si at den viktigste endringen i miljøproblemer som politisk objekt er knyttet til at de blir koblet til et problemkompleks hvor natur som helhetlig system eller "det økologiske systemet" blir en sentral størrelse. Som tydelig indikert i sitatene ovenfor bygger denne problemkonstruksjonen på at menneskelig aktivitet påvirker natur systemet som helhet. Miljøproblemene er derfor globale på en *bestemt* måte: Miljøproblemer er globale fordi de innebærer en påvirkning på klodens "produksjonssystem". Dette produksjonssystemet er menneskeheten avhengig av. Farene er således ikke bare overnasjonale og i den forstand større enn de enkelte nasjonalstatene, men de er knyttet til overlevelsen til menneskeheten som kollektiv. En slik kobling mellom enkeltproblemer og belastningen på naturen som helhet var en viktig del av budskapet til Brundtlandkommisjonen (WCED 1987). *Our Common Future* starter med en henvisning til bildet av jorden fra verdensrommet:

From Space, we see a small and fragile ball dominated not by human activity and edifice but by a pattern of clouds, oceans, greenery, and soils. Humanity's inability to fit its doings into that pattern is changing planetary systems, fundamentally. Many such changes are accompanied by life-threatening hazards. (WCED 1987:1)

Sitatet kan forstås slik at miljøproblemene forstås som globale, men slik jeg ser det er et viktig element i en slik problemforståelse at det parallelt ser ut til at natur blir forstått som et system, som en helhet. Koblingen til at naturen blir forstått som helhetlig system ser i mindre grad ut til å bli fremhevet som vesentlig i den litteraturen jeg har sett på feltet. Unntakene er blant annet Asdal (2008) Bäckstrand (2000) og Olsson (2003). Disse forfatterne, særlig Asdal, vektlegger hvordan det på slutten av 1980-tallet vokser frem teknikker for å *skape* en ny naturhelhet. Asdal påpeker også at dette ikke medførte en mer miljøvennlig politikk, men tvert imot la opp til å maksimalisere naturens evne til å tolerere forurensing. Hovedfokus i disse analysene er de vitenskapelig-politiske praksisene for å

³¹⁰ For en mer utførlig analyse av denne boken og linjene framover mot Brundtlandrapporten, se Hajer (1995) særlig kapittel 3 og 6.

frembringe slike natur-helheter, de studerer ikke betydningen for politiske begrunnelser. Jeg velger derfor å særlig knytte an mot denne litteraturen i kapittel 8 og 9.

I denne sammenheng vil jeg bare understreke at det er et viktig *empirisk* poeng at problemkonstruksjonen fra denne perioden forholder seg natur-systemet som helhet. Dette er ikke minst en viktig endring i problemforståelsen sammenlignet med den som er kartlagt i de foregående analysekapitlene. Selv om jeg allerede har avdekket en rekke endringer i hvordan "det samme" miljøproblemet har blitt forstått, så har henvisninger til natur som helhet eller som system spilt en liten rolle for de tidligere problemkonstruksjonene. Overgangen til 1990-tallet trer altså frem som en særskilt interessant periode fordi måten man konstruerer "miljøet" som et problem, får en ny *form*. Måter å snakke om miljøet på som skjer *sporadisk* i tiårene før, ser i denne perioden ut til å bli etablert som den *vanlige* måten. Dette kan karakteriseres som en realitetsforskyvelse. Det er en endring av hvilke situasjonsdefinisjoner som ansees som gyldig. Dette kan få betydning for problemkonstruksjonen, for hvilke virkemidler som kan tas i bruk og for hvordan beslutninger kan bli legitimert.

Dette blir særlig viktig fordi datamaterialet underbygger at debattene rett etter Brundtlandrapporten ikke var et særtilfelle. I debattene utover 1990-tallet ser det ut til å være slik at muligheten for en økologisk katastrofe og et sammenbrudd i økosystemene kan gjøres relevant for de beslutningene som skal fattes i mange ulike saker. Fordi denne trusselen både blir tatt for reell (selv om problemets karakter kan motstrides i enkeltsaker) og fordi det synes å bli enighet om verdien av å beskytte denne formen for natur, synes det rimelig å diskutere om dette bidro til å etablere en ny "økologisk verdiorden". En slik vektlegging av det "økologiske" ser i alle fall ut til å ha potensiale for å kunne gi grunnlag for en slik orden, det kan potensielt tilfredsstille det jeg tidligere (del 6.2.2 side 210) har identifisert som en avgjørende mangel for etablering av en grønn verdiorden: et *generaliserbart* prinsipp for *hvorfor* natur og natur-entiteter er viktig som et *menneskelig fellesgode*.

Den foregående analysen av bruken av den parlamentariske begrepshistorikken gir også et empirisk grunnlag for å betrakte dette som del av en lengre forinvesteringsprosess. Det kan derfor argumenteres for at det som framstår som et brudd i den parlamentariske virkelighetsforståelsen rundt 1990, er knyttet til denne historiske endringsprosessen. I lys av den forrige diskusjonen, om hvordan natur gradvis ble gjort relevant som "miljø", så kan vi forstå den økologiske selvkritikken som en historisk refortolkning av hvor viktig det var å ta vare på natur. Når Brundtlandrapporten ble tatt som et faktum og denne realitetsbeskrivelsen ble lagt til grunn i de parlamentariske debattene etter 1990, så kan det forstås som tett sammenvevd med en rekke andre prosesser på andre arenaer. Mange av disse prosessene var heller ikke avgrenset til Norge, men kan knyttes til internasjonalt forskningssamarbeid og etableringen av internasjonale konvensjoner for å ta vare på "klodens" natursystem. Særlig relevant for relasjonen mellom ekspertkunnskap og politisk argumentasjon er forankringen i en vitenskap om det globale miljøet. Arbeidene til Sverker Sörlin, Paul Warde og Libby Robin fra prosjektet "Expertise for the Future" er særskilt relevante i denne sammenheng (Robin 2011, 2014; Robin et al. 2013; Sörlin 2011, 2013; Warde og Sörlin 2009, 2015). Publikasjonene viser hvordan ideen og ekspertisen om en global natur som ble omformet av menneskelig aktivitet vokste frem gradvis i perioden mellom særlig 1920 og 1950. Fremveksten av en ekspertise om miljøet kan forstås som kvalitativt annerledes enn en vitenskap utelukkende om natur, ved at den utforsker naturens samfunnsmessige betydning. Denne ekspertisen muliggjorde at natur (eller rettere sagt i en slik forståelse – miljø) som helhetlig (globalt) system kunne bli et politisk objekt, noe som ble ytterligere forsterket ved at bekymringen for og utforskningen av fremtidens natur ble et sentralt tema. Og mens dette perspektivet kan knyttes til etableringen av miljøvern som et statlig forvaltningsansvar i en rekke vestlige land fra 1960-tallet, så ser slutten av 1980-tallet ut til å være det definitive gjennombruddet for en slik politisk forståelse av global natur (Sörlin, 2013). Etableringen av en slik naturforståelse som politisk objekt innebærer at miljøet er en sosial kategori, samtidig som ekspertisen som blir mobilisert for å løse de globale utfordringene blir forstått som "naturvitenskapene". Dette er fremdeles vitenskapene om en "ekstern natur", en natur som ikke blir forstått som en sosial kategori, og som dermed fremdeles, men nå mer paradoksalt, blir forstått som noe vi kan avdekke i "naturen"(se diskusjon i Palsson et al. 2013).

Vendingen mot "miljøvern" fremfor "naturvern" i de norske parlamentariske debattene etter 1960 kan således forstås som innvevd i denne utviklingen. At enkeltsaker og miljøspørsmål blir fortolket som

knyttet til "det økologiske systemet" kan forstås som en re-skalering av miljøproblemer og natur som politisk objekt. Det innebærer at også enkeltsaker kan bli innvevd i natursystemet som helhet på en annen måte enn tidligere. Dette kan forstås som en forlengelse av trenden jeg har dokumentert helt tilbake til 1950-tallet. I perioden fra 1950 til 1990 har det i de sakene jeg har studert skjedd endringer i hvordan miljøproblemene blir gjort politisk relevante. Som påpekt tidligere er ett viktig trekk ved disse endringene i problemforståelsen, en økende skala i rom og tid, og økt kompleksitet i den politiske problemforståelsen. Det skjer således en kontinuerlig re-skalering i forståelsen av miljøproblemer.

Kanskje fordi røykskadesakene er de som lar seg følge i hele tidsperioden er dette også tydeligst i dette sakskomplekset: Røyken fra aluminiumsproduksjon var i 1950 et problem for bønder i Årdal, ble i 1960 gjenstand for nasjonal regulering, ble på 1970-tallet så klassifisert som et av flere luftforurensningsproblemer. Problemforståelsens utvidelse i tid og rom fortsetter på 1990-tallet. En helt sentral dimensjon ved problemet "fluorrøyk" blir da at ulike fluorforbindelser er klimagasser som kan bidra til menneskeskapt global oppvarming. Dette setter aluminiumsproduksjonen og fluorutslippene igjen på dagsorden (Se S.tid.1991/92:2619). Det ble derfor satt i gang nye måleprosjekter ved aluminiumsverkene for å finne ut hvordan de fluorforbindelsene som fungerer som klimagasser kunne reduseres (Se for eksempel St.meld. nr. 41(1994-1995):63; St.meld. nr. 54 (2000-2001):41). Som diskutert tidligere: med disse endringene i problemkonstruksjonen er det også ulike former for natur som er et objekt for politikken. Natur som politisk objekt endrer seg. Den økologiske selv-kritikken ved inngangen til 1990-tallet innebærer derfor en ny utvidelse av hva problemer "er". Denne utvidelsen er både romlig og temporær, problemet er globalt og det berører fremtidige generasjoner. Det er en endring i problemets romlige representasjon som også er knyttet til hvordan problemet forstås som innvevd i økosystemet. Et miljøproblem er ikke bare en forstyrrelse av en enkelt naturentitet (eksempelvis torsk), men en forstyrrelse av det økosystemet som både torsken og mennesket er en del av. Også den fremtidige torskbestand og kommende generasjoner av mennesker kan bli forstyrret. En slik forståelse av problemets karakter gir også problemet en mer abstrakt karakter.

Noen momenter taler for at endringen rundt 1990 ikke er en re-skalering, men heller bør forstås som en rekonfigurering av den politiske problemforståelsen. Dette er fordi endringene rundt 1990 innebærer en vesentlig endring i hva som skal til for å gjøre "hensyn til miljøet" relevant i en politisk sak. Problemforståelsen gjør det mulig å definere så godt som alle enkeltsaker som knyttet til et globalt økologisk problem. Algeoppblomstring er et symptom på noe mye større, utslipp av fluorrøyk ødelegger ikke bare beitemarken men det globale klimaet. Slik sett har også enhver bruk av natur potensial for å bli fortolket som en ytterligere belastning på det økologiske produksjonssystemet. Dermed kan politiske beslutninger om den lokale veien, den nye fabrikken, det private forbruket, og så videre, også gjøres til et spørsmål om påvirkningen på det globale miljøet. Dette kan forstås som at det ikke bare er en videreføring av trenden med økende skala og kompleksitet som observeres, men en rekonfigurering av kriteriene for formen til hva som er et miljøproblem.

Dette kan forstås som en endring i hva begrepet "natur" omfatter. Natur som begrep omfatter nå også betydningen "naturens økologiske produksjonssystem som vi er avhengig av". Natur omfatter nå en global og sårbar natur, en natur som kan påvirkes av mennesker, og som er under endring og press. Et viktig premiss i mange av de parlamentariske debattene fra slutten av 1980-tallet og fremover er at vi er i ferd med å endre eller påvirke deler av dette systemet, og at disse endringene kan ha uoversiktlige negative konsekvenser. Nettopp fordi dette er et system ligger det, ofte eksplisitt, i beskrivelsene at handlingsvalg som blir gjort i Norge har en potensiell konsekvens på det økologiske systemnivået. Utslipp av næringssalter blir koblet til den økologiske balansen og til algeinvasjon. Og omvendt, andres valg kan ha konsekvenser for oss. Det nye her er imidlertid ikke at miljøproblemene blir definert som overnasjonale og krysser landegrenser, men at en forestilling om økologisk (u)balanse i hele systemet får betydning i debattene. Det betyr samtidig, noe paradoksalt, at det i slike saker potensielt kan henvises til at det er viktig å ta hensyn til "Naturen", i en generell og uspesifisert form.

Endringene rundt 1990 ser derfor ut til å åpne opp for mer uspesifiserte henvisninger til muligheten for å skade "Naturen", i alle fall for å problematisere og kritisere utviklingen. Men for å kunne handle i forhold til dette nye naturobjektet utvikles også nye begreper og måleteknologier som gjør det mulig å

etablere *natursystemet som forvaltningsobjekt*. Førsteintrykket er derfor at forståelsen av en mulig økologisk ubalanse ikke innebar at man fikk et politisk objekt som var uhåndterlig. Et eksempel er Stortingets behandling av algeinvasjonen. Algeinvasjonen ble forstått som en situasjon ute av kontroll, Regjeringens og Stortingets respons på dette var å gjøre tiltak for å reetablere en slik kontroll: "Fordi vi manglar viten om årsakssamanhengar, kan vi vanskeleg hindra at liknande situasjonar oppstår i framtida. Difor er det desto meir viktig å samordna, målretta og styrkja forskningsinnsatsen på dette området."³¹¹ Det skulle derfor opprettes et *nasjonalt overvåkingssystem* og utføres forskning for å kunne kontrollere problemet i fremtiden. Og det som skulle overvåkes i denne sammenheng var hele det marine økologiske systemet. Det ble med andre ord utviklet nye måleteknologier for å overvåke denne natur-helheten, dette økosystemet, og slik forsøkte man å operasjonalisere hvordan dette nye politiske objektet kunne forvaltes og kontrolleres.

Jeg vil ikke gå dypt inn på dette temaet nå, det vil være sentralt i analysene av norsk petroleumspolitik etter 1990 i de to neste kapitlene. I denne omgang vil jeg kun påpeke at flere andre empiriske studier har gitt eksempler på at det utvikles nye måleteknologier for å overvåke og gripe inn i økosystemer på slutten av 1980-tallet. Disse nye måleteknologiene knyttet til natursystemer og økosystemer ser ut til å vokse frem parallelt med at natur som helhet etableres som et politisk objekt. Natursystemet blir således etablert som et forvaltningsobjekt som man kan handle i forhold til. Et godt eksempel på dette er hvordan begrepet om naturens tålegrense eller "Critical loads" har bidratt til å skape en regjerlig natur (Asdal 2004, 2008; 2011:140-143; Bäckstrand 2000; Hajer 1995; Letell 2006; Olsson 2003). De nevnte studiene har studert dette i lys av luftforurensinger og sur-nedbør. I slutten av kapittel 7, men særlig i kapittel 8 og 9, vil jeg diskutere hvordan denne utviklingen kan forstås i forhold til marine økosystemer og norsk oljeproduksjon.

En ny type verdsetting?

De generelle miljøpolitiske debattene er godt egnet for å illustrere endringene knyttet til at et økologisk naturobjekt ble gitt en realitet, men de er mer tvetydige når det gjelder statusen til en grønn verdiorden. I den første miljøvernpolitiske redegjørelsen viste miljøvernminister Sissel Rønbeck til at "vår felles framtid vil være helt avhengig av vår evne til å se helheter og gjøre miljøvern til et fellesansvar for hele samfunnet" (S.tid1986/87:3441). Det måtte til en endring hvor "kortsiktige gevinster" ble erstattet med "bærekraftig utvikling": "Fra nå av må vi lære oss å betrakte økonomi og økologi som to sider av samme sak. Også miljøet må betraktes som produktiv kapital"(ibid.:3442). Argumentet hennes er med andre ord at det ikke er en motsetning mellom økonomisk vekst og bærekraft. Det er heller snakk om en "ny forståelse av hva som er lønnsomt" (ibid.). Det vises til at miljøteknologi både kan styrke konkurranseevnen og gi god sysselsettingseffekt, men også til at "miljøkrav" kan bidra til en "helt nødvendig og langsiktig bevaring av selve produksjonsgrunnlaget" for "skogbruk, landbruk og fiske" (ibid.). Rønbeck gjentok påstanden om at "økologi og økonomi må betraktes som to sider av samme sak" i den påfølgende Stortingsdebatten om redegjørelsen. Hun utdypet imidlertid dette ved å legge til: "I sannhetens navn bør det likevel være sagt at dette er lettere sagt enn gjort" (S.tid.1986/87:3677). Hun viste så til at man har vurderinger som er "mangelfulle" men at man har kommet "et stykke på vei" og viste til "ressursregnskaper og – budsjetter" men det gjenstår en del på å utvikle "økonomiske modeller som også tar opp i seg kostnadene ved de miljømessige virkningene av ulike former for produksjon og forbruk" (ibid.).

Prinsippene som skulle legges til grunn for å løse miljøproblemene ser med andre ord ut til å være sterkere forankret i markedets verdiorden, enn i en grønn verdiorden. Men samtidig er det ikke en avvisning av grønne verdier, det er heller det at miljøvern *best* oppnås gjennom å se på natur "som produktiv kapital". Rønbecks vinkling er tydelig forankret i Brundtland kommisjonens perspektiv. En rekke tidligere empiriske analyser har vist hvordan hovedbudskapet i Brundtlandkommisjonen bygget på at fortsatt økonomisk vekst var forenlig med en bærekraftig utvikling. Det var *innholdet* i veksten

³¹¹ Ranveig Frøiland (AP), S.tid.1987/88:4283

som skulle endres for å sikre bærekraft. Forstått som ideologisk perspektiv har dette blitt omtalt som økologisk modernisering (Fischer og Hajer 1999; Hajer 1995; Lafferty et al. 2002).

Setter vi dette inn i denne avhandlingens begrepsapparat innebærer det at den grønne verdiordens eksistens og eventuelle innhold forblir uklar. Det som gjør den uavklart er dobbeltheten som jeg har funnet i alle stortingsdebattene siden 1950-tallet: Naturen gjøres samfunnsmessig viktig, fra 1990-tallet ved at den er grunnlaget for at menneskeheten kan videreføres, men løsningen på miljøproblemer er uansett en økonomisk modell som gjenspeiler kostnadene. Når det kommer til hvilke verdsettingskriterier som det antydes at man vil ta i bruk for å vurdere konkrete tiltak, så fremheves først og fremst behovet for å sette riktig pris på forurensing. Det er typisk at problemet derfor handler om å lage en beregning som synliggjør kostnadene ved forurensing. Forurensing blir således behandlet som en eksternalitet, en markedsfeil som må rettes opp gjennom at de egentlige kostnadene blir reflektert i markedsprising av goder. Dette er en måte å begrunne politiske handlingsvalg på som vi kjenner igjen fra tidligere analysekapitler. Utfordringen er derfor å fortolke denne utviklingen i forhold til det teoretiske rammeverket, og det er flere problemer og paradokser når statusen for en grønn verdiorden skal vurderes. For det første har vi slått fast at grønne og økologiske hensyn til natur, kan innordnes i eksisterende verdiordener. Men vi har også slått fast at dette ikke er tilstrekkelig for å stoppe det vi må kunne kalle økologisk kritikk. Det vises i debattene og sitatene nettopp til økologi som et fellesgode i seg selv, som en grunnleggende og stor verdi. Økologisk kritikk, og økologisk selvkritikk, kan derfor ikke reduseres til å være et skalkeskjul for kritikk som fremmes fra andre verdiordener. Økologisk kritikk kan for eksempel ikke reduseres til en kritikk fra en hjemlig orden eller en kollektiv orden. Tvert imot er det økologiens grunnlag for menneskeheten som står sentralt, som er verdifullt, og som skal beskyttes. På den annen side ser det ut til at det er vanskelig å begrunne beslutninger med en grønn verdiorden alene. Det eventuelle grønne verdsettingsprinsipp fremstår derfor fremdeles som usymmetrisk. Det er usymmetrisk ved at det kan brukes til å kritisere politiske handlinger, men ikke til å begrunne alternative politiske handlingsalternativer. Det å vise til et slikt prinsipp representerer en kritikk som blir tatt alvorlig, men samtidig ser det ikke ut til at den grønne verdiorden alene fungerer som begrunnelseslogikk i de beslutningene som inngår i mitt datamateriale. I hvert fall ikke slik den ble spesifisert hos Thévenot et al. (2000)

6.3.3 Miljøvernparagraf i Grunnloven (1972 til 1992)³¹²

Debattene som jeg så langt har trukket frem fra overgangen til 1990-tallet, slik som i forbindelse med miljøvernministerens redegjørelse, har en generell karakter. De illustrerer at man tok miljøproblemene alvorlig og antyder hvordan markedets verdiorden fremdeles er sentralt i diskusjonen rundt mulige løsningsforslag. Selv om jeg fra rundt 1987 og fremover finner en fremstilling av økologi som et eksistensielt spørsmål, så betyr ikke det at det er hensynet til *naturen i seg selv* som blir stående alene som et handlingskriterium i stortingsdebattene. Tvert imot er det menneskesentrerte (antroposentriske) utgangspunktet svært tydelig vektlagt av svært mange representanter. Vi kan si at ambivalensen i første omgang vedvarer til tross for at problemkonstruksjonen ble endret rundt 1990: Økologi ble forstått som premiss for "alt", men likevel er det "vekst med vern" og bedre "økonomiske modeller" som er løsningen for et parlamentarisk flertall. Særlig på 1990-tallet er innholdet i begrepet "bærekraftig utvikling" ganske mye debattert i Stortinget, og representanter fra mange partier (SV, SP, V, KrF og til dels AP og H) kommer med kritikk mot en politikk som bygger på at økonomisk vekst

³¹² Våren 2014 ble det vedtatt flere endringer i Grunnloven i forbindelse med Grunnlovens 200 års jubileum. Dette skjedde etter den tidsperioden som avhandlingen dekker. En av konsekvensene er at paragrafnummereringen ble endret. Jeg har valgt å beholde den paragrafnummereringen som ble brukt før revisjonen siden det er denne som ble brukt i debattene og innstillingene jeg siterer. Mest vesentlig er det at den reviderte miljøvernparagrafen nå er § 112 og at bestemmelsen om endring av Grunnloven nå er § 121. For øvrig ble det i 2012 fremmet et forslag om å endre § 110 b, slik at det eksplisitt fremgår at matjordressurser, inngår under naturens ressurser. (jf. Grunnlovsforslag fra Dagfinn Høybråten, Anne Tingelstad Wøien, Erling Sande og Hallgeir H. Langeland om endring av Grunnloven § 110 b – vern om matjordressursene, Dokument 12:2 (2011–2012)). Dette er en mindre endring som synes å være i tråd med tolkningen jeg gjør, som jeg ikke vil gå nærmere inn på.

kan forenes med bærekraft. Dette er diskutert i debattene om de miljøpolitiske redegjørelsene og det blir behandlet i en rekke interpellasjoner og private forslag (se Appendiks I, kap.6, del C). Hovedprinsippene i det jeg avslutningsvis i kapittel skal presentere som en antroposentrisk-økologisk orden lar seg identifisere også i dette materialet. Men dette er ikke beslutningsdebatter hvor ulike hensyn blir vektet opp mot hverandre. Disse debattene omhandler ofte mulige miljøpolitiske prinsipper, men som regel foreligger det ikke forslag til vedtak. Derfor er de i tråd med det teoretiske rammeverket ikke ideelle for å få frem prinsippene i en spesifikk grønn verdiorden. Et annet problem er at sammenligningene over tid som jeg så langt har gjort, er knyttet til debatter fra ulike saksfelt eller hvor saken i seg selv har endret seg betydelig over tid. For å analysere om en grønn verdiorden vokser fram over tid er det ønskelig å sammenligne debatter hvor stortingsrepresentantene både må ta standpunkt til et forslag om vedtak, men også at det som diskuteres i størst mulig grad er uforandret. Stortingsdebattene om en egen miljøvernparagraf i Grunnloven kan i denne sammenheng være et godt egnet case. En slik paragraf – § 110 b – ble først vedtatt i 1992. I alt fire ulike forslag om en slik paragraf i Grunnloven ble fremmet i henholdsvis 1972, 1980, 1984 og 1988. Forslagene til en slik paragraf og debattene om dem dekker således en relevant lengre tidsperiode.³¹³ Grunnlovens posisjon som overordnet lov, *Lex Superior*, gjør også disse debattene særskilt interessante for å forfølge spørsmålet om en grønn verdiorden styrket seg i denne perioden. Som formulert av Backer: "Både vedtaksprosessen og den endelige bestemmelse [av en grunnlovsbestemmelse] vil bidra til å markere en målsetting og holdning i samfunnet. [...] Det kan virke som en politisk retningslinje for utformingen av fremtidig offentlig politikk og demme opp for en politisk kursendring i strid med de grunnlovsfestede verdier" (Backer 1991:227). Selv om det er snakk om lovforslag med varierende ordlyd har de det til felles at de alle er forslag om å gi miljøvern en forankring i Grunnloven. I den forstand handler debattene om disse forslagene om det samme.

Prosesen bak § 110b i Grunnloven (nå § 112, se note 312) kan således belyse hvordan natur har blitt forsøkt gjort relevant på ulike tidspunkt, hva slags formuleringer det var mulig å få flertall for i Stortinget, og dermed bidra til forståelsen av en grønn verdiordens posisjon i en norsk parlamentarisk kontekst. Det er også relevant at dagens miljøvernparagraf ble fremmet i 1988 og vedtatt i 1992. At det til slutt ble oppnådd enighet om en formulering kan derfor kanskje også belyse hva som er særskilt for den overgangen som ser ut til å inntreffe rundt 1990 i de allmenne miljødebattene.

Det første forslaget om å ta inn en miljøparagraf i Grunnloven ble fremsatt i sesjonen 1971/72 av Helge Seip fra Venstre. Forslaget kom til behandling i sesjonen 1975/76.³¹⁴

Staten pligter at værne om Naturmiljøet og Naturressursene slig at alle kan sikres Tilgang paa ren Luft og rent Vand og Adgang til Rekreatjons- og Friomraader og slig at Produktionsgrundlaget i Jord, Skog og Vand bliver bevaret for Efterslægten (S. tid 1975/76:2680)

Forslaget var altså at Staten har en plikt for å verne om naturen slik at alle var sikret ren luft og rent vann og for å sikre "Produktionsgrundlaget". I begrunnelsen for forslaget ble det vist til anerkjennelsen av behovet for å beskytte naturmiljøet internasjonalt: "Det europeiske Water Charter av 1969 og Naturvernåret 1970 markerer skritt i retning av en mer samordnet internasjonal innsats. Det samme gjør FN's natur- og miljøvernkonferanse i Stockholm i 1972" (Dok. nr 13 (1971/72):23). Ut i fra "dagens situasjon og med de problemer vårt samfunn står ovenfor" ville det derfor være riktig "å slå fast i Grunnloven at det er en samfunnsoppgave av første rang å trygge naturmiljøet og naturressursene" (ibid.).

Saksordføreren, Olav Munkejord fra Arbeiderpartiet, påpekte at alle i komiteen var enig i at Staten hadde en slik plikt som forslaget til ny paragraf slo fast, men la til at "vi ville undergrave respekten for

³¹³ De ulike forslagene og hvordan de har vært begrunnet er også diskutert av Backer (1991, 1993). Oversikt over inkluderte dokumenter er gitt i appendiks 1, kap.6, del D.

³¹⁴ Forslag om å endre Grunnloven må i følge § 112 [nå § 121] fremmes i en Stortingsperiode og behandles i den påfølgende perioden. Derfor skjer behandlingen av forslagene flere år etter at de ble fremmet

vår grunnlov dersom vi fylte den med rene selvfølgeligheter" (S. tid 1975/76:2680). Representanten Thyness fra Høyre påpekte at Grunnloven "bare endres når det er klare og påviselige behov for det" (ibid.:2682). Motstanden mot forslaget var således forankret i at forslaget var unødvendig. Ole Myrvoll fra DNF³¹⁵ viste til at en i Grunnloven på "enkelte helt fundamentale områder" hadde tatt inn "visse retningslinjer", slik som "ytrings- og trosfriheten og rettsikkerheten" (ibid.:2680). Han var sterkt uenig i en slik framstilling og argumenterte for at paragrafen var nødvendig fordi miljøproblemene var et tilsvarende fundamentalt spørsmål: "Vi har i de senere årtier vært utsatt for sterke påkjenninger på og utarming av naturressursene og naturmiljøet. Dette er blitt stadig tydeligere. [...] det er vår generasjons plikt til å ta denne trusselen mot naturgrunnlaget meget alvorlig" (ibid.:2680). Dette synet ble støttet av Berit Ås fra SV. Hun viste særlig til problemene ved oljeutvinning, sur nedbør og giftige stoffer. Når SV likevel ville stemme imot forslaget var det fordi de ønsket seg en grunnlovsparagraf – "som på en helt annen måte forpliktet myndighetene" (ibid.:2681). Forslaget fra Seip ville i følge henne bare bli en uforpliktende og tom paragraf og "i en slik tid må ingen bidra med illusjoner" (ibid.). Uenigheten om forslagens relevans synes for en stor grad å handle om hva slags problemforståelse og situasjonsdefinisjon som var riktig. Dette handlet om hvor alvorlig man mente miljøproblemene var. Et flertall mente at en slik miljøvernparagraf var unødvendig, uten å avvise at Staten prinsipielt sett burde sørge for beskyttelse av natur. Dette ble en kort debatt og forslaget ble kun støttet av representanten Ole Myrvoll.

To forslag om en miljøparagraf ble også fremmet i sesjonen 1979/80 og kom til endelig behandling våren 1984. Det ene forslaget var en ren repetisjon av formuleringen som ble fremmet av Seip i 1972. Det andre forslaget var utformet av sosiologen Nils Christie, og ble fremmet av arbeiderpartirepresentantene Anne-Lise Bakken og Ingrid Eide. Det var formulert slik:

Væsentlige Indgreb i Norges Naturmilieu - Jord, Fjelde, Luft, Indsøer, Elve og Havomraader - kan kun foretages, naar Storthinget har givet sit Samtykke dertil efter Reglerne i § 112. Indgreb af denne Art, som paa væsentlig Maade ændrer Forudsætningerne for det Liv som leves i Norge eller i Dele av Norge, skal altid behandles paa denne Maade. Et Indgreb er under enhver Omstændighed at anse for væsentligt, hvis et Kommunistestyre, et Fylkeskommunistestyre eller Storthinget selv med simpelt Flertal anser det for væsentligt. Naar Storthinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede. (Inns. S. nr. 163 (1983/84):1)

Forslaget innebar altså nye regler for saksbehandling av "Væsentlige Indgreb i Norges Naturmilieu". Gjennom flertallsvedtak i kommunestyre eller fylkesting kunne man sende slike saker til behandling i Stortinget. Hva som var et vesentlig inngrep var det opp til behandlende organ å vedta. Ved behandling i Stortinget ble det gitt to alternativer i forslaget. Enten skulle forslaget behandles etter Grunnlovens § 112. Det innebar behandling som et grunnlovsforslag, det kreves da $\frac{2}{3}$ flertall men behandles i to påfølgende stortingsperioder. Alternativt skulle behandles i plenum av Stortinget, men da med krav om $\frac{3}{4}$ flertall. Konsekvensen ville være at det kunne bli vanskelig å få vedtatt slike saker eller at behandlingsprosessen ble omstendelig. Dette forslaget ble betegnet som meget vidtrekkende av Stortingskomiteen. Det innehold derimot ikke noe prinsipp for "ren natur" eller beskyttelse av produksjonsgrunnlaget som i 1972, men befattet seg hovedsakelig med regler for å gjøre naturinngrep vanskeligere å gjennomføre.

Christies forslag var fremmet på bakgrunn av konflikten om utbyggingen av et kraftverk i Alta-Kautokeinovassdraget på slutten av 70-tallet og tidlig på 80-tallet.³¹⁶ I begrunnelsen av forslaget ble

³¹⁵ Både forslagsstilleren Helge Seip og Ole Myrvoll var knyttet til partiet Venstre. Partiet ble imidlertid splittet i striden om norsk medlemskap i EU og en utbrytergruppe dannet Det Nye Folkepartiet (DNF). I stortingsperioden fra 1973-1977 var Ole Myrvoll eneste stortingsrepresentant for DNF

³¹⁶ Utbyggingen møtte relativt stor folkelig motstand. Det var langvarige protestaksjoner for å hindre anleggsarbeider, utbyggingen ble koblet til spørsmålet om Samenes rettigheter og danner en bakgrunn for opprettelsen av et eget Sameting på slutten av 1980-tallet. Spørsmålet om utbyggingsvedtaket i Stortinget var gyldig, fikk også en rettslig behandling av Høyesterett. For en oversikt se Hjorthol (2006).

det eksplisitt vist til at "de siste års mange opprivende stridigheter om naturvern og minoriteters rettigheter" helt "åpenbart" viste behovet for en slik paragraf (Dok. nr. 13 (1979/80):14). Tidligere var det "ikke fysisk mulig å foreta så vesentlige og uopprettelige inngrep i naturgrunnlaget at det på avgjørende måte kunne endre forutsetningene for det liv som leves i Norge" (ibid.). Med "moderne teknikk er dette blitt fullstendig endret" og forslaget til ny paragraf var ment som en "mekanisme" som bidro til at slike spørsmål kunne håndteres at "vårt vanlige parlamentariske system" (ibid.:15).

Det ble av forslagsstiller Anne-Lise Bakken vist til at "store naturverdier har måttet vike når de settes opp mot verdier som betraktes som viktigere"(S.tid.1983/84:3787). Hun viste videre til behandlingen av vannkraftutbygginger og til eksemplene på at "Miljøverndepartementet kommer til kort i kampen mot Olje- og energidepartementet" (ibid.). Siden det var klart at forslaget ville bli nedstemt varslet hun at de ville trekke den foreliggende formuleringen og arbeide videre med en ny ordlyd. Dette begrunnet hun nettopp med behovet for å finne "fram til mekanismer som gjør at disse konfliktene kan fanges opp i vårt parlamentariske system" (ibid.). I debatten tok flere til ordet for å støtte forslaget. Representanten Bojer (SV) hevdet at "det er nokså paradoksalt at en komite som slår vakt om Grunnloven og synes at det er viktig at man ikke overilet griper inn i den, ikke viser den samme interesse for å slå vakt om Norges natur" (ibid.:3788). Både Rossbach fra Venstre (ibid.) og Vågsnes fra KrF (ibid.:3789) omtalte situasjon som preget av "ubalanse i naturen" og viste til at miljøproblemene var økende og vanskelig å reversere. Rossbach mente at "teknikken har utviklet seg" slik at menneskene har "utvidet sin nisje i det økologiske system". Forslaget fra Christie kunne imidlertid føre til en "handlingslammelse" og han ville ikke støtte dette (S.tid.1983/84:3788). Flertallet i komiteen uttrykte at de ikke ville avvise en miljøvernparagraf i Grunnloven på prinsipielt grunnlag. En samlet komité understreket at "verneinteressene" burde bli "trukket inn på alle nivåer i den offentlige planlegging" eksempelvis gjennom "konsekvensanalyser,[...] en god planleggingslov vil være naturvernets egen grunnlov" (gjengitt av Saksordfører Liv Aasen, ibid.:3786). Komiteen mente at det derfor burde arbeides videre med et forslag som kunne få flertall og ba departementet ta initiativ til en utredning.

Det var således en utvikling fra den første debatten hvor forslaget om en miljøvernparagraf i Grunnloven til dels ble latterliggjort og betraktet som unødvendig av flertallet. Men fremdeles var det uenighet om både situasjonsdefinisjonen og behovet for en slik paragraf. Så langt er bildet av grunnlovsdebattene i tråd med de generelle utviklingstrekkene jeg har diskutert tidligere i kapitlet. Fra 1970-tallet og framover er det i økende grad en bekymring om miljøspørsmål som ofte skjer med en henvisning til at "natur er viktig" i en eller annen forstand. Det vises til at hensynet til natur må veies opp mot andre hensyn uten at innholdet i vektingsprinsippet synes klart. Dette samsvarer også godt med de teoretiske innsigelsene til en potensiell grønn verdiorden. En henvisning til "natur" kan i tråd med det moralgrammatikalske grunnlaget for verdiordener ikke være en kategori som trumfer alt, etableringen av en slik orden må bygge på kvalifiseringsprinsipper for hvordan og hvorfor natur er viktig og verdifullt for et menneskelig kollektiv. Prinsippene vil da også angi når *skade* på natur kan *tillates*.

Stortingskomiteen påpekte dette ganske direkte i sin innstilling. De vurderte forslaget formulert av Christie slik at det ville åpne for at enhver sak med tilknytning til miljøvern kunne bli definert som "vesentlig" for "naturverninteressene", og at den tungvinte behandlingsmåten det ble lagt opp til – "etter komiteens mening vil skade de interesser det er ment å verne" (Innst. S. nr. 193 (1983/84):2).

Behovet for en slik kvalifikasjon eller innskrenking kommer også tydelig frem i behandlingen av det tredje forslaget til miljøparagraf. Dette forslaget ble fremmet i både 1984 og i 1988 og var formulert av juristen Eva Funder Fleischer, som også begrunnet det i bokform (Fleischer 1978).³¹⁷ I dette

³¹⁷ Forslaget fra Fleischer inneholdt i alt 34 ulike varianter, jeg gjengir kun det som omtales som en hovedvariant. Det samme forslaget ble fremmet av to SV representanter i 1988 og ble behandlet i 1992 samtidig med den formuleringen som ble ... [fotnoten fortsetter på neste side]

forslaget ble en henvisning til ren natur gjeninnført: "Enhver har Ret til ren Luft, ren Jord og rent Vand" (S.tid.1987/88:2154). I stedet for å legge opp til en omfattende behandling ved større naturinngrep ble enkeltindivider gitt en rett til etterprøving av om denne retten til "ren natur" var krenket:

Ethvert Individ eller en Sammenslutning af Individier har Ret til at faa prøvet for Domstolerne om et rimeligt Renhedsnivaa er krænket. Indgreb i Naturmiljøet skal kun foretages ud fra en langsiktig Resursdisponering som tager Hensyn til at Naturmiljøet skal bevares for Efterslægten og at Mennesket skal sikres en akseptabel Livsstandard. Ethvert Individ eller en Sammenslutning af Individier har Ret til at faa prøvet for Domstolerne om disse Hensyn ere ivaretagne i rimelig Grad. (S.tid.1987/88:2154)

Forslaget starter med en formulering om at alle har rett på ren luft etc., men viser så til et "rimeligt Renhedsnivaa". Formuleringen kobler dette dessuten til at bruk av natur skulle bygge på en langsiktig ressursdisponering og en akseptabel livsstandard. Denne koblingen kan forstås som en ganske løs operasjonalisering av hva slags renhetsnivå som var rimelig. Sammenliknet med tidligere forslag kan vi derfor si at dette forslaget tydeligere legger vekt på å bevare naturens funksjon for mennesker, ikke å bevare naturen i seg selv. Dette kan forstås som en måte å avgrense hensynet til natur versus andre hensyn, en avgrensing som kan fungere som et kvalifikasjonsprinsipp. I begrunnelsen for forslaget ble det vist til at det skulle "gi individet en virkelig rett til et rent miljø" og at "påføring av sykdom og redusert livsstandard på grunn av forurensinger er en så stor krenkelse av individets integritet og frihet" at paragrafen trengtes (Dok.nr. 10 (1983/84):15). Hva som var et "rimelig renhetsnivå" for individet ble et juridisk spørsmål som skulle avgjøres av domstolene. Selv om forslaget la opp til en viss juridisk avgrensing ble det kun støttet av SVs representanter. Flertallet var bekymret for de konsekvensene en slik rettsliggjøring av retten til rimelig ren natur kunne få:

Gunnar Skaug (AP): For å si det enkelt: Med Grunnloven i handa ville det være fritt fram for en skur av søksmål mot staten og bedrifter fra mennesker i dette land som mener at deres eventuelle grunnlovrett til rent miljø er krenket. Den skaren av mennesker vil sannsynligvis telle titusener (S.tid.1987/88:2151).

Det var den sterke rettsliggjøringen i forslaget som ble oppfattet som et hovedproblem. Det er i liten grad konstitusjonell tradisjon for å rettsliggjøre rettigheter i den norske Grunnloven på denne måten og i debatten ble det også påpekt at formuleringen ville gi *domstolene* et ansvar for å gjøre vanskelige vurderinger av hva som faktisk var et rimelig renhetsnivå. Men diskusjonen i Stortinget viser også at denne bekymringen særlig var knyttet til at en slik paragraf kunne gjøre det vanskelig å bruke natur eller videreføre eksisterende industri – "dette kan skape problemer i forhold til de andre målsettinger en setter for samfunnsutviklingen og for de tiltak som til enhver tid ønsker å sette ut i livet."³¹⁸ Dette ble sett på som et problem, selv om formuleringen hadde en avgrensing ved at den viste til rimelig renhetsnivå fremfor ren natur, og operasjonaliserte hva som var rimelig ved å vise til langsiktig ressursdisponering og en akseptabel livsstandard.

Også dette forslaget til miljøvernparagraf ble avvist av Stortinget, men i flere av innleggene i debatten ble det uttrykt sterk sympati med intensjonen. Saksordfører Harald U. Lied (H) omtalte intensjonen som en "høyverdig målsetting som alle har stor sympati for" (S.tid.1987/88:2150). Buttedahl fra Senterpartiet hadde forståelse for argumentet om at "dagens rettsregler i uforholdsmessig stor grad tar sikte på å beskytte økonomiske rettigheter, og at de såkalte myke verdier blir tillagt mindre vekt" (ibid.:2152). Det ble også argumentert for at intensjonen allerede delvis var oppnådd med andre lover, blant annet i Naturvernloven av 1970 og i Forurensningsloven av 1981. En grunnlovfesting av miljøvern hensyn måtte uansett, slik flertallet så det, legge opp til en annen type vekting av de ulike hensyn som en slik paragraf kunne berøre.

endelig vedtatt. For å sikre nødvendig flertall for en miljøvernparagraf valgte SV å støtte den formuleringen som ble vedtatt fremfor det forslaget som de selv hadde fremmet.

³¹⁸ Gunnar Skaug (AP), S.tid.1987/88:2151

Miljøparagrafen som til slutt ble vedtatt ble fremmet i 1987/88 og vedtatt i 1992. Den var formulert slik:

§110b

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skal disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretagere deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder giver nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.

(Innst. S. nr. 163 (1991–1992):1)

For å forstå hvorfor denne formuleringen kunne bli enstemmig vedtatt i Stortinget i 1992 kan vi i første omgang sammenligne den med de tidligere forslagene. Var den nye formuleringen vesensforskjellig fra de som var fremmet tidligere? Det første som kan fremheves er at alle forslagene kan karakteriseres som menneskesentrerte. Selv om det i debattene jeg har sitert er innlegg som kan tolkes som at natur har egenverdi eller at naturens "interesser" bør beskyttes, så ble det i alle fire lovforslagene vektlagt at vi bør beskytte naturen for å sikre produksjonsgrunnlaget eller produksjonsevnen for "oss". Forslagene har også formuleringer knyttet til en langsiktig ressursdisponering og hensynet til "efterslækten". Ingen av forslagene er tilsvarende tydelige i forhold til naturens egenverdi.³¹⁹ Det som vektlegges ser altså ut til å være naturens *nytteverdi* for mennesker. Naturens produksjonsgrunnlag bør beskyttes fordi vi, og mennesker som kommer etter oss, har behov for mat, luft å puste i og jord som kan dyrkes.

Det som skiller forslagene er først og fremst *hvor ren naturen bør være*, og ikke minst *hvordan dette målet skal nås* eller naturen beskyttes. Forslaget fra Seip i 1972 har formuleringen "ren Luft og rent Vand" og starter ut med å pålegge staten en plikt om å verne om natur, slik at dette sikres. Her kan vi si at det legges opp til en helt ren natur, mens det er uavklart hvordan dette skal sikres utover at det er en "plikt" som pålegges Staten. Forslaget fra Christie i 1980 mangler en eksplisitt formulering om renhetsnivå. Det sies imidlertid at et inngrep er vesentlig når det på "væsentlig Maade ændrer Forudsætningerne for det Liv som leves i Norge eller i Dele av Norge". Det er her opp til behandlende organ å avgjøre når et naturinngrep er vesentlig. Her er det altså uavklart hvor ren naturen skal være, men det legges opp til en ganske radikal og tungvint behandlingsmåte dersom et naturinngrep er vesentlig. Forslaget fra Fleischer i 1984 har både en formulering om rent vann og ren luft, og gjør det eksplisitt at borgerne har rett til å få rettslig vurdert om et "rimelig Renhedsnivaa er krænket". Her kombineres altså et ganske ambisiøst renhetsnivå med at kravet om at en ren natur blir en rettighet, altså en eksplisitt rettsliggjøring av at naturen skal ha et rimelig renhetsnivå.

Den vedtatte formuleringen i Grunnlovens § 110 b skiller seg fra de andre forslagene når det gjelder "renhetsnivået". Det sentrale i den vedtatte formuleringen er at bruken av natur ikke skal gå ut over menneskers sunnhet eller naturens produksjonsevne og mangfold. Loven gir alle rett til en natur som er "ren nok" til at sunnhet og naturens produksjonsevne opprettholdes. Eller som det ble formulert i innstillingen fra stortingskomiteen og av ordfører for saken under stortingsbehandlingen; paragrafen sikrer "rett til en viss miljøkvalitet" (S.tid.1991/92:3736, Innst.S.nr.163 (1991-1992):6).³²⁰ Det synes klart at Stortinget ikke har villet, eller har ment at det var urealistisk, å vedta en grunnlovfestet rett til et rent miljø. Samtidig har det blitt enighet om at miljøet likevel må holdes noenlunde rent – av en "viss kvalitet". Forskjellen mellom "en viss miljøkvalitet" og "ren luft og rent vann" kan hevdes å være relevant og betydelig.

³¹⁹ Et mulig unntak er henvisningen til naturmangfold, særlig i den formuleringen som ble vedtatt. Dette blir diskutert senere i teksten.

³²⁰ Fortolkningen av at § 110 b gir rett til en "viss miljøkvalitet" går også igjen i omtalen av paragrafen i senere dokumenter, eksempelvis Ot.prp. nr. 116 ((2001/02):20, som omhandler miljøinformasjonsloven. Formuleringen går også igjen i dokumenter om Naturmangfoldsloven, eksempelvis i Ot.prp. nr. 52 (2008/09):106.

Det er to viktige dimensjoner ved denne forskjellen. For det første innebærer "en viss miljøkvalitet" at bruk og til en viss grad skade på natur er akseptabelt. For det andre settes det i § 110b en grense for slik skade gjennom at naturens produksjonsevne og mangfold ikke skal skades, og dette gjøres relevant med henvisning til "Efterslægten". Med andre ord kan paragrafen tolkes slik at skade på natur "bare" skal forhindres i den grad det innebærer skade på, eller for, mennesker(menneskeslekten) i nåtid og fremtid. Skade eller bruk av natur som ikke har slike konsekvenser skal kunne tillates. Selv om alle forslagene er menneskesentrerte, og dermed i prinsippet kan fortolkes slik at skade kan tillates til en viss grad, så er det den vedtatte formuleringen som sterkest knytter et ønsket renhetsnivå til naturens funksjon for mennesker. Dermed blir det ønskelige renhetsnivået også relativisert på en bestemt måte. Det blir ikke knyttet til en juridisk rimelighetsbetraktning som i forslaget til Fleischer, men heller til en idé om at det er *funksjonen* i seg selv som skal opprettholdes.

To av formuleringene om kvalitetsnivået kan helt klart forstås som forankret i *naturens funksjon for mennesker*: naturen skal være så ren at den ikke er helseskadelig (sunnhet) og at den kan produsere det mennesker trenger. Å bevare naturens mangfold er mer tvetydig. Men fortolket i et økosystemperspektiv hvor mangfoldet av arter ansees som avgjørende for økosystemets funksjon, er også naturens mangfold relevant for å opprettholde naturens funksjon for mennesker. Alternativt, og ikke nødvendigvis i direkte strid med en funksjonell fortolkning, kan prinsippet fortolkes som at naturmangfoldet har en egenverdi som skal bevares. At naturmangfoldet har egenverdi betyr jo ikke at dette ikke også kan ha en viktig funksjon for mennesker. Biodiversitetskonvensjonen fra 1992 inneholder for eksempel en formulering om at naturens mangfold har egenverdi (intrinsic value), men viser også blant annet til at naturens mangfold representerer "samfunnsmessige, økonomiske, vitenskapelige, utdanningsmessige, kulturelle," verdier (St.prp. nr. 56 (1992/93):17). For en utdypende diskusjon rundt dette, se Ugglå (2010).

Bevaring av naturmangfold er også tett knyttet til begrepet om bærekraftig utvikling, slik det ble lagt frem av Brundtlandkommisjonen (WCED 1987). Her ble det vist til at biologisk mangfold var en viktig del av begrepet om bærekraftig utvikling. Eksempelvis heter det i oppsummeringen av hvordan begrepet om bærekraftig utvikling skal forstås, at "The loss of plant and animal species can greatly limit the options of future generations; so sustainable development requires the conservation of plant and animal species" (ibid.:46). Dobbeltheten i slike formuleringer innebærer at det blir uklart hva som skal vektlegges mest dersom en reduksjon i naturmangfoldet kan øke den samfunnsmessige nytten av å utnytte naturen. Dersom slike konflikter løses ved å vektlegge naturens funksjon for mennesker, hvorav naturmangfold også kan representere en funksjon, så synes det ikke som at naturens egenverdi har moralsk tyngde.

Formuleringen i Grunnlovens miljøvernparagraf kan således hevdes å legge opp til en "bærekraftig" bruk av natur, i den betydningen det ble tillagt av Brundtlandkommisjonen. Under behandlingen i Stortinget ble det også gjort eksplisitt at formuleringene bygget på rapporten fra Brundtlandkommisjonen og var i samsvar med utkastet til deklarasjon fra Rio konferansen som skulle avholdes senere samme år (S.tid.1991/92:3736). En funksjonell fortolkning av også dette punktet synes derfor rimelig. Det som ytterligere styrker en slik tolkning er hvordan hensyn til naturmangfold senere er blitt begrunnet. I formålsparagrafen til dagens Naturmangfoldslov slås det fast at naturens "biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold" skal tas vare på "slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden" (Naturmangfoldloven 2009).

En viktig delkonklusjon blir derfor at det første leddet i Grunnlovens § 110b er *antroposentrisk*.³²¹ Naturen skal ikke ivaretas fordi den har en egenverdi, men fordi den er verdifull for mennesker

³²¹ Min konklusjon på dette punktet er delvis i strid med den mer juridiske forankrede tolkningen hos Christophersen(1997) og Fauchald (2007). De fortolker hensynet til naturmangfold som økosentrisk fundert, mens jeg altså har argumentert for at også naturmangfoldet blir verdsatt med grunnlag i verdien det har for "grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden" – som det vises til i Naturmangfoldslovens formålsparagraf (Naturmangfoldloven 2009).

gjennom sin *funksjon* for mennesker. Det viktige er således ikke ren eller ubesudlet natur, men en natur som er "ren nok" til å sikre oss god helse og nok mat. Det er grenseoppgangen mellom "ren" og "ren nok" som er vesensforskjellig mellom den vedtatte formuleringen og tidligere forslag. Og paragrafen gir et allment og generelt, men like fullt viktig prinsipp for hva slags type skade på natur og forurensing som kan tillates.

Det andre leddet i paragrafen sier at borgerne har rett på kunnskap om hva som er tilstanden i dag og mulige konsekvenser av inngrep. *Retten til kunnskap om konsekvenser kan sies å komme istedenfor de tidligere forslagene. Dette er en utvikling som det er svært viktig å merke seg.*

I det første forslaget, fra Seip, ble *staten pålagt en plikt til å verne naturen* og sørge for at den var ren. I det andre forslaget, fra Christie, ble det foreslått en tungvint og tidkrevende *beslutningsprosedyre* som gjorde det vanskeligere å fatte vedtak med vesentlige konsekvenser for naturmiljøet. I det tredje forslaget, fra Fleischer, ble *retten til en rimelig ren natur rettsliggjort*. Dette innebar en eksplisitt rettsliggjøring, en rett til at domstolene skulle vurdere om naturen var ren nok. Sammenlignet med en rett til kunnskap om tilstanden og fremtidige konsekvenser av naturinngrep, kan de tidligere forslagene også hevdes å være mer radikale. De er mer radikale ved at det enten ble svært omstendelig å få godkjent "vesentlige naturinngrep" eller ved å foreslå en eksplisitt rettsliggjøring av et visst renhetsnivå. Slike forslag ble gjentatte ganger avvist av et stort parlamentarisk flertall. En utforming av paragrafen som kunne hindre bruk av natur eller som i for sterk grad bidro til rettsliggjøring av beskyttelse av natur har det ikke vært flertall for å ta inn i Grunnloven. Til forskjell fra dette gir dagens grunnlovparagraf "bare" en rett til kunnskap om tilstanden i naturen og hva den kan bli i fremtiden.

Dette leddet i paragrafen har senere vært viktig for utformingen av Miljøinformasjonsloven av 2003 (se også Fauchald 2007).³²² Formålsparagrafen i Miljøinformasjonsloven slår fast at den gjennom å sikre "allmennheten tilgang til miljøinformasjon" skal gjøre det "lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål" (Miljøinformasjonsloven 2003: §1). Retten til miljøinformasjon kan altså forstås som forankret i et demokratisk prinsipp om medbestemmelse og innflytelse. Det interessante her er at dette i § 110b ble knyttet til bruk av natur, ved at man har rett på "Kunnskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen". Denne henvisningen om *rett til kunnskap om konsekvenser kan sies å erstatte de tidligere forslagene om hvordan renhetsnivået skulle sikres*, hvor man definerer det som et krav om "ren natur" eller "rimeligt Renhedsnivaa". I tillegg til det opplagte poenget om at "rett til kunnskap" er en svakere formulering enn en rett til å få vurdert renhetsnivået, er det i lys av tidligere analyser flere interessante aspekter ved en slik tilnærming.

For det første kan vi si at man forutsetter at slik kunnskap faktisk er mulig å produsere. Og man forutsetter at man kan produsere kunnskap om ikke bare den aktuelle tilstanden, men også fremtidige virkninger av planlagte tiltak. Det synes rimelig å tolke dette som en grunnlovsfestet rett til vurderinger av hva som kan skje med naturen i fremtiden på grunn av tiltak som planlegges i dag. Satt på spissen er altså prediksjoner om hva som kan skje med naturen i fremtiden grunnlovsfestet. Dette kan forstås som en videreføring av de historiske endringsprosessene jeg har diskutert i tidligere kapitler. I kapittel 4 så vi hvordan muligheten for å kunne få kunnskap om mulige fremtidige effekter først ble ansett som umulig tidlig på 1950-tallet. I det samme kapitlet så vi hvordan holdningen til slik kunnskap raskt endret seg, og ble etablert som en standard i tiårene etter. I kapittel 5 så vi at krav til slike utredninger ble tatt inn i Forurensingsloven i 1981. Her studerte jeg ett eksempel på slik kunnskapsproduksjon i detalj, og viste det tette samspille mellom utviklingen i metoder for risiko og konsekvensanalyser i oljesektoren med endringer i miljørisiko som politisk objekt. At slik kunnskap blir grunnlovsfestet i 1992 kan således betraktes som en videreføring av denne prosessen.

³²² Jf. NOU 2001:2, samt Ot.prp.nr.116 (2001-2002), og vedtatt lov (Miljøinformasjonsloven 2003).

For det andre er denne prosessen interessant i forhold til diskusjonen om at en grønn verdiorden forutsetter et ekspertvelde og at den medfører en u håndterlig utvidelse i tid og rom. Formulering i Grunnloven løser jo ikke på noen måte de utfordringene som har blitt påpekt i den teoretiske diskusjonen om dette, men Grunnlovsparagrafen underbygger at det er en rimelig tolkning at disse problemene blir definert som prinsipielt sett håndterbare. Man har krav på å vite hva tiltak i morgen kan føre til i fremtiden. Gjennom informasjon og rett på kunnskap om virkninger av naturinngrep ønsker man å sikre kollektivet som Grunnloven forholder seg til en innflytelse over bruken av natur. Eller sagt på en annen måte, det er et premiss for Grunnlovens miljøparagraf at naturen som helhetlig system kan kontrolleres og konsekvenser kan forutsies.

Det tredje poenget er *hva slags type natur som gjøres relevant i grunnlovsparagrafen*. Det som skal kunne kontrolleres og predikeres er naturens produksjonsevne og mangfold. Henvisning til naturens produksjonsevne finner vi også i de eldre forslagene til paragraf. I stortingsdebatten om Grunnlovsparagrafen våren 1992 er det imidlertid antydninger til at det naturobjektet man forholder seg til har skiftet form. I de eldre debattene betegnes gjerne det som skal beskyttes som "naturen" og det vises til at denne har betydning, både som rekreasjonsområde og for produksjon av mat. I debatten i 1992 er det en rekke representanter som viser til Brundtlandrapporten, at miljøproblemene er globale og behovet for å opprettholde "økosystemet".³²³ Sammenholder vi dette med den sterkere betydning av naturmangfold i lovparagrafen så gir det grunn til å spørre om naturen som politisk objekt, og som kunnskapsobjekt, har endret form. Den relevante naturen er først og fremst det økologiske produksjonssystemet. Nå skal det sies at Grunnlovsdebattene er korte og ikke i seg selv gir grunnlag for å trekke en slik slutning. Men sett i lys av tendensene i datamaterialet samlet, synes en slik tolkning å være rimelig.

Som jeg tidligere har påpekt er en slik tolkning av utviklingen også rimelig i lys av den svært omfangsrrike litteraturen om utviklingen av miljøpolitikk (bredt forstått) i andre land og internasjonalt. I denne litteraturen pekes det ofte på, med svært ulikt teoretisk perspektiv og ulikt empirisk grunnlag, at perioden rett før eller rundt 1990 som preget av et "viktig skifte" i en eller annen forstand (Barry 2007:25; Beck 1992; Beck et al. 1994; Fischer og Hajer 1999:kap 1 ; Hajer 1995:kap 3 & 6; Lash et al. 1996:4; Macnaghten et al. 2005:kap 7 ; Macnaghten og Urry 1998; Strydom 2002:25-27; Sörlin 2011). I mye av den relevante litteraturen blir det vist til at "det nye" rundt 1990 var forståelsen av miljøproblemenes globale karakter. Her mener jeg at analysen av grunnlovsdebattene, sammen med resten av datamaterialet, gir godt grunnlag for å presisere tolkningen av hva som var nytt. I det utvalget av norske parlamentariske debatter som jeg bygger avhandlingen på synes det å være mer presist å si at den viktigste endringen i miljøproblemer som politisk objekt, er knyttet til at de blir koblet til et problemkompleks hvor natur som helhetlig system eller "det økologiske systemet" blir en sentral størrelse. Problemkonstruksjonen bygger på at menneskelig aktivitet påvirker natursystemet som helhet. Den tar det for gitt (for å være en realitet) at det finnes et slikt helhetlig natursystem, en global økologisk tilstand. En rekke ulike miljøproblemer blir tolket som et tegn på at dette *systemet* er overbelastet av menneskelig aktivitet. Miljøproblemene på slutten av 1980-tallet blir derfor forstått som globale, men de er globale på en bestemt måte: Miljøproblemer er globale fordi de innebærer en påvirkning på klodens økologiske system. Farene er således ikke bare overnasjonale og i den forstand større enn de enkelte nasjonalstatene, men de er knyttet til overlevelsen til menneskeheten som kollektiv, og de knytter menneskeheten til dette biosfæriske systemet på en bestemt måte. Denne problemforståelsen er derfor eksistensiell i den forstand at menneskehetens fremtid potensielt sett kan være truet.

³²³ Uttrykket blir brukt av en rekke representanter i behandlingen av grunnlovsforslaget, eksempelvis i S.tid.1991/92:3736, 3737, 3738 og 3741.

6.4 Konklusjon: forslag til en økologisk verdiorden

Alle verdiordenene gir ulike blikk på verden. For å kunne mobiliseres må aktørene se verden på en bestemt måte. Verdiordenene ordner verden på en bestemt måte, de fremhever enkelte aspekter ved den situasjonen man er i og ser bort i fra andre. Markedets verdiorden gjør det mulig å se en verden som er bygget på konkurranse, den industrielle på effektivitet, den kollektive på likhet, og den hjemlige på hierarkier. Analysen i dette kapittelet gir grunnlag for å argumentere for at en økologisk orden blir styrket. Det blikket som "holder sammen" verdensanskuelsen i den økologiske orden er en spesifikk naturforståelse – Naturen er et helhetlig økologisk system. Det som skjer ved inngangen til 1990-tallet kan fortolkes som at dette natursynet i økende grad blir brukt og får utbredelse, støtte og anerkjennelse.

En mulig tolkning er at en *økologisk (selv)kritikk* innebærer at man realiserer (i ordets dobbelte betydning – både å innse og å gjøre virkelig) at disse hensynene representerer et fellesgode som er relevant. Den problemforståelsen som synes å bli allment akseptert ved inngangen til 1990-tallet synes også å gi økologiske argumenter større tyngde. Ikke fordi man verdsetter naturen høyere, men fordi man realiserer at økologien som system er et premiss for menneskelig eksistens. Derfor er den eksistensielle eller prekære dimensjonen ved argumentasjonen ved inngangen til 1990-tallet viktig: Ved å inkludere mennesket i økologien (som en del av det økologiske systemet) blir det relevant å måle tilstanden til *hele* det økologiske systemet, selv om mennesket er alle tings målestokk. Både Grunnlovens paragraf 110b (vedtatt i 1992) og Naturmangfoldsloven (vedtatt i 2009) kan hevdes å underbygge en slik fortolkning. Oppslutningen i de allmenne miljødebattene, i grunnlovdebattene og andre viktige lover på området ser også ut til å hvile på en problemforståelse som ser på natur som et helhetlig system.

Hovedargumentet er at det natursynet som er kartlagt i dette kapittelet i større grad gjør det mulig å binde sammen ulike situasjoner til et generaliserbart antroposentrisk verdsettingsprinsipp: naturen bør beskyttes fordi menneskene er avhengig av den. I en slik økologisk orden blir det vektlagt at det økologiske system er fundamentet for alt liv, vi har bare en klode, uten natur ingen fremtid for menneskeheten. Det sentrale verdsettingsprinsippet er således menneskesentrert, det er antroposentrisk. Prinsippet krever ikke at det økologiske systemet skal holdes uberørt av menneskelig påvirkning, "bare" at systemets evne til å opprettholde menneskelig liv ikke svekkes. Slik sett kan vi si at det økologiske systemet er et hierarki hvor mennesket er på toppen.

På de neste sidene vil jeg skissere ekvivalensprinsippene til en økologisk verdiorden. Dette er ment som et forslag basert på det empiriske materialet som er gjennomgått så langt og de teoretiske diskusjonene knyttet til en slik orden. Selv om materialet er flertydig mener jeg at de analysene jeg har gjort i særlig dette men også de foregående kapitlene gir mulighet for å spesifisere elementene i en grønn verdiorden i større grad enn det som gjøres av Thévenot et. al (2000) eller i de andre studiene jeg har kunne finne om dette temaet. Dette forslaget er ikke ment som en endelig beskrivelse av en grønn orden, men heller et forsøk på å bruke min egen empiri til å gi en *mulig* spesifisering av den. En slik spesifisering kan fungere som et hjelpemiddel for å forbedre forståelsen av hvorfor det empiriske materialet er flertydig på dette punktet.

En siste teoretisk utfordring må imidlertid først avklares. Anders Blok (Blok 2011, 2013) har påpekt at ustabiliteten til grønne argumenter kan fortolkes på en annen måte enn som resultatet av at én grønn orden ikke er etablert. Blok argumenterer for at vi kan betrakte variasjonen i økologisk argumentasjon som uttrykk for at ulike former for natur gjør seg gjeldende på måter som vanskelig lar seg redusere slik at de tilfredsstillt ett bestemt verdsettingsprinsipp. Han bygger dette på en serie empiriske eksempler, men også med referanse til begrepet "multiplicity" (Mol 2002):

[...] multiplicity is taken here in an ontological sense, in order to conjure situations where modes of ordering, including green ordering, work through languages and materialities of a not fully equivalent kind. Such ambiguity, and the way it is tempered by the practical work of political philosophies, are strongly present in Boltanski and Thévenots sociology of critical capacity. Nevertheless, the notion of multiplicity, taken from actor-network theory, helps pinpoint those exact sites where incoherent modes of ordering interfere with each other and create new irresolvable tensions. This article argues that

political ecology is such a site. In this sense, ecology is not just a matter of plural value orders; rather, ecology itself emerges as a world of inherent moral and cognitive tensions. Thévenots green order, in short, manifests a bounded multiplicity, in that none of its constitutive grammars quite exhausts the many worths of nature(s). (Blok 2013:507)

Argumentet hviler således på at betydningen til natur(er) ikke lar seg redusere, og at selv om aktørene forsøker å gjøre dette vil man bli sittende igjen med tvil og usikkerhet: "That 'reality leaves us in doubt' as Mol nicely put it" (Blok 2013:507). Blok konkluderer med at dersom han har rett så vil økologisk argumentasjon manifestere seg som en mer sammensatt, internt variert og mer moralsk variert enn det man kan forvente med utgangspunkt i rammeverket til On Justification. Poenget til Blok er altså at natur(er) kan gjøres relevant på så mange måter at det er vanskelig å redusere verdien av natur til ett verdsettingsprinsipp. Istedenfor å undersøke eksistensen av én bestemt grønn orden, bør analysene derfor dreie seg om å utforske variasjonen av ulike verdsettinger av natur.

Blok sitt argument er interessant, men jeg er ikke enig i at ustabiliteten til en grønn orden bør forstås på denne måten. Grunnlaget for min vurdering ligger i hvordan usikkerhet om "realiteten" er inkorporert i perspektivet til Boltanski og Thévenot. Det er for dem grunnleggende at den samme situasjonen kan leses på ulike måter. Hva som regnes som en gyldig måte er noe aktørene tester ut i den gitte situasjonen. Og her har perspektivet en grunnleggende åpenhet, det er usikkert hvordan verden skal fortolkes: "It is thus always possible to reactivate the clash by relaunching the controversy over the nature of the objects that needs to be taken into account in order to conduct a conclusive test" (Boltanski og Thévenot 2006:278). Argumentasjon om hva som "egentlig" er situasjonen bygger således på de objektene som aktørene gjør relevant i situasjonen, de brukes av aktørene for å definere hva situasjonen egentlig handler om. Det er i denne sammenheng at verdiordenene gir testkriterier for å avgjøre hvordan situasjonen skal vurderes, men det å anvende disse kriteriene krever at kompleksiteten i situasjonen reduseres. Og situasjoner kan være mer eller mindre komplekse, de kan gi mer eller mindre ressurser som aktørene kan vise til. Boltanski og Thévenot viser blant annet til at objekter og andre entiteter i situasjonen kan være mer eller mindre "ambiguous in the sense that they may derive, depending on the way they are understood, from more than one world" (ibid.:279). Ambivalensen til objekter kan for eksempel være at olje både er et lønnsomt produkt og at det kan skade miljøet, at en effektiv form for industriproduksjon kan komme i strid med tradisjonelt landbruk og så videre. Dersom utvinning av olje både er knyttet til markedets orden og til en grønn orden hvor naturmiljøet blir verdsatt kan det således potensielt gjøre situasjonen ambivalent. Hva det er som gjør en situasjon ambivalent kan derfor variere i tid og rom. Det at handlingsvalg i enkelte situasjoner fremtrer som selvsagt og uproblematisk er således et resultat av det jeg har omtalt som forinvestering.

Slik jeg forstår perspektivet til Boltanski og Thévenot er det derfor et grunnpremiss at det *alltid* vil være usikkert hva som er situasjonen. Situasjonen vil i prinsippet alltid være at "reality leaves us in doubt". Poenget deres er imidlertid at det i offentlige disputer er avgjørende å redusere usikkerheten om dette. Den kan aldri fjernes, men empiriske studier av slike kontroverser har nettopp vist at det finnes kollektive prinsipper for å håndtere slik usikkerhet som er avgjørende for koordinering og normal samhandling. Utlagt på denne måten er perspektivet både åpent ovenfor en ontologisk pluralitet og en epistemisk pluralitet. Verdiordenene kan i denne sammenheng forstås som prinsipper som gjør det mulig for aktørene å bruke ressursene i situasjonen til å definere hva som er relevant i den, og som slik bidrar til å forenkle situasjonen og sikre koordinering.

Ambivalensen og variasjonen i ulike "grønne" kompromisser som Blok påpeker, og som jeg finner i deler av mitt materiale, kan derfor også forstås som eksempler på at en *ny verdiorden* er i ferd med å formes. Boltanski og Thévenot gir en ganske klar beskrivelse av hvordan denne prosessen kan forstås:

Working out compromises helps to identify resources that can be mobilized in order to extend the polity model to new principles. The indeterminacy of the common good sought by a compromise becomes more and more problematic when, with the proliferation of composite objects, the outline of a new world takes shape and the tests in which these objects are engaged simultaneously increase in numbers. The fragility of such compromises, the ease with which they can be denounced, leads to frequent repetitions of tests that have not been judged conclusively enough to bring the controversy to an end. The clashes to which these tests give rise are particular favorable to the work of explicitation that may

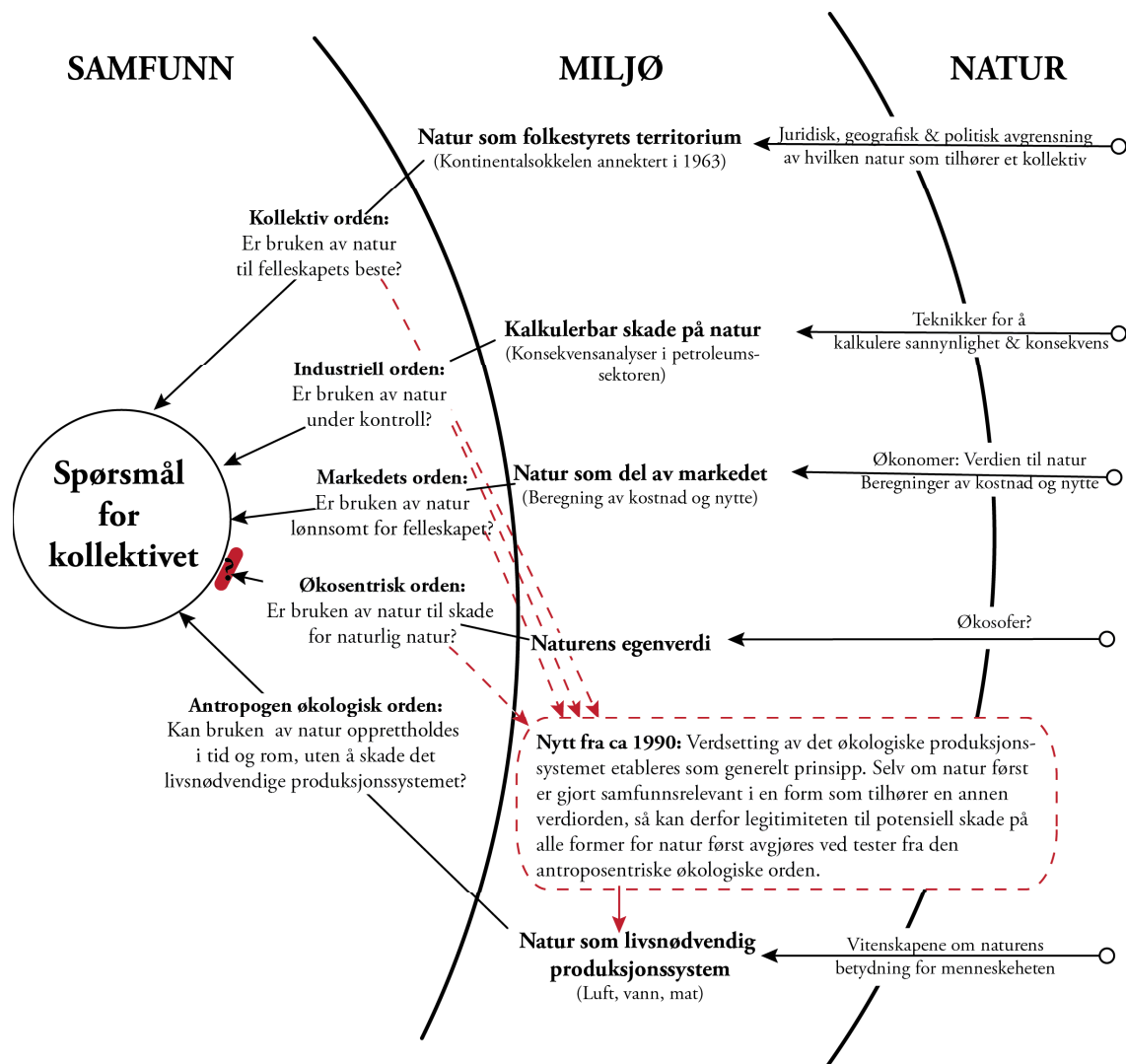
lead to the establishment of new principles of equivalence and to the clarification of the common good that is being sought. During this process of generalization, qualities that are ranked according to particular aims are gradually extended in scope so as to qualify beings whose common property will be highlighted. (Boltanski og Thévenot 2006:283)

Jeg mener denne beskrivelsen av hva som vil kjennetegne prosesser som kan lede frem mot etablering av nye verdiordener er i samsvar med de empiriske observasjonene i mitt datamateriale. Selv om ikke "grønne argumenter" i seg selv fungerte legitimerende har vi sett at "grønn" argumentasjon har bidratt til å gjøre natur til et objekt for kollektive beslutninger på nye måter. At ulike former for natur ble relevant bidro til det de omtaler som "a proliferation of composite objects" (ibid.) – fluorrøyken var både et objekt fra industri, men kunne knyttes til at saken handlet om naturvern. Oljen var både et objekt som skulle utnyttes til folkets beste, men kunne også handle om miljøvern. Et annet eksempel er reklassifisering i hovedregistrene til Stortingstidende, sakene handlet både om industri og om miljøvern. Og i analysen av en rekke stortingsdebatter har vi sett at handlingsalternativene kunne testes både mot et klassisk marked-industri kompromiss, men hva som var legitimt handlet også om hensynet til en uspesifisert "natur". I studiene av slike kontroverser har vi sett at det var uavklart *hva ved naturen* som skulle verdsettes. Oppslutningen rundt den endelige formuleringen av en miljøvernparagraf i Grunnloven i 1992 var et klargjørende eksempel fra det empiriske materialet på hva slags fellesgode som skulle beskyttes gjennom miljøvern. Sammen med de andre endringene som skjedde rundt 1990, gir dette grunnlag for å si at det ble etablert et nytt prinsipp for verdsetting av natur som hadde høy generalitet.

Figuren under oppsummerer variasjonen av hvordan ulike former for natur gjøres samfunnsrelevant (til miljø) og kan knyttes til ulike verdiordener i norske parlamentariske debatter. Figuren illustrerer (noen av variantene av) hvordan ulike ekspertsystemer kan knyttes til ulike former for natur. Dette har igjen sammenheng med hvordan natur gjøres politisk relevant, slik at noen former for natur henger mer sammen med noen verdiordener enn andre. Det er selvsagt mange flere varianter enn de som er illustrert i figuren, og ulike former for kompromisser mellom dem kan inngås.

Det viktigste figuren illustrerer er hvorfor denne variasjonen – "the many worths of nature(s)" som Blok (2013) diskuterer – kan forstås, samtidig som et nytt økologisk verdsettingsprinsipp kan etableres. Etableringen av et slikt prinsipp vil ikke hindre at natur fortsatt kan gjøres relevant på mange måter og bli knyttet til andre verdiordener. Det er heller slik at én av de mange formene for natur, natur forstått som livsnødvendig økologisk produksjonssystem fra rundt 1990 trer frem som et overordnet verdsettingsprinsipp. Natur kan også gjøres relevant i andre verdiordener, og argumenter om hvorfor det er legitimt å ta vare på, bruke og ødelegge natur kan fremdeles begrunnes med andre verdiordener. *Men*, dersom det i slike saker kan hevdes at naturens livsnødvendige produksjonssystem kan skades, så må dette spørsmålet testes mot kriteriene i den antroposentriske økologiske orden(de stiplede strekene). I tråd med det overordnede teoretiske rammeverket er ikke poenget at dette transformerte alle politiske saksfelt, men at prinsippet om å ikke skade denne formen for natur ble anerkjent som generelt verdsettingsprinsipp.

Figur 11: Skisse av variasjonen i hvordan ulike former for natur gjøres samfunnsrelevant (til miljø) og kan knyttes til ulike verdiordener, i norske parlamentariske debatter.



Selv om natur kan gjøres relevant på mange ulike måter, så vil etableringen av et verdsettingsprinsipp innebære at en test av høyere generalitet er tilgjengelig og at den kan mobiliseres i en rekke ulike situasjoner hvor natur inngår som relevant objekt. Sagt på en annen måte er det ikke verdsettingsprinsippene som transformerer natur til miljø, det er heller slik at verdsettingsprinsippet *kan* bli anvendt på alle saker som angår naturmiljøet. En slik bevegelse innebærer at situasjonen transformeres *fra* å kunne bli avgjort med testene i andre verdiordener til et spørsmål som bare kan avgjøres med testen i en antroposentrisk-økologisk orden. Spørsmålet er så hva som kreves for at en slik bevegelse skal kunne finne sted, hvilken form for natur som angår testprinsippene i en slik verdiorden. Det er dette jeg ønsker å spesifisere i det jeg foreslår å kalle *antroposentrisk-økologisk verdiorden*. I tabell 12 (se side 255) har jeg for oversiktens skyld repetert innholdet i en grønn verdiorden fra tabell 10 (se side 205), samt oppsummert mitt forslag til en økologisk orden. Når jeg bruker betegnelsen "økologisk" istedenfor "grønn" er det for å understreke at begge knytter an til en helhetlig eller systembasert forståelse av verdien til natur.

For å gjøre det tydelig hvordan en slik antroposentrisk orden skiller seg fra generelle henvisninger om "hensyn til natur" vil jeg sette den i kontrast til det vi kan kalle en *økosentrisk* økologisk orden. I forhold til de petroleumspolitiske beslutningsdebattene jeg har analysert fremstår denne til dels utopisk. I mer generelle miljøpolitiske debatter og lovtekster er bildet mindre klart, men debattene knyttet til Grunnlovens § 110 b gjør det rimelig å hevde at det skjer en antroposentrisk spesifisering av når hensynet til natur skal verdsettes av kollektivet. Forholdet mellom en antroposentrisme og økosentrisme er likevel relevant for å fremme usikkerheten i hvilke former for natur som kan vise seg å være verdifull for mennesker. Denne spenningen er også sentral i ulike typer litteratur som diskuterer

"verdien til natur". Det synes for eksempel rimelig å hevde at vi kan finne forholdet mellom antroposentrisme og økosentrisme igjen som ulike posisjoner i både politisk, sosiologisk og filosofisk teori. En mer fullstendig utforskning av hele dette spekteret av tekster faller utenfor rammene her.³²⁴ At jeg ønsker å spesifisere to varianter av en økosentrisk orden er et uttrykk for at jeg anerkjenner den foreløpige karakteren til denne teoretiseringen. Det er også en analytisk eller heuristisk fordel med å beholde to varianter av en økologisk orden. Det gjør det enklere å kartlegge hvordan de ulike måtene å gjøre naturen stor og viktig på har ulike konsekvenser, for eksempel for hva som skal til for at en økologisk argumentasjon skal fungere som beslutningslogikk. Spesifiseringen jeg gjør får frem at de to variantene av en økologisk orden er svært forskjellige med hensyn til hvilken betydning mennesket spiller. De to variantene får derfor frem det problematiske i den beskrivelsen som Thévenot et al. (2000) gav av den grønne verdiorden.

Et moment som bør tas med i presentasjonen av dette forslaget, er det empiriske grunnlaget for spesifiseringen jeg foreslår. Analysen bygger utelukkende på parlamentariske debatter. Analysene til Blok (2013) og Thévenot et al. (2000) bygger på et mangfold av offentlige disputer hvor ulike aktørgrupper bidrar. Fordi Stortinget er en arena med svært sterk begrunnelsestvang er det mulig at mitt datamateriale gir mindre variasjon i hvilke argumenter som aktørene bruker. Som arena for *formelle* beslutninger er det kanskje vanskeligere å etablere nye legitimeringsprinsipper i parlamenter. I debattene om Grunnloven så vi eksempelvis at stortingsrepresentantene vektla behovet for å også kunne ta andre hensyn, de påpekte at man trengte ett kvalifiseringsprinsipp som definerte når den grunnleggende retten til rimelig ren natur er så truet at dette er det viktigste hensynet i den situasjonen man er i. Et tilsvarende behov for avgrensning vil ikke aktører som ikke har formell beslutningsmakt nødvendigvis ha. Slik sett er det rimelig å forvente en viss variasjon mellom ulike typer offentlige debatter. I denne sammenheng er det rimelig å anta at stortingsdebatter om grunnlovsreformer er blant de mer restriktive når det gjelder å anerkjenne nye verdsettingsprinsipper. Dette styrker vurderingen av at det rundt 1990 blir etablert et nytt grønt verdsettingsprinsipp i det norske Stortinget. Samtidig innebærer begrensningene i kildematerialet at det konkrete forslaget til spesifisering av en økologisk verdiorden som jeg legger frem, bør testes ut mot verdsettingsprinsippene som brukes i andre typer offentlige disputer.

Forslaget til spesifisering kan oppsummeres slik. I en *antroposentrisk-økologisk* argumentasjon vil natur og økologiske entiteter være verdifullt i den grad de gir essensielle goder eller kan vises å ha en livsviktig funksjon for mennesker. En *økosentrisk* orden vil til forskjell basere seg på at økologisk entiteter og systemer har en verdi uavhengig av om det kan dokumenteres til potensiell verdi for mennesker. I kapitlene om både olje og i kapitlet om røykskader så vi at det ble gjort generelle henvisninger til at "natur" eller at konkrete økologiske størrelser (husdyr, torsk) ble gjort relevant. Det har imidlertid gjennomgående vært slik at slike generelle henvisninger blir styrket ved at det konkretiseres hvordan det å skade disse størrelsene er relevant for samfunnet og derfor viktig å unngå. Så selv om det brukes både antroposentriske og økosentriske argumenter i debattene, så har vi sett at det er antroposentriske argumenter som brukes hyppigst og som "fungerer" både i begrunnelser og kritikk.

³²⁴ En fremgangsmåte for å gå mer i dybden på dette spørsmålet kunne vært å bruke andre tekster i en systematisk utforskning av hvordan prinsippene skal presiseres, eksempelvis håndbøker for hvordan man kan leve "økologisk" og lignende. Brundtlandrapporten og Rio-deklarasjonen kunne i den sammenheng kanskje fungert som "politiske grunntekster" for en antroposentrisk modalitet, dypøkologisk filosofi kunne kanskje gitt grunnlag for en økosentrisk modalitet. Å utforske argumentasjonen brukt for å begrunne internasjonal miljørett eller miljøvernparagrafer i et sett med ulike Grunnlover ville også vært interessant. Internt i sosiologifaget kan denne spenningen knyttes til diskusjonen om "human exemption paradigm versus nature/ecological exemption paradigm" (Dunlap og R. 1979; R. og Dunlap 1978a, b). Egenverdien til natur er også et moment i den mer filosofisk orienterte litteraturen (Ferry 1995; Forsyth 2003; Latour 2004; Murdoch 2001). Interessante bidrag til å studere den økologiske og økosofiske tradisjonen i Norge er gitt av Anker (1994, 1995, 2003) og Randall (2007).

Utviklingen i hvordan natur blir verdsatt som er kartlagt i dette kapittelet antyder at det er gjennom å klargjøre kvalifikasjonsprinsippene at en økologisk verdsetting blir etablert som legitim i stortingsdebattene. Prinsippet innebærer at man *avgrensner* naturens verdi. En antroposentrisk-økologisk orden er derfor (selvsagt!) ingen garanti for en "bedre" eller "økologisk forsvarlig" miljøpolitikk. Dette er heller ikke ment som en normativ teori eller et argument om hva som bør vektlegges. Forslaget må leses som en teoretisk fundert oppsummering av hvilke argumenter som fungerer legitimerende slik dette fremkommer i det som sies og vektlegges av stortingsrepresentantene.

Det overordnede verdsetningsprinsippet i den antroposentrisk-økologiske orden er at økosystemet er grunnlaget for menneskelig eksistens. Dette kan forstås som et økologisk eller biosfærisk *hierarki* hvor menneskeheten er på topp. Økosystemet er derfor et sentralt fellesgode for mennesker, det er grunnlaget for alt liv og alle andre goder. Til forskjell er det i en økosentrisk orden det økologiske eller biosfæriske systemet i seg selv som verdsettes. Dette kan forstås som økologisk egalitarisme hvor mennesket ikke er mer verdt enn andre natur-entiteter. I den økosentriske orden er derfor kvalifiseringsgrunnlaget opprettholdelse av naturlig (uberørt) natur. Det å ikke endre det naturlige er verdifullt. Naturlig natur er et mål i seg selv. Formatet til relevante bevis er økosystemrelasjoner – forstått som evne til å leve i pakt med naturlig natur, eller som en del av denne. Handlinger som "bryter med" naturen er ikke legitime. I kontrast er testkriteriet i den antroposentrisk-økologisk orden at en *menneskelig* aktivitet kan vedvare over tid uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. Det vil si: evne til å opprettholde struktur og produktivitet i et økologisk system til menneskehetens beste. Også her vil økosystemrelasjoner være sentralt, men relevante bevis vil være formatert for å kunne vise hvordan en aktivitet kan opprettholdes over tid og rom (evig og globalt) uten å overskride økosystemets tålegrense.

Den siste viktige forskjellen er forholdet mellom objekter og subjekter. I den antroposentrisk økologiske orden vil økologiske entiteter behandles som objekter, det vil si størrelser som biomasseproduksjon, arter, trofiske nivåer. Biokjemiske og geokjemiske størrelser kan også inngå, eksempelvis CO₂ konsentrasjon i atmosfæren, fluorkonsentrasjon på gress i Årdal, o.l. Menneskets status som økologisk entitet kan også gjøres til et objekt (eksempelvis populasjonen og reproduksjonsraten). Store og viktige subjekter i denne ordenen er menneskeheten (forstått som sosialt slektskapsbånd), og subjekter som utnytter naturen på en bærekraftig måte og som dermed bidrar til menneskehetens overlevelse. Til forskjell mangler den økosentriske verdiorden et skille mellom objekter og subjekter. Ikke-menneskelige størrelser inngår i kollektivet (polity) og istedenfor objekter/subjekter gis det referanser til biosfæriske entiteter som også kan omfatte ikke-levende størrelser (fjell, fosser, etc.). Det betyr ikke at menneskeheten er uviktig, men at den er en art som bør bevares på linje med alle andre arter (økologisk egalitarisme). Det utopiske og til dels paradoksale elementet i den økosentriske verdiordenen er at menneskelige handlinger kan være "unaturlige", selv om mennesket ansees som uløselig bundet til naturen. Spørsmålet blir da hva som er grunnlaget for skillet mellom naturlige (og dermed moralsk forsvarlige handlinger) og unaturlige handlinger. Kilden til å definere umoralske handlinger ser ut til å finnes i naturen selv. I den forstand kan naturen betraktes som veiviser for å skille mellom moral og umoral. Naturen brukes som veiviser for hva som er legitimt, ikke ulikt det som ble illustrert i de eldste parlamentariske debattene. (For mer om den historiske dimensjonen ved en slik tenkemåte, se eksempelvis Daston og Vidal (2004)). Det paradoksale elementet er da at mennesket samtidig betraktes som uløselig del av naturen, slik at det er vanskelig å se hvordan mennesker kan gjøre noe som er unaturlig.

Tabell 12: Heuristisk oversikt over ulike former for en grønn verdiorden

Evaluerings-prinsipp	Generelle kjennetegn	Green order of worth (Thévenot et. al 2000:241)	Antroposentrisk-økologisk orden	Økosentrisk orden (Utopia)
Overordnet verdsettings-prinsipp	<i>Henviser til et allment prinsipp som objekter, subjekter og handlinger blir målt ut i fra i en verdiorden.</i>	Environmental friendliness.	Økosystemet er grunnlaget for menneskelig eksistens og er en grunnleggende menneskelig ressurs.	Det økologiske systemet i seg selv, alle deler av dette systemet har også en verdi i seg selv siden enkeltdelene antas å være viktig for helheten.
Test/Kvalifiserings-grunnlag	<i>En test som best viser en persons storhet</i>	Sustainability, renewability.	At en <i>menneskelig</i> aktivitet kan vedvare over tid uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. Typisk: evne eller mulighet til å opprettholde et økologisk system til menneskehetens beste.	Bevaring av naturlig natur. Det å ikke endre det naturlige. Naturlig natur som mål i seg selv. Evne til å leve i pakt med naturlig natur, som en del av denne.
Formatet til relevante argumenter/ bevis	<i>Viser til hvordan argumenter i en testsituasjon vil utformes for å skape ekvivalens med et verdsettingsprinsipp.</i>	Ecological, ecosystemic.	Økosystemrelasjoner: Å vise hvordan en aktivitet (ikke) kan opprettholdes over tid og rom (evig og globalt) uten å overskride økosystemets tålegrense.	Økosystemrelasjoner: Å vise til at en handling (ikke) er i tråd med opprettholdelse av naturlig natur. I sin mest utopiske form: enhver endring/bruk av naturen bør unngås.
Oppfatning av hva som er viktig kategorisert i objekter, subjekter og verb. Disse viser forbindelser som er oppfattet som viktige (verdifulle) i de enkelte verdiordenene	<i>Objekter</i>	Pristine wilderness, healthy environment, natural habitat.	Alle økologiske entiteter. Størrelser som biomasseproduksjon, arter, trofiske nivåer. Biokjemiske størrelser kan også inngå, eksempelvis CO ₂ konsentrasjon i atmosfæren, fluorokonsentrasjon på gress i Årdal. Menneskets status som økologisk entitet kan gjøres til et objekt (eksempelvis populasjonen og reproduksjonsraten)	Skillet mellom objekter og subjekter er visket ut. Mennesket er en størrelse på lik linje med andre arter. Ikke-menneskelige størrelser inngår i kollektivet og istedenfor objekter/subjekter gis det referanser til natur-entiteter som omfatter ikke-levende størrelser (fjell, fosser, etc.).
	<i>Subjekter</i>	Environmentalist.	Menneskeheten (som slekt), subjekter som utnytter naturen på en bærekraftig måte og som dermed bidrar til menneskehetens overlevelse.	
	<i>Relasjoner</i>	(ikke spesifisert).	Økologisk hierarki med mennesket på toppen. Nettverk av sosio-økologiske relasjoner. I tillegg vektlegges fremtidige generasjoner, slekt skal følge slekters gang.	Økologisk egalitarisme: Alle natur-entiteter er likeverdige (dypøkologisk prinsipp). Relasjonen mellom alle levende vesener er biologisk/økologisk og overskrider skillet mellom menneskelige og ikke-menneskelige størrelser.
Tids-formasjon	<i>Hvordan knyttes verdsettingsprinsippet til utbredelse i tid</i>	Future generations.	Fremtidige generasjoner, forstått som sosial tid (slekt) og bevaring av menneskeheten.	Uendelig - økologisk tid. Fremtidige generasjoner, men da forstått mer som økologisk tid (arten) enn sosial tid (slekt).
Romlig-formasjon	<i>Hvordan knyttes verdsettingsprinsippet til utbredelse i rom</i>	Planet ecosystem.	Sosio-økologiske systemer, også på globalt nivå. Planeten som beboelig areal.	Økosystemer - biosfæren (Gaia).

6.4.1 Drøfting av ustabiliteten til den økologiske verdiorden

Teoretiseringen av en økologisk verdiorden betyr ikke at det jeg har omtalt som en vedvarende ambivalens knyttet til naturens verdi forsvinner. Datamaterialet gir, også etter 1990-tallet, grunnlag for å drøfte om ikke en økologisk verdiorden er mer ustabil enn de andre. For å ytterligere styrke verdien av mitt forslag om hvordan verdsetting av natur endret seg på 1990-tallet for de neste kapitlene, vil jeg avslutningsvis i dette kapitlet diskutere hva som er årsakene til denne ustabiliteten.

I følge det teoretiske rammeverket skal verdiordener kunne stabiliseres og være uangripelige, nettopp når de fremmes i kompromissløs form. For økologiske verdiordener ser det ut til å være omvendt. De brukes sjelden alene og som hovedregel i kompromisser med andre verdiordener. Det empiriske materialet antyder at begge de to skisserte økologiske ordenene er ustabile i den forstand at 1) begrunnelser som bygger på dem er utsatt for kritikk, 2) kritikk som bygger på disse prinsippene kan bli overhørt eller det er lite tydelig hvilke handlingsalternativer de støtter, eller 3) økologiske verdsettinger inngår som det underordnede leddet i kompromisser. Et typisk trekk er at man hevder at disse størrelsene, særlig i den antroposentriske økologiske orden, er ivaretatt gjennom beslutninger som er forankret i en beslutningslogikk tilhørende en annen verdiorden.

En mulig tolkning på denne ustabiliteten, som jeg diskuterte innledningsvis i kapitlet, er at økologiske problemer representerer en type problemer som vanskelig lar seg løse innenfor den politiske-moralske grammatikken som Boltanski og Thévenot har kartlagt. En annen mulighet er at den politisk-moralske grammatikken er uegnet for å beskrive handlingskompetansen som aktørene faktisk besitter og at selve rammeverket bør modifiseres, slik eksempelvis Latour (2001; 2004) har argumentert for.

Forslaget til spesifisering av økologiske verdiordener gir en ny mulighet for å diskutere denne problemstillingen. En fremgangsmåte er å analysere om rammeverket til Boltanski og Thévenot gjør det mulig å fortolke hvilke egenskaper ved de skisserte modusene for en økologisk verdiorden som gjør dem ustabile. Dersom en slik teoretisk refortolkning av empirien er mulig, så kan vi si at rammeverket i seg selv – moralgrammatikken som er felles for alle verdiordener – fremdeles fungerer som en modell for å forstå den kritiske kompetansen aktørene besitter. Gitt at rammeverket fungerer i en slik teoretisk fundert fortolkning av ustabilitet, kan vi si at økologiske problemer har noen karaktertrekk som gjør dem særskilt utfordrende å løse innenfor rammene av den eksisterende politisk-moralske grammatikken (i vestlige samfunn). Siste del av *Politics of Nature* (Latour 2004) kan leses som en parallell analyse. Forskjellen til det jeg foreslår er at Latours analyse har en preskriptiv karakter. Latour gir en oppskrift på hvordan det politisk-moralske landskapet *burde* sett ut for at en politisk økologi som evnet å håndtere økologiske problemet *kunne* ha eksistert. Fremgangsmåten jeg skisserer impliserer et mindre grunnleggende brudd med det pragmatiske sosiologiske prosjektet. Det innebærer bare at jeg forsøker å teste ut om ressursene fra det teoretiske perspektivet lar oss forstå hvorfor en økologisk orden fremstår som svak og ustabil i datamaterialet.

Jeg mener at dette faktisk lar seg gjøre, og hovedargumentet er som følger: De to variantene av en økologisk orden som jeg har skissert er ustabile av ulike årsaker. Den økosentriske orden er ustabil fordi det overordnede evalueringsprinsippet ikke er antroposentrisk. Det betyr at formatet til relevante bevis som kvalifiserer i denne ordenen innebærer at den kan brukes for å *kritisere* så godt som alle menneskelige handlinger. Den antroposentriske orden er ustabil av helt andre årsaker. Ustabiliteten skyldes her at mobiliseringen av denne verdiorden stiller svært høye krav til formatet til relevante bevis, og når slike bevis foreligger så tillater de dessuten at aktørene kan mobilisere andre verdiordener ved hjelp av dem.

Den økosentriske orden kan til dels karakteriseres som utopisk og i det empiriske materialet er det få eksempler på at den brukes i så rendyrket form som fremstilt i tabell 12. Fra en økosentrisk posisjon vil potensial for naturskade i seg selv være tilstrekkelig for å begrunne at handlinger er illegitime, det er ikke nødvendig å spesifisere hvorfor akkurat den aktuelle formen for skade bør unngås eller hvordan ulike hensyn skal vektes. Et slikt vektingsprinsipp mangler. I en uspesifisert form innebærer kritikken den (utopiske) posisjonen at skade på natur i seg selv alltid er kritikkverdigg og i prinsippet bør unngås. Det implisitte vurderingskriteriet er da i tråd med den utopiske økologiske ordenen slik

jeg har spesifisert den – den naturlige natur må bevares. Vi kan si at argumentasjon som viser til at handlinger vil (eller i det minste kan) skade natur, enkeltarter eller balansen i et økosystem kan knyttes til en slik posisjon, og i en rendyrket form vil argumentet bare være at slike handlinger *generelt* bør unngås. Det å fremme slik kritikk er ofte svært lett i den forstand at svært mange menneskelige aktiviteter potensielt sett kan tenkes å ha slike konsekvenser. I analysene er det en rekke eksempler på at skade på natur blir kritisert og at man med utgangspunkt i påvist eller potensiell skade krever handling. Situasjonen omtales som uakseptabel. En slik kritikk kan karakteriseres som uspesifisert. Argumentet er, ofte implisitt, at skade på natur er uholdbart i seg selv, eller at det prinsipielt er positivt at slik skade unngås.

Det er få eksempler i de foregående analysene på at noen eksplisitt har inntatt og forsvart en helt utopisk posisjon, men samtidig er det en del eksempler på at aktørene har vist til at natur generelt ikke bør skades, eller at alt må gjøres for å bevare natur. I de foregående analysene har vi også sett en rekke eksempler på *kritikk av en implisitt økosentrisk verdsetting*. Typisk for slik kritikk er en påpekning av at det verdifulle ikke kan være naturen i seg selv, det er kun når man ved å skade naturen også skader ting som er verdifullt for mennesker at dette er problematisk. Argumentasjon forankret i en økosentrisk orden blir altså typisk kritisert ved at naturens (eventuelle) verdi i seg selv, må underordnes naturens betydning eller verdi for mennesker. Analysene i de forutgående kapitlene har vist at dette medfører en dynamikk i hva sakene kommer til å handle om. Sakene dreies vekk fra å handle om natur i seg selv og handler i større grad om naturens relevans for mennesker. Dette trekket ved debattene kan kort oppsummeres slik: Debattene om oljeutvikling i nord på 1970-tallet handlet ikke om fisken, men primært om fiskeriene. Røykskadedebattene på 1950-tallet kretser mer om å tilpasse to næringer til hverandre, enn om at kuer og trær ble skadet. På 1970-tallet ble det fremmet kritikk mot en ensidig vektlegging av utslipp til natur, når det var minst like verdifullt å ta vare på menneskene og arbeidsmiljøet i bygden. Avvisningen av en økosentrisk orden kan vi også finne i debattene om Grunnlovens § 110b, hvor krav om "ren luft og vann" ikke fikk gjennomslag, mens den vedtatte lovformulering krevde "en viss miljøkvalitet" (S.tid.1991/92:3575) for å sikre sunnhet og til en "Natur hvis Produktionsæвне og Mangfold bevares".

Avvisningen av en mer utopisk økologisk orden kan i tråd med den teoretiske debatten som ble drøftet innledningsvis knyttes til grunnprinsippene i moralgrammatikken som er spesifisert i OJ (Boltanski og Thévenot 2006:72-84). Her kreves det at verdiordener må være forankret i en "common humanity" – en felles menneskelighet. Antroposentrisme er innebygget som et moralsk (og dermed grammatisk) grunnprinsipp, slik at de fellesgodene som *kan* bli store og verdifulle må være til gode for et kollektiv av mennesker, for samfunnet. Men dette prinsippet er ikke inkludert i det teoretiske rammeverket fordi det er "rasjonelt", etisk forsvarlig eller lignende. Boltanski og Thévenot gjør dette med bakgrunn i empiriske undersøkelser av hvordan begrunnelser blir bygget opp i menneskelig samhandling (Boltanski 2012; Boltanski og Thévenot 1983, 2000, 2006). Dette er en forståelse som har støtte i hovedtrekkene i mitt datamateriale. Ustabiliteten til en økosentrisk orden kan derfor forstås i lys av det teoretiske rammeverket, og knyttes til særlig to punkter: at det overordnede evalueringsprinsippet ikke er antroposentrisk og at formatet til relevante bevis tillater kritikk av så godt som alle handlinger.

Samtidig kan dette argumentet også brukes til å forstå hvorfor en økosentrisk kritikk kan gjøres relevant. En kritikk som springer ut i fra en bekymring om "økologisk ubalanse" eller andre typer skader på natur, kan bli styrket gjennom å vise hvordan dette har relevans for samfunnet. En slik *antroposentrisk spesifisering* gjør problemet både mer politisk relevant, og bærer potensielt i seg elementer som kan brukes til å regulere eller kontrollere problemet. Det teoretiske perspektivet gir en forventning om hva slags argumentasjonsdynamikk som kan styrke et økosentrisk argument. Dette er en forventning som det empiriske materialet mitt gir gode eksempler på. En mulig fortolkning av debattene fra slutten av 1980-tallet er at en slik realitet i større grad ble tatt for gitt eller at dette var blitt vist på et generelt nivå. Nettopp fordi natur i større grad ble betraktet som helhetlig økologisk system, og fordi menneskelig avhengighet av dette systemet inngikk i en felles og akseptert problemforståelse i mange miljøpolitiske spørsmål, ble det å vise til "økologisk ubalanse" relevant. Denne, stadig mer anerkjente realitetsforståelsen la også til rette for at en antroposentrisk-økologisk verdiorden ble styrket. Lett paradoksalt innebærer normaliseringen av en slik problemforståelse at miljøskader og enkelthendelser kan refereres til og gjøres relevant i miljøpolitisk debatt *uten* at aktørene alltid vil spesifisere nøyaktig hvordan disse problemene kan skade mennesker. Men i

kontroverser og særlig beslutningsdebatter med uenighet, kan vi anta at det (fremdeles) må legges frem bevis for at noe "virkelig" er skadelig, og hva man eventuelt kan gjøre uten at det er skadelig. Det betyr at man fremdeles står igjen med vanskelige spørsmål av typen: takler vi 4 graders global oppvarming eller bare 2 grader? Hvor store blir konsekvensene for "oss" og fremtidige generasjoner dersom et oljesøl ødelegger rekrutteringen til en årsklasse torsk? Hvor mye av det biologiske mangfoldet har vi fjernet, og når blir dette et problem? Dette er spørsmål knyttet både til å måle konsekvenser i naturen (hvor store er effektene på økosystemet, hva er sannsynligheten o.l.) og til å beregne virkningene for mennesker.

Det er nettopp slike krav til hva som faktisk kvalifiserer det enkelte miljøproblem som blir spesifisert i en antroposentrisk orden. Samtidig er kravet til testen i en antroposentrisk-økologisk orden, det som i størst grad bidrar til ustabilitet. Som foreslått i tabell 12 kan testkriteriet forstås slik: Det må legges fram bevis på at en menneskelig aktivitet (ikke) kan vedvare over tid uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. Det vil si evnen til å opprettholde et økologisk system til menneskehetens beste. I en antroposentrisk-økologisk orden er derfor handlinger som innebærer endringer eller skade på økosystemet akseptabelt, så lenge det er til menneskehetens beste på lang sikt.

Det første problemet med denne testen er at det er vanskelig å legge frem endelige bevis.³²⁵ Det er her snakk om å vise hvordan menneskelig aktivitet påvirker økologiske systemer. Det kreves både at det utvikles standardiserte teknologier for å måle påvirkning og at man har forståelse for økologiske sammenhenger for å avgjøre hvor mye av hvilke handlinger som kan tillates. Endringer i det økologiske systemet tillates så lenge det ikke er skadelig, og slike skader skal kunne avdekkes både i et langt tidsrom og i hele biosfæren, "overalt". En relevant test for den tolkningen jeg argumenterer for her, er således om vi i utviklingen av miljøpolitikken generelt eller i utviklingen av miljøspørsmål i petroleumspolitikken finner forsøk på å produsere slike bevis. Det er en forutsetning vi kan ta med oss videre i analysen av utviklingen av petroleumspolitikken i de neste kapitlene.

Her kan det legges til at målet på om en test har "passert" vil være avhengig av vurderingene fra aktørene som deltar i beslutningssituasjonen. Dersom denne typen tester skal kunne stabiliseres trengs det relativt standardiserte eller faste kriterier som aktørene må slutte opp om. Dersom det er slik at en antroposentrisk-økologisk orden faktisk blir etablert utover 1990-tallet, så kan vi derfor forvente at det vil ha konsekvenser for hvordan aktørene argumenterer i analysen av petroleumspolitikken i miljødimensjon i de neste kapitlene. Det vil også ha betydning for hva slags miljøkonsekvenser som blir definert som relevante og som derfor blir forsøkt målt. Også dette er derfor et spørsmål som vi skal ta med oss i de påfølgende kapitlene hvor utviklingen i petroleumspolitikken etter 1990 blir analysert.

En annen innvending som er fremmet mot en verdiorden hvor verdien av natur står sentralt er at den kan hevde å bryte med prinsippet om "lik tilgang til tester" i moralgrammatikken og at dette blir overlatt til en gruppe eksperter (jf. eksempelvis Lafaye og Thévenot 1993). Basert på de analyserte stortingsdebattene er en første kommentar at det helt enkelt ikke ser ut til å representere et problem for aktørene. At man for å mobilisere en økologisk orden, må vise til, ha (epistemisk) tillit til, og gjøre ekspertkunnskap relevant – brukes ikke i seg selv som et argument mot legitimiteten til denne verdiordenen. Dessuten er den parlamentariske samhandlingssituasjonen sterkt preget av en formell formatering av faktainformasjon, og realitetsbeskrivelser er som hovedregel knyttet til ekspertvurderinger. Det betyr ikke at poenget til Lafaye og Thévenot er uvesentlig, men at det kanskje representerer et mindre problem i parlamentariske samhandlingssituasjoner. Det betyr ikke at lik tilgang til tester er uvesentlig. Disse problemene ved den antroposentriske økologiske orden viser seg i

³²⁵ Fauchald (2007) gir en rekke eksempler på hvordan dette har vært et problem i rettslige vurderinger av om konkrete beslutninger og avgjørelser er brudd på § 110 b. Norsk klimastiftelse har for øvrig vurdert å anlegge sak mot den norske Stat på bakgrunn av investeringene som det såkalte oljefondet har gjort i tjæresandutbygginger. Det er laget en egen juridisk utredning som konkluderer med at dette kan være mulig, dels på bakgrunn av miljøvernparagrafen i Grunnloven (Hambro 2013).

mitt materiale ved at arbeid med å teste gyldigheten av en slik orden kan medføre at andre verdiordener kan gjøres relevant. Prinsippene kan forstås slik at testene må kunne vise at menneskelig aktivitet medfører en kontrollert bruk (og eventuell ødeleggelse) av natur. Økologiske entiteter må derfor gjøres målbare og kontrollerbare. Derfor kan informasjon fra slike tester også brukes for å inngå i den industrielle orden, ofte i et industri-økologi kompromiss. De foregående empiriske analysene har gitt flere illustrasjoner på en bevegelse fra en uspesifisert økologisk kritikk til konstruksjonen av forvaltningsobjekter som bygger på spesifikke måleteknologier. I Røykskadesaken viste jeg hvordan saken gjennom flere transformasjoner endret seg fra å kretse om fluorforurensning av gress til å handle om utslipp fra fabrikk til luft, slik at forvaltningsobjektet som skulle kontrolleres ble utslippene fra fabrikk heller enn rent gress (natur). I oljedebattene har jeg i løpet av kapittel 3 og 5 vist hvordan en generell kritikk av mulighetene for akutt oljeforurensning ble møtt gjennom å etablere en måleteknologi for å kalkulere effektene fra punktutslipp av olje. Gjennom å etablere standardiserte konsekvensanalyser ble forvaltningsobjektet et avgrenset areal hvor enkelte målbare parametere inngikk. Analysene av begge disse casene har vist at den økologiske kritikken fra perioden før 1990, resulterte i industri-marked-økologi kompromisser heller enn beslutninger begrunnet i en antroposentrisk-økologisk orden. Hvorvidt dette endrer seg i perioden etter 1990 er således et empirisk spørsmål som blir forfulgt i de neste kapitlene.

6.4.2 Forventninger til petroleumpolitikkenes økologisering

Hovedargumentet i dette kapitlet har vært at det ved inngangen til 1990 skjer en rekonfigurering i problemkonstruksjonen på miljøfeltet. Den viktigste endringen er at miljøproblemer blir knyttet til et helhetssyn på natur – normalforståelse av slike problemer blir i de norske parlamentariske debattene knyttet til en forståelse av naturen forstått som økologisk system. Dette legger en viktig del av grunnlaget for at vi bør forstå det som tidligere har blitt definert som en grønn verdiorden som en økologisk verdiorden. Det er nettopp gjennom å tydeliggjøre de antroposentriske prinsippene at disse hensynene ser ut til å kunne bli en verdiorden. Det er det som blir tydeligere definert ved overgangen til 1990-tallet, og det har vi funnet helt konkret empiriske eksempler på, slik som i den nye grunnlovsparagrafen. Dette kan forstås som at det ble etablert et tydeligere prinsipp som avklarte *hvordan og når* hensynet til Natur var en allmenn interesse, som det er til felleskapets beste å bevare. Bakgrunnen for denne endringen er at det ved inngangen til 1990-tallet skjer en forskyving i realitetsforståelsen i stortingsdebattene ved at stortingsrepresentantene forholder seg til natur i form av et helhetlig livsnødvendig globalt produksjonssystem. En slik naturforståelse blir understøttet av en vitenskapsbasert ekspertise om det "globale naturmiljøet" (Robin 2014; Robin et al. 2013; Sörlin 2013). Det at det finnes en vitenskapsbasert ekspertise som kan levere relevant kunnskap om dette politiske objektet er viktig for at globale økologiske miljøproblemer kan defineres som reelle med epistemisk troverdighet. Her knyttet jeg an til begrepet om "environing" – prosesser som transformerer natur til miljø – som gjør noen aspekter ved natur relevante i en sosial kontekst. Dette er en stor "environing" prosess, i den forstand at *hele* naturen gjøres til miljø – til et naturmiljø. Med det mener jeg ikke at alt som er natur ble til miljø, men alle natur-entiteter fikk med det et *potensial* for å ha verdi som miljø. Natur forstått som produksjons-system, som leverandør av "tjenester" mennesker trenger, ble gjort til miljø. Å beskytte naturmiljøet som system trer derfor frem som et generelt verdsettingsprinsipp ved overgangen til 1990-tallet. Denne prosessen kan betegnes som en "økologisering".

At dette ble etablert som et overordnet verdsettingsprinsipp for norske parlamentariske debatter om miljøpolitikk, betyr ikke at prinsippet umiddelbart restrukturerte alle politiske saksfelt. Hovedpoenget er at verdsettingsprinsippet fra en antroposentrisk-økologisk orden kunne gjøres relevant i konkrete beslutningsdebatter, og at man kunne kritisere politiske beslutninger for å være illegitime fordi dette prinsippet ikke var tilfredsstillt. For spesifikke politiske saksfelt, som petroleumpolitikken, er det derfor rimelig å forvente at prinsippet etter hvert vil bli gjort gjeldende og at det over tid er et potensial for at det vil trenge inn i og endre hva som er legitim politikk på en rekke saksfelt. Basert på de avsluttende diskusjonene i kapittel 4 og 5 kan dette formuleres som forventninger for endringer i argumentasjonsrommet for petroleumpolitikkenes miljødimensjon etter 1990. Dersom den antroposentriske orden blir etablert som sentral, så må det også utvikles nye måleteknologier og forvaltningsbegreper som relaterer seg til det som er verdifullt i denne verdiordenen. Den empiriske

analysen av petroleumpolitikken etter 1990 kan således styrke eller svekke den teoretiske fortolkningen av et økologisk verdsettingsprinsipp som jeg har gitt i dette kapitlet.

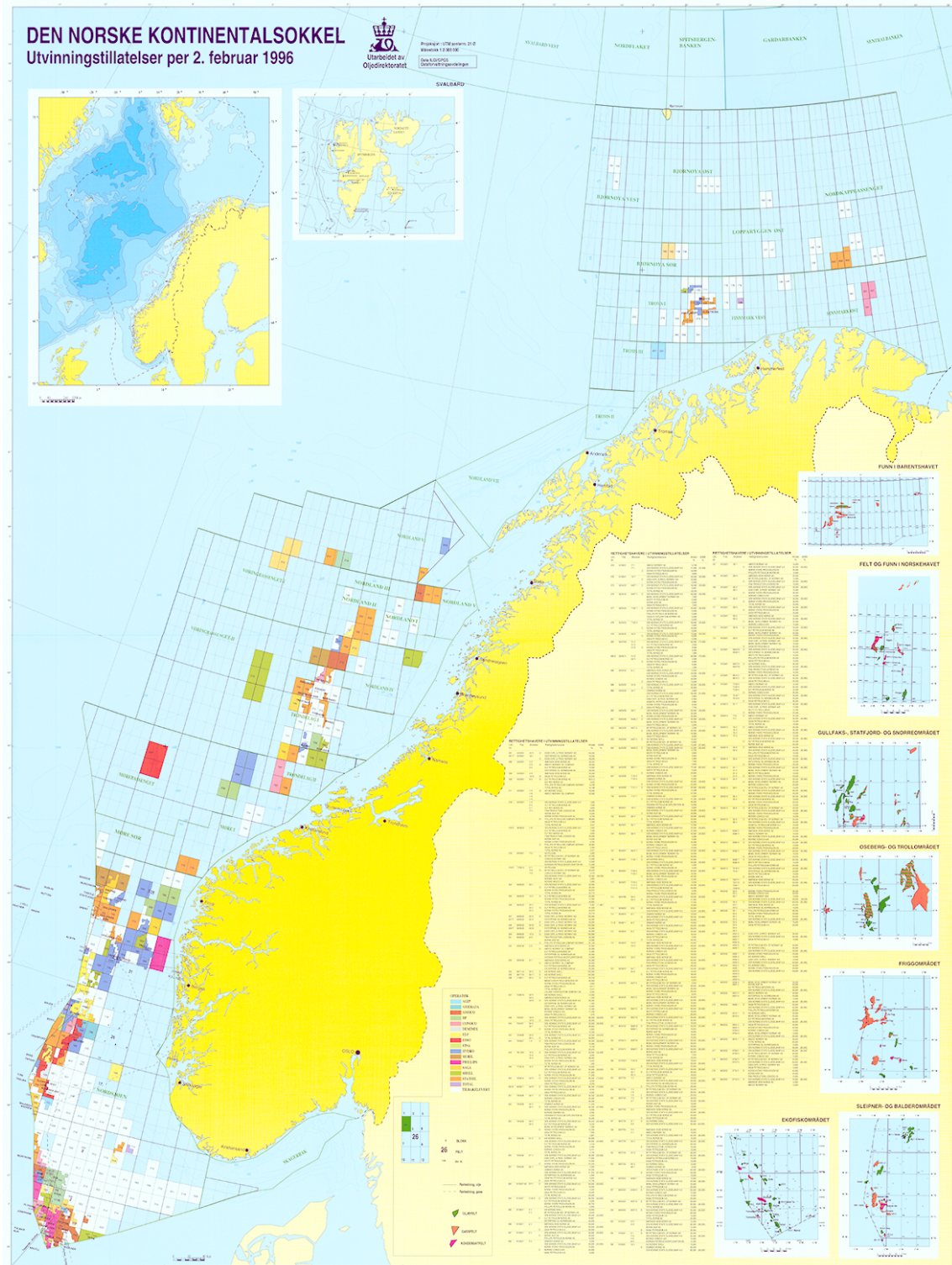
Analysene i kapittel 7 til 9 vil derfor særlig konsentrere seg om å utforske den historiske fortolkningen som kapittel 6 har gitt grunnlag for. Dette innebærer også et visst skifte i hva de teoretiske drøftingene konsentrer seg om. Mens de teoretiske diskusjonene i slutten av kapittel 3 til 5 særlig ble brukt til å videreutvikle den teoretiske modellen for relasjonen mellom "politikkproduksjon" og "kunnskapsproduksjon" (oppsummert grafisk i figur 5 på side 198), så har kapittel 6 gitt grunnlag for drøfte hvordan gradvise endringer i disse relasjonene kan forstås. De neste analysekapitlene er derfor særlig orientert mot å knytte endringene i miljø- og petroleumpolitikken mot historiske økologiseringsprosesser. Sentrale funn fra kapittel 6 kan i denne sammenheng brukes til å formulere tre konkrete forventninger for de neste kapitlene:

For det første kan vi forvente at en antroposentrisk-økologisk verdiorden vil kunne påvirke hva miljøkonfliktene på petroleumsfeltet vil komme til å handle om. Vi kan forvente at det vil ha betydning for hva som ansees som sentrale miljøpolitiske tema i petroleumpolitikken, og hvordan gamle tema blir forstått. Petroleumpolitikkens økologiske konsekvenser, og muligheten for skade på det økologiske produksjonssystemet kan bli mer sentralt. Andre og gamle konflikter, som påvirkningen på fiskeriene, kan bli gjort relevant i den politiske argumentasjonen på nye måter. Også begrunnelsen for at petroleumsaktivitet er til folkets beste fordi det er lønnsomt, vil kunne utfordres dersom den ikke også er økologisk forsvarlig. Dette kan oppsummeres som en forventning om at beskrivelsen av hva som står på spill og hva som er realiteten i petroleumpolitikkens miljødimensjon vil endre seg.

Den andre forventingen er at dette vil ha betydning for det politiske argumentasjonsrommet. Forholdet mellom hva som er legitime posisjoner og hvordan de blir begrunnet vil endre seg. Både kritikk av politiske posisjoner og begrunnelsene for dem vil bli mer orientert mot legitimeringsprinsippet i den antroposentriske orden. Og dersom det fremmes mer generelle argumenter i form av "hensynet til natur" vil de for å styrke seg måtte bevege seg i en antroposentrisk retning. Vi kan altså forvente at argumentasjonen for hvordan man begrunner at petroleumpolitikken (ikke) er miljøpolitisk forsvarlig vil endre seg.

For det tredje kan vi også forvente endringer i hvilke måleteknologier som er relevante. Det etablerte konsekvensutredningsregimet som jeg beskrev i kapittel 6, vil måtte bli modifisert for å også kunne produsere kunnskap som er relevant for den nye formen for natur som gjøres stor og verdifull i et slikt verdsettingsprinsipp. Selve det "økologiske systemet" er et relevant politisk objekt og vil således være en størrelse som det politiske systemet ønsker vitenskapsbasert ekspertkunnskap om. Vi kan altså forvente at hva som er relevant ekspertkunnskap vil endre seg. Dette vil kunne vise seg i helt konkrete endringer i hvilke størrelser og fenomener som det er relevant å måle og kalkulere.

7. En økologisk forsvarlig petroleumpolitikk? (1988-2001)



Kart 3: Sokkelkart 1996

7.1 Introduksjon

I forrige kapittel så vi at det i overgangen til 1990-tallet skjer flere endringer i hvordan miljøproblemer ble definert i parlamentariske debatter. Med utgangspunkt i generelle parlamentariske debatter om miljøproblemer og innføring av en ny grunnlovsparagraf argumenterte jeg for at situasjonsforståelsen endret seg og at betydningen til det vi kan forstå som en økologisk verdiorden ble styrket i disse debattene. Selv om argumentasjonen i miljøpolitiske debatter fremdeles var noe tvetydig i forhold til en økologisk verdiorden, la jeg frem et forslag til hvordan denne verdiordenen kunne spesifiseres.

Et hovedspørsmål i dette kapitlet er hvilke konsekvenser disse endringene eventuelt får for petroleumspolitikken miljødimensjon. Er det slik at oljepolitikken må kunne forsvares som økologisk forsvarlig, og hvordan blir i så fall økologiske hensyn kvalifisert? En dimensjon ved dette spørsmålet er knyttet til den parlamentariske argumentasjonen i petroleumspolitikken. Spørsmålet er om, og eventuelt hvordan, en økologisk verdiverden blir gjort relevant i petroleumspolitiske beslutningsdebatter. En annen dimensjon ved disse endringene er den vitenskapsbaserte ekspertisens betydning. Hva slags ekspertise blir relevant for å definere en forsvarlig petroleumspolitikk i denne perioden, og påvirker dette hvordan miljøkonsekvensene av petroleumaktivitet blir forsøkt målt? Dette kan betraktes som en "test" på om mitt forslag til en teoretisk spesifisering av den økologiske verdiordenen i forrige kapittel har analytiske relevans for å forstå den utviklingen som skjer i perioden.

De petroleumspolitiske debattene jeg legger til grunn for analysen i dette kapitlet er primært fra perioden fra 1988 til 2001, noen få utviklingstrekk etter 2001 blir trukket inn der analysen gjør det nødvendig. Startpunktet for analysen er debatten om åpningen av Barentshavet i 1988 som var sluttpunktet i kapittel 6. Fra 1988 og frem til 1994 inkluderer materialet et knippe utbyggingsdebatter av betydningsfulle petroleumfelt som Norne, Gullfaks, Heidrun og Sleipner. To nye havområder ble også konsekvensutredet etter Petroleumsløven på starten av 1990-tallet; Skagerrak og den nordlige delen av Norskehavet. Det sistnevnte område inkluderer havområdene utenfor Lofoten og Røst. Stortinget behandlet spørsmålet om åpning av disse områdene i 1994. I siste del av tiåret er det en rekke feltutbygginger som blir behandlet, i tillegg ble petroleumsløven revidert i 1996 og Stortinget diskuterte reguleringen av miljøutslipp fra petroleumsnæringen en rekke ganger.

Tabellen nedenfor gir en første oversikt over de politiske partienes posisjoner i petroleumspolitiske vedtaksdebatter i perioden 1988-2001. I venstrekant er det mulig å se posisjoneringsmønsteret for hele perioden mellom 1963 og 2013. Som tidligere indikerer hvitt felt i tabellen at partiet posisjonerte seg som tilhenger av en ekspansjon av petroleumaktivitet. Svart felt indikerer motstand, mens grått felt indikerer en mellomposisjon, eksempelvis gjennom å fremme forslag om utsettelse eller restriksjoner. Det er fremdeles slik at FrP, H og AP stemmer for økt petroleumaktivitet i alle vedtaksdebatter.

Tabell 13: Partienes posisjon i petroleumspolitiske vedtaksdebatter, 1988-2001

Vedtaksdebatt	År	Partier						Kapittel
		FrP	H	Ap	V	KrF	SP	
Snorre og Heidrun	1988							587
Åpning av den sydlige delen av Barentshavet	1989							
Heidrun	1989							1990
Brage	1990							
Heidrun og metanolfabrikk	1992							
Troll Fase II, Frøy, Sleipner Vest	1992							Kapittel 7
Åpning av Skagerrak og Norskehavet Nord m.m	1993							
Norne	1995							
Njord	1995							1997
Visund	1996							
Åsgardfeltet, Odin	1996							
Oseberg sør, Jotun & Troll Vest gassprovins	1997							
Gullfaks	1998							
Kvitebjørn og Grane, Ringhorne	2000							
Snøhvit (interpellasjonsdebatt)	2000							

Hovedinntrykket er at perioden fra 1988 til 2001 er preget av relativt stor *uenighet* sammenlignet med resten av 1980-tallet og perioden etter 2001. Uenigheten er særlig markant frem til 1997. Det er ingen entydig tendens til at skiftet i de generelle miljøpolitiske debattene etter 1987 resulterer i en umiddelbar økt motstand mot en ekspanderende petroleumspolitik. Unntaket er SV som er kritisk i nesten alle petroleumspolitiske vedtaksdebatter etter 1987. Særlig åpningsdebatten i 1994 og de påfølgende utbyggingsdebattene møter motstand fra også KrF og SP. Som jeg har påpekt tidligere er det mange nyanser som fremstillingsmåten i tabellen ikke fanger opp. Særlig for KrF og SP forteller tabellen bare halve historien i denne perioden. Selv om disse partiene stemmer for videre utbygging, fremhever representanter fra dem i økende grad kritikk av petroleumsnæringens miljøkonsekvenser etter 1987. I 1994, under debattene om åpning av Skagerrak og nordlige deler av Norskehavet, posisjonerer også disse partiene seg som motstandere av videre ekspansjon. Venstre er ikke representert på Stortinget før etter valget høsten 1993, men er kritiske når de er representert. I årene fra 1993 til 1997 er altså partiene SV, KrF, SP og til dels V³²⁶ alle kritiske til petroleumspolitikken.³²⁷

Et annet hovedtrekk ved utviklingen i perioden som fremkommer i tabellen er at kritikken fra mellompartiene KrF, SP og Venstre, avtar betydelig i 1997. Det er to viktige hendelser dette året: For det første danner disse partiene en mindretallsregjering (Bondevik I) som blir sittende til høsten 2000. For det andre blir det vedtatt en internasjonal klimaavtale med omsettbare kvoter, Kyotoavtalen.

Det er særlig to potensielle miljøproblemer som skaper petroleumspolitisk uenighet fra 1988 til 2001. Dette er for det første klimaendringer som skyldes *utslipp av klimagasser* fra forbrenning av fossile energikilder som olje og gass. For det andre er det de samlede konsekvensene oljenæringen har for det *marine økosystem*. Selv om begge problemene hadde vært kjent i flere tiår og blitt sporadisk nevnt i norske oljepolitiske debatter siden tidlig på 1970-tallet, er det likevel flere nye aspekter i debattene i denne perioden. Utslipp av klimagasser til luft blir fra rundt 1987 et helt sentralt miljøpolitisk spørsmål, og reduksjon av slike utslipp er omdiskutert i hele perioden jeg analyserer i dette kapitlet. Størsteparten av klimagassutslippene skyldes forbrenning av fossile energiressurser, dermed blir også petroleumspolitikken berørt av klimapolitikken. Oljenæringens utslipp til havet er et betydelig mer næringsspesifikt spørsmål. I tidligere kapitler har vi sett at det mest omdiskuterte frem til 1988 var potensielle *akutte utslipp* fra utblåsninger og lignende. I løpet av 1990-tallet blir også de utslippene til havet som forekommer ved normal drift omdiskutert, og etter hvert definert som problematiske. Potensialet for skader som følge av *normal drift* er begrunnelsen for at Stoltenberg I regjeringen i 2001 velger å nedlegge et midlertidig forbud, et moratorium, mot petroleumssaktivitet i en del havområder i nord (Regjeringen Stoltenberg I 2001). Moratoriet er sluttpunktet for de debattene jeg analyserer i dette kapitlet, og det er starten på utviklingen av økosystembaserte forvaltningsplaner som blir analysert i neste kapittel.

Kapitlet viderefører analysene av hvordan petroleumspolitikken miljødimensjon har endret seg over tid i kapittel 3 og 5. Et sentralt moment er at de to miljøproblemene som ble sentrale i petroleumspolitikken på 1990-tallet, i liten grad var inkludert i det etablerte systemet for konsekvensanalyser som ble analysert i kapittel 5. Dette ble antydning av avslutningsvis i kapittel 5, hvor vi så at SV fremmet en kritikken om at de etablerte metodene for konsekvensanalyser i for stor grad vektla nøyaktige risikokalkulasjon og i for liten grad åpnet for en "omsorg for naturen" (jf. sitat side 189). Denne typen kritikk peker således frem mot en debatt om en økologisk forsvarlig oljepolitikk som ble sentral på 1990-tallet.

³²⁶ Fra 1993 til 1997 har Venstre kun ett mandat og er ikke representert i den aktuelle Stortingskomiteen. Det er to beslutningsdebatter hvor partiet heller ikke tar ordet. Partiets posisjon er derfor ukjent i disse debattene. Men i partiets valgprogram for denne perioden heter det blant annet: "Investeringene på oljesektoren bør reduseres ved at videre leteboring foreløpig stanses i 4-års-perioden, det samme gjelder tildelingen av nye felt. Målet må være å redusere utvinningstakten. Venstre går imot oljeboring i Barentshavet. Risikoen for miljø-katastrofer er betydelig i nordområdene. Den norske oljevernberedskapen må styrkes betraktelig før produksjon i øvrige nord-områder igangsettes. Venstre går også imot videre prøveboring i Skagerrak" (Venstre 1993:sitat fra punkt 29 [upaginert])

³²⁷ RV er representert med ett mandat fra 1993 til 1997. Partiet stemmer mot samtlige utbygginger.

Et hovedargument i dette kapittelet er således at de miljøproblemene (og forståelsen av dem) som ble sentrale etter 1987, til dels destabiliserte norsk petroleumspolitik. Jeg retter derfor primært oppmerksomheten mot hvordan den nye økologiske problemforståelsen ble tatt i bruk i de petroleumspolitiske debattene i Stortinget utover 1990-tallet og hvordan disse endringene kan forstås. Hovedvekten ligger derfor på å forstå endringene i den politiske argumentasjonen i denne perioden men også utviklingen i relevante måleteknologier og bruken av ekspertkunnskap blir trukket inn i analysen. Bakgrunnen for valg av fokus er at denne utviklingen er viktig for å forstå hvordan miljøkonsekvenser blir utredet og vurdert i dagens debatter. Særlig når det gjelder marine økosystemer medførte kritikken også en rekke endringer i systemet for konsekvensvurderinger for oljevirkosomhet etter 2001 som behandles i neste kapittel.

Kapittelet er strukturert slik at jeg først analyserer debattene om oljepolitikens klimadimensjon (del 7.2), og deretter tar jeg for meg de oljepolitiske debattene om påvirkning på det marine miljø (del 7.3). Dette gir grunnlag for å drøfte forskjellene mellom hvordan de to potensielle miljøproblemene blir håndtert og utvikler seg i perioden (del 7.4). Som vi skal se følger disse to problemkompleksene ganske ulike utviklingslinjer, og en komparasjon av dem får frem nye dimensjoner som er relevante for de sentrale problemstillingene.

7.2 Utslipp av klimagasser

Siden Brundtlandrapporten ble lagt frem i 1987 har utslipp av klimagasser³²⁸ og potensialet for menneskeskapt global oppvarming vært en sentral del av norsk miljødebatt. Allerede i 1987 betraktet et stort parlamentarisk flertall i Stortinget klimaendringer som et reelt og potensielt alvorlig miljøproblem. Det er illustrerende for den parlamentariske stemningen på slutten av 1980-tallet at Kaci Kullman Five fra Høyre i debatten etter den første miljøpolitiske redegjørelsen våren 1987, uttalte at "Storforbruk av kull og olje kan varme opp atmosfæren og smelte pol-isen[...] Vi har bare én jord. Derfor må vi legge om stilen, ta bedre vare på den – nå!" (S.tid.1986/87:3672-73). Debattene om klimapolitikken viser allerede fra starten av de samme trekkene som ble diskutert i kapittel 7. Det synes klart at det som blir gjort viktig og verdifullt her er verdiene i en antroposentrisk-økologisk verdiorden. Unntaket er representanter fra FrP som den gang, og i dag, argumenterer med at forskningsresultatene er usikre og at tiltakene bør gjenspeile dette.³²⁹ Blant de andre partiene var det allerede i 1987 enighet om at dette var et stort reelt problem og at "noe" måtte gjøres.³³⁰

At problemet ble akseptert som reelt av et stort parlamentarisk flertall med en gang, skiller klimasaken fra de andre miljøproblemene som inngår i datamaterialet. I de andre sakene er det i første omgang omdiskutert om problemet var reelt. Oljens påvirkning på fisk og fluorørøykens påvirkning på kuer var spørsmål som gradvis, og fordi noen arbeidet for det, ble gjort betydningsfulle. Problemet med global oppvarming eller "varmebalansen" som det gjerne ble omtalt som, er også sporadisk nevnt i Stortingsdebatter helt tilbake til starten av 1970-tallet.³³¹ Å gjøre menneskeskapt global oppvarming av

³²⁸ Klimagasser er gasser som bidrar til økt temperatur i jordens atmosfære gjennom en såkalt drivhuseffekt. Energi i sollys slipper igjennom atmosfæren, mens langbølget varmestråling fra jorden i økt grad blir reflektert tilbake mot jordoverflaten på grunn av klimagassene. Gassene bidrar således til at varmeenergien fra solen blir "fanget" i jordens atmosfære i større grad enn før. Den vanligste klimagassen er karbondioksid (CO₂). Gjennomsnittlig konsentrasjon av denne gassen i jorden atmosfære har økt fra om lag 280 part per million (ppm) i førindustriell tid til om lag 392 ppm i 2013 (IPCC 2013).

³²⁹ I partiets handlingsprogram for perioden 2013-2017 heter det at "forskning viser at menneskelig aktivitet påvirker klimaet", men understreker samtidig at det "hersker stor usikkerhet om hvor mye dette utgjør i forhold til naturlige klimavariasjoner" (FrP 2013:26).

³³⁰ Basert på andre kilder enn meg, primært interne brev og notater fra departementer, påpeker også Asdal (2011:210) at realiteten til global oppvarming ser ut til å ha blitt tatt for gitt på slutten av 1980-tallet. Global oppvarming og målsettinger om reduksjon av utslipp i klimagasser ble også tatt inn i de politiske partienes programmer de påfølgende årene (Aardal 1993).

³³¹ Første gang jeg har funnet referanse til global oppvarming er i en debatt om bygging av et oljefyrt kraftvarmeverk i sesjonen 1971/72 hvor Statsråd Finn Lied omtaler "carbondioksydproblemet" (S.tid.1971/72:1125). I en av de store debattene om petroleumsvirkosomhetens plass i det norske samfunn blir det også nevnt at "jordens klima og varmebalanse kan bli endret ... [fotnoten fortsetter på neste side]

klimaet til en realitet og til et viktig politisk spørsmål var imidlertid resultat av et arbeid som foregikk på en lang rekke vitenskapelige og politiske arenaer utenfor Norge og Stortingssalen.³³² Med Brundtlandrapporten i 1987 og den første rapporten fra FN's klimapanel (IPCC) i 1990, ble spørsmålet om global oppvarming for alvor flyttet til toppen av den politiske dagsorden.

Alle de politiske partiene på Stortinget, unntatt FrP, tok problemet som et faktum allerede fra 1987. Blant disse partiene har det vært, og er, politisk konsensus om at Norge måtte være en "pådriver" internasjonalt for å løse dette problemet. I en norsk sammenheng synes rimelig å anta at den politiske reaksjonen også ble preget av at Statsminister Gro Harlem Brundtland hadde ledet Brundtlandkommisjonen. Våren 1989, to år etter at klimaproblemet for alvor kom på dagsorden, var det enighet på Stortinget om at man skulle legge opp til en stabilisering av de norske CO₂ utslippene på 1989 nivå innen år 2000. Denne enigheten blir gjerne omtalt som "stabiliseringsmålsettingen". Med unntak av FrP gikk de politiske partiene i 1989 inn for at Norge måtte ha ambisjoner om å stabilisere og etter hvert kutte de nasjonale utslippene. Flere partier ville også ha betydelig mer ambisiøse målsettinger. SP ville halvere norske utslipp innen år 2000, SV ville gjøre det samme innen 2025, KrF ville ha en stabilisering innen 1995.³³³ I tillegg til å være enige om en målsetting om stabilisering av CO₂-utslippene i 1989, vedtok Stortinget høsten 1990 å innføre en CO₂-avgift.³³⁴ Denne medførte at CO₂-utslipp fra petroleumsaktiviteten ble avgiftsbelastet, noe som bidro til at oljeselskapene satte i gang en rekke tiltak for å redusere utslipp fra produksjonsprosessen (eksempelvis ved å minimalisere faking ytterligere). Senere har alle partiene, unntatt FrP, forhandlet frem flere brede "klimaforlik" hvor målsetninger om å redusere de norske utslippene har vært tallfestet.³³⁵

I denne sammenheng er det særlig relevant å diskutere petroleumpolitikken klimadimensjon. Utslipp fra denne sektoren har vært viktige for at stabiliseringsmålsettingen man var enige om i 1989 ikke ble nådd. I 2002 viste statistikken til SSB at de norske utslippene av klimagasser hadde økt med ca. 6 % fra 1990 til år 2000 (SSB 2002). Den viktigste årsaken til denne økningen var at klimagassutslippene fra petroleumsutvinning på norsk sokkel hadde økt med mer enn 70 % i denne tidsperioden. I følge statistikken til SSB bidro petroleumssektoren med 16 % av de samlede klimagassutslippene fra Norge i 1990 og 26 % i 2011 (se figur under). I følge statistikken er petroleumssektoren i dag den sektoren som har største utslipp. Etter en topp i 2007 har utslippene fra petroleumssektoren gått noe ned de siste årene, primært på grunn av lavere produksjon. Den historiske utviklingen er illustrert i figur 12 nedenfor.

på uforutsett vis (Torhild Skard, SV, S.tid.1973/74:3570). I en større debatt om energiforsyningen i Norge i framtiden i sesjonen 1974/75 omtales problemet med "varmebalansen" som reelt av representanter fra Høyre (Martin Buvik, S.tid.1974/75:4162), Arbeiderpartiet (Gro Harlem Brundtland, *ibid.*:4164), Senterpartiet (Anton Skulberg, *ibid.*:4177) samt SV (Berge Furre, *ibid.*:4196). Klimaproblemet og varmebalansen blir også nevnt i enkelte debatter senere på 1970-tallet, og dukker opp igjen for alvor fra 1985.

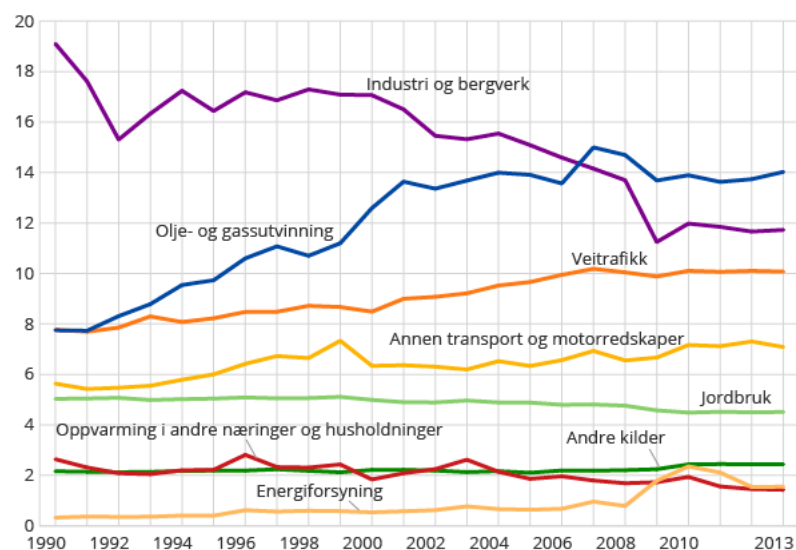
³³² Det teoretiske grunnlaget for å forstå endringer i jordens klima ble lagt på 1800-tallet. Muligheten for menneskeskapte klimaendringer ble foreslått i 1938, det har vært forsket på spørsmålet siden 1950-tallet, og temaet ble for alvor satt på dagsorden i nasjonale og internasjonal miljøpolitikk tidlig på 1970-tall. Et fint sammendrag av denne utviklingen finnes i Hulme (2009:kap.2), se også Miller (2004). (Sörlin 2013) gir en oversikt over hvordan dette kan knyttes til fremveksten av en miljøekspertise som befatter seg med klodens miljøtilstand.

³³³ Målsetningene som er nevnt i dette avsnittet finnes i Innst.S.nr. 273 (1988/89) og i S.tid.1988/89:4569-4626. En mer detaljert analyse rundt de første målsettingene finnes i Nilsen (2001:102-108)

³³⁴ Behandlet som lovforslag i Odelstinget (Ot.prp. nr. 17, O.tid 196-203 begge fra 1990/91). Forslaget var opprinnelig fremmet av Regjeringen Syse våren 1989, men ble beholdt av Arbeiderpartiregjeringen som kom til makten høsten 1990 (Nilsen 2001; Reitan 1998).

³³⁵ Klimameldingen i 1995/96 (St.meld. nr. 41 (1994/95), Innst. S. nr. 114, S.tid.2450-2496), i 2001/02 (St.meld. nr. 54 (2000/01), Innst. S. nr. 240 (2001/02)), i 2007/08 (St.meld. nr. 34 (2006/07), Innst. S. nr. 145 (2007/08)) samt i 2011/12 (Meld. St. 21, Innst. 390 S).

Figur 12: Innenlandske utslipp av klimagasser (milljoner tonn CO₂-ekvivalenter), etter kilde 1990-2013. Hentet fra (SSB 2014)



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utslippøkningen fra petroleumssektoren er tett knyttet til politiske beslutninger om å bygge ut nye olje- og gassfelt, og når trenden fortsatte etter årtusenskiftet skyldes det ikke minst petroleumsinstallasjoner som er vedtatt bygget ut etter 1989. I analysen av klimapolitikken klimadimensjon velger jeg å særlig legge vekt på å analysere diskusjonene om mulige begrensinger på fortsatt *ekspansjon i av norsk petroleumsproduksjon*, for eksempel ved å ikke åpne nye felt eller å redusere tildeling av nye letekonsepsjoner.

Hovedårsaken til de store klimagassutslippene fra petroleumssektoren i *statistikken* er gasskraftverk på plattformene. Gasskraftverkene produserer elektrisitet og varme som kreves for å utvinne olje og gass.³³⁶ Det samlede energiforbruket fra gasskraftverk på oljeplattformer var i 2009 på 56 TWh³³⁷ (Bøeng et al. 2011:39-40). Dette tilsvarer en ganske betydelig mengde elektrisitetsenergi. Til sammenligning var for eksempel den samlede elektrisitetsproduksjonen fra vannkraft i Norge i 2009 på 127 TWh (NVE 2010). Den oransje kurven nederst på figur 12 viser at klimagassutslipp fra energiforsyning er svært lave i Norge. Dette skyldes at størstedelen av energien kommer fra vannkraft. De kraftige økningene fra år 2008 er knyttet til oppstarten av gasskraftverkene på Mongstad og Kårstø.

Denne statistikken må likevel ikke tas som en nøytral virkelighetsbeskrivelse. Utviklingen av statistikken og hvordan utslippene skal beregnes er i seg selv kunnskapssosiologisk interessant (se for eksempel Lövbland og Stripple 2011). Tidlig på 1990-tallet fantes det ikke statistikk over klimagassutslipp og hvordan denne blir beregnet i dag, er et resultat av de internasjonale forhandlingene. Statistikken skal dokumentere norske utslipp i forhold til internasjonale konvensjoner og avtaler, for Norge sin del primært Kyotoavtalen og avtalen mellom EU/EØS landene (European Commission 2010; Flugsrud og Hoem 2011; Sandmo 2012). Statistikken er derfor innrettet mot å

³³⁶ Elektrisiteten brukes særlig i pumper som opprettholder trykket i feltet og som brukes til å reinjiserer produsert vann og CO₂ i havbunnen. I gasskraftproduksjon brukes det også pumper til å komprimere og pumpe gass fra plattformene via rørledninger til fastlandet i Storbritannia, Nederland og Tyskland. I tillegg kommer utslipp fra fukling på sokkelen. Økningen i klimagassutslipp skyldes ikke utelukkende økt norsk produksjon, men også andre forhold. I løpet av perioden har de norske oljefeltene blitt mer modne, det vil si at det er mindre olje igjen i reservoaret. Dette krever økt trykkstøtte for å utvinningen kan fortsette. I løpet av perioden av produksjonen av gass økt betydelig. Frakt av gass krever større mengder energi enn eksport av olje (KLIF 2013).

³³⁷ TWh står for Terrawatttimer. Dette er en måleenhet for energimengde. 1 TWh tilsvarer en milliard kilowatttimer.

dokumentere de utslippene som omfattes av disse avtalene, særlig utviklingen av utslippene fra en avtalepart (en nasjonalstat). I den forstand har statistikken et politisk formål heller enn å være et nøyaktig mål på "norske" utslipp. Det betyr for eksempel at utslipp knyttet til utvinning (produksjon) av olje og gass føres på det norske "regnskapet", mens utslipp knyttet til sluttforbruket (forbrenning) av disse produktene føres på regnskapet til det landet hvor dette skjer. Dermed blir utslipp fra gasskraftverkene på norsk sokkel en del av "norske" utslipp, mens utslipp som skyldes sluttforbruk av olje og gass som Norge produserer og eksporterer ikke blir det. Når det gjelder olje kommer om lag 2-3 % av utslippene fra produksjonen/utvinningen og de resterende 97-98 % fra sluttforbrenning (St. meld. nr. 46 (1997-1998):21). Det betyr at mens de norske utslippene fra *produksjonen* av olje og gass ble beregnet til om lag 14 millioner tonn CO₂ i 2004 i følge tallene fra SSB vist ovenfor, så kan utslippene fra *sluttforbrenningen* av den oljen og gassen som Norge eksporterte beregnes til omlag 652 millioner tonn CO₂ for dette året (Davis et al. 2011).³³⁸ Med andre ord er utslippene fra sluttforbrenning av olje fra norsk kontinentalsokkel mer enn 40 ganger større enn de som i følge statistikken er "norske".

En svært stor andel (ca. 3/4) av verdens klimagassutslipp kan tilskrives forbrenning av fossil ressurser i form av kull, olje og gass (IPCC 2014:6).³³⁹ Ved å utvinne olje og gass bidrar Norge til å gjøre fossile energiresurser tilgjengelig. Ikke bare utslipp fra produksjonen, men også det å utvinne ressurser som så vil bli forbrent et annet sted er en del av problemkomplekset. Dilemmaet kan da hevdes å være at Norge bidrar til å opprettholde de energisystemene og den infrastrukturen i verdenssamfunnet som er avhengig av fossile energiresurser. Dette er et velkjent dilemma, ofte omtalt som "carbon lock-in" (Unruh 2000). Problemstillingen var også kjent seint på 1980-tallet. Brundtlandrapporten fra 1987 diskuterer eksempelvis behovet for energiøkonomisering for blant annet å kunne løse klimaproblemet. Rapporten konkluderte med at verdens energiforbruk burde reduseres med rundt 20 til 30 % i løpet av 40 til 50 år (fra 1987) for å oppnå en bærekraftig utvikling (WCED 1987:kap.7).

Et tilknyttet poeng er at utslipp knyttet til produksjon og frakt av varer som blir forbrukt i Norge, men produsert i andre land (klær, mat, biler, osv.) ikke er regnet med i det norske utslippet. Utslipp fra internasjonal frakt, som skipstrafikk og flytrafikk, er altså ikke regnskapsført i Kyoto-systemet. Dermed blir deler av klimagassutslippene knyttet til et høyt norsk forbruk, bokført i andre lands utslippsregnskap eller ikke bokført i det hele tatt.

Selv om utslippsstatistikken kan problematiseres på denne måten har den etter hvert blitt et helt sentralt element i den situasjonsforståelsen som er utgangspunkt for de norske politiske debattene. En første tilnærming til disse debattene kan derfor være å spørre hvilke posisjoner som på ulike tidspunkt har blitt inntatt i petroleumspolitikken og hvordan de økte norske utslippene fra petroleumssektoren har blitt legitimert og kritisert.

Jeg vil argumentere for at klimaspørsmålets betydning i de parlamentariske debattene om norsk petroleumspolitikken endret seg betydelig i denne perioden. Perioden fra 1987 til og med 1992 er først og fremst karakterisert av at forholdet mellom petroleumspolitikken og klimagassutslipp i liten grad blir diskutert på Stortinget. Selv om det er en rekke petroleumspolitiske debatter og utbyggingsvedtak, blir klimagassutslipp i svært liten grad diskutert i disse debattene. Dette er påfallende fordi utforming av en politikk for å redusere klimagassutslipp er på toppen av den politiske dagsorden i disse årene. Et karakteristisk trekk ved denne perioden er således at debattene om norsk klimapolitikk og petroleumspolitikken er frakoblet hverandre.

³³⁸ Artikkelen jeg viser til gjør beregninger av CO₂ utslippene basert på tilgjengelig handelsstatistikk. Også dette er altså en indirekte tilnærming. Tallmaterialet som artikkelen er basert på er tilgjengelig fra <http://supplychainco2.stanford.edu/data.html> (besøkt 10. oktober 2015) og fremkommer i beregningen av "extraction to consumption".

³³⁹ De andre primærkildene er endring i bruk av jordoverflaten (landbruk – utslipp av metan og nitrogen) og avgasser fra industrielle prosesser.

I årene etter 1992 argumenterer SV, KrF, SP og Venstre for en mer restriktiv petroleumpolitikk for å redusere klimagassutslippene. Miljøkonsekvensene av klimagassutslipp fra petroleumsvirksomhet blir brukt som en viktig del av partienes begrunnelser for å ikke bygge ut nye felt eller åpne opp for ny petroleumsproduksjon. AP, H og FrP forsvarer en fortsatt ekspansjon av norske petroleumsproduksjon. Dels argumenteres det med at de norske utslippene er små i en global målestokk, dels vises det til at en slik ekspansjon kanskje kan redusere de samlede globale klimagassutslippene. Det er således enighet om målsettingen om å redusere klimagassutslippene, men uenighet om hvilken politikk som bør føres for å nå målet, ikke minst hvilke implikasjoner målsettingene bør få for petroleumpolitikken.

Særlig etter 1997 har AP, H, FrP og mot slutten av perioden også SP, argumentert for at *økt* norsk petroleumsproduksjon, og dermed økte norske utslipp, er viktig for å *redusere* de globale klimagassutslippene. Etter 1997 har det dessuten i liten grad vært en tydelig (vedvarende og konsistent) motstand mot fortsatt ekspansjon av norsk petroleumsaktivitet fordi dette fører til økte klimagassutslipp. Klimagassutslipp har i liten grad vært del av debattene om man skal bygge ut felt eller åpne opp for ny petroleumsproduksjon.³⁴⁰ Hovedspørsmålet har vært om man bør innføre tiltak som kan redusere *de utslippene som inngår i den norske utslippsstatistikken*, eksempelvis om man skal elektrifisere nye petroleumsutbygginger ved å bruke elektrisitet fra land som kraftkilde istedenfor gasskraftverk på plattformene.

Den kortfattede skissen av hovedposisjonene antyder et interessant aspekt ved utviklingen: Klimaproblemet har i alle fall siden 1997 for en stor del blitt definert ut av diskusjonen om de overordnede føringene som bør legges for petroleumsaktiviteten på norsk sokkel. I den grad problemet blir trukket inn har det etter 1997 hovedsakelig vært slik at ytterligere utvinning og ekspansjon av petroleumssektoren blir fremstilt som ønskelig av et stort parlamentarisk flertall. Argumentet for dette har vært at økt utvinning på norsk sokkel blir ansett for å bidra til å redusere klimagassutslippene globalt. Klimagassutslipp er derfor som hovedregel ikke et tema når analyser av miljøkonsekvensene av en ytterligere ekspansjon av petroleumsaktiviteten legges frem. Problemstillingen er for eksempel ikke nevnt i rapporten "Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet" som Olje- og Energidepartementet la frem i november 2012 (OED 2012b). Når Stortinget debatterte åpningen av det samme havområdet i 1994 var spørsmålet om økte klimagassutslipp sentralt (S.tid.1993/94:4187-4247). Klimagassutslipp ser altså ut til å ha blitt koblet fra spørsmålet om man bør ekspandere petroleumsaktiviteten ytterligere. For å forstå denne utviklingen må vi nøste opp i hvordan den norske debatten om klima og oljepolitikk utviklet seg i årene fra 1989 til 1997.

Når jeg anlegger dette perspektivet er det ikke minst fordi spørsmålet om hvordan en slik frakobling kunne skje i høyeste grad er relevant for avhandlingens hovedproblemstillinger. I det følgende skal jeg derfor særlig konsentrere analysen om dette temaet. Avgrensingen reduserer omfanget av analysen, og innebærer at den i mindre grad går inn på en del relaterte dimensjoner ved de klimapolitiske debattene i stortinget. Dette gjelder eksempelvis debattene om bygging av gasskraftverk, om ulike virkemidler for å redusere klimagassutslippene fra petroleumssektoren, om hvordan kostnadene ved ulike virkemidler skal beregnes og så videre. Mange av disse spørsmålene ved norsk klima- og petroleumpolitikk har for øvrig vært gjenstand for flere, og etter mitt syn stort sett gode empiriske analyser (Se eksempelvis Andresen og Butenschøn 2001; Asdal 2011:kap.6; Bolstad 1993; Hovden og Lindseth 2004; Ihlen 2009; Kasa 2000; Nilsen 2001; Ryggvik 2009; Skjeldal og Berge 2009; Tjernshaugen 2009, 2011).

³⁴⁰ Unntakene her er særlig deabttten om utbygging av gassfeltet Snøhvit i 2001 og debatten om åpningen av Barentshavet øst i 2013. Temaet har også kommet mer på den politiske dagsorden i løpet av 2014 og 2015.

7.2.1 Mangel på legitime alternativer (1989 til 1992)

Hvordan den ambisiøse stabiliseringsmålsetningen fra 1989 skal fortolkes har vært gjenstand for diskusjon i tidligere analyser av norsk klimapolitikk (Asdal 2011:kap. 6; Bolstad 1993; Nilsen 2001:102-109; Reitan 1998:121-125; Strickert 2011; Sydnes 1996). Et spørsmål som har vært viet en del oppmerksomhet er hvorfor målsettingen ble forlatt og utslippene fortsatte å øke. Reitan (1998) fremhever at målsetningen først og fremst var et forhandlingskort internasjonalt for Norge. Gjennom å vise til ambisiøse nasjonale målsetninger oppnådde man troverdighet i disse forhandlingene. Bolstad (1993), Sydnes (1996) og Nilsen (2001) fortolker utviklingen som preget av at spørsmålet var uavklart eller åpent, stabiliseringsmålsettingen i 1989 ble gitt parlamentarisk oppslutning uten en klar plan for hvordan den skulle nås. Bolstad sin fortolkning av prosessen er primært at norske industri og oljeselskaper gjennom aktiv lobbyvirksomhet greide å overbevise et parlamentarisk flertall at denne målsetningen ikke var en politikk som gagnet Norge, mens Nilsen (2001) viser hvordan utviklingen var tett knyttet til en sosialøkonomisk ekspertise som ga et faglig fundament for en "kostnadseffektiv" klimapolitikk.

Min analyse av stortingsdebattene kan i denne sammenheng belyse noen andre dimensjoner ved denne utviklingen. Først og fremst er det ingen av de andre studiene av perioden som har vektlagt at klimaproblemet ble fremhevet som et reelt problem. Det at denne realiteten ble tatt for gitt, blir i det teoretiske perspektivet som anvendes her, viktig for å få forstå hvorfor målsettingen ble vedtatt. Selv om stabiliseringsmålsetningen bare var nettopp det, en løs målsetting uten klare tiltak for hvordan den skulle nås, synes det klart at stortingsrepresentantenes begrunnelse for å gå inn for en slik målsetting var forankret i at de anså dette som et reelt problem som kunne skade store og viktige fellesverdier. Det politiske flertallet, uten FrP, begrunnet behovet for en stabiliseringsmålsetting våren 1989 med en bekymring for klodens økologisk tilstand.

Kaci Kullman Five (H): Og vi har innsett at det er den menneskelige aktivitet som i løpet av en brøkdal av jordens historie kan komme til å endre sentrale faktorer som klima, havnivå, tilfang av genressurser og mye, mye mer. [...] det nytter ikke å vente til i morgen. Vi må endre handlingsmønster og redusere problemene ved bl.a. nye teknologiske løsninger.(S.tid.1988/89:4581)

Leiv Blakset (SP): Klimaendringer som følge av utslipp av gassar, nedbrytning av ozonlaget, luft- og vassforureining saman med ørkensspreidning truar livet på jorda. Eit samfunn i økologisk balanse er ein føresetnad for å overleve. Senterpartiet meiner at all menneskeleg verksemd og økonomisk aktivitet må gå føre seg innafør dei grensene som omsynet til naturen og eit godt miljø set. (S.tid.1988/89:4578)

Asbjørn Andersen (AP) (saksordfører): En samlet komite har da også understreket at vi må være villig til å betale det en nødvendig kursendring i miljøpolitikken vil koste[...] Det gjelder betydelige omlegginger av vår politikk innenfor energisektoren, samferdselssektoren og i næringspolitikken.(S.tid.1988/89:4571) [Viser til meningsinnholdet i bærekraftig utvikling] Det er en utvikling som tilfredsstillir dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners behov. Enkelt sagt betyr dette at f.eks. økonomisk vekst må skje innenfor de grenser som naturen setter (S.tid.1988/89:4572).

Kjellbjørg Lunde (SV): Naturens svar på kortsiktige, uansvarlege og profittbaserte økonomiske og politiske prioriteringar har vi fått klart dokumentert og kjent på kroppen[...] (S.tid.1988/89:4583)

De fire sitatene illustrerer et hovedtrekk i stortingsdebattene om klimaproblemet ved inngangen til 1990-tallet. Utformingen av en klimapolitikk ble tett knyttet til forholdet mellom økologi og økonomi. Sitatene kan fortolkes slik at de alle problematiserer økonomiens økologiske konsekvenser. Unntaket var FrP. De inntok som nevnt en litt annen posisjon. De skilte seg klart fra de andre partiene ved mente at usikkerheten rundt hvor alvorlig problemet var, talte for at man ikke burde legge om politikken. Selv om de anerkjente at klimaendringer var en potensiell trussel, ville de ikke støtte en

stabiliseringsmålsetting.³⁴¹ De andre partiene definerte problemet som reelt og som å utgjøre en fare som krevde handling og en ny politikk. Måten hensynet til økologi eller natur gjøres relevant på i sitatene ovenfor, kan forstås som knyttet til en antroposentrisk-økologisk orden. Klimaendringene kan true grunnlaget for menneskelig eksistens. Denne felles bekymringen er begrunnelsen for disse partiene ønsker å stabilisere utslippene av CO₂.

Selv om situasjonsforståelsen er felles, er det mer uklart hvilke prinsipper som skal få forrang i utforming av en politikk for å løse problemet. Saksordføreren fra Arbeiderpartiet refererer til at komiteen er enig om at naturen setter grenser for økonomisk vekst og at en bærekraftig utvikling skal kunne tilfredsstillende dagens og fremtidige generasjoners behov. Samtidig blir dette forstått som et spørsmål om økonomisk kostnad – "vi må være villig til å betale" det dette "vil koste". Representanten fra Høyre, understreker at man må "endre handlingsmønstre" og behovet for teknologiske løsninger. Sitatene fra SP og SV er de som tydeligst kommer med en kritikk mot markedets verdiverden. Det peker mot at forholdet mellom en verdsetting i en antroposentrisk-økologisk orden blir forstått som i konflikt med en markedsbasert eller industriell verdiverden.

Denne spenningen har vi sett indikasjoner på i flere tidligere debatter tilbake til 1970-tallet (se særlig side 71, 139 og 162). Som indikert i kapittel 3 og 4 var en dimensjon ved problemkonstruksjonen på 1970-tallet at miljøproblemene var internasjonale. Allerede i 1972 ble problemet forstått som et koordineringsproblem mellom land, slik at "ensidige" reguleringer ofte ikke ville fungere på grunn av internasjonal handel. Problemet med de overnasjonale miljøproblemene, som luftforurensing, var ikke å finne rom for å innføre reguleringer, men å innføre disse koordinert i ulike land (og dermed markeder), slik at konkurranseevnen ikke ble svekket. Dersom denne koordineringen manglet kunne resultatet fort bli at man bare flyttet forurensende produksjon til et land hvor den var enda mer forurensende. Selv om Stortinget var enige om målsettingen om stabilisering av klimagassutslipp het det derfor også at målet var foreløpig og "ville bli vurdert løpende i lys av videre utredninger, den teknologiske utviklingen og internasjonale forhandlinger og avtaler" (Statsråd Sissel Rønbeck, AP, S.tid.1988/89:4591). I tillegg var det slik at det ikke ble fattet et formelt vedtak i Stortinget om at man ønsket at Regjeringen skulle nå denne målsettingen, men samtlige partier støttet den eller ønsket seg enda mer ambisiøse målsettinger.

Hvilken betydning fikk så stabiliseringsmålsettingen fra 1989 for utviklingen i norsk petroleumspolitik? På tross av at partiene på Stortinget var enige om ambisiøse målsettinger i 1989, fikk ikke spørsmålet om reduksjon av klimagassutslipp noen umiddelbar betydning for petroleumspolitikken. Kanskje mer overraskende er det at debatten om klimagassutslipp heller ikke fikk konsekvenser for de parlamentariske debattene om petroleumspolitikken. Fra global oppvarming for alvor blir satt på den politiske dagsorden i 1987 og frem til om lag 1991/92, altså i mer enn 4 år, er klimagassutslipp fra produksjon og sluttforbrenning av norske fossile ressurser et perifert tema i stortingsdebattene. Temaet er nesten helt fraværende i både de generelle debattene om miljøpolitikk³⁴² og debattene som omhandler oljepolitikken.³⁴³ I denne perioden er det også åtte større

³⁴¹ I samme debatt uttalte blant annet **Carl I. Hagen (FrP)**: "Denne usikkerhet, sammen med det faktum at det i dag forskes intenst på området, gjør at vi bør vente noe før drastiske tiltak settes i gang. [...] Ensidede norske tiltak kan føre til dramatiske konsekvenser for oss, og de kan være til liten nytte" (S.tid.1988/89:4586). De argumenterte for at "det er mangel på privat eiendomsrett, mangel på ivaretagelse av eiendomsretten som er hovedårsaken til forurensingen"(S.tid.1988/89:4585). Argumentet var at de bedriftene som bidro til problemet hadde søkt om tillatelse til dette, og at de derfor ikke kunne klandres. Derfor mente FrP at man burde lage "et system bygd på at det koster å forurense, eller [at] det skal være forbudt å forurense" (ibid.).

³⁴² Dette gjelder de første diskusjonene om reduksjon av CO₂ (S.tid.1986/87:2328-2329, 3085-86, 3345-46) de første miljøpolitiske redegjørelsene (S.tid.1986/87:3441-48; 1987/88:2539-46; 1988/89:3313-19, 1989/90:2717-2724, 1990/91:2787-96), og debatter om disse redegjørelsene (S.tid.1986/87:3661-3705; 1987/88:2670-2716). I debatten våren 1991 blir koblingene påpekt på et generelt nivå av flere i behandlingen av den miljøpolitiske redegjørelsen (S.tid.1990/91:2913-72).

³⁴³ S.tid.1986/87:3636-39, 3964-77, S. tid 1987/88:1776-97(Petroleumsmelding), 3504-3557 (utbygging av Snorre og Heidrun), S.tid.1988/89:769-71, 2074-2125(utbygging av Heidrun), 2643-48, 4197-4221(åpning av Barentshavet syd) S.tid.1989/90:2788-2802 (utbygging av Brage).

utbyggingsdebatter og en rekke mer generell petroleumpolitiske debatter hvor temaet er fraværende (se tabell 13 på side 264). Det er et godt eksempel at Stortinget uken før stabiliseringsmålsettingen ble behandlet (14.juni 1989), hadde vedtatt åpningen av Barentshavet syd (7.juni 1989). I debatten om åpning av Barentshavet for petroleumsvirksomhet ble ikke klimaendringer eller CO₂-utslipp debattert. Kun SV nevner så vidt at man har en målsetting om reduksjon av ikke-fornybare energikilder som olje og gass, og at det da er uheldig at man åpner opp et nytt stort område for petroleumsaktivitet (S.tid.1988/89:4206). Ingen svarer på denne merknaden. Hovedinntrykket fra debattene fra 1987 til 1992 er altså at det skjer en ekspansjon av næringen uten at de fremtidige klimagassutslippene blir diskutert.

Sett i forhold til omfanget og intensiteten til de parlamentariske debattene om klimapolitikk disse årene, så fremstår tausheten om klimagassutslippene fra petroleumssektoren som øredøvende. Det er dessuten verdt å huske på at dette skjer i den samme perioden hvor vi i forrige kapittel så at det på en rekke andre miljøpolitiske felt ser ut til å skje en betydelig forsterkning av betydningen til økologiske prinsipper i de parlamentariske debattene. Samtidig som man har omfattende klimapolitiske debatter og diskuterer hvilke beslutninger som bør fattes for å redusere norske utslipp, så diskuterer man i svært liten grad utslippene fra petroleumssektoren i Norge. Samtidig som et stort parlamentarisk flertall ser ut til å anerkjenne problemet som reelt og også vedta noen første, dog overordnede, politiske målsettinger og tiltak, blir nesten ikke utslippene fra én av de største utslippssektorene diskutert.

Også Yngve Nilsen påpeker at spørsmålet om klima og oljepolitikk blir "behandlet som om de hørte hjemme på hver sin planet" (Nilsen 2001:112). Dette er ikke et sentralt element i hans analyse av norsk klimapolitikk, men han skisserer noen elementer som han mener kan bidra til å forklare mangelen på debatt. For det første peker han på de tidligere mislykkede forsøkene på å styre utvinningstempoet og at man kanskje ikke ville ta opp spørsmålet av den grunn.³⁴⁴ For det andre "var det neppe alle som var klar over at oljeindustrien i seg selv var noen stor utslippskilde" (Nilsen 2001:112). For det tredje henviser han til en utstrakt teknologisk optimisme blant de som sannsynligvis hadde kunnskap nok om størrelsen på utslippene, og at denne optimismen kanskje bidro til å underbygge separasjonen av politikkområdene fordi man regnet med at dilemmaet kunne overvinnnes. Det at den teknologiske optimismen var betydelig, særlig blant de som besatt sentral teknisk-økonomiske ekspertise, underbygger han også godt (Nilsen 2001:113-118). Den teknologiske optimismen er likevel ikke i seg selv tilstrekkelig for å forstå mangelen på parlamentarisk debatt, Stortinget var jo så bekymret for utviklingen at det var flertall for å gå inn for en ambisiøs stabiliseringsmålsetting. Det første poenget til Nilsen, at man ikke ville forsøke å styre utviklingen, kan forklare at man syntes at dette var ubehagelig. Men det kan ikke forklare hvorfor denne styringsviljen tok seg opp igjen utover 1990-tallet (jf. endringen av posisjonen til flere av de politiske partiene utover 1990-tallet). Argumentet som står igjen er således at stortingspolitikkerne kanskje ikke visste eller forstod at petroleumsnæringen medførte utslipp både fra produksjon og sluttforbrenning.

All empiri jeg har gjennomgått tyder på at både sentrale personer i Storting, Regjering og sentralforvaltning var fullt ut klar over utslippene ved både sluttforbrenning og produksjon av olje. Når global oppvarming diskuteres, er det fra starten av tett koblet til forbrenningen av fossil energi, og det synes usannsynlig at stortingsrepresentantene ikke kjente til at økt norsk petroleumsutvinning ville medføre økte klimagassutslipp. Dessuten er det noen få enkeltinnlegg som helt klart viser at en slik forståelse faktisk fantes, men disse innleggene avstedkommer i svært liten grad en debatt om hvilke beslutninger som bør fattes (se under). I lys av at klimaproblemet ble tatt for å være reelt, er derfor

³⁴⁴ Styringsforsøkene som Nilsen (2001) omtaler er berørt i tidligere kapitler. Han sikter til at man på 1970-tallet hadde en fysisk grense på mengden olje, på 1980-tallet ved en investeringsgrense og i en kort periode på slutten av samme tiår gjennom en "kørdning" (Nilsen 2001:112). Alle disse forsøkene kan forstås som mislykket i den forstand at grensene ble brutt, og på slutten av 1980 tallet var "endelig" den evige diskusjonen om utvinningstempoet i ferd med å stilne. Dessuten er det, som jeg også diskuterte i forrige kapittel, til forskjell fra 1970-tallet blitt etablert en utstrakt konsensus på slutten av 1980-tallet om at oljeøkonomien hadde og burde ha, en viktig rolle for norsk økonomi.

mangelen på debatt om dette dilemmaet særskilt interessant og et tema i norsk klimapolitikk som det i liten grad er forsket på.³⁴⁵ Den første gangen dilemmaet blir nevnt i stortingsalen er i debatten om den miljøpolitiske redegjørelsen våren 1987.

Sverre Mauritzen (H): De langsiktige perspektiver skremmer. For eksempel sender forbrenning av olje og gass karbondioksid ut i atmosfæren, noe som medfører en gradvis global oppvarming. Dette kan igjen føre til ørkenspredning, oversvømmelser og sammenbrudd i internasjonal økonomi hvis vi ikke handler i tide. [...] for å få til en slik økologisk balanse bør avbrenningen av kull, olje og gass halveres, mener noen. Forfølges en slik tankerekke, møter politikerne følgende spørsmål: Er man villig til å halvere olje- og gassproduksjonen og fylle opp gapet med f.eks. atomkraft? Svaret vil definitivt bli nei, særlig i oljelandet Norge. (S.tid.1986/87:3675)

Innlegget fra høyrerepresentanten blir ikke nevnt av de andre representantene og fører ikke til noen debatt. Også i behandlingen av den tredje miljøpolitiske redegjørelsen våren 1989 blir temaet berørt. Lowzow fra Høyre påpeker her "tankekorset" at Norge øker sin oljeproduksjon og dermed bidrar til å holde oljeprisene lave, samtidig som global oppvarming er et problem (S.tid.1988/89:4606). Senere i debatten kommenterer Tora Aasland Houg fra SV dette innlegget og sier seg enig i at dette er et paradoks og mener at det må "være et problem når Lowzows eget parti Høyre er den ivrigste pådriver for et høyere utvinningstempo" (ibid.:4615). Dette får Lowzow til å presisere hva han mente. Hovedpoenget, hevder han, er at debatten om privatbilisme i Norge er en avsporing. Problemet er globalt og kan i liten grad løses gjennom norsk politikk. For det første viser han til at det er overproduksjon av olje i verden: "om Norge bruker mindre bensin så vil den bare bli brukt et annet sted på kloden" (ibid.:4623). For det andre minner han om Norges andel av dette forbruket: "Verdens 400 millioner biler representerer 1 pst. av CO₂-utslippet i verden. De 2 millioner norske bilers andel er altså en tohundredel av 1 pst., så kan man selv regne ut hvor mange desimaler det blir etter komma" (ibid.4626). Kvanmo fra SV påpeker at selv om Norges andel er svært liten så "finnes det en annen måte å gjøre det på. Det er at vi slutter å ta opp all den oljen vi har kapasitet til å ta opp og heller lar den ligge, slik at framtidige generasjoner også kan få lov til å kjøre litt bil – eller i hvert fall får kjøre buss" (ibid.4625). Disse få ansporingene til debatt er unntakene fra hovedregelen om taushet i årene etter 1987.

Etter at stabiliseringsmålsettingen blir vedtatt i 1989 endrer SV sin måte å argumentere på. Fra 1990 får representanter fra SV noen få ganger andre partier til å prøve å forklare sammenhengen mellom økt oljeutvinning og stabilisering av utslippene. Særlig KrF og SP blir utfordret av SV. Disse partiene hadde argumentert for en mer ambisiøs målsetting om reduksjon i klimagassutslippene enn den man ble enige om i 1989. De hadde dessuten en etablert politisk posisjon som tilsa at de i mange sammenhenger argumenterte for en mindre ekspansiv petroleumspolitik. Eksempelet nedenfor er hentet fra debatten om Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten våren 1991:

Helga Haugen (KrF): [...] vi kommer i en helt håpløs situasjon i forhold til denne målsetningen hvis den skal følges helt bokstavelig. Det er helt nødvendig for oss hvis vi fortsatt skal være en olje- og gassnasjon, å få til internasjonale målsettinger der vi ser CO₂-utslippene i en global sammenheng. Bare

³⁴⁵ Det kan være et moment at problemene med utslipp av klimagasser var nye, og at opposisjonen valgte å bruke sin taletid på å kritisere andre aspekter ved politikken som med utgangspunkt i mer veletablerte posisjoner. Det synes imidlertid urimelig at det tar 4 til 5 år (fra 1987 til 1992) før potensialet for kritikk blir utnyttet fullt ut. Særlig sett i lys av hvor sentralt klimaspørsmålet var i den politiske debatten i perioden og fordi både SV, SP og KrF i perioden fra 1987 til 1992 bruker andre potensielle miljøproblemer for å kritiserer norsk petroleumspolitik. Eksempelvis fremmes det kritikk for at man ikke diskuterer petroleumssektoren i den første miljøpolitiske redegjørelsen og i flere utbyggingsdebatter, men kritikken er knyttet til faren for utslipp av olje i havet, ikke av klimagasser (Se eksempel i S. tid 1986/87:3702-03; 1987/88:1276, 1776-97, 2173-74). Tilsvarende blir det stilt kritiske spørsmål om hvilke forurensinger som vil komme dersom man bygger gasskraftverk, men det som blir etterlyst er typiske lokale tiltak – slik som "meir konkrete analysar av kva følgjene av desse utsleppa vert for jordsmonn og vassdrag på Vestlandet" (Leiv Blakset, SP, S.tid.1986/87:3451). Det var altså ikke slik at man ikke ville kritisere petroleumspolitikken eller klimapolitikken, men koblingen mellom petroleumspolitikken og global oppvarming ble i liten grad gjort eksplisitt.

det at vi nå har sendt ut den 13.konsesjonsrunde og at vi skal åpne nye blokker gjør at vi vil bryte CO₂ målsettingen (S.tid.1990/91:2739).

Houg fra SV repliserer at dette svaret "innebærer at man vil gå bort fra den nasjonale målsettingen" (S.tid.1990/91:2739). Men Haugen fra KrF vil ikke gå med på dette – hun fremholder at "vi ved å få til internasjonale klimaavtaler allikevel kan oppfylle våre nasjonale målsettinger, hvis vi får kreditert at vi er en oljeproduserende nasjon som også skal produsere med tanke på å levere energi til land omkring oss i Europa" (S.tid.1990/91:2739).

SV kritiserer også SP for å føre en inkonsistent politikk. Svaret fra SP er at målsettingene om store kutt i klimagassutslipp fremdeles er "realistiske" (S.tid.1990/91:2741). Selv om man ikke bidrar til reduksjon ved å fortsatt støtte ekspansjon av petroleumsutvinningen i denne enkeltdebatten, er det slik at "vi i våre fremtidige disposisjoner som kommer etter denne dagen, må ha dette [behovet for en annen politikk] klart for oss" (ibid.). Argumentene fra KrF og SP kan således forstås som "midlertidige" i den forstand at de *egentlig* ønsker en omlegging av politikken og slik sett *egentlig* heller ikke vil forsvare økt petroleumsaktivitet. Det er således vanskelig å se for seg at dette var en situasjon som kunne fortsette over lang tid. Dilemmaet var, som Haugen formulerte det ovenfor, at klimaproblemet kunne medføre at Norge ikke lenger var en olje- og gassnasjon.

Hvordan begrunnet så SV sin posisjon? Partiet klargjorde sitt standpunkt i 1990 under behandlingen av den årlige meldingen om Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten (S.tid.1989/90:2256-82). I denne debatten argumenterte SV for et lavere tempo i oljeutvinningen. Med henvisning til "viktige miljøpolitiske mål om å redusere energiforbruket" etterlyste representanten Tora Aasland Houg sterkere politisk styring av petroleumssektoren og hevdet at "en markedsstyring av denne sektoren generelt vil helt klart føre til et sterkere press i retning av høyere tempo" (ibid.:2265). SV ønsket således ikke å legge ned all norsk petroleumsproduksjon, men å få et lavere utvinningstempo. Houg gjør et poeng av at bærekraftig utvikling bør forstås som "overlevelsesutvikling" og konkluderer:

Tora Aasland Houg (SV): Det er ikke økonomisk vekst i tradisjonell forstand verden trenger for å overleve. Det er tvingende nødvendig å ta hensyn til det som er viktig for å overleve, det vil si jord som det går an å dyrke, hav som det går an å fiske i, luft som det går an å puste i uten å få helseskader, og et samfunn hvor vilkårene for natur og mennesker er slik at sjel og kropp ikke skades. (S.tid.1989/90:2265)

Det som gjøres stort og verdifullt i denne argumentasjonen er nettopp at menneskeheten skal overleve og at det derfor, som i den antroposentriske økologiske orden, er avgjørende av vi tar vare på naturens sentrale funksjoner. Samtidig synes det klart at det også ligger en kritikk av markedets verdiorden i innlegget. SV er i denne debatten det eneste partiet som argumenterer på denne måten, men det er interessant nok ingen som i denne debatten angriper den radikale kritikken som fremmes.

De kommentarene som blir gitt til innlegget retter oppmerksomheten mot at SV er imot en planlagt gassledning over land til Sverige, selv om gass er en "miljøvennlig energibærer" sett i forhold til "kull, olje og kjernekraft" (Holemark (H), S.tid.1989/90:2267). Houg fra SV understreker imidlertid at de ikke er prinsipielt imot gass som energibærer, men er bekymret for at det kan komme i konflikt med det "overordnede målet", som bør være "å redusere det totale energiforbruket" (ibid.:2267).

Spørsmålet om gass som miljøvennlig alternativ og særlig innenlands bruk av gass er et sentralt stridstema i norsk petroleumspolitikkk på 1990-tallet. I den videre analysen kommer jeg i liten grad til å gå inn på alle konfliktene som springer ut i fra de ulike posisjonene i spørsmålet om bruk av gass i Norge og eksport av gass. Det som derimot er relevant er å legge merke til er at argumentet for økt gassproduksjon og eksport kan karakteriseres som *energirelativistisk*: gass er miljøvennlig fordi det

kan erstatte kull og andre relativt sett mer forurensende energikilder. Noen sitater fra den samme debatten er illustrerende: "innenlands bruk av norsk naturgass som erstatning for tungolje [...] kan redusere miljøforurensingene".³⁴⁶ Bruk av gass er "ønskelig ut i fra en miljøpolitisk synsvinkel, da denne gassen skal gå til erstatning for kull og olje".³⁴⁷ Denne posisjonen brukes altså for å argumentere for at man ved å kjempe for minst mulige norske utslipp kan ende opp med å føre en politikk som vil øke de globale utslippene. Posisjonen til SV i denne diskusjonen kan karakteriseres som *energiabsolutistisk*. Et høyere energiforbruk vil øke klimagassutslippene, og derfor krever en løsning på klimaproblemet at det absolutte energiforbruket samlet sett reduseres.

Sitatene fra SV i denne debatten antyder også hvordan realiteten til global oppvarming og klimagassutslipp åpnet opp for en mer radikal kritikk, *en kritikk mot oljeutvinning i seg selv*. Den realitetsbeskrivelsen som et parlamentarisk flertall sluttet seg til på slutten av 1980-tallet åpnet opp for at en slik kritikk kunne forankres i en antroposentrisk-økologisk verdiorden. Uten at noen partier var villig til å angripe realitetsbeskrivelsen, kunne SV argumenterer prinsipielt i mot fortsatt utvinning av olje fordi dette kunne skade den globale eller helhetlige naturen, og dermed "våre etterkommere". Muligheten for menneskeskapt global oppvarming som følge av utslipp av klimagasser hadde således potensial for en *radikal kritikk* mot norsk oljepolitikk. En oljepolitikk som var til folkets beste var ikke nødvendigvis en politikk som medførte utvinning av oljen, men tvert imot en politikk som lot oljen ligge der den lå. En slik radikal kritikk – forankret i en antroposentrisk-økologisk verdiorden, kunne bli aktualisert i oljepolitikken siden klimaendringene ble forstått og akseptert som knyttet til forbrenning av fossil energi. Denne kritikken utfordret selve fundamentet for det etablerte verdsettingssystemet i oljepolitikken. Som vist i de tidligere analysene var oljepolitikken fundert på at en utnyttelse av ressursene skulle komme "folket til gode" (jf. kap.3 og St.meld.nr. 25 (1973/74)). Etter hvert, utover på 1980-tallet, ble det som skulle til for å maksimalisere dette godet definert som en (kostnads)effektiv og konkurransedyktig utnyttelse av ressursene (jf. særlig kap.5). De potensielle miljøproblemene med å utvinne ressursene, ble håndtert gjennom regulering av hvor og når oljen kunne utnyttes, slik at man unngikk unødvendige konflikter med fiskerinæringen og skader på naturen. Dette lå bak konfliktene om oljeutvinning i nord og tempoet på oljeutvinningen. Det kritiske potensialet i klimaspørsmålet var mer radikalt. En petroleumspolitik som ikke medførte fare for klimaendringer kunne ikke bare implisere stopp i fortsatt utbygging, men kanskje også en politisk styrt nedbygging eller avvikling av oljenæringen i Norge. Det var det ingen som argumenterte for, heller ikke SV. Den logiske konsekvensen av at man tok problemet på alvor og at man mente at det krevde øyeblikkelig handling, ville i det minste innebære at man innførte en betydelig mer restriktiv petroleumspolitik, eksempelvis at stoppet planlagte utbygginger som ville medføre store utslipp eller i det minste reduserte hastigheten på utdelingen av nye leteteknesjoner. Som jeg skal komme nærmere inn på senere var det da også dette som ble resultatet utover 1990-tallet. Det var dette SV argumenterte for i 1990, og etter hvert sluttet SP, KrF og Venstre seg til denne politiske posisjonen.

Samtidig antyder analysen ovenfor noen problemer med å begrunne hvilken politikk som ville være mest klimavennlig. Forslaget til spesifisering av en antroposentrisk-økologisk orden i forrige kapittel var at testprinsippet i denne verdiordenen er at en menneskelig aktivitet skal kunne vedvare over tid uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. Dersom en menneskelig aktivitet tilfredsstillende dette kriteriet, kan vi si at den kan bli legitim i en antroposentrisk-økologisk orden. I debattene om global oppvarming har vi sett at et parlamentarisk flertall var enig om at situasjonen kvalifiserte til å mobilisere denne verdiordenen. Det ble ansett som en gyldig situasjonsforståelse at klimagassutslipp kanskje kunne komme til å true økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. Begrunnelsene som vi så Stortinget ga når man støttet stabiliseringsmålsettingen var gode eksempler på dette. På den andre siden – og tydelig illustrert i sitatene av Lowzow ovenfor – så var ikke en full stopp i norske utslipp alene en løsning på problemet "global oppvarming". Særlig det at problemet ble forstått som globalt, som knyttet til det samlede utslippet av klimagasser til atmosfæren, bidrar således

³⁴⁶ Hjertenes, H, S.tid.1989/90:2274.

³⁴⁷ Edvard Grimstad, SP, S.tid.1989/90:2280

til å gjøre det vanskelig å identifisere handlingsalternativer som faktisk vil tilfredsstillende testkriteriene. Det å ikke bygge ut et oljefelt tilfredsstillende for eksempel ikke i seg selv kriteriene, det bringer "bare" norsk politikk i riktig retning. Argumentet som vi så at SV fremmet, at man burde bringe ned utslippene slik at de var bærekraftige og redusere energiforbruket totalt sett, kan betraktes som begrunnelser på hvorfor en mer radikal politikk var helt nødvendig. Uenigheten handler slik om hva som er mest klimavennlig politikken, og diskusjonene om dette, er ikke minst et måleproblem. Vil for eksempel økt utvinning og salg av norsk gass redusere klimagassutslippene? Det synes å være liten enighet om hvordan man skal måle hva slags nasjonal politikk som vil føre til de største reduksjonene i klimagassutslipp. Det som det ikke var direkte konflikt om var imidlertid at det var viktig og verdifullt å unngå global oppvarming og at klimagassutslippene burde reduseres.

Denne diskusjonen gir oss også en mulig tolkning av hvorfor det er så lite debatt om dilemmaet i årene etter 1987. Det kan forstås som et uttrykk for man hadde et svært begrenset argumentasjonsrom i møte med det klimapolitiske dilemmaet. Som illustrert i sitatene ovenfor ble ikke en svært restriktiv oljepolitikk ansett for å være lett å legitimere. En mer restriktiv oljepolitikk kunne få store økonomiske og sysselsettingsmessige konsekvenser. Selv om det ville redusere de norske utslippene ville det jo heller ikke "løse problemet". De norske utslippene, selv medregnet sluttforbrenningen av olje og gass produsert i Norge, utgjorde en liten del av de samlede globale utslippene. På den annen side blir en videre ekspansjon i utvinningen av fossile ressurser, og potensielt økte klimagassutslipp, også svært vanskelig å forsvare. Det å foreta en videre ekspansjon av petroleumsnæringen *uten* å diskutere konsekvensene for norske klimagassutslipp ser dermed ut til å ha blitt en slags midlertidig "løsning". Partiene fastholdt de posisjonene de tidligere hadde inntatt i petroleumpolitikken, samtidig som de i miljødebattene om klimaproblemet inntok en mer radikal posisjon og forlangte handling nå! Resultatet av dette var en politikk som var inkonsistent. Kritikken fra SV som er antydning ovenfor, innebar at det i lengden var et "undertrykt" kritisk øyeblikk, en situasjon som ikke kunne vare.

7.2.2 En alvorlig inkonsistens...

At manglende legitime handlingsalternativer var en av årsakene til den midlertidige perioden med taushet om dilemmaet, kan underbygges med andre analyser av utviklingen av norsk klimapolitikk (Asdal 2011, 2014; Bolstad 1993; Owe 2011; Reitan 1998; Strickert 2011; Sydnes 1996).³⁴⁸ Disse analysene har vist at en rekke sentrale aktører og departementer var svært klar over at klimaspørsmålet potensielt sett kunne få store konsekvenser for norsk petroleumpolitikk. I perioden hvor de *parlamentariske* debattene er preget av lite debatt om temaet, pågikk det en rekke prosesser i *sentraladministrasjonen* hvor det ble formulert en eksplisitt bekymring over målkonflikten mellom klimapolitikk og oljepolitikk.

Diskusjonen om hvilke politiske implikasjoner klimaendringer kunne og burde få for norsk politikk var i utgangspunktet tett koblet til hovedkonklusjonene i Brundtlandkommisjonen (Dette er også diskutert hos Nilsen 2001:96-100). Oppmerksomheten rundt de potensielle målkonfliktene er særlig synlig i interne dokumenter i forbindelse med oppfølgingen av Brundtlandrapporten.³⁴⁹ Analysene til særlig Nilsen (2001), Asdal (2011), Owe (2011) og Strickert (2011) viser hvordan arbeidene med disse meldingene og de påfølgende prosessene ble sentrale i den senere utformingen av en norsk klimapolitikk.

³⁴⁸ På de påfølgende sidene siterer jeg brev og interne notater som er sitert i disse analysene, primært fra Strickert (2011). Fra teksten min fremgår det hvem som er avsender og sammenhengen sitatet er tatt fra. Full kildereferanse er oppgitt i den litteraturen jeg viser til.

³⁴⁹ De første årene ble rapporten fulgt opp i to stortingsmeldinger (St.meld. nr. 4 (1988/89): *Langtidsprogrammet 1990-1993*, samt St. meld. nr. 46 (1988/89) *Miljø og utvikling, Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*). I tillegg satte Næringsdepartementet i 1988 i gang et utredningsprosjekt med forkortelsen SIMEN: Studier av industri, miljø og energi fram mot år 2000 (SIMEN 1989). I dette prosjektet ble eksisterende makroøkonomiske modeller brukt for å vurdere konsekvensene av ulike virkemidler. Stortinget ba også høsten 1988 om en utredning om hvordan miljøavgifter kunne integreres bedre i miljøpolitikken (NOU1992: 3).

Et første forhold som kommer frem i disse analysene er at dilemmaet eller målkonflikten mellom norsk oljeproduksjon og målsettingen i klimapolitikken vakte bekymring i sentraladministrasjonen. For eksempel påpekte Norges Bank i et brev (desember 1988) til Finansdepartementet i forbindelse med det forberedende arbeidet med langtidsprogrammet for 1990-1993 (St. meld nr. 4 1988/89):

det er en alvorlig inkonsistens i at dersom man lykkes i internasjonale avtaler om bruk av fossile brensler så får dette betydning for etterspørselen av olje og de prisbaner som er skissert. I den produksjonsbegrensningen som vil bli resultatet, kan vi vel neppe øke vår oljeproduksjon slik det er forutsatt. En vellykket global ressursdisponering vil derfor radikalt forandre programmets forutsetninger for petroleumssektoren (Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 29.12 1988, sitert i Strickert (2011:94).

En tilsvarende påpekning kom fra Samferdselsdepartementet på målsettingene i stortingsmeldingen som skulle følge opp Brundtlandrapporten (St. meld. nr. 46 (1988/89)):

En foreløpig vurdering av utviklingen i energiforbruket av fossile brensler i den makroøkonomiske fremskrivningen tyder på at det er alvorlig inkonsistens mellom næringsutviklingen i de makroøkonomiske beregningene og målene i miljøpolitikken. Mye vil avhenge av den eksakte målformuleringen om utviklingen i bruken av energi/fossile brensler. (Brev fra Samferdselsdepartementet til Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet 06.12 1988, sitert i Strickert 2011:95)

Denne "alvorlige inkonsistensen" var altså et sentralt tema i sentraladministrasjonen vinteren 1988/89 før Stortinget gikk inn for stabiliseringsmålsettingen. Analysene antyder også at målsettingen om stabilisering av klimagassutslipp fra 1989, i liten grad ble fulgt opp av sentralforvaltningen. Owe (2011) siterer for eksempel referater fra regjeringskonferansene til koalisjonsregjeringen bestående av Høyre, KrF og SP. Denne kom til makten etter stortingsvalget høsten 1989 og hadde lagt stabiliseringsmålsettingen til grunn for sitt samarbeid. I november 1989, et knapt halvår etter at Stortinget hadde støttet en stabilisering av utslippene ble målsettingen et tema for en regjeringskonferanse. Miljøverndepartementet, som ble ledet av SP politikeren Kristin Helle Valle, ba om tilslutning til å formidle stabiliseringsmålsettingen på en internasjonal klimakonferanse.³⁵⁰ Både Finansministeren (Arne Skauge, Høyre) og Olje- og energidepartementet (Eivind Reiten, SP) mente at dette ikke var tilrådelig, målet ville få "vidtrekkende konsekvenser for økonomisk vekst, sysselsetting, samferdsel og energibruk." (Notater til Regjeringskonferanser, sitert i Owe 2011:66). Finansdepartementet brukte også hensynet til norsk økonomi som begrunnelse for hvorfor departementet burde være med å utforme Norges posisjon i de pågående internasjonale forhandlingene om en klimaavtale. Som det het i et internt notat i Finansdepartementet: "siden tiltaka mot utslepp av klimagassar kan ha vesentlige makroøkonomiske konsekvensar, bør også Finansdepartementet vera aktivt med i å utforma dei norsk synspunkta til forhandlingane".³⁵¹ Asdal (2011:188) oppsummerer denne utviklingen presist: "Norske oljepolitiske planer og interesser i å øke oljeproduksjonen ble dermed forstått i direkte konflikt med et annet mål, nemlig å få til vellykkede internasjonale miljøavtaler".

Det at en slik potensiell målkonflikt mellom klimapolitikken og oljepolitikken i første omgang i så liten grad var gjenstand for en parlamentarisk debatt, kan fortolkes som et uttrykk for at det var vanskelig å innta en legitim politisk posisjon i spørsmålet i årene rundt 1990. Dette var et dilemma nettopp fordi klimaproblemet ble akseptert som en realitet. Sitatene fra sentraladministrasjonen viser at andre forhold – økonomisk vekst, sysselsetting, samferdsel og energibruk – som kan knyttes til andre verdiordener enn den økologiske, blir gjort relevant. Når jeg observerer at slike hensyn i første omgang ikke ble satt opp mot hensynet til en "bærekraftig utvikling" i de petroleumspolitiske

³⁵⁰ Konflikten rundt denne målsettingen mellom departementene er analysert og diskutert mer inngående hos Asdal (2011) og Nilsen (2001)

³⁵¹ Internt notat i Finansdepartementet datert 09.03.1990, sitert i Strickert 2011:102.

stortingsdebattene, så kan det nettopp forstås som uttrykk for at hensynet til økologiske verdsetningsprinsipper ble ansett for å være legitime, reelle og sterke nok til å prinsipielt sett kunne utfordre disse andre hensynene. Et viktig premiss for denne tolkning er at Stortinget er en arena med sterk begrunnelsestvang. At argumentene som fremmes i interne brev og notater i sentraladministrasjonen ikke blir fremmet i Stortingssalen, er derfor viktig. Det er med å underbygge at den økologiske orden ble definert som relevant og nødvendig for å gi beslutninger legitimitet i dette spørsmålet. Å argumentere *i mot* en stabilisering og etter hvert kutt i norske klimagassutslipp var av denne grunn vanskelig å legitimere.

Det er i denne sammenheng også et poeng at den rådende politikken fra regjeringens siden, var basert på at bærekraftig utvikling kunne oppnås *samtidig* som man hadde økonomisk vekst. Konklusjonene i Brundtlandrapporten og posisjonen som Regjeringen inntok i oppfølgingen av denne, var heller at den økonomiske veksten måtte få et mer bærekraftig innhold. En av de første studiene av hvordan reduksjonen av klimagasser kunne påvirke norsk økonomi, SIMEN rapporten, støttet også en slik problemforståelse. Rapporten konkluderte med at en stabilisering av utslippene var mulig å oppnå, budskapet var optimistisk at: "en akseptabel økonomisk utvikling kan oppnås samtidig med at internasjonale miljøavtaler innfris" (SIMEN 1989:66). Disse analysene var kjent våren 1989, før Stortinget gikk inn for stabiliseringsmålsettingen, mens "inkonsistensen" som fremkommer i de interne dokumentene fra sentralforvaltningen ikke var offentlig kjent på dette tidspunktet. Når Stortinget gikk inn for en stabiliseringsmålsetting våren 1989, så kan det altså forstås som uttrykk for en tilslutning til de optimistiske resultatene i SIMEN rapporten, men også som at man tok problemet på alvor.³⁵²

Dilemmaet og inkonsistensen oppstår for alvor i konkrete beslutningsdebatter som utbyggingen av et oljefelt eller tildeling av nye letekonsepsjoner. Som vist i forrige kapittel ble forholdet mellom økologi og andre hensyn diskutert i en rekke debatter i denne perioden. Ikke minst ble det å koble økologiske hensyn til økonomiske hensyn gjort sentralt – som Miljøvernminister Sissel Rønbeck uttrykte det: "økonomi og økologi" måtte betraktes som "to sider av samme sak, også miljøet må betraktes som produktiv kapital" (S.tid.1986/87:3442)". I de petroleumspolitiske beslutningsdebattene på starten av 1990-tallet ser nettopp denne koblingen ut til å mangle.

Vi har sett at mange sentrale aktører så på klimaproblemets potensielle økonomiske konsekvenser som problematiske fordi det kunne medføre betydelig omlegging av petroleumsproduksjonen. Samtidig som man uttrykte vilje til å "betale" det dette ville "koste" som det ble uttrykt når Stortinget sluttet seg til stabiliseringsmålsettingen (S.tid.1988/89:4571). I stortingsalen var det således i liten grad rom for å legitimt kunne argumentere mot tiltak for å redusere klimagassutslipp. Situasjonen var at man verken var villig til å begrunne videre ekspansjon av oljesektoren i lys av klimaproblemet, eller var villig til å begrunne en reduksjon.

Betingelsen for en slik situasjon er at det ikke fremmes en kritikk som destabiliserer situasjonen. SVs kritikk etter at stabiliseringsmålsettingen blir vedtatt er således viktig, ved at den etter hvert gjør "taushet" om dilemmaet svært vanskelig. Når dilemmaet etter hvert blir diskutert så skyldes det også delvis at KrF, SP og Venstre skiftet standpunkt i saken og sluttet seg fra 1993 for en stor del til den kritikken SV hadde fremført mot petroleumspolitikken siden 1990.³⁵³ Selv om disse partiene samlet

³⁵² En grundigere diskusjon rundt stabiliseringsmålsettingen, og de politiske prosessene i 1988 og 1989 finnes i Nilsen (2001:98-112)

³⁵³ SP og KrF ønsket seg allerede i 1989 en mer ambisiøs klimapolitikk enn det regjeringen la opp til. De retter kritikk mot regjeringens klimapolitikk de påfølgende årene, samtidig som de i mindre grad kritiserer petroleumspolitikken. Eksempelvis er KrF med å støtte utbyggingen av Heidrunfeltet våren 1992, SP ville ha en bedre vurdering av spørsmålet mens SV er prinsipielle motstandere. (S.tid.1991/92:2228-2666). SP og KrF støttet også utbyggingen av blant annet Sleipner-Vest feltet høsten 1992 (S.tid.1992/93:2171-2191). Det er derfor først fra 1993 at disse partiene samlet kritiserer petroleumspolitikken med klimapolitiske argumenter.

var i et klart parlamentarisk mindretall var det vanskeligere å ignorere de innleggende som ble holdt mot den petroleumspolitikken som flertallet, bestående av AP, H og FrP, ønsket å føre.

7.2.3 Betydning av makroøkonomiske modeller

Analysen min antyder at utviklingen av makroøkonomiske modeller også var viktige for at perioden med lite debatt tok slutt. Hovedpoenget er da at disse modellene ga legitimitet til en spesifikk måte å vurdere ulike klimapolitiske virkemidler på, som økte det politiske argumentasjonsrommet. Parallelt med at disse modellene ble utviklet, endrer den parlamentariske debatten seg. I løpet av perioden ble tausheten om de klimapolitiske begrunnelsene for petroleumspolitikken erstattet av eksplisitt politisk uenighet hvor flertallet legitimerte en videre ekspansjon av norsk petroleumssaktivitet med argumenter som var tett knyttet til de makroøkonomiske modellene. Denne problemforståelsen bygget på at klimaproblemetts økologiske og økonomiske konsekvenser var to sider av samme sak. Dette synet var allerede veletablert i miljøpolitikken, men ikke i klimapolitikken før et stykke ut på 1990-tallet. Som vi så i første del av kapittel 5 var makroøkonomiske modeller viktige også i vurderingen av petroleumspolitiske handlingsalternativer fra tidlig på 1980-tallet. Når tausheten rundt petroleumspolitikken klimakonsekvenser blir erstattet av en eksplisitt legitimering av den, så sammenfaller det i tid og form med etableringen av relevant vitenskapsbasert ekspertkunnskap som knytter sammen de klimapolitiske effektene av petroleumssaktiviteten i Norge.

De makroøkonomiske modellene var viktig for denne utviklingen fordi de bidro til å underbygge en problemforståelse som skapte et argumentasjonsrom for å legitimere at løsningen ikke var ensidige norske reguleringer av petroleumsvirksomheten, men internasjonale avtaler og et internasjonalt kvotemarked for utslipp. Klimaproblemet ble dermed definert som resultatet av en markedsfeil, kostnaden ved slike utslipp var ikke prissatt. At økonomiske modeller har vært viktige i formingen av norsk klimapolitikk er blitt påpekt i flere analyser tidligere (Asdal 1995, 1998, 2011; Nilsen 2001, 2002). Disse analysene har vist hvordan økonomenes og økonomiske virkemidler kom til å bli formende for norsk klimapolitikk. Nilsen (2001:119) argumenterer for at diskusjonen om hva slags klimapolitikk Norge burde utforme, og hva konsekvensene av de ulike politiske alternativene kunne bli, åpnet opp et stort felt for den som "kunne klargjøre avgrensning og definere". Han kartlegger i detalj hvordan det tidlig på 1990-tallet ble etablert et "klimapolitisk nettverk sentrert rundt ekspertmiljøer" (ibid.). De sentrale aktørene her var fremtredende økonomer i SSB, NHOs klimagruppe, forskningsstiftelsen CICERO og konsulentbyrået ECON som var startet opp av tidligere økonomer fra SSB (ibid.:119-130). Nilsen (2001:130-212) forfølger også i detalj disse miljøenes innflytelse på hvordan norsk petroleumspolitik ble legitimert i de neste årene. Kort oppsummert viser han hvordan det oppstod et tett samarbeid som resulterte i at norsk klimapolitikk ble tungt forankret i økonomiske modeller.

Spørsmålet om kostnadseffektivitet i valg av miljøpolitiske virkemidler kan sies å være et sentralt grunnlag for å trekke inn økonomisk ekspertise i miljøpolitikken. I historiske analyser av økonomenes betydning har Asdal (1995, 1998) vist hvordan dette har vært et viktig prinsipp i norsk miljøpolitikk siden 1980-tallet som i liten grad har blitt utfordret. Asdal (2011:195) viser i sin analyse av klimaspørsmålet hvordan posisjon for "felles gjennomføring" og kostnadseffektivitet også fikk gjennomslag i diskusjonen som foregikk mellom departementene. I en interdepartemental klimautredning som ble offentliggjort i mars 1991 ble kostnadseffektivitet foreslått som styrende prinsipp for valg av klimapolitiske virkemidler – i utvalgets rapport het det at "klimastrategien" burde være "kostnadseffektiv på tvers av land" (Den interdepartementale klimagruppen, sitert i Nilsen 2001:132).

Denne rapporten bygde blant annet på SIMEN rapporten som ble publisert våren 1989. Rapporten hadde et nokså optimistisk syn på at klimamålsettingene kunne nås uten at det gikk altfor mye ut over den økonomiske veksten (SIMEN 1989). Man så for seg at veksten kunne skje i sektorer som ikke medførte så store utslipp og bli redusert i sektorer med store utslipp. Rapporten diskuterte ikke hvilke næringspolitiske konsekvenser dette kunne få.

Ett tilsvarende utredningsprosjekt med akronymet KLØKT (Klima, økonomi og tiltak) ble publisert av SSB i 1992 (Moum 1992). Dette utvalget hadde imidlertid levert delrapporter som la grunnlaget for den interdepartementale klimautredningen som la frem sine konklusjoner våren 1991 (ibid.:1). I KLØKT prosjektet målte man effekten av ulike klimapolitiske strategier ved hjelp av veletablerte

økonomiske modeller – som MODAG.³⁵⁴ Måleteknikkene for å produsere relevant kunnskap for å etablere en klimapolitikk var altså etablerte makroøkonomiske modeller (Bye et al. 1989; Moum 1992; SIMEN 1989). Denne tilnærmingen var på plass – som vi så – allerede rundt 1989.

Tilnærmingen passet også godt inn i redskapene som allerede var etablert for å diskutere utvinningstempoet av petroleumsressurser. Som vist i kapittel 5 var oljepolitikken på hele 80-tallet blitt definert som først og fremst et makroøkonomisk spørsmål, hvor for eksempel tempoet i oljeutvinningen var tilpasset det som gav høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En god oljepolitikk var en oljepolitikk som ga maksimal avkastning, målt i en sunn samfunnsøkonomi, arbeidsplasser og lønnsomhet. Det er et viktig poeng i denne sammenheng at økologi og økonomi kunne bli koblet sammen i de makroøkonomiske modellene, og således bli betraktet og målt som to sider av samme sak. Som drøftet var spørsmålet om å koble sammen økonomi og økologi en gammel tanke i norsk miljøpolitikk. Koblingen er også veldokumentert i andre studier av miljøfeltet som baserer seg på arkivmateriale og intervjuer (Asdal 1995, 1998; Nilsen 2001, 2002). I tidligere analyser har vi gjentatte ganger sett at det ser ut til å være vanskelig å gjøre en slik sammenkobling, ikke minst fordi det å etablere ekvivalens mellom naturen og økonomi krever at det blir etablert en felles måleenhet for dem. Det etablerte utgangspunktet var imidlertid at naturens verdi kunne beregnes økonomisk, dette lå bak den etablerte kompensasjonslogikken i naboloven (jf. kap.4). Problemet oppstod når den etablerte økonomiske verdsettingen av natur fremstod som utilstrekkelig for å håndtere miljøproblemet (jf. kap.3 og 6). Analysene har her antydnet at nye gyldige og legitime sammenkoblinger mellom natur og økonomi krever at de konkrete fremgangsmåtene må passe til den politiske definisjonen av problemet og forståelsen av naturens verdi. Eksempelvis slik som når konsesjonsordningen for utslipp til luft ble etablert på 1960-tallet.

I lys av de foregående analysene fremstår det som helt vesentlig at *klimagassutslipp kunne bli målt gjennom økonomisk aktivitet*. Dette knyttet den økologiske effekten sammen med økonomiske størrelser. En økning i produksjon, konsum eller aktivitet (som bilkjøring), kunne også brukes som et mål på hvordan utslippene ville utvikle seg. Dette er en stabil og "sterk" måte å forstå klimaproblemet på, fordi den knytter an mot veletablerte konvensjoner for hvordan politiske tiltak kan evalueres, som dessuten gir gode muligheter for framskrivinger i tid. Den gir slik kontroll over problemet og muligheter for styre.

De makroøkonomiske modellene tillot at man beregnet CO₂-utslipp som en kostnad, som blant annet en uønsket bivirkning ved produksjonen av olje. Effekten en CO₂-pris kunne ha på lønnsomheten i petroleumsnæringen og oljeproduksjonen var dermed også noe man kunne måle gjennom de etablerte modellene. Spørsmålet om hvilken klimapolitikk Norge *burde* føre, ble i denne tilnærmingen definert til å handle om de klimagassutslippene som skyldes aktiviteter som var synlige i det makroøkonomiske regnskapet. Klimasaken var dermed koblet sammen med økonomien og petroleumspolitikken. Dermed var den også delvis i ferd med å bli koblet fra andre mulige politiske virkemidler, som "direkte regulering" eller forbud mot eksempelvis økt petroleumproduksjon. De klimapolitiske beslutningene man stod ovenfor lot seg også ganske enkelt integreres i de etablerte tilnærmingene for politikktutføring. Særlig illustrerende her er KLØKT-prosjektet som testet ut de makroøkonomiske virkningene av to ulike klimapolitiske strategier.

I tråd med KLØKT-prosjektets mandat er det gjennomført to sett av beregninger for å tallfeste virkningene på norsk økonomi av en endret klimapolitikk. I det første forutsettes det at norske myndigheter etter egne overveielser tar i bruk de virkemidler som er nødvendige for å stabilisere de norske utslippene av CO₂. [...] I det andre settet av beregninger forutsettes det at Norge slutter seg til en (hypotetisk) internasjonal avtale om begrensinger av utslipp av CO₂ (Moum 1992:4-5)

Vi kan si at KLØKT-prosjektet testet ut de makroøkonomiske konsekvensene av et helt sentralt politisk spørsmål i norsk klimapolitikk ved inngangen til 1990-tallet, spørsmålet om man skulle gjøre

³⁵⁴ MODAG er en av flere makroøkonomiske modeller som brukes for å lage framskrivinger av norsk økonomi. Se Boug og Dyvi (2008)

betydelige "ensidige" kutt i norske utslipp uten en internasjonal avtale. Redskapet for å måle effekten av et dette politiske veivalget var veletablerte makroøkonomiske modeller. I den forstand ble klimagassutslipp gjort til et økonomisk spørsmål. Svaret fra KLØKT-prosjektet var ganske klart at en internasjonal klimaavtale ville være mest kostnadseffektiv, selv om en svært ambisiøs klimaavtale kunne redusere "verdien av fremtidig norsk produksjon av olje og gass"(ibid.:8).³⁵⁵ Vel så viktig var det kanskje at man påpekte at ensidige reduksjoner kunne føre til "betydelige" "vridninger i nærings sammensetningen"(ibid.:7). I motsetning til SIMEN rapporten påpekte dermed KLØKT også den nærings spesifikk effekten av norsk klimagasspolitikk. Særlig sektorer som brukte mye fossil energi eller hadde store prosessutslipp måtte "enten legge om eller innskrenke produksjonen"(ibid.). I klartekst betydde dette at ensidige kutt ikke kunne oppnås uten betydelig endring i norsk petroleumspolitikk. Akkurat dette argumentet finner vi i liten grad igjen i Stortingsdebattene utover 1990-tallet. Den parlamentariske argumentasjonen som sprang ut av disse beregningen vektla istedenfor at "en felles gjennomføring" var en mer kostnadseffektiv, og *derfor* mer miljøeffektiv tilnærming enn ensidige norske stabiliseringsmål. Det sentrale premisset for flertallets rettferdiggjøring av norsk petroleumspolitikk er den abstrakte størrelsen "global kostnadseffektivitet". Norsk politiske beslutninger måtte vurderes opp mot denne størrelsen for å sikre størst mulige globale utslippskutt. Denne tilnærmingen bygger altså på at man operasjonaliserer miljøkonsekvensen av klimagassutslipp slik at man kan koble utslippene til økonomien. Klimagassutslipp er, via forenklede modeller mulig å beregne. Sammenkoblingen mellom økologi og økonomi er dermed tydelig og den er tett: Målet på *økologiske* konsekvenser er klimagassutslipp beregnet via økonomiske aktiviteter, og den legitime klimapolitikken blir den som kan kutte disse utslippene med lavest mulige økonomiske kostnader.

Det bør påpekes at det *ikke* synes å være grunnlag for å hevde at disse utredningene skapte nye politiske posisjoner. Det synes mer riktig at de heller styrket det faglige fundamentet for flertallets posisjon og ga flertallet mulighet for å kritisere mindretallets posisjon som "useriøs". For å forstå hvordan konfliktene om klimapolitikken betydning for petroleumspolitikk utviklet seg, skal vi derfor nedenfor nøste opp i denne utviklingen utover 1990-tallet. Denne utviklingen gjør det mulig å forstå frakoblingen mellom klima og petroleum som for en stor del har vært situasjonen i petroleumdebattene frem til 2015. Denne analysen av de parlamentariske debattene vil i tillegg gi mulighet for å utforske en alternativ problemforståelse som jeg ikke har sett beskrevet i analyser av utviklingen av norsk klimapolitikk: Den problemforståelsen som flertallet bygget sin argumentasjon på, som vi her kan kalle *kostnadseffektivitet*, ble utfordret av en *pr. capita* tilnærming i parlamentariske debatter på 1990-tallet.

Pr capita eller kostnadseffektivitet som utgangspunkt

Et viktig utgangspunkt her er at de norske utslippene fra starten av ble fremstilt som små i en global sammenheng. Behovet for internasjonale avtaler er i flertallets argumentasjon forankret i at Norges utslipp utgjør en så liten del av de totale globale utslippene. Eller som miljøvernminister Thorbjørn Berntsen (AP) uttalte våren 1990.

Jeg er meget opptatt av CO₂-utslippene. Men jeg er også opptatt av det faktum at Norge står for 0,2 pst. av det samlede CO₂-utslipp i verden. Derfor ligger ikke de grunnleggende løsningene på CO₂-utslippene i og for seg i Norge, selv om vi skal gjøre vårt. [...] Men om vi i dag stoppet all biltrafikk og all fergetrafikk, stengte alle radiatorer i OBOS-leiligheter og leiligheter i Ungdommens Selvbyggerlag, i varemagasiner osv., ville vi bidra å redusere CO₂-utslippene med 0,2 pst. Det er ikke rare greiene! (Miljøvernminister Thorbjørn Berntsen (AP) S.tid.1989/90:3128.).

Logikken er altså at Norges bidrag til de samlede globale utslippene er så små at selv svært drastiske tiltak i Norge ikke vil løse problemet. Derfor måtte man få på plass internasjonale avtaler for å kunne løse problemet.

³⁵⁵ Jeg velger å ikke gå inn i alle forutsetningen som lå til grunn for beregningene. Utredningen tar en rekke forbehold.

Bakgrunnen for innlegget fra Berntsen var at Erik Solheim fra SV hadde påpekt at den vedtatte stabiliseringsmålsettingen ikke ville være tilstrekkelig for å løse problemet, siden det i følge FNS klimapanel var behov for å redusere klimagassutslippene med "60-80 pst. for å oppnå en stabilisering av klimaet på dagens nivå". (S.tid.1989/90:3127). Han fulgte opp innlegget fra Berntsen med å påpeke at Berntsen hadde "misforstått et meget sentralt punkt. [...] Norges andel av verdens befolkning er rundt 0,1 pst., og vårt CO₂-utslipp er 0,2 pst. Med andre ord har vi i Norge har det dobbelte utslipp av det som er verdens gjennomsnitt"(ibid.). Svaret fra Berntsen inneholdt ikke noen kritikk av vinklingen som Solheim la an, men fremholdt at det absolutte bidraget til de globale utslippene var relevant, samtidig som han påpekte at dette selvsagt ikke betydde "at vi ikke skal gjøre noe med det"(ibid.). Poenget var heller at "problemene ligger på et annet plan" og at de måtte "angripes på andre måter og med helt andre internasjonale grep"(ibid.).

Denne replikkvekslingen fra 1990 er en illustrasjon på dimensjonene som skiller argumentasjonen til flertallet og mindretallet i norsk klimapolitikk, og som senere blir sentrale i synet på hvilke konsekvenser den bør få for *petroleumspolitikken*.

Den første dimensjonen er knyttet til hvordan legitime utslippsreduksjoner skal fastsettes. Mindretallet vektlegger det vi kan kalle en *pr.capita tilnærming* til økologiske grenser for CO₂-utslipp. I denne argumentasjonen er det utslipp pr. person sett i forhold til hvor store utslipp som vil være bærekraftige på lang sikt som er premisset for om klimapolitikken er legitim. Norske utslipp pr. innbygger burde derfor ikke være høyere enn at alle land i verden kunne hatt de samme utslippene pr. innbygger uten skadelige klimaendringer som resultat.

Felles merknad fra SP, SV og KrF: Dersom en skal oppnå IPCCs anbefalinger om reduksjoner i de globale utslippene, må reduksjonene i første rekke komme i de rikeste landene som i dag har de klart største utslippene pr. innbygger. [...] En er nødt til å ha som utgangspunkt at det er utslipp av klimagasser pr. innbygger som skal reduseres og at reduksjonen må være størst der utslippene pr. innbygger er høyest. I Norge slipper hver innbygger ut 8,2 tonn CO₂ i året, mens en gjennomsnittsinbygger i et u-land slipper ut 1,3 tonn pr. innbygger. Derfor vil norske bidrag til å redusere klimagassutslipp i andre land først og fremst måtte være et supplement til tiltakene vi gjennomfører i Norge. (Innst. S. nr. 114 (1995/96):12)

Det blir derfor viktig med nasjonale kutt i utslippene.³⁵⁶ Målsettingen knytter en slik posisjon til en antroposentrisk-økologisk orden. Samtidig innebærer posisjonen at man gjør et globalt kollektiv av mennesker relevant, og krever likhet mellom dem. Utslippene pr. person i verden bør reduseres til et nivå som ikke fører til skadelige klimaendringer, og alle mennesker bør ha en lik rett til å slippe ut like mye/lite klimagasser. Dette kan fortolkes som at en kollektiv orden gjøres relevant, siden solidaritet med et globalt kollektiv blir gjort viktig og verdifullt. Denne solidariteten gjøres også gjeldende for fremtidige generasjoner: "Forvaltningen av petroleumssressursene må innordnes i rammene for en bærekraftig utvikling. Det må ses både i et globalt perspektiv og i et generasjonsperspektiv[...] Vi er nå i ferd med å gå over i historiebøkene som historiens grådigste generasjon".³⁵⁷ En slik vektlegging av fremtidige generasjoner kan også knyttes til kvalifiseringsprinsippene i en antroposentrisk-økologisk verdiorden. Det avgjørende for hvilke beslutninger som skal tas, for hva som kan legitimeres, er i denne posisjonen at man kutter i klimagassutslipp for å sikre bærekraft og å unngå

³⁵⁶ Pr. capita argumentet blir brukt eksplisitt, som illustrert i hovedteksten, av representanter fra SV, SP og KrF i St. 1990/91:2918, 3439, 3440; S.tid.1992/93:3072,3076, samt i S.tid.1994/95:2127. Som vist i sitatet i hovedteksten var dette også helt eksplisitt i behandlingen av en Stortingsmelding om norsk klimapolitikk i 1995 (St.meld. nr. 41 (1994/95)). En vanligere og mer implisitt måte å formulere denne posisjonen på er at representanter fra disse partiene viser til Norges ansvar for å redusere "våre" utslipp uten at man eksplisitt nevner utslippene pr. person. Typisk blir da argumentet underbygget med å vise til at utslippene fra Norge er høye og at de nasjonale utslippene må reduseres ned til et nivå som er "bærekraftig". Argumentet er altså at Norge har et ansvar for å redusere sine utslipp fordi de nasjonale utslippene er høyere enn det som er bærekraftig på lang sikt. Dette utslippsnivået vil være relativt lavt siden Norge er et lite land og argumentet kan derfor forstås som en pr. capita argumentasjon. Dette er en argumentasjonsmåte som er hyppig brukt i denne perioden, men som langt i fra alltid blir spesifisert som et krav til utslipp per innbygger.

³⁵⁷ Hilde Frafjord Johnson i åpningsdebatten om Skagerrak og Midtnorsk sokkel våren 1994, St. 1993-1994:4211).

skader på økosystemet. Det er således en antroposentrisk-økologisk orden som står sentral i evalueringen av om en politisk beslutning er legitim eller ikke.

Flertallet vektlegger at målet må være å få ned utslippene slik at de samlet sett ikke medfører skadelige klimaendringer. Det som blir viktig er dermed størst mulige absolutte reduksjoner globalt, og det er dermed uproblematisk at norske utslipp øker noe så lenge utslippene globalt går ned: "Klimagassene vil ha samme effekt uansett hvor på kloden de finner sted. Vi må derfor søke globale løsninger. For klimautviklingen er det således avgjørende hvilke utslippsbegrensende tiltak som totalt sett blir realisert, ikke hvor disse finner sted".³⁵⁸ I seg selv peker også denne posisjonen mot en antroposentrisk verdiorden, det viktige er å redusere utslippene globalt til et bærekraftig nivå. De fleste tiltak som medfører kutt i utslipp vil i en slik tilnærming være relevante, men i valget mellom ulike løsninger kan ulike tilnærminger brukes. Denne tilnærmingen åpner imidlertid for et annet sett av testkriterier for å vurdere om en beslutning er legitim. Berntsens argument ovenfor representerer en lite utviklet variant av det som senere blir omtalt som en miljøeffektiv og etterhvert *kostnadseffektiv klimapolitikk*.³⁵⁹ Det sentrale her er å redusere de totale globale utslippene mest mulig ved å gjennomføre effektive tiltak, tiltak som fører til store reduksjoner i utslippene sett i forhold til innsatsen. I vurderingen av hvilke beslutninger som er legitime er det således *effektivitet* som er det sentrale vurderingskriteriet. En slik tilnærming kan knyttes til en industriell orden. Den politikken som er legitim er den som mest effektivt reduserer utslippene. Tilnærmingen kan også knyttes til en markedsorden dersom måleenheten for innsatsen er de økonomiske kostnadene knyttet til å redusere utslipp.

Både for flertallet og mindretallet blir imidlertid internasjonale avtaler for å koordinere utslippskuttene sentralt. Det er uansett ikke tilstrekkelig at Norge kutter utslippene. Men som vi skal se blir internasjonale avtaler for flertallet et avgjørende redskap for å redusere utslipp på en effektiv måte, for mindretallet blir det et redskap for å sikre at andre land også kutter utslippene.

Et annet viktig aspekt ved mindretallets og flertallets argumentasjon er knyttet til synet på forholdet mellom energibruk og klimagassutslipp. Mindretallet inntar en posisjon hvor økt energibruk antas å føre til økte klimagassutslipp, en posisjon jeg har omtalt som energiabsolutistisk. Denne tilnærmingen var den som ble tilrådd av Brundtlandrapporten, som argumenterte for en overgang fra fossile- til fornybare energikilder i kombinasjon med en betydelig reduksjon av energiforbruket. Flertallet problematiserer i mindre grad dette og anser ikke økt energiforbruk eller produksjon for å være et problem. Premisset for dette er at man kan "løsne båndet mellom økonomisk vekst og vekst i energibruken".³⁶⁰ Denne posisjon har jeg kalt energirelativistisk, det viktige blir å dreie energiforbruket mot kilder som medfører mindre utslipp ikke å redusere energiforbruket. Mens flertallet relativiserer betydningen av norske CO₂-utslipp, gjør mindretallet økte norske utslipp til et problem. Dette skjer som hovedregel med henvisning til behovet for å kutte betydelig i klimagassutslippene, eller ved å vise til Brundtlandrapportens konklusjon om at verdens energiforbruk burde reduseres betydelig i løpet av få tiår for å oppnå en bærekraftig utvikling.

Hilde Johnson (KrF): Drivhuseffekten er en av våre aller største miljøtrusler. Den er endog så stor at verdens fremste klimaforskere i FNs klimapanel mener det er nødvendig at CO₂-utslippene reduseres med 50 pst. innen få tiår dersom vi skal unngå global oppvarming. 50 pst. reduksjon – ikke stabilisering. (S.tid.1991/92:2260, i debatten om utbygging av Heidrunfeltet og som del av begrunnelsen for hvorfor hun ikke fulgte partiets linje i saken).

Det kan argumenteres for at de to dimensjonene jeg vektla ovenfor henger tett sammen. En pr. capita tilnærming tar det bærekraftige nivået på globale utslipp som sitt utgangspunkt. Argumentet mot økt energibruk som mindretallet fremfører kan betraktes som en konsekvens av denne posisjon, siden man

³⁵⁸ Miljøvernminister i Thorbjørn Berntsen (AP), i stortingets spørretime våren 1992 (S.tid.1991/92:2776).

³⁵⁹ Dette er begrepene som brukes av stortingsrepresentantene selv for å karakterisere sin tilnærming til problemet, se sitatene på de neste sidene.

³⁶⁰ Statsråd Arne Øien i debatten hvor stabiliseringsmålsettingen ble vedtatt (St.1988/89:4612).

må redusere energibruken for å kunne kutte tilstrekkelig i klimagassutslippene for å kunne nå et bærekraftig utslippsnivå. Flertallets vektlegging av effektive løsninger innebærer at man må analysere hvilke kutt som er mest effektive. Dette kan i prinsippet måles på mange måter, men fremgangsmåten som blir brukt måler dette i økonomiske kostnader på kort sikt. Det blir da viktig å gjøre relativt sett mindre utslippsintensive energikilder mer tilgjengelig og billigere enn kilder som medfører høyere utslipp.³⁶¹

Dette får også konsekvenser for forholdet mellom nasjonale utslippskutt og internasjonale avtaler. Det har pågått internasjonale forhandlinger for å få på plass en klimaavtale mer eller mindre kontinuerlig siden 1992. To sentrale elementer for Norges posisjon i disse forhandlingene kan oppsummeres i begrepene *felles gjennomføring* og *kostnadseffektivitet*. Disse posisjonene og utviklingen i dem er også analysert og beskrevet i andre analyser av hvordan norsk klimapolitikk ble formet på 1990-tallet (Se særlig Asdal 2011:kap.6; Bolstad 1993; Nilsen 2001, 2002; Strickert 2011; Sydnes 1996). Begrepet om felles gjennomføring innebar at man ønsket en felles internasjonal avtale om hvordan og hvor man skulle gjøre utslippskutt. Motsetningen til dette var en "ensidige" kutt hvor Norge fastsatte nasjonale utslippskutt uavhengig av hva som skjedde internasjonalt. Med andre ord den politikken Stortinget la opp til i stabiliseringsmålsettingen fra 1989. Argumentet for "felles gjennomføring" var at "problemet" bare kunne løses ved å få til en internasjonal klimaavtale hvor flest mulig land inngikk en bindende avtale om kutt i utslippene. Denne internasjonale avtalen burde videre være kostnadseffektiv.

John G. Bernander (H): Det er i vår og klimaets interesse at vi søker etablert bredere avtalerammer for kostnadseffektive tilpasninger til gjeldende og mer internasjonale og mer ambisiøse mål. [...] Men er først kvoter etablert [...] burde muligheten ligge til rette for å ta langt mer markedsbaserte fordelingsmekanismer i bruk. Myndighetenes oppgave burde således være å skape markeder. (John G. Bernander, S.tid.1990/91:3176)

Den typen avtale som representanten fra Høyre etterspør ble i stor grad etablert 6 år senere, gjennom Kyoto-avtalen i desember 1997. Tidligere analyser av utviklingen av norsk klimapolitikk på 1990-tallet har vist hvordan Norges synes å ha spilt en relativt viktig rolle i utformingen av et slikt avtaleverk. Min analyse av stortingsdebattene viser at enkelte deler av særlig Arbeiderpartiets argumentasjon endrer seg gradvis fra tidlig 1990-tall og frem til 1996/97, da det syntes rimelig klart at et internasjonalt kvotesystem ville bli etablert. I utgangspunktet er det "miljøeffektivitet" som kvalifiserer en god internasjonal klimaavtale. Utfordringen fra Høyre i debatten som er sitert ovenfor blir for eksempel besvart slik av daværende miljøvernminister Thorbjørn Berntsen:

Thorbjørn Berntsen (AP): Mer effektive avtaler er en forutsetning for å kunne oppnå ambisiøse miljømålsettinger. Siktemålet med nye avtaler er størst mulig miljøgevinst for hver krone som settes inn. Jeg vil likevel presisere at føre var-prinsippet og kravet om miljøeffektive løsninger må ligge i bunn for nye avtaler. Mer kostnadseffektive avtaler må finne sin form innenfor disse rammene. (S.tid.1990/91:3178)

I forlengelsen av dette går Berntsen detaljert igjennom hvorfor han mener at en løsning med omsettbare kvoter kanskje nettopp vil være det mest miljøeffektive tiltaket og som "vil gjøre det mulig å oppnå de miljømålene vi setter oss mest mulig rasjonelt", nettopp derfor har Norge "framhevet de mulighetene for effektiv måloppnåelse som økonomiske virkemidler representerer." (Thorbjørn Berntsen, AP, S.tid.1990/91:3179). Mens Arbeiderpartiet tidlig på 1990-tallet fastholder at kostnadseffektive løsninger bør velges *så lenge* de også er miljøeffektive, så ser dette skillet ut til å i

³⁶¹ En slik tilnærming til energispørsmål kan vi finne i stortingsdebattene om norsk gassseksport allerede fra 1988 (eksempelvis i en omfattende debatt om energiproduksjon og gassseksport i S.tid.1987/88:3817-57). Argumentet i denne debatten er at gass er relativt sett bedre enn olje og kull, derfor vil økt norsk eksport bidra til lavere utslipp. Denne typen argumenter ble utover 1990-tallet helt sentrale i argumentasjonen for økt norsk petroleumsproduksjon, i første omgang gassseksport.

større grad forsvinne utover 1990-tallet. Da er det heller slik at de kostnadseffektive løsningene nettopp (alltid) er de løsningen *som er* miljøeffektive.

For en stor grad kan vi finne hovedposisjonene og legitimeringen av dem allerede rundt 1987-1989, før mange av de makroøkonomiske prosessene var kommet i gang eller samtidig med at de ble etablert. Det synes derfor mest riktig å si at flertallets posisjon ble styrket gjennom disse prosessene. Den forståelsen av klimapolitiske virkemidler som flertallet, og etter hvert også Miljøverndepartementet, kom til å forsvare ble styrket av både en rekke nasjonale utredninger og etter hvert internasjonale klimaforhandlinger. Disse la prinsippet om kostnadseffektivitet til grunn og ga lite rom til alternative vinklinger som pr. capita prinsippet. Kort oppsummert kan vi altså si at de ulike utredningene om klimapolitiske virkemidler ga epistemisk autoritet til flertallets argument om "effektive" virkemidler, og dette var virkemidler som til slutt ble tatt inn i de internasjonale avtalene.

Også i arbeidet med å følge opp Brundtlandrapporten, som etter hvert ble kanalisert inn i Miljøavgiftsutvalget, var dette begrepet helt sentralt. NOU 1992: 3 har tittelen "*Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene: Prinsipper og forslag til bedre prising av miljøet*". Begrepet om kostnadseffektivitet bygger for det første på et premiss om at problemene er globale, og at både effekter fra forurensingen rammer "alle" og tiltak kan settes inn "hvorsomhelst". CO₂utslipp er kanskje det beste eksempelet på denne typen forurensning. Nettopp fordi problemet er globalt er det mulig å sette inn tiltak der de er mest kostnadseffektive, det vil si der hvor man kan få størst utslippsreduksjon pr. krone "investert". Dette argumentet bygger på en markedslogikk, det er markedsprinsipper som skal sikre kostnadseffektivitet. Formatet til relevante bevis for at en avtale er miljøeffektiv er hvor store kutt den medfører, men samtidig impliserer ideen om effektivitet at avtalene har en kostnad. Det er en grunn til at man bør være effektiv: Disse kostnadene blir målt i kroner og øre.

Thom Thoresen (AP): Men miljøarbeid er ikke uavhengig av økonomi. De praktiske løsninger er ikke uavhengig av økonomi. Og når vi snakker om kostnadseffektivitet, så snakker vi ikke først og fremst om å gjøre miljøvern billig. Vi snakker om å gjøre miljøvern effektivt. (S.tid.1990/91:3443)

Tilnærmingen kan således forstås som et kompromiss mellom den industrielle orden – hvor effektivitet gjennom målinger er sentralt, og markedets verdiorden hvor konkurransedyktighet målt i monetære størrelser står sentralt. Kompromisser mellom disse to ordenene er relativt vanlige, "it lies at the very heart of a business enterprise" (Boltanski og Thévenot 2006:332). Begrepet kostnadseffektivitet setter problemet inn i en ramme hvor det kan forstås som en markedssvikt. Kostnaden ved forurensing er en eksternalitet som bør internaliseres i prisen på varen (Centemeri 2009). Problemet kan i denne sammenheng løses gjennom å gjøre kutt der det er mest effektivt, det vil si der det er billigst. Målet blir å oppnå en effektiv reduksjon. I dette ligger det også inne som premiss at løsningen må basere seg på at ikke konkurranseevnen svekkes og en henvisning til at naturens tålegrense må tas hensyn til. Når jeg ovenfor påpekte at dette var en problemdefinisjon som ble styrket utover 1990-tallet så er det særlig knyttet til at flertallets forståelse både ble underbygget av de ekspertrapportene og de økonomiske modellene jeg har skissert ovenfor, samt at denne tilnærmingen var forankret i internasjonale forhandlinger om klimaavtaler for å få til kutt som ville kunne være betydelige større enn de man kunne få til ved å redusere norsk petroleumsproduksjon.

7.2.4 Økt utvinning av petroleum blir klimavennlig

De petroleumspolitiske debattene hvor klimaspørsmålet er en vesentlig del av konfliktgrunnlaget finner sted etter 1993, når en kostnadseffektiv klimapolitikk og en internasjonal avtale var etablert som sentrale premisser for norsk klimapolitikk. Klimahensyn er således en viktig del av opposisjonen mot

vedtakene i perioden fra 1993 til 1997 og bakgrunnen for det mønsteret som kommer frem i oversiktstabellen for vedtaksdebatter på side 264.³⁶²

Et godt eksempel på dette er debatten om utbyggingen av Nornefeltet i 1995. Argumentasjonen flertallet (FrP, H, AP) brukte for å legitimere en videre utbygging av norsk petroleumsproduksjon, bygget på premisset om kostnadseffektivitet. De fremhevet således at norske utslipp er små i en global sammenheng og at selv med full stopp i norsk petroleumsproduksjon vil bidraget til å løse problemene være lite, men kostnadene svært høye for Norge. For å lykkes måtte klimapolitikken være kostnadseffektiv og basert på internasjonale avtaler. Derfor argumenterte de også for at posisjonen til mindretallet, som gikk imot utbyggingen, var direkte uansvarlig. Frøiland fra Arbeiderpartiet påpekte i denne debatten at "viss vi skal halvera CO₂-utsleppet er det ikkje nok berre å stemme nei til Norne. Vi må stoppa alt som vi har av produksjon ute i Nordsjøen i dag (S.tid.1994/95:3336). Konsekvensene av å følge prinsippet om å redusere produksjonen for å redusere utslippene fullt ut og dermed å stoppe all norsk petroleumsproduksjon ble brukt mot mindretallets argumentasjon i flere av disse debattene. Gunnar Fatland fra Høyre konstaterte at det var "oppsiktsvekkende" (S.tid.1994/95:2483) at klimaspørsmålet ble blandet inn i denne diskusjonen. Årsaken til dette var helt enkelt at norsk produksjon ikke styrte den globale etterspørselen: "skulle Senterpartiets vinkling her ha noe for seg, måtte det altså ha vært slik at norsk oljeproduksjon styrte etterspørselen etter oljeprodukter i verden" (ibid.). Uansett hvor olje ble produsert ble produsert ville jo "CO₂-konsekvensene" bli "nøyaktig de samme"(ibid.). Å begrunne motstand mot videre ekspansjon i petroleumssektoren med CO₂-utslipp ble dermed et standpunkt som ble forsøkt latterliggjort.³⁶³

Gunnar Flatland (H): Mener Senterpartiet at norsk oljeproduksjon har betydning for det globale CO₂-problem? Hvis svaret er ja, har vi store problemer med å føre en seriøs debatt på dette området. (Stid.1994/95:2483)

Svaret på hvorfor SP brukte klimaargumenter for å begrunne hvorfor de gikk inn for å ikke bygge ut feltet var ganske forsiktig:

Håkon Giil (SP): CO₂-problematikken er eitt av fleire moment, og det bør sjølvsagt tilleggjast vekt. Om det ikkje har direkte noko å seie for den internasjonale situasjonen, har det i alle fall noko å seie for dei plikter som vi har teke på oss når det gjeld reduserte utslipp. Senterpartiet meiner at dei pliktar som vi har teke på oss, skal takast alvorleg. (S.tid. 1994/95:2483)

Replikkvekslingen er illustrerende for hvordan det blir argumentert i de petroleumspolitiske debattene fra rundt midten av 1990-tallet. Mindretallet fronter sjeldent økningen av klimagassutslippene fra petroleumsaktivitet som et avgjørende prinsippsspørsmål, som et spørsmål om å ta sikte på en per capita fordeling av klimagassutslipp. I stedet for er dette noe som *også* burde telle med, som en "plikt" man bør ta hensyn til. En årsak til at det ble formulert som et tilleggsargument synes å være at mindretallet ikke ville argumentere for at norsk petroleumsproduksjon burde bygges helt ned. Argumentet var istedenfor at man "manet til moderasjon, til en mer langsiktig og jevnere utnyttelse av [ressursene]" (Hilde Frafjord Johnson (KrF), Stid.1994/95:2488).³⁶⁴

³⁶² Det er altså ganske få debatter hvor konsekvensene for klimagassutslipp er en vesentlig konfliktlinje. I tabellen gjelder dette særlig åpning av Skagerrak og Norskehavet Nord m.m, samt utbyggingen av feltene Norne, Njord, Visund, Åsgardfeltet, Odin, Oseberg sør, Jotun og Troll Vest. I tillegg er klimaspørsmål en viktig del av konflikten rundt utbyggingen av Snøhvitfeltet i 2001.

³⁶³ Det er flere eksempler på dette. I samme debatt viste Gunnar Breimo fra Arbeiderpartiet at motstanderne mente at Norne ville gjøre det "vanskeligere å nå viktige globale miljømålsettinger" Han mente at det var verd å "minne om at CO₂-utslippet fra Norne bare vil utgjøre 1 pst. av vårt totale utslipp. Det er jo også slik at Norge bare står for ca. 2 promille av de globale utslippene. Om vår andel økes til 2,2 promille, kan det neppe gjøre det særlig vanskeligere å nå de globale miljømålsettingene." (Stid. 1994-1995:2495) Løsningen var derfor internasjonale avtaler, ikke ensidige norske kutt.

³⁶⁴ Som hovedregel ble altså ikke motstanden mot en ekspansiv oljepolitikk begrunnet utelukkende med klimagassutslipp, men det er variasjon. Blant partiene som utgjør mindretallet er det SV som i størst grad eksplisitt argumenterer imot ... [fotnoten fortsetter på neste side]

Kritikken mot klimagassutslippene fra norsk petroleumsproduksjon vedvarer imidlertid utover 90-tallet, som ett av flere momenter når mindretallet argumenterer for en mer restriktiv petroleumspolitik. I behandlingen av langtidsprogrammet våren 1997 hadde KrF, SP, og V, som hadde samlet seg før høstens stortingsvalg, en felles merknad:

Den høye aktiviteten i olje- og gassvirksomheten fører til en kraftig vekst i norske utlipp av drivhusgassen CO₂. Dette er uakseptabelt i en periode når resten av verden er opptatt av hvordan den industrialiserte del av verden kan få redusert sine utlipp. Olje og gass er ikke-fornybare ressurser som må forvaltes i et langsiktig perspektiv. Disse medlemmer ønsker å arbeide for et investerings- og utvinningsnivå som ivaretar miljøhensyn og ansvaret for kommende generasjoner. (Innst. S. nr. 211 (1996-1997):172)

Derfor ville man legge opp til en "jevn produksjon av olje og gass på et lavere nivå enn i dag". Blant annet ville man legge opp til en sterkere styring av utvinningstempoet gjennom konsesjonspolitikken. Blant ville man utsette den 16.konsesjonsrunden og gå imot at det ble tildelt "nye lete- eller utvinningskonsesjoner i økologisk utsatte områder, herunder Barentshavet" (ibid.). Denne posisjonen kan forstås som et svar på kritikken fra flertallet som vi så et eksempel på i debatten om Norne. Mindretallet ville ikke nedlegge all norsk petroleumsproduksjon, men understreket behovet for å redusere utvinningstakten til et nivå som ivaretok "miljøhensyn og ansvaret for kommende generasjoner"(ibid.). I motsetning til tidligere på 1990-tallet kritiserer ikke mindretallet prinsippene i en kostnadseffektiv klimapolitikk direkte.

Disse justeringene i mindretallets argumentasjon kan forstås som tett knyttet til at flertallets posisjon i spørsmålet om petroleum og klimagassutlipp etter hvert ble underbygget av ekspertkunnskap. Dette lå til grunn for at mindretallets posisjon kunne defineres som "useriøs". Dette kommer enda tydeligere til uttrykk i flertallets argumentasjon i årene etter 1997, da Kyoto-avtalen var på plass. Fra 1997 og fremover er flertallets argumentasjon helt eksplisitt på at økt utvinning av olje- og gass er en del av løsningen på klimaproblemet. Derfor mente man at også at det var uakseptabelt og useriøst å føre en mindre ekspansiv petroleumspolitik på grunn av klimaspørsmålet. Samtidig blir kritikken mot en ekspansiv politikk merkbart svakere fra KrF, Venstre og SP. Selv om SV fortsatt er kritiske blir det, siden de er alene om å fronte dette spørsmålet, også mindre debatt om temaet. Den samlede opposisjonen som disse partiene utgjorde fra rundt 1993 til 1997 blir i årene etter 1998 erstattet av en situasjon hvor det kun er SV som stemmer mot utbygging av nye felt. Denne utviklingen er også tydelig i tabellen over vedtaksdebatter på side 264.

Et eksempel på hvordan flertallet argumenterer fra 1997 og fremover er gjengitt nedenfor. Statsråden for Olje- og energidepartementet besvarer her en interpellasjon fra SV. I interpellasjonen ble det hevdet at "det høye utvinningstempoet i oljesektoren er en direkte årsak til at Norge ikke vil klare å oppfylle sin del av de internasjonale målsettingene om stabilisering av CO₂-utslippene".

Statsråd Ranveig Frøiland (AP): Klimaproblema er ei global utfordring som må løysast gjennom internasjonalt forpliktande samarbeid. Som følgje av at problemet er globalt, er det ikkje tilstrekkeleg berre å sjå på utsleppa frå det enkelte land når ein skal vurderer nytten av ulike verkemiddel. Eksport av norsk gass vil f.eks. kunna erstatta kullforbruk i Europa. Når dette skjer, vil dei globale CO₂-utsleppa verta reduserte, sidan kull har eit høgare karboninnhald pr. energieining enn naturgass har. Auka eksport av norsk gass vil difor i dette tilfellet ha ein gunstig miljøeffekt, sjølv om dei norske utsleppa isolert sett vil auka som følgje av auka produksjon og transport av gass. (S.tid. 1996/97:2474)

Argumentet vektlegger at relativt sett økte klimagassutlipp fra Norge kan bidra til lavere totale utlipp globalt. Den samme tilnærmingen gjelder oljeproduksjonen, i svaret sitt viser Frøiland til at

utbygginger av nye felt med henvisning til klimaproblemet. Partiet gjør dette i en rekke debatter fra og med våren 1990. De andre partiene, KrF, SP, og V, trekker inn global oppvarming og økte klimagassutlipp som et argument mot flere utbygginger, men viser i større grad til økologiske sårbare områder, manglende konsekvensvurderinger o.l. for å underbygge motstanden mot feltutbygginger.

"CO₂ utslippa pr. produsert KWh" er betydelig redusert og at dette er med på "sikra at norsk petroleumsproduksjon framleis vil vera den fremste miljømessig". Derfor er det slik at "auka oljeproduksjon vil isolert sett kunna bidra til å redusere dei globale utslippa dersom norsk produksjon fortrengrer mindre miljøvennlig produksjon med høgare klimagassutslepp pr. produsert eining" (S.tid.1996/97:2475). Denne argumentasjonen er avhengig av at tiltak for å kutte klimagassutslipp blir vurdert i en markedsmodell og at en standard for global miljøeffektivitet er etablert. Norsk og relativt sett renere olje kan utkonkurrere annen og mer skitten olje. Problemet med klimagassutslipp fra norsk produksjon av olje og gass er i denne argumentasjonen ikke et problem, men en del av løsningen fordi den er energieffektiv. Den argumentasjonen som Frøiland her fremfører er således basert på de prinsippene som vi så kunne identifiseres allerede ved inngangen til 1990-tallet. For gasseskport ble argumentet også brukt eksplisitt i en del debatter allerede fra 1993 og fremover:

Jens Stoltenberg (AP): Uten økt gassbruk vil ikke Europa greie å få ned sine utslipp av klimagassen CO₂ og svovel i overskuelig framtid. Norsk gasseskport til Europa er derfor vårt mest håndfaste og viktigste bidrag til å bekjempe sur nedbør og utslipp av klimagasser i vår verdensdel. Det gir oss inntekter, men det gir oss også et renere miljø. (S.tid.1993/94:4223)

I forlengelsen av dette påpekte også Stoltenberg at Norges viktigste bidrag internasjonalt er å være "pådrivere for internasjonale avtaler" og ved å "iverksette nasjonale miljøtiltak", ikke "gjennom en ensidig norsk reduksjon i produksjonen" (S.tid.1993/94:4223). Stoltenberg understrekte imidlertid også forskjeller mellom gass og olje, og mente at man måtte differensiere mellom disse to energitypene (ibid.).

Det er imidlertid først etter at Kyoto-avtalen og omsettbare kvoter ble vedtatt at man uforbeholdent argumenterer for at også norsk *oljeproduksjon* er en del av løsningen på klimaproblemet. Grunnlaget for å kunne argumentere på denne måten er de internasjonale avtalene som var blitt fremforhandlet og at effektene av virkemidlene måtte måles opp mot den abstrakt størrelsen "global miljø- og kostnadseffektivitet". Siden norsk oljeproduksjon var effektiv, i betydningen lite utslipp av CO₂ pr. produsert enhet, så var den miljøeffektiv. Siden det å kutte i slike utslipp medførte store kostnader for Norge, så var det lite kostnadseffektivt å gjøre dette. Denne argumentasjonsrekken var altså både avhengig av at nasjonal klimapolitikk ble vurdert etter en kost-nytte modell, og den var avhengig av en internasjonal kvoteavtale.

I perioden fra 1997 og frem til 2013 har det vært mange debatter hvor norsk petroleums- og klimapolitikk har blitt sett i sammenheng. Det har imidlertid skjedd lite med måten det argumenteres på i denne perioden. De gangene spørsmålet om norsk oljeproduksjon har dukket opp er argumentasjonen for en stor grad den samme. Et eksempel på dette er en debatt i Stortingets spørretime 14. desember 2011.³⁶⁵ KrF tok opp spørsmålet med henvisning til at "olje- og gassvirksomheten på norsk sokkel har også en lite hyggelig bieffekt – det at nesten 1/3 av nasjonale utslipp kommer fra denne sektoren". Det ble videre pekt på at man "i gjeldende klimapolitikk har vi vedtatt noen utslippsmål" og at "Olje- og energisektoren skal redusere med mellom 3 og 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter innen 2020. Samtidig viser framskrivningene i petroleumsmeldingen (jf. Meld.St. 28 (2010/11)) som Regjeringen la frem i 2011 en økning på tre millioner tonn".³⁶⁶

Statsråd Ola Borten Moe (SP): Vi har den sokkelen i verden som produserer mest med minst – den mest klimavennlige, den mest ressurseffektive og miljøvennlige oljeproduserende sokkelen i verden. Det skal vi ikke lene oss tilbake og si oss fornøyd med. Vi skal snarere videreutvikle den posisjonen til noe som er enda mer ressurs- og klimaeffektivt i framtiden. [...] Jeg mener vårt hovedfokus må være å gjøre norsk sokkel enda mer energieffektiv, enda mer miljøeffektiv og at vi blir enda bedre på ting vi allerede er god på. Det er riktig for miljøet. Det er riktig for klimaet. Jeg mener også at det gir oss økt

³⁶⁵ Den samme kritikken ble fremmet av KrF og Venstre i forbindelse med behandlingen av Petroleumsmeldingen (Meld. St. 28 (2010/11)) i Stortinget 5 dager senere. Statsråd Ola Borten Moe svarte på kritikken på samme måte under denne debatten (Se S.tid.2011/12:1830-1833)

³⁶⁶ Line Henriette Hjemdal (KrF), S.tid.2011/12:1620

konkurranseskraft internasjonalt. [...] Hvis det svaret Hjemdal er på jakt etter, er at vi skal redusere norsk produksjon for å redusere norske klimagassutslipp, mener jeg det er et merkelig resonnement, all den tid det bare vil føre til økte globale utslipp. Vår produksjon vil bli erstattet av annen produksjon, presumptivt fra mer forurensende kilder. (S.tid.2011/12:1620)

De to statsrådene for Olje- og energidepartementet i 1997 og 2011 gir altså en mer eller mindre identisk begrunnelse for hvorfor en norsk petroleumsproduksjon ikke er en del av klimaproblemet, men en del av løsningen.³⁶⁷ En gjennomgang av en rekke sentrale petroleumspolitiske debatter i denne tidsperioden (jf. tabell 13 på side 264) viser at argumentasjonen har endret seg lite de siste 15 årene. Et annet generelt trekk er at petroleumspolitikken i liten grad blir kritisert fra et klimapolitisk ståsted og i den grad det fremmes kritikk er den også relativt svak. Den er svak i den forstand at det ikke argumenteres med radikale argumenter mot videre ekspansjon av sektoren, slik SV gjorde rundt 1990, men "bare" påpekes at dette er et potensielt dilemma eller at man påviser en uoverensstemmelse mellom utslippsøkningen og vedtatte målsettinger.

Argumentasjonen fra de to statsrådene i Olje- og energidepartementet sitert ovenfor er også en viktig del av fundamentet for gjeldende norsk petroleumspolitikk. I Stortingsmeldingen om norsk oljepolitikk fra 2011 "*En næring for fremtida – om petroleumsvirksomheten*" nevnes global oppvarming én gang innledningsvis:

Fossile energikilder står for om lag 80 pst. av verdens energiforsyning og er hovedårsaken til utslipp av klimagasser og menneskeskapt global oppvarming. Omfattende endringer i energibruken er nødvendig dersom skadelige klimaendringer skal unngås. [...] Regjeringen vil forene rollen som stor energiproducent med en ambisjon om å være ledende i miljø- og klimapolitikken gjennom å fortsette å utnytte petroleumsressursene samtidig som arbeidet med å effektivisere aktiviteten på kontinentalsokkelen skal videreføres. Virksomheten på kontinentalsokkelen skal være best også når det gjelder energieffektiv olje- og gassproduksjon. (Meld. St. 28 (2010/11):7)

Det er altså fremdeles "energieffektivitet" som er grunnlaget for hvorfor en fortsatt norsk ekspanderende petroleumsproduksjon og letepolitikk i liten grad blir diskutert som et problem eller et paradoks i forhold til norsk klimapolitikk. Argumentasjonen er dermed også en viktig del av grunnlaget for at klimagassutslippene fra fortsatt norsk oljeproduksjon, og en økning av denne, ikke blir vurdert i konsekvensanalyser av hvor det bør drives petroleumsaktivitet.

Et annet eksempel er to utredninger fra 2012 om konsekvensene av å åpne opp for petroleumsaktivitet i nye områder. Den ene av disse er en oppsummering av "kunnskapsinnhenting" av å åpne opp for petroleumsaktivitet i de stengte områdene Nordland VI, VII og Troms II (OED 2012b) og er ikke formelt sett en konsekvensutredning etter Petroleumsloven. Den andre gjelder åpningen av Barentshavet øst, ved grensen mot Russland, og er en konsekvensanalyse etter Petroleumsloven (OED 2012c). I den sistnevnte utredningen er ikke økte klimagassutslipp nevnt som en miljøkonsekvens. Dette blir den kritisert for av høringsinstansene. I svaret på denne kritikken er det i meldingen henvist til Regjeringens målsettinger (se også sitat ovenfor):

Regjeringen vil forene rollen som stor energiproducent med en ambisjon om å være ledende i miljø- og klimapolitikken gjennom å fortsette å utnytte petroleumsressursene samtidig som arbeidet med å effektivisere aktiviteten på kontinentalsokkelen skal videreføres. Åpning av tidligere omstridt område i Barentshavet sørøst vurderes under disse overordnede rammer. (OED 2012c:179)

De økte klimagassutslippene som vil komme dersom det blir funnet flere petroleumfelt i det nyåpnede havområdet blir dermed noe som ikke skal vurderes i konsekvensutredningene. Problemstillingen blir definert ut fordi den politiske målsettingen slår fast at fortsatt utnyttelse av

³⁶⁷ Tilsvarende argumentasjon blir brukt regelmessig i klimapolitiske og petroleumspolitiske debatter på 2000 tallet. Enten eksplisitt som i sitatene jeg har gitt, eller bare implisitt i forhold til hva som er problemet og hvilke virkemidler som diskuteres. For noen få eksempler se S.tid.2010/11:867-868, S.tid.2009/10:1407, S.tid.2008/09:516-518, S.tid.2006/07:1666.

petroleumsressurser og en "ledende" klimapolitikk faktisk lar seg forene. Slik sett oppløser den politiske problemforståelsen (til det parlamentariske flertallet) at klimagassutslipp fra utnyttelse av petroleumsressurser faktisk er et miljøproblem og noe som skal inkluderes i konsekvensanalysene etter Petroleumsloven.

Siden innholdet i en kvotebasert internasjonal klimaavtale etter hvert ble klart i 1996 og vedtatt som Kyotoavtalen i 1997 har en slik begrunnelse for en fortsatt høy oljeproduksjon i Norge i liten grad blitt utfordret av andre partier enn SV. Siden SV kom i regjeringsposisjon i 2005 har også kritikken fra disse representantene for en stor grad stilnet.³⁶⁸ Hovedbildet er derfor at det etter 1997 og frem til 2013 i liten grad har blitt diskutert på Stortinget om selve *petroleumsproduksjonen* og nivået på denne er problematisk i forhold til å redusere klimagassutslippene. Det som derimot har blitt og blir diskutert, er spørsmål som er knyttet til oljesektorenes *utslipp i forbindelse med produksjonen*. Det vi si tiltak som å elektrifisere nye og gamle installasjoner (plattformer), øke avgifter på utslippene, innføring av kvotesystemer, rensing av gasskraftverk på land og lignende. Som drøftet innledningsvis i kapittelet (se side 269) kommer om lag 2 % av klimagassutslippene fra produksjonen av olje og gass, mens de resterende utslippene skjer ved sluttforbrenningen. De politiske konfliktene i Norge har altså dreid seg rundt den svært begrensede andelen av utslippene som kan knyttes til produksjon av petroleum, og som "bokføres" som norske utslipp.

7.2.5 Oljepolitikken klimadimensjon

Analysen har vist at oljepolitikken klimadimensjon endret seg betydelig fra klimaproblemet ble akseptert som reelt rundt 1987 og frem til 1997. Den relevante ekspertkunnskapen for å kunne definere fortsatt norsk petroleumsproduksjon som økologisk forsvarlig ble i denne perioden koblet til makroøkonomiske modeller og internasjonale avtaler med omsettbare klimakvoter. At miljøpolitiske virkemidler ble vurdert ved hjelp av makroøkonomiske modeller var ikke en ny tilnærming (Asdal 1995, 1998). Analysen har imidlertid vist at i løpet av 1990-tallet ble også klimapolitiske virkemidler i økende grad vurdert i lys av disse modellene.³⁶⁹

Hovedpoenget er at dette gjorde det mulig å legitimere en fortsatt ekspansjon av petroleumsproduksjonen, også vurdert ut i fra testkriteriene i en antroposentrisk-økologisk orden. Samlet bidro de økonomiske modellene og etableringen av et marked for utslippskvoter (Kyotoavtalen) til å forsterke en problemdefinisjon som i stor "oppløste" at global oppvarming i det hele tatt var et problem for norsk petroleumspolitik. Verdsettingsprinsippet som blir brukt for å legitimere petroleumspolitikken klimagassutslipp bygger på et kompromiss mellom markedets verdiorden og en industriell orden. Tiltak for å redusere klimagassutslipp blir i dette kompromisset testet etter sin kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet fremmes som overordnet prinsipp for utforming av oljepolitikken klimadimensjon. Denne løsningen blir begrunnet med at den hevdes å både gi maksimale klimakutt (pr. krone) og dermed også være den politikken som best kan beskytte mot klimaendringer. Tiltak som er kostnadseffektive er også de som er miljøeffektive. Beslutningslogikken besvarte dermed også kritikken fra en antroposentrisk-økologisk orden, å utvinne *mer* olje- og gass er det som best bidrar til å redusere klimagassutslippene og dermed til å *også* bevare det som gjøres verdifullt i en antroposentrisk-økologisk verdiorden.

At legitimeringen av petroleumspolitikken bygger på en beslutningslogikk som er et industri-marked kompromiss, kan gjøres ytterligere tydelig ved å utforske hvordan posisjonen til flertallet har blitt forsvaret mot ulike former for kritikk. Mindretallets posisjon tok utgangspunkt i et per capita

³⁶⁸Se eksempelvis omtalen av petroleumspolitikken i klimameldingen fra 2007 (St.meld. nr. 34 (2006/07):96-105) og Stortingets respons på denne (Innst. S. nr. 145 (2007/08):20-21). Utvinningstakt eller framtidig ekspansjon av petroleumsnæringen er ikke diskutert i disse dokumentene. Relevante tiltak er rettet mot reduksjon av utslipp i forbindelse med produksjonsprosessene.

³⁶⁹ Dette er selvsagt ikke en særnorsk utvikling, se eksempelvis analysene hos (Blok 2011; Callon 2009; Hopwood 2009; Lövbrand og Striple 2011; MacKenzie 2009).

argument. Argumentet til mindretallet var at det ville være bedre for klimaet (og dermed mer legitimt i en antroposentrisk-økologisk orden) å redusere oljeproduksjonen. En slik kritikk har vi sett at man kan avvise fra en slik posisjon (jf. analysen av Norne debatten i 1995). En slik kritikk kan karakteriseres som useriøs fordi den kan hevdes å etterspørre en politikk som bare vil øke utslippene. Denne posisjonen er særlig sterk fordi den hviler på ekspertkunnskap (makroøkonomi) og også er forankret i internasjonale avtaler. Det er vanskelig å fremme en kritikk mot denne posisjonen uten å angripe det ekspertgrunnlaget som posisjonen hviler på, siden denne posisjonen fungerer som et premiss for at politikken også ivaretar hensynene som er store i en økologisk orden.

For å imøtegå flertallets posisjon må man derfor vise at økt petroleumsproduksjon i Norge faktisk fører til økte utslipp globalt, alternativt må man vise at en reduksjon i norsk produksjon faktisk vil føre til en minst like stor global reduksjon i utslippene. Nettopp det at kritikken mot denne politikken må rettes mot beregningene som viser at politikken faktisk er klima- og kostnadseffektiv er en viktig test på at beslutningslogikken som legitimerer flertallets posisjon bygger på disse verdsettingsprinsippene. Det som blir relevant å diskutere er nettopp det som avgjøres ved mobiliseringen av en verdiorden, og det blir de makroøkonomiske modellene og de internasjonale avtalene, som Kyoto.

Denne argumentasjonsdynamikken i petroleumspolitikens klimadimensjon eksemplifiserer således et potensielt problem for å legitimere en posisjon med en økologisk orden. Arbeidet som må gjøres for å kvalifisere bruken av den antroposentrisk-økologiske orden fordrer at man gjør naturen målbar og kontrollerbar, de relevante måleteknologiene legger således til rette for produksjonen av en problemdefinisjon hvor en industriell orden også vil bli kvalifisert.

Man kan tenke seg situasjoner hvor en antroposentrisk-økologisk orden fungerer som overordnet beslutningslogikk. I klimaspørsmålet kan det argumenteres for at det egentlig er "lett" å måle hvor mye som må slippes ut per person eller per nasjon for at nivået av klimagasser i atmosfæren blir stabilisert. Vitenskapsbasert ekspertkunnskap for å utforme en slik politikk har lenge vært tilgjengelig (eksempelvis i "Carbon Footprint" tilnærmingen, se Davis et al. (2011), Hertwich og Peters (2009) og referanser i disse). Ideen om et bærekraftig utslippsnivå som ligger bak per capita tilnærmingen er også til dels operasjonalisert i et politisk relevant format. I rapportene fra FNs klimapanel er det for eksempel beskrevet scenarioer som definerer store utslippskutt som er nødvendig for at en antatt "ikke-skadelig" temperaturutvikling kan nås, gjerne omtalt som to-graders målet (IPCC 2013).³⁷⁰ Det er altså godt klarlagt hvor store utslippskutt som er nødvendige og hva som vil et utslippsnivå globalt som ikke vil øke konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Denne kunnskapen kan helt klart brukes for å underbygge en kritikk mot en fortsatt ekspansjon av petroleumsvirksomheten. Det synes derfor rimelig å stille det (kontrafaktiske) spørsmålet om hvorfor en slik posisjon ikke blir fremmet i større grad. Svaret på dette synes å være at en slik posisjon vil gi et svært begrenset handlingsrom i petroleumspolitiske beslutningsdebatter. Som illustrert i denne analysen vil ikke det å styre etter en slik politisk målsetting la seg (på legitimt vis) kombinere med en fortsatt ekspansjon av norsk petroleumsproduksjon. Tvert imot vil det grunnleggende prinsippet man da støtter, logisk sett være at næringen må avvikles.

Avslutningsvis må det bemerkes at den parlamentariske situasjonen nylig har endret seg noe etter at Miljøpartiet De Grønne (MDG) for første gang fikk ett mandat i Stortinget ved valget 2014. Partiet har, på noenlunde samme måte som SV gjorde ved inngangen til 1990-tallet, argumentert for en radikal omlegging nettopp med henvisning til det kunnskapsgrunnlaget jeg trakk frem ovenfor.³⁷¹ Blant annet har de foreslått at Regjeringen burde stoppe den 23. konsesjonsrunden fordi en videre ekspansjon av næringen er klimapolitisk uansvarlig.

³⁷⁰ Mer presist, men mindre viktig for poenget i hovedteksten: Den siste IPCC rapporten angir sannsynlighetsestimater for temperaturutviklingen gitt ulike utslippsscenarioer.

³⁷¹ Se for eksempel begrunnelsen for interpellasjonsdebatten jeg siterer nedenfor i Dokument 8:39 S (2013/14).

Rasmus Hansson (MDG): Miljøpartiet De Grønne fremmer dette forslaget som et ledd i å få i gang diskusjonen om det vi mener er det eneste ansvarlige, nemlig en styrt avvikling av norsk olje- og gassvirksomhet lenge før ressursene er uttømt. (S.tid.2013/14:2970)

Både SV (som ikke lenger er i posisjon), Venstre og KrF var støttende til at debatten ble tatt. Det er imidlertid slående at disse andre partiene primært valgte å problematisere at man nå lyste ut blokker nært iskanten og at skattesystemet på sokkelen medførte at Regjeringen i realiteten tok en stor økonomisk risiko siden nye petroleumsressurser kunne bli ulønnsomme i fremtiden. Det å ikke problematisere klimagassutslipp ut i fra sluttforbrenningen av petroleum ser altså fremdeles ut til å være en løsning for partier som ønsker litt mer forsiktige restriksjoner.

Denne analysen har vært innrettet mot å forstå petroleumpolitikken klimadimensjon og hvorfor klimagassutslippene ikke blir inkludert i konsekvensanalysene ved utbygging av nye petroleumsfelt eller ved åpningen av nye områder. Avslutningsvis skal vi utvide perspektivet til å omfatte de klimapolitiske stortingsdebattene generelt. Hva som skjer i klimapolitikken som helhet har ikke jeg kunnet studere systematisk, til det er det for mange og omfattende klimapolitiske debatter. Den analysen jeg har lagt frem er derfor ikke nødvendigvis er gyldig for hele norsk klimapolitikk.

Hovedinntrykket er imidlertid at en antroposentrisk-økologisk verdiorden har vesentlig innflytelse over de politiske begrunnelsene i norsk klimapolitikk, og at argumentasjonsrommet er strukturert på en noe annen måte når temaet ikke berører reguleringen av petroleumsnæringen. Et eksempel på dette er behandlingen av et forslag fra FrP våren 1992 om at Regjeringen skulle forlate stabiliseringsmålsettingen og heller legge seg på samme nivå som andre land for å unngå "konkurransulemp".³⁷² Dette forslaget ble imidlertid avvist. Ikke ved at det ikke kunne være en konflikt mellom "arbeid og miljø", men med at det var "et godt argument" at dette var "tiltak som var nødvendige av omsyn til våre barn og barnebarn osv".³⁷³ I tillegg måtte man være oppmerksom på at behovet for internasjonale løsninger som sørget for at alle tok sin del av ansvaret og sørget for at andre "ikke profiterer på det ein sjølv gjer" – det viktige var derfor å bygge på både "solidaritet og kostnadseffektivitet" (ibid.). Det ser ut til at en mobilisering av markedets verdiorden er knyttet til særskilt premiss, man må vise til at slike virkemidler også ivaretar hensynene i en økologisk orden.

En slik forståelse av de legitime politiske posisjonene er også knyttet til de grunnleggende prinsippene i de brede parlamentariske forlikene om norsk klimapolitikk. Kyoto-avtalen fra 1997 slår fast at de fleksible gjennomføringsmekanismene, slik som kvoter, skal være et supplement til nasjonale reduksjoner i utslipp (Se eksempelvis St. meld. nr. 29 (1997-1998):9). Hvordan dette skulle konkretiseres var lenge uklart. Gjennom de såkalte klimaforlikene fra 2008 og 2012 er det oppnådd parlamentarisk enighet om at 2/3 av utslippsreduksjonen skal tas nasjonalt.³⁷⁴ Kun 1/3 av utslippene skal altså kunne tas gjennom kjøp/støtte av utslippskvoter. Denne målsettingen er begrunnet med at man vil gjøre de kuttene man "kunne" nasjonalt, og at Norge skulle bli "karbonnøytralt" (Regjeringen Stoltenberg II 2008). Dette prinsippet bryter imidlertid med en problemforståelse i markedets verdiorden, hvor klimaproblemet best løses ved å behandle det som en markedsfeil.

Det synes rimelig å fortolke 2/3 prinsippet i tråd med at per capita tilnærmingen fikk et visst gjennomslag. Prinsippet er viktig fordi Norge har et ansvar for å bringe de nasjonale utslippene ned på et nivå som er bærekraftig. Dette kan betraktes som en økologisering av et kompromiss som mellom industriordenen og markedsordenen. Norsk klimapolitikk skal være mest mulig kostnadseffektiv *samtidig* som 2/3 av kuttene skal tas nasjonalt. Et slikt kompromiss kan i lys av det teoretiske rammeverket forstås som svakt, det vil være utsatt for kritikk fordi det er inkonsistent. FrP, som ikke

³⁷² Pål Atle Skjervengen (FrP), St. 1991/92:3212.

³⁷³ Haakon Blankenborg (AP), St 1991/92:3211.

³⁷⁴ Klimaforliket i 2008: St.meld. nr. 34 (2006/07), Innst. S. nr. 145 (2007/08) og S.tid.2007/08:2259-2308. Klimaforliket i 2012: Meld. St. 21 (2011/12), Innst. 390 S (2011/12) og S.tid.2011/12:4040-4071.

bidro til klimaforlikene har da også fremmet en slik kritikk: "Et mål om 2/3 nasjonale kutt reduserer kostnadseffektiviteten, fordi man da må velge bort kostnadseffektive tiltak utenfor landets grenser." (Dokument nr. 15:535 (2008/09):201).³⁷⁵ I svaret fra Regjeringen blir nettopp behovet for svært store reduksjoner fremhevet: "Klimautfordringen er voldsom. Skal vi unngå skadelige klimaendringer med en oppvarming på mer enn 2 grader C, må de globale utslippene reduseres med 50 – 85 prosent innen 2050." (ibid.) Henvisningen "til skadelige klimaendringer" kan forstås slik at det viser til testkriteriet jeg har spesifisert for en antroposentrisk-økologisk verdioden. Det sentrale testkriteriet er at menneskelig aktivitet kan vedvare over tid uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. I denne sammenheng er det også interessant at 2/3 prinsippet har blitt kritisert fra mange økonomer og fra Finansdepartementet (Strøm og Hoel 2009), fordi det bryter med prinsippet om kostnadseffektivitet og således fører til en mindre effektiv klimapolitikk. Finansdepartementet fremmet også et forslag om å gå bort fra kravet om 2/3 kutt nasjonalt i en intern høringsrunde i arbeidet med en ny Stortingsmelding om klima høsten 2011. De interne dokumentene ble lekket til pressen og fikk bred nyhetsdekning.³⁷⁶

Det synes altså som at norsk klimapolitikk som *helhet* er bygget på et kompromiss hvor en antroposentrisk-økologisk orden står relativt sterk. Prinsippet om at 2/3 av kuttene skal tas hjemme synes i alle fall å antydnet dette. Det betyr i så fall at den antroposentriske økologiske orden har stått relativt sett svakere i utformingen av petroleumpolitikken enn i den generelle klimapolitikken. I forhold til stabiliteten til det verdikompromisset som fortsatt (ekspansjon av) norsk petroleumsaktivitet bygger på, er det særlig interessant at det nå også er innført sektorpolitiske målsetninger. Disse slår fast at 2/3 av kuttene fra petroleumssektoren også skal kuttes nasjonalt, og definerer hvor mange millioner tonn som utslippene fra sektoren skal reduseres med. Det var dette Ola Borten Moe svarte på når jeg siterte han i den tidligere analysen (side 289). Svaret bygget på at økte nasjonale utslipp på grunn av økt olje- og gassproduksjon kunne føre til lavere utslipp globalt. Dette antyder altså at det er svært vanskelig å gjennomføre 2/3 kutt i de nasjonale utslippene fra sektoren samtidig som man satser på å ekspandere aktiviteten. En videre ekspansjon og fortsatt satsing på å øke utvinningsgraden på norsk sokkel vil øke de klimagassutslippene som bokføres nasjonalt.

Et slikt skjørt kompromiss kan fungere så lenge det ikke blir utsatt for kritikk. Selv om petroleumpolitikken klimadimensjon for en stor del har vært stabilisert og under kontroll siden 1997 er det altså mulighet for en ytterligere destabilisering de neste årene. En ytterligere svekkelse av muligheten for en regional (Europeisk) eller internasjonal karbonskatt, kollaps i internasjonale klimaavtaler kan kunne bidra til dette. Siden det er mulig å legitimere en mer restriktiv petroleumpolitikk i eksisterende kunnskap kan også en endret parlamentarisk sammensetning av Stortinget bidra til destabilisering.

7.3 Utslipp til havet og marine økosystemer

Forholdet mellom klima- og petroleumpolitikk var et nytt konfliktområde på 1990-tallet. I kontrast hadde det lenge vært konflikt om petroleumsvirksomhetens negative konsekvenser for marint liv. Allerede i debattene på midten av 1970-tallet ble uvissheten for langsiktige og kumulative konsekvenser for marint liv gjort relevant i enkelte innlegg som begrunnelse for hvorfor man var mot åpning for oljeboring nord for 62 grader. I kapittel 5 så vi at disse konfliktene for en stor del ble bilagt gjennom etableringen av et konsekvensutredningssystem hvor faren for skadelige utslipp ble kalkulert. Kort oppsummert transformerte dette systemet farene til kontrollerbar risiko.

³⁷⁵ FrP har fremmet tilsvarende kritikk i de flere klimadebatter. Se for eksempel S.tid.2007/08:2259-2308), Dokument nr. 8:97 (2006/07), og i debatten om det siste klimaforliket S.tid.2011/12:4052.

³⁷⁶ Finansdepartementets posisjon i denne prosessen er imidlertid ikke gjengitt i noen av dokumentene som er offentlig tilgjengelig, de er kun referert i pressedekning av de lekkede dokumentene. For pressedekningen se oppslag i VG (Glomnes og Gillesvik 2011) og Aftenposten (Barstad 2011)

I forrige kapittel ga jeg flere eksempler hentet fra de *generelle miljøpolitiske* debattene på at en ny forståelse av natur ble gjort politisk relevant (del 6.3.2). Flere av disse var knyttet til det marine miljø. Vi så at algeoppblomstring og faren for ubalanse og mulig ødeleggelse av økosystemet i havet var forhold som fikk stor oppmerksomhet ved inngangen til 1990-tallet. Den politiske responsen var å øke forskningsinnsatsen for å overvåke økosystemtilstanden, balansen måtte gjenopprettes og holdes under "kontroll". Jeg argumenterte for at vi dermed kan si at ubalanse i *økosystemet og langtidseffekter* på økosystemer dermed ble et sentralt objekt for *miljøpolitikken*. Dette åpnet også opp for en mer eksplisitt kritikk mot det eksisterende systemet for å vurdere miljørisiko ved petroleumsaktivitet. Det første tegnet på en slik kritikk ble antydning i analysen av Stortingsdebatten om åpning av Barentshavet Sør på slutten av kapittel 5 (del 5.6). I den debatten koblet SV spørsmålet om regulering av petroleumsaktiviteten til en potensiell "økologisk ubalanse" og globale miljøproblemer.

Et hovedtrekk ved *petroleumsdebattene* på 1990-tallet er at en slik problemforståelse blir styrket og gjort relevante av en rekke aktører. Heller enn ett bestemt utslippsproblem handler dette om at et sett av miljøkonsekvenser blir gjort relevant i stortingssalen. Fellesnevneren for disse er at de blir koblet til de samlede økologiske konsekvensene for marint liv. Både farene for – og konsekvensene av – akutte uhellsutslipp og utslippene fra normal drift, blir vurdert som mer problematiske når de knyttes til størrelsen "det marine økosystem". Dels handler debattene om en strengere regulering av petroleumsvirksomheten, både i forhold til normal drift og til hvor aktiviteten skal tillates. Men debattene kan også knyttes til et ønske om en ny holdning til miljøproblemer ved petroleumsaktivitet mer generelt, til et ønske om en mer "helhetlig" eller økosystembasert havforvaltning. Denne utviklingen kulminerer i 2001 når det blir innført et moratorium, et midlertidig forbud mot petroleumsaktivitet i enkelte havområder utenfor Nordland og Lofoten. Mens klimaspørsmålet og utslipp til luft etter hvert fikk mindre betydning i debattene om en ekspansjon av petroleumsnæringen, så illustrerer moratoriet at mulige effekter for det marine økosystem etterhvert fikk større betydning.

I forrige del så vi at debattene om klimaspørsmålets betydning for oljepolitikkenes miljødimensjon lot seg beskrive gjennom ganske tydelige posisjoner og parlamentariske kontroverser. Analysen av hvordan økosystemeffekter på marine økosystemer blir et mer sentralt tema er i mindre grad preget av parlamentarisk konflikt. Analysen antyder at den prosessen som bidro til å gjøre marine økosystemeffekter av petroleumspolitikk til et viktig tema, heller bør forstås som en langsom endringsprosess som har pågått over flere tiår. Dette er en utvikling som med fordel kan forstås i lys av prosessene i hele etterkrigstiden som ble diskutert i kapittel 6.

For å gi disse vurderingene et bedre empirisk grunnlag skal vi i første omgang konsentrere oss om å forstå prosessene mellom 1994 og 2001. Perioden er viktig fordi det i løpet av disse årene skjer en destabilisering av dette aspektet ved petroleumspolitikkenes miljødimensjon, slik at det ble innført et moratorium. Analysen tar utgangspunkt i et knippe sentrale debatter på 1990-tallet: En større åpningsdebatt i 1994, en serie utbyggingsdebatter om nye felt, innføring av nye reguleringsprinsipper, og en analyse av bakgrunnen for moratoriet i 2001. Mot slutten av kapittelet gir denne tilnærmingen grunnlag for en komparativ drøfting av hvorfor debattene om henholdsvis klimagassutslipp og om virkningen på marint liv utviklet seg på så ulike måter.

7.3.1 Åpning av nye områder i 1994

I juni 1994 behandlet Stortinget et forslag om å åpne nye områder for petroleumsaktivitet. To nye regioner ble foreslått åpnet. For det første Skagerrak, for det andre en rekke uåpnede områder i Norskehavet fra Trøndelag til Barentshavet.³⁷⁷ Prosessen hadde en rekke likhetstrekk med den som ledet frem til åpningen av Barentshavet sør i 1989 (jf. del 5.6 på side 185). I Petroleumsloven av 1985 var det innførte krav om det skulle gjennomføres konsekvensutredninger før nye områder ble åpnet. Arbeidet med konsekvensutredningene for de områdene som ble behandlet av Stortinget i 1994 startet opp allerede i 1987 (Barvik og Birkeli 1998:52). Som i konsekvensutredningsprosessene for

³⁷⁷ Dette omfattet områdene Trøndelag I øst, Nordland IV, V, VI & VII, Mørebasenget, samt Vøringbasenget I & II.

Barentshavet Sør hadde Olje- og energidepartementet valgt å organisere arbeidet med konsekvensutredningene i den interdepartementale styringsgruppen, AKUP. AKUP var ansvarlig for å lede det praktiske arbeidet. Gruppen utarbeidet et utredningsprogram som definerte hvilke problemstillinger som burde utredes. AKUP avgjorde også hvem som skulle gjennomføre de ulike delutredningene. En gjennomgang av materialet fra denne prosessen viser at det faglige fokuset i delutredningene for en stor grad fulgte hovedtilnærmingen som var etablert i arbeidet med den første konsekvensutredningen.³⁷⁸ Oljeutslipp ble forstått som punktutslipp som ble spredd og som kunne treffe "verdifulle økosystemkomponenter". Skadevirkningene ble estimert ut ifra en rekke kriterier, men de ble fremdeles i all hovedsak beskrevet som virkninger på enkeltarter. Økte klimagassutslipp ved åpning av området var ikke blitt utredet, men ble nevnt i konsekvensutredningen.

Arbeidet med den endelige konsekvensutredningen, som altså innebar å vurdere betydningen av alle delutredningene og skrive en endelig utredning, ble imidlertid organisert på en ny måte. Som drøftet i kapittel 5 ble konsekvensutredningen for Barentshavet sør ført i pennen av Olje- og energidepartementet. Etter Petroleumsloven var da også gjennomføringen av en konsekvensutredning departementets ansvar. Utredningen som OED la frem møtte sterk kritikk. Den ble kritisert av en rekke sentrale faginstanser for å være partisk og for å nedtone de mulige miljøkonsekvensene. Behovet for en minst mulig politisert sluttrapport var noe som OED var opptatt av, og i etterkant av kritikken som ble rettet mot hvordan konsekvensutredningen av Barentshavet sør la departementet opp til en annen organisering. OED mente at redaksjonskomiteen for arbeidet med nye konsekvensutredninger måtte sikres uavhengighet: "ved å overlate sammenfatningsarbeidet til en uavhengig komite utenfor departementet så oppnår man en uavhengig vurdering med de fordeler dette innebærer med hensyn til tillitt til det foreliggende materialet" (Vurdering fra OED i årsmeldingen fra AKUP i 1993, sitert i Barvik og Birkeli 1998:63).

De to konsekvensutredningene som ble lagt frem i 1993 har departementet³⁷⁹ som *utgiver* mens en rekke fagpersoner står som *forfattere* (de to utredningene har identisk forfatterliste). I departementets forord til utredningen om områdene nord i Norskehavet kan vi for eksempel lese at "konsekvensutredningen er skrevet av en redaksjonskomite bestående av professor Ulf Båmstedt, Institutt for fiskeri og marinbiologi ved Universitetet i Bergen, I. amanuensis Bjørn Munro Jensen, Zoologisk institutt ved Universitetet i Trondheim [...] og deretter nevnes navn og institusjonstilhørighet til fire fagpersoner til (Thomassen et al. 1993b:3).³⁸⁰ I forordet sies det ingenting om mandatet til redaksjonskomiteen eller forholdet redaksjonen hadde hatt til AKUP eller departementet. Det slås derimot fast at konsekvensutredningen vil bli sendt på høring, og at den sammen med høringsuttalelsene vil gi grunnlag for en Stortingsmelding. Det synes altså som om utredningen skal betraktes som et faglig råd fra en gruppe uavhengige fagekspertter, stort sett på samme måte som ved en NOU. En annen viktig forskjell fra konsekvensutredningen som ble lagt frem i 1988 er at utredningene i 1993 kom med eksplisitte råd om hvilke deler av områdene som burde åpnes, hvilke som kunne åpnes med begrensinger og hvilke som ikke burde åpnes (Thomassen et al. 1993a:86; 1993b:102)

At disse redaksjonskomiteene faktisk var helt uavhengig departementet blir problematisert av Barvik og Birkeli (1998:63-66). På bakgrunn av intervjuer med flere av de involverte og en gjennomgang av interne møtereferater, brev og andre dokumenter, bemerker de at flere statlige etater og direktorater synes å ha deltatt i slutføringen av rapporten. Her nevnes blant annet Direktoratet for naturforvaltning, Norsk Polarinstitut, Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet. Videre mener Barvik og Birkeli at det ser ut til at Olje- og energidepartementet også spilte en ganske sentral rolle i

³⁷⁸ Denne vurderingen bygger på en gjennomgang av (Barvik og Birkeli 1998; Thomassen et al. 1993a, b).

³⁷⁹ Fra 1993 til og med 1996 var Olje- og energidepartementet slått sammen med Næringsdepartementet. I denne perioden var navnet Nærings- og energidepartementet. For å forenkle fremstillingen omtaler jeg det likevel som Olje- og energidepartementet (OED).

³⁸⁰ I tillegg til disse bestod redaksjonskomiteen av forskningsleder Åge Mariussen fra Nordlandsforskning, avdelingsleder Kjell A. Moe fra Cooperating Marine Scientists, direktør Jan Einar Reiersen fra NORUT samfunnsforskning og rådgiver Jørn Thomassen fra Norsk institutt for naturforskning. Sistnevnte ledet gruppens arbeid. (Thomassen et al. 1993b:3).

ferdigstilling av sluttrapporten. De finner derfor grunnlag for å påpeke at det fremstår som uklart om departementets innflytelse var avgrenset til redaksjonelle forhold eller om det også ble gitt føringer med betydning for de "rent" faglige vurderingene av hvilke områder som burde åpnes. Her synes det rimelig å påpeke at den "uavhengige" redaksjonskomiteen uansett måtte bygge sine vurderinger på delutredninger som var bestilt av den interdepartementale AKUP gruppen. Vurderingen var også uansett tett forbundet med den politiske prosessen, det var jo et premiss at vurderingene som ble gjort skulle få betydning for den videre politiske behandlingen. I den forstand er det problematisk å beskrive redaksjonskomiteen som "uavhengig".

Stortingsmeldingen fra Regjeringen om saken fremstilte derimot konsekvensutredningene som faglig uavhengig av den politiske prosessen. I meldingen heter det at utredningene er forfattet av en "redaksjonskomite sammensatt av personer med høy vitenskapelig kompetanse" (St. meld. nr. 26 (1993-1994):155). Samtidig ble det påpekt at "vurderingene i konsekvensutredningen står for redaksjonskomiteens egen regning" (ibid.:156). Ønsket om en mer uavhengig og mer tillitsskapende redaksjonskomite ser også ut til å ha vært vellykket i den forstand at disse konsekvensutredningene, i motsetning til den fra 1988, ikke ble kritisert for å være partiske eller uvitenskapelige. I høringsrunden ble det likevel rettet mye kritikk mot avgrensningen av de delutredningene som var gjennomført. Høringsuttalelsene kritiserte både kvalitet og innhold i underlagsrapportene, hvordan dette var oppsummert og slutningene som ble trukket. En hovedkritikk var at utredningene bare befattet seg med *letefasen* og at miljøvirkningene av fremtidig *regulær oljeproduksjon* i området således ikke var utredet (ibid.). Samlet ser den faglige kritikken i høringsrunden ut til å være minst like sterk som i 1988. Sentrale direktorater og faginstanser kritiserte mange aspekter ved det faglige grunnlaget for de vurderingene som var gjort. SFT konkluderte blant annet slik: "Det er SFTs syn at de foreliggende konsekvensutredningene ikke gir et tilstrekkelig grunnlag hverken for beslutning om åpning eller for utforming av de endelige lisensbetingelsene".³⁸¹

Det er også en annen viktig forskjell mellom vurderingene til konsekvensutredningen som ble lagt frem i 1989 og de som ble behandlet i 1994. De nye konsekvensutredningene inneholdt et eget kapittel om kunnskapsmangler og understreket behovet for oppfølgende undersøkelser (Thomassen et al. 1993a:90-92; 1993b:105-108). I utredningen for Norskehavet påpekte man for eksempel at man nå kunne komme i en situasjon hvor hele den norske sokkelen ble åpnet for petroleumsvirksomheten samtidig som "leteboring og drift har vært og fortsatt er en bit for bit prosess hvor det kan være vanskelig å se helheten (Thomassen et al. 1993b:106)". For å få bedre oversikt og kunne danne seg et slikt helhetlig bilde, burde man sette i gang et "nasjonalt forsknings- og overvåkingsprogram for oljevirkosomheten til havs" (ibid.). Som et konkret innspill til et slikt program fremhevet konsekvensutredningen:

Det er viktig å få klarlagt den samlede belastningen av økosystemet for oljeprodukter og andre miljøgifter i risikoområdet, samt å forsøke å vurdere de biologiske konsekvensene av denne belastningen. Det er tidligere er lagt liten vekt på denne type studier i forbindelse med petroleumsvirksomhet. Denne typen informasjon etterlyses imidlertid mer og mer i internasjonale litteratur. Erfaringer etter Exxon Valdez [en oljetanker som forliste utenfor Alaska i 1989] viser klart nødvendigheten av slik informasjon. (Thomassen et al. 1993b:106)

Også på andre områder ble det foreslått styrket "overvåking" som respons på kunnskapsmangel. I tillegg ble det påpekt at en slik overvåking burde ha "en overbyggende tverrfaglig profil hvor helhetsvurderinger settes over sektorinteresser" og dessuten samordnes med andre pågående miljøovervåkingsprogrammer (ibid.). Sammen med en del andre merknader i konsekvensutredningene synes denne formuleringen å antyde at redaksjonskomiteen mente at petroleumfeltet og delutredningene var preget av nettopp sektorinteresser. Det ble blant annet vist til

³⁸¹ Mens mange av høringsvarene ble gjengitt som vedlegg til meldingen så ble høringsvaret fra SFT utelatt. Dette ble også regjeringen kritisert for i stortingsdebatten. Det har ikke vist seg mulig å finne en kopi av høringsvaret til SFT, sitatet fra høringsvaret til SFT er derfor hentet fra en brevveksling mellom SFT og Bellona. (Bellona 1998) Kritikken i SFTs vurdering ble i tillegg omtalt i innstillingen til Stortinget, se analysen nedenfor og Innstilling S. nr. 180 (1993/94):27.

at *andre* overvåkningsprogrammer ikke var knyttet til et konkret problem eller utslippskilde, men var organisert som en generell miljøovervåking. Konkret nevnte man programmet for Terrestrisk naturovervåking (TOV), det arktiske overvåkningsprogrammet (AMAP) og det Statlige programmet for forurensningsovervåking. Sistnevnte hadde pågått siden 1980 og var ledet av SFT. TOV ble etablert i 1990 og ledet av Direktoratet for naturforvaltning. AMAP ble etablert i 1991 av Arktisk råd.³⁸² Dette var altså eksempler på overvåkningsprogrammer som ga (potensiell helhetlig) kunnskap om det biologiske miljøet, men som ikke var knyttet til en spesifikk næringsaktivitet eller miljøproblem. Det var i denne sammenheng at utredningen etterlyste et tilsvarende program for norske havområder.

De to konsekvensutredningene fulgte for øvrig i store trekk det etablerte mønsteret for slike vurderinger som jeg beskrev i kapittel 5. For eksempel ble mange av miljørisikoene analysert og vurdert ved hjelp av de målemetodene og standardene som jeg beskrev der. Men som antydning i diskusjonen over inneholder de i tillegg noen andre perspektiver på hvordan man burde vurdere de mulige skadelige konsekvensene av petroleumsvirksomhet. I utredningen for havområdene i nord ble eksempelvis skadevirkningene vurdert i et eget kapittel med tittelen "Mulige økologiske konsekvenser ved åpning av Midt-Norsk sokkel" (Thomassen et al. 1993b:55). Selv om ikke klimagassutslippene var utredet ble det innledningsvis påpekt at petroleumsvirksomheten bidro til utslipp av klimagasser som man nå regnet med bidro til global oppvarming, som igjen kunne føre til "store effekter på naturlige økosystemer" (ibid.:55). Utredningen anbefalte derfor at slike utslipp til luft ble vurdert regulert (ibid.:101). Sett i forhold til vurderingskriteriene i de punktbaserte tilnærmingene som ble drøftet i kapittel 5 fremstår det som nytt at man både fremhever *den samlede belastningen på økosystemet* og at en mer kontinuerlig *overvåking* av miljøet ble ansett som nødvendig. Begge disse elementene kan knyttes mot de mulige økosystem-konsekvensene petroleumsvirksomheten kunne ha ved regulær drift. Mens de punktbaserte analysene syntes å gi en ganske entydig klassifisering av miljørisiko som enten akseptabel eller uakseptabel, ble det i konsekvensutredningene fra 1994 åpnet opp for at det kanskje også kunne være andre mulige farer med denne aktiviteten. Disse farene ble ikke fremstilt som akutte eller alvorlige i konsekvensutredningene, men mer som et potensielt problem som burde overvåkes.³⁸³ Det vi observerer her er altså en endring i hva slags naturobjekt og hvilke miljøproblemer som man vurderte som relevante. Dette er en endring som samsvarer med den "økologiseringen" jeg avslutningsvis i kapittel 6 påpekte ville kunne forventes i debatter om petroleumsnæringen utover på 1990-tallet.

Stortingsmelding, innstilling og debatt

Stortingsmeldingen som behandlet disse konsekvensutredningene har tittelen *Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen* (St. meld. nr. 26 (1993-1994)). Det er en svært omfangsrik melding på nesten 200 sider som også omfattet mange andre aktuelle petroleumpolitiske spørsmål. Meldingen fulgte direkte opp påpekningene om kunnskapsmangler ved de regulære utslippene fra petroleumsvirksomheten. Regjeringen erklærte at den så "behov for styrket overvåking og forskning, særlig om langtidsvirkninger av regulære utslipp av kjemikalier og oljeholdig produksjonsvann fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel" (ibid.:189). Videre ønsket man "mer koordinert og systematisert innsamling og bearbeidelse av data, slik at en lettere kan vurdere hvilken belastning de ulike regioner blir utsatt for" (ibid.). I tillegg ønsket man å vurdere om det på en del oljefelt skulle bli iverksatt "biologisk overvåking" (ibid.).

Isolert sett trenger ikke disse formuleringen i en enkel stortingsmelding nødvendigvis å bety så mye, men som vi senere skal se så skulle denne tilnærmingen – basert på overvåking av miljøtilstanden – etter hvert få stor betydning for hvordan risikoene ble vurdert og petroleumssektoren regulert. Dette synes å være et det første tydelige politiske signalet i petroleumpolitikken om at man så et behov for å justere det etablerte systemet for konsekvensanalyser. Vurderingene i det etablerte systemet var

³⁸² Disse overvåkningsprogrammene pågår for øvrig fremdeles. Se Miljødirektoratet (2015b), AMAP (2015b) og Miljødirektoratet (2015a)

³⁸³ Tilsvarende gjelder for utredningen som ble laget for Skagerrak (Thomassen et al. 1993a:51-68).

primært rettet mot å måle effekten av punktutslipp, og var i mindre grad i stand til å besvare de problemstillingene som nå ble reist.

Stortingsmeldingen gikk for øvrig i liten grad inn på hvordan resultatene av konsekvensutredningene burde fortolkes. Omtalen av miljøkonsekvensene i meldingen er stort sett direkte sitat fra konsekvensutredningene og meldingen diskuterer i liten grad hvordan ulike hensyn bør vektles eller hvordan Regjeringen vurderte de virkningene for miljø og samfunn som ble beskrevet. Deler av kritikken mot utredningene fra høringsrunden ble derimot adressert direkte. For det første hadde man gjennomført en tilleggsutredning om "fiskeriinteressene" fordi flere av høringsinstansene mente at dette var nødvendig (St. meld. nr. 26 (1993/94):70). På bakgrunn av konsekvensvurderingene, tilleggsutredningen om fiskeriene, samt med henvisning til "det kystbaserte friluftslivet" (ibid.:189) i Skagerrak valgte Regjeringen å gå inn for å åpne færre områder enn de som konsekvensutredningene hadde foreslått. Dette gjaldt for det første store deler av Skagerrak, de kystnære områdene langs Nordlandskysten og store deler av blokken Nordland VI og hele Nordland VII. Det betydde at man lot være å åpne områdene utenfor Lofoten som fremdeles (i 2015) er stengt. For en del andre områder ble det også foreslått svært strenge begrensninger på når det kunne borres, hvor stor aktiviteten kunne være m.m. I tillegg til at regjeringen fulgte opp utredningenes anbefalinger om å etablere økt overvåking, så var Regjeringens forslag om regulering av aktivitetene *mer* restriktivt enn det som ble anbefalt i konsekvensutredningene.

Den sittende Arbeiderpartiregjeringen var en mindretallsregjering og således avhengig av støtte for forslaget blant opposisjonspartiene. Utover våren 1994 var det en god del debatt i massemedia om saken og det ble vurdert som om usikkert om Regjeringen ville få igjennom forslaget sitt.³⁸⁴ Særlig spørsmålet om åpningen av deler av Skagerrak fikk mye oppmerksomhet, også i danske og svenske medier. I Sverige ble det blant annet opprettet en folkeaksjon som kalte seg "Redda Skagerrak".³⁸⁵ Det ble til slutt inngått et kompromiss mellom Arbeiderpartiet og Høyre hvor Skagerrak ikke ble åpnet umiddelbart. Istedenfor ble det bestemt at det skulle iverksettes en egen konsekvensutredning om miljøkonsekvensene av kjemikalier brukt under leteboring. Det het derfor i stortingsinnstillingen at en "endelig beslutning om prøveboring utsettes inntil utredningen er gjennomført og vurdert av Regjeringen (Innstilling S. nr. 180 (1993/94):45). Dette sikret også flertall for at en del av områdene i Norskehavet ble åpnet slik som Regjeringen hadde foreslått. I Stortingskomiteen var det kun Arbeiderpartiet og Høyre som støttet forslaget om å åpne mange nye området. I innstillingen kommer det frem at SP, SV og KrF ønsket en betydelig mer restriktiv politikk enn det som ble foreslått av Arbeiderpartiregjeringen.³⁸⁶

Posisjonene som partiene inntok i denne saken var altså forskjellig fra den de inntok i behandlingen av åpningen av Barentshavet syd i 1989 fem år tidligere. Som diskutert i kapittel 5 var SV det eneste partiet som gikk imot åpning av nye leteområder i 1989. KrF og SP ga flertall for Arbeiderpartiet sitt forslag. Høyre og FrP ønsket en mindre restriktiv politikk og ville åpne ytterligere områder. I 1994 var situasjonen at både RV, V, KrF, SP og SV gikk inn for en betydelig mer restriktiv politikk enn flertallet. Heller ikke Høyre ønsket en mer ekspansiv politikk på området enn Arbeiderpartiregjeringen, men ville tvert imot ha ytterligere utredninger for Skagerrak før området eventuelt kunne åpnes.

³⁸⁴ Eksempelvis oppslaget i Aftenpostens morgenutgave 31.mai 1994 hvor det på side 6 het at Regjeringen var avhengig av støtte fra Høyre for å få igjennom forslaget om åpning av nye området men at partiet var misfornøyd med "utredningene om miljøkonsekvenser ved eventuelle utslipp".

³⁸⁵ Se for eksempel pressemeldingen fra NTB 8.juni 1994 med tittelen "Fortsatt svensk kamp mot norsk prøveboring i Skagerrak". Her ble det vist til den svenske miljøvernminister Olof Johansson hadde deltatt på et møte i organisasjonen Redd Skagerrak og lovet fortsatt kamp. Og videre i samme melding: "På den svenske vestkysten har de norske planene om oljeleting møtt massiv motstand. Skjærgårdsrådet, fiskerorganisasjoner, naturvernere – til og med kirken har gått sammen om organisasjonen Redd Skagerrak."

³⁸⁶ FrP, RV og Venstre var ikke en representert i Stortingskomiteen som behandlet meldingen. I Stortingsdebatten støttet FrP regjeringens forslag, mens V og RV i all hovedsak sluttet seg kritikken fra de andre opposisjonspartiene.

Det som er virkelig sentralt er de de substansielle argumentene som ble brukt. Et fellestrekk ved både konsekvensutredningen, stortingsmelding og stortingsinnstilling i 1994 er at de alle vektla *mulige langtidsvirkninger og behovet for økologisk overvåkning*. Dette var omtrent ikke et tema i 1988. Spørsmålet om miljømessige virkninger og om disse var akseptable er også det som først og fremst skapte uenighet i 1994. Denne uenigheten handlet imidlertid ikke om potensialet for langvarige virkninger av utslipp fra sektoren. Det var eksempelvis full konsensus i innstillingen fra Stortingskomiteen om at det var svært positivt at Regjeringen foreslo å sette i gang et nytt forsknings og utredningsprogram: "Regjeringen ser behovet for styrket overvåking og forskning, særlig om langtidsvirkningene av regulære utslipp av kjemikalier og oljeholdig produksjonsvann fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Det vil videre bli vurdert om det på et utvalg av plattformene vil igangsettes biologisk overvåking" (Innst. S. nr. 180 (1993/94):29).

Av partiene som ønsket en mer restriktiv politikk var det kun SP, SV og KrF som var representert i komiteen som behandlet meldingen. Disse partiene har en felles kommentar i innstillingen hvor de først refererer til SFTs konklusjon om at utredningene "ikke [var] egnet som beslutningsgrunnlag for Stortinget" (ibid.:27). De viser videre til at selv om Stortingsmeldingen hadde rette dette noen opp med "utredninger om økologiske forhold", var det fremdeles kritikkverdig at utredningene kun omhandlet letefasen og ikke virkningen av utbygging og drift. Her ble det vist til at det var nettopp "utvinningsperioden som kan få de største konsekvenser til økologiske og næringsmessige forhold som fiskeriene". Videre viste de særlig til at dette var områder som hadde en "sårbar økologi". Dessuten – for områdene i nord – at "langtidsverknadene av moglege utslepp er vanskelege å vurdere, men i visse høve kan store delar av årsklassen for skrei³⁸⁷ vere utsett (alle sitater overfor er hentet fra Inst. S. nr. 180 (1993/94):27). Disse partiene begrunnet altså sin motstand mot å åpne områdene med de potensielle "økologiske" konsekvensene og langtidsvirkningene. Samtidig ble denne bekymringen knyttet til, som det hadde vært gjort siden 1974, de potensielle konsekvensene for fiskeriene. At petroleumaktivitet kunne ha potensielt negative konsekvenser for livet i havet var heller ikke noe nytt argument. Forskjellen mellom debatten i 1994 og de fleste debattene siden 1974 var at *alle* partier nå anerkjente at det kunne være en viss ukontrollerbar fare knyttet til slik aktivitet. Nettopp derfor støttet også de andre partiene økt overvåkning av de mulige økologiske langtidsvirkningene fra petroleumsnæringen.

Bekymringen for de økologiske virkningene fikk SV og SP til å gå sammen om et radikalt forslag. I innstillingen foreslo de to partiene at Stortinget sendte meldingen tilbake til Regjeringen uten realitetsbehandling. SP begrunnet dette med at det måtte gjøres nye utredninger hvor "konsekvensene for miljø og fiskeri klarlegges" (ibid.:28).³⁸⁸ De ønsket altså mer forskning før man tok en beslutning. Ordbruket til SP om å "klarlegge" konsekvensene ligner på den vi så fra et mer samlet storting i 1974 i kapittel 3. SV inntok en mer negativ holdning. Partiet mente at de ikke "regnet med at det noen gang vil bli utviklet teknologier som [gjorde] det riktig eller forsvarlig" å utvinne petroleum i de omstridte områdene, og la derfor frem forslag om at ingen nye områder ble åpnet nå (ibid.).³⁸⁹ KrF gikk inn for en realitetsbehandling av meldingen, men de ville ikke åpne noen områder i Skagerrak, og kun et fåtall områder i Norskehavet. Dessuten ønsket de ikke tildeling av letekonsesjoner i Barentshavet før hensynet til fiskeriressurser og miljø var ivaretatt (ibid.:28,44).

³⁸⁷ Skrei er en betegnelse på torskbestand i det Norskehavet og Barentshavet og kan skilles fra den mer stasjonære kysttorken. Det er skrei som gir grunnlaget for det tradisjonsrike fiske rundt Lofoten og Vesterålen. Gytingen skjer fra Mørekysten og nordover til Finnmark. Etter gytingen driver egg nordover langs norskekysten. En del av debatten og forskningen om petroleumaktivitetens påvirkning på fisk har, helt siden 1970-tallet, vært hvordan egg og yngel kan påvirkes av større og mindre oljekonsentrasjoner. Ekspansjonen av oljenæringen nordover og nærmere gyteområdene aktualiserte dette temaet utover 1994 (En utdypende diskusjon finnes eksempelvis hos Blanchard et al. 2014; Fossum og Øiestad 1992).

³⁸⁸ Forslaget ble også støttet av Venstre (S.tid.1993/94:4213)

³⁸⁹ Forslaget fra SV ble også støttet av RV (S.tid.1993/94:4214)

Begrunnelser, kritikk og forholdet til en antroposentrisk-økologisk orden

Vektlegging av økologisk overvåking er altså sentralt for hvordan de ulike partiene begrunnet sin posisjon i saken. Aktualiseringen av dette temaet alene er imidlertid ikke nok til å hevde at en antroposentrisk-økologisk verdiverden stod sentralt. For å vurdere dette må vi se nærmere på den politiske argumentasjonen. Forslaget til kvalifiseringsprinsippene i en økologisk verdiorden fra kapittel 6 bør også trekkes inn i denne vurderingen. Kort oppsummert var forslaget mitt at en antroposentrisk-økologisk orden har som hovedprinsipp at en menneskelig aktivitet er legitim dersom den kan vedvare over tid uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. En aktivitet må således kunne vedvare over tid og rom for å kunne aksepteres. Perspektivet på rom er her først og fremst økologisk rom. Tidsdimensjonen er først og fremst generasjoner, forstått som en plikt ovenfor kommende generasjoner. Begge dimensjonene kan, sett i forhold til alle andre verdiverdener, sies å radikalt utvide horisonten for hva som er relevant i en aktuell beslutningssituasjon. Aktører kan vise til at størrelser som det globale økosystemet og menneskehetens fremtid er relevante forhold man bør ta hensyn til. Subjektbetegnelser som vi kan forvente at stortingsrepresentantene gjør relevant er således typisk fremtidige generasjoner. Objekter og aktuelle materielle størrelser vil gjerne være økologiske entiteter, eksempelvis kan plankton fremheves som å være særlig verdifullt fordi det er på et lavt nivå i næringskjeden og avgjørende for biologisk produksjon. På bakgrunn av analysen av hvordan man debatterte klimaspørsmålets relevans for norsk petroleumsaktivitet, i første del av dette kapitlet, kan vi også legge til at henvisninger til enkeltsaker og begreper som "Brundtlandkommisjonen" og "bærekraftig utvikling" etter hvert kom til å fungere som emblemer (Hajer 1995:19-20). At de fungerer som emblemer innebærer at det å bruke disse ordene også viser til en forståelse av miljøproblemene som globale, knyttet til den totale belastningen på økosystemet og som et spørsmål om "vår felles fremtid". Dette illustrerer et potensielt fortolkningsproblem siden stortingsrepresentantenes språkbruk ikke nødvendigvis er slik at argumentene direkte lar seg klassifisere som knyttet til en bestemt verdiverden. Analysen må således være hermeneutisk og bør både bygge på den politiske posisjonen de inntar, hvilke enkeltord representantene bruker og hva og hvordan de argumenterer for og imot bestemte posisjoner. Ut i fra den analysen jeg så langt har gjort av denne saken så kan det se ut som om begreper om "økologi", "økosystem", "biologisk overvåking" og lignende i dette sakskomplekset ser ut til å spille en rolle som emblemer.

Hovedinntrykket fra den mer detaljerte analysen av denne stortingsdebatten er at motstanden mot å åpne opp områdene og for å kritisere flertallets (AP, H og FrP) posisjon i saken kan knyttes til en antroposentrisk-økologisk verdiverden. Eksempelvis begrunnet Venstre og RV, som ikke var representert i komiteen som hadde behandlet saken, sin motstand mot åpning på denne måten.

Lars Sponheim (V): Venstre mener overlevelsesevnen til de fornybare ressursene må prioriteres framfor opphenting av ikke-fornybare ressurser. Økologiske sårbare områder må skjermes for oljevirkomheten [...] Et større oljeutslipp i Barentshavet kan få enormt dramatiske konsekvenser for økologien i området[...] Venstre vil her praktisere føre-var prinsippet og går imot å åpne dette området for leteboring. De fornybare ressursene må legge premissene for næringspolitikken i dette området (S.tid.1993/94:4213).

Erling Folkvord (RV): Noreg er blitt verdas største oljeproducent, og med det høge tempoet er vi med på å halde oljeprisane nede. Konsekvensane av det blir auka oljeforbruk, auka forureining, og det utset overgangen til fornybar energi, og det utset tiltaka for energiøkonomisering. Alt dette er stikk i strid med Brundtland-kommisjonen sine tilrådingar [...] Dei som er taparane i denne kampen, så lenge Regjeringa får halde fram med sin politikk, er miljøet, det er komande generasjonar og det er næringslivet i Fastlands-Noreg (S.tid.1993/94:4214).

Begge innleggene inneholder enkeltelementer som kan knyttes til en økologisk verdiverden. Venstre viser til at "overlevelsesevnen" for fornybare ressurser potensielt kan trues av slik aktivitet. Det er "økologien" i området som ødelegges. RV mener at økt petroleumsaktivitet strider med Brundtlandkommisjonen og at kommende generasjoner vil tape på dette. Samtidig ser argumentasjonen ut til å bygge på et argument om at dette heller ikke er gunstig for næringslivet. Denne koblingen til at økt petroleumsaktivitet heller ikke er gunstig for den nasjonale økonomien eller som næringslivspolitik, går igjen hos alle partiene som ønsket seg en restriktiv politikk. Kjernen i dette argumentet er det samme som vi har vært innom tidligere i en rekke "tempodebatter" – det er uheldig at oljedelen av norsk økonomi blir for stor. I en rekke innlegg i denne debatten blir likevel det

gamle spørsmålet om utvinningstempo og norsk økonomi tilført en ny dimensjon: Mens det på 1970-tallet ble diskutert som et spørsmål om forsiktig bruk av lagerressursene (jf. St. meld. nr. 25 (1973-1974): kap.4), og på 1980-tallet om forvaltning av oljeformuen (jf. kap.5), blir det av mindretallspartiene på 1990-tallet gjort til et spørsmål om *globalt generasjonsregnskap*:

Hilde Frafjord Johnson (KrF): Forvaltningen av petroleumsressursene må innordnes rammene for en bærekraftig utvikling. Det må sees både i et globalt perspektiv og i et generasjonsperspektiv. Norge står ovenfor særskilte utfordringer som miljønasjon og oljenasjon. Det innebærer at vi må finne et balansepunkt mellom hensynet til miljøet, spesielt sårbare områder nasjonalt eller miljøproblemer globalt og hensynet til en forvaltning av ressursene som tjener norsk næringsliv og sysselsettingen også på lang sikt. Etter Kristelig Folkepartis mening bidrar regjeringen prioriteringer til større ubalanse, Vi er ferd med å gå over i historien som historiens grådigste generasjon. (S.tid.1993/94:4211)

Denne kritikken kan knyttes til en antroposentrisk-økologisk orden. Den bygger på det jeg har definert som sosio-økologiske relasjoner, den anlegger en lang tidsdimensjon og en global romlig dimensjon. På noen punkter ligner argumentasjonen på den som det var konsensus rundt i Stortinget tidlig på 1970-tallet, ikke minst gjøres det en rekke referanser til at oljen som fysisk ikke-fornybar ressurs. Oljeutvinningstempoet må i dette perspektivet være slik at "vår viktigste lagerressurs [...] forvaltes slik at den kommer flere generasjoner til gode" og "slik at kommende generasjoner interesser blir ivaretatt" (Ragnild Queseth Haarstad (SP), S.tid.1993/94:4192). Som på 1970-tallet blir det knyttet an til at den fysiske ressursen tilhører kollektivet. Det nye på 1990-tallet er at dette kollektivet strekkes ut i tid og rom, det er et globalt kollektiv og bruken av dem (og miljøtilstanden) er knyttet til "kommende generasjoner". Derfor er også miljøets tilstand et premiss for hva som er en forsvarlig petroleumpolitikk. Senterpartirepresentanten jeg siterte ovenfor starter således sitt hovedinnlegg med å gjennomgå alle de "tunge faglige innvendingene" (ibid.:4193) som har kommet og påpeker at hovedproblemet er at "miljøpolitiske hensyn underordnes petroleumpolitikken" (ibid.). Tilsvarende argumentasjon kan finnes fra flere av de andre partiene som var imot en utvidelse av leteområdene.³⁹⁰ Denne nye dimensjonen om hva som er det fornuftige utvinningstempoet er slik jeg ser det, tett knyttet til den romlige og temporære utvidelsen en antroposentrisk-økologisk verdiorden gir til hvordan beslutningssituasjonen bør forstås.

Jeg har tidligere argumentert for at en antroposentrisk-økologisk orden gir relativt klare kvalifiseringsprinsipper for at bruk av natur som er skadelig for deler av naturen eller spesifikke natur-entiteter kan være legitim, så lenge bruken kan vises å være bærekraftig på lang sikt. I argumentasjonen i denne debatten ser det ut til å ligge henvisning til et slikt prinsipp om bærekraft. Vi har tidligere sett at særlig SV enkelte ganger i tidligere petroleumsdebatter fremmet en svært åpen, mer *økosentrisk* argumentasjon, som mangler klare kvalifiseringsprinsipper. Eksempelvis når de begrunnet sin motstand mot åpning av nordområdene i 1988 med at vi må "ha omsorg for naturen" (se side 189) eller på deler av 1970-tallet kritiserte petroleumsvirksomhet fordi den bidro til økonomisk vekst som kunne ødelegge naturen (se eksempelvis side 87). Til forskjell så vi at partiet i klimadebatten fremmet en mer antroposentrisk-økologisk kritikk mot norsk petroleumpolitikk.

Den antroposentrisk-økologiske orden gir mulighet for å kritisere et tradisjonelt industri-marked kompromiss som har vært sentralt i norsk petroleumpolitikk. I denne saken fremmes det en slik kritikk av både SV og SP, men kritikken er mindre radikal i den forstand at økonomisk vekst ikke i seg selv gjøres til et problem. I debatten i 1994 blir denne formen for kritikk primært formulert som et spørsmål om *balanse*, og om de løsningene som er valgt gir en god balansen som ivaretar det økologiske grunnlaget for all menneskelig aktivitet, inklusiv næringsaktivitet. Særlig hos SV er denne dreiningen ganske markant.³⁹¹ Det primære spørsmålet er å balansere mellom "styring og

³⁹⁰ Eksempler er innlegg fra Paul Chaffey i SV (St. 1993/94:4204-05) og replikkvekslingen etter hovedinnlegget til Jens Stoltenberg (ibid.:4223-4227)

³⁹¹ Her kan det bemerkes at den eneste SV representanten som deltok i debatten var Paul Chaffey. Han var kjent for å stå relativt langt til høyre i partiet og være blant de representantene i SV som var minst kritisk til å bruke markeds mekanismer i ... [fotnoten fortsetter på neste side]

samfunnsmessig fornuftig forvaltning av ressursene" (S.tid.1993/94:4204) og å "sette miljøhensyn først" – "Miljøhensyn i petroleumspolitikken handler om å ta langsiktige hensyn". Det blir så vist til "framtidige generasjoner", og at "fornybare og mer eller mindre evige ressurser" må gå foran ressurser som tar slutt, dessuten er det samfunnsøkonomisk er fornuftig å gi Norge flere "bein å stå på". Det sentrale er at dette er en felles nasjonal ressurs, og at "hele samfunnet skal ha glede av denne ressursen, ikke bare i dag, men også over tid" (alle sitater fra S.tid.1993/94:4204). Heller enn en eksplisitt kritikk av markedets verdiorden brukes her miljøperspektivet til å kreve bedre balanse mellom utnytting av ressursene og vern av dem, slik at dette kommer hele samfunnet til gode. Både hos SV og hos de andre partiene som er kritiske brukes dette som en beslutningslogikk, og det brukes i en kritikk av flertallets posisjon:

Johan J Jacobsen (SP): I følge statsråd Jens Stoltenberg er det hensynet til kommende generasjoner, våre barn og barnebarn, som rettferdiggjør en raskest mulig uttapping av vår oljeformue i Nordsjøen! Hvis vi ikke holder høyt nok tempo, kan vi risikere at det kan bli utviklet andre og mer miljøvennlige energialternativer som kan gjøre den mer forurensende oljen mindre attraktiv, forstår jeg statsråden rett. Jeg må be næringsministeren tenke nøye igjennom konsekvensene av slike ressurs- og miljøpolitiske prinsipper – dersom vi overfører disse til vår ressursforvaltning i vid forstand. For det næringsministeren sier er at naturressursene må utvinnes i et høyt tempo for å kunne være i forkant av en teknologisk utvikling som kan forrykke konkurransesituasjonen. Men en slik situasjon kan da umulig være i samsvar med Brundtland-kommisjonens prinsipp om en "bærekraftig" utvikling. (S.tid.1993/94:4215)

Hilde Frafjord Johnson, KrF: For generasjonsregnskapet dreier seg ikke bare om økonomi og underskudd på statsbudsjettet det handler like mye om økologi. [...] Så sier statsråden at hensynet til kommende generasjoner blir ivaretatt ved at vi investerer i veier og utdanning. For våre barnebarn er det først og fremst veier som vil stå som realkapital de kan nye godt av, og hvor mye de setter pris på det, er et åpent spørsmål. Det er imidlertid en kjensgjerning at de norske petroleumsinntektene i stor grad går til forbruk, et økende forbruk. [...] og det kan jeg ikke forstå er en forvaltning av nasjonalformuen som tjener neste generasjon og som kommer våre barnebarn til gode. (S.tid.1993/94:4225-26)

Et aspekt vi kan merke oss i denne kritikken er at det økologiske problemet ved petroleumsaktiviteten ikke, som for klimagassutslipp, er et prinsipielt argument mot all petroleumsaktivitet på norsk sokkel. Derfor kan mindretallet også innta en posisjon hvor de problematiserer tempoet på utvinningen og at nye konsesjoner blir tildelt i enkelte områder, samtidig som de kan være for en viss petroleumsaktivitet. I tidligere sitater fra mindretallet har vi også sett at man kunne koble "sårbare økologiske områder" på denne argumentasjonen (eksempelvis sitat av Sponheim på side 301), slik at det kanskje var noen delområder hvor man ikke ønsket aktivitet. En lignende politisk posisjon for redusert petroleumsaktivitet var vanskeligere å innta for mindretallet når klimagassutslipp fra fossil energi ble brukt som argument. Dette var vanskeligere fordi argumentasjonen om klimagassutslipp i kontrast var et prinsipielt argument mot *all* petroleumsaktivitet på hele sokkelen. Den logiske konsekvensen av argumentasjonen var, eller kunne hevdes å være, at all petroleumsaktivitet burde avsluttes, og det var en posisjon som de fleste partiene fant det vanskelig å forsvare.

I debatten i 1994 ligner hovedbegrunnelsen fra flertallet (AP, H, FrP) mye på de veletablerte posisjonene fra 1980-tallet. Kjernen i begrunnelsen er inntekter og arbeidsplasser, som kan forstås i et kompromiss mellom marked og industriverdenen. Saksordføreren i Stortinget, Gunnar Breimo fra Arbeiderpartiet, slo innledningsvis fast at det åpningen av nye leteområder for petroleum handlet om, "den faktiske situasjonen", var at dette var "en næring som for det første sikrer arbeid for 70 000-80 000 mennesker på både sjø og land, og for det andre skaffer samfunnet milliardinntekter." (S.tid.1993/94:4189).

Gunnar Breimo (AP): For Arbeiderpartiet er arbeid for alle et overordnet mål. Olje- og gassvirksomheten står for viktige bidrag for å nå det målet. Uten økningen i utvinningen de siste årene

politikkutforming. Han har senere meldt seg ut av SV, og ble våren 2014 tatt inn som Statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet for Høyre i Erna Solbergs regjering.

er det grunn til å tro at ledigheten ville vært merkbart høyere. [...] vi har å gjøre med den største verdiskapende næringen i norsk økonomi, som i 1993 stod for nærmere 10 pst. av statens inntekter, 33 pst. av norsk eksport og 34 pst. av Norges samlede investeringer. (S.tid.1993/94:4189)

Samtidig ble miljøproblemene som mindretallet fremhevet ikke oversett, men definert som håndterbare. Norsk petroleumspolitik hadde allerede bevist sin miljøsuksess – "vi har maktet å håndtere virksomheten uten store miljømessige konsekvenser av negativ art" (ibid.:4188). Jens Stoltenberg (AP), som på dette tidspunktet var Næringsminister, tok eksplisitt opp kritikken mot Regjeringens oljepolitikk som lite fremtidsrettet. "Regjeringens målsetting [er] at olje- og gassektoren også utover i neste århundre skal være en sterk sektor i norsk økonomi og dermed også kunne bidra til velferd og i kampen mot arbeidsløsheten" (ibid.:4222). Dette, hevdet han, burde også sees på som en investering i fremtiden – "det at vi investerer i veier, i utdanning, i samferdsel, er et uttrykk for at vi ikke bruker opp oljeformuen, men det er et uttrykk for at vi omplasserer oljeformuen i investeringer for framtidige generasjoner" (ibid.:4223). Kritikken i forhold til mulige miljøproblemene ble avist med henvisning til "omfattende konsekvensvurderinger"(ibid.). Dessuten hadde Regjeringen gått inn for "å åpne et mindre område enn det den uavhengige konsekvensutredningen anbefalte. Dette forsterker inntrykket av og understreker at Regjeringen har lagt seg på en linje der vi tar hensyn til miljø- og fiskeriinteressene" (ibid.:4222). Posisjonen til særlig SV og SP ble karakterisert som uforsvarlig av Arbeiderpartiet:

Gunnar Breimo (AP): Resultatet av de to partienes holdning [SV og SP] kan etter mitt syn ikke bli annet enn bortfall av tusenvis av arbeidsplasser og tap av flere milliarder kroner i inntekter for samfunnet. I tillegg kommer at vår reduksjon i markedet fylles opp av andre, og vi står i samme situasjon hva angår det globale miljø – ja kanskje verre, fordi det kan bli mindre tilgang på norsk gass. [...] For øvrig vil jeg hevde at vi nok aldri vil få oss forelagt konsekvensutredninger som konkluderer med at det overhodet ikke er risiko knyttet til denne virksomheten. Her som ellers vil det alltid være rom for vurderinger. Til syvende og sist blir det et spørsmål om hvor viktig vi tror at eventuelle funn vil være. [...] At norsk gass kan avløse andre, mer forurensende og risikofylte energikilder er et sterkt miljøargument for norsk petroleumsvirksomhet. (S.tid.1993/94:4189)

Sitatet illustrer hvordan det å ikke utvinne ressursene ble ansett for å være miljøskadelig fordi det kunne føre til høyere CO₂-utslipp globalt sett. Argumentet kjenner vi igjen fra analysen av klimasakens betydning for norsk petroleumspolitik. Økt norsk petroleumproduksjon, og særlig gass, blir her et *miljøargument* for å åpne tilgangen til disse områdene. Slik sett er den miljørisikoen som er knyttet til utslipp til havet nødvendig for å "avløse andre, mer forurensende og risikofylte energikilder" (ibid.).

Hva så med mindretallets fremheving av behovet for å ta økologiske hensyn? Statsråden for Fiskeridepartementet, Jan Henry T. Olsen, gjentok at Regjeringen nå ville få på plass en mer "koordinert og systematisk innsamling og bearbeidelse" av slike data og om man skulle vurdere å sette i gang mer "biologisk overvåking" (S.tid.1993/94:4217). Ut over dette berørte ikke motargumentasjonen fra AP og Høyre direkte spørsmålet om de økologiske aspektene og usikkerheten om de langvarige konsekvensene. Men dette var for så vidt noe som disse partiene både i Stortingsmelding og innstillingen allerede hadde erkjent at man ønsket mer forskning på. Økologiske hensyn var derfor verken noe man trengte å argumentere mot eller et godt argument for å åpne opp områdene. På et generelt grunnlag forsvarte imidlertid flertallet den faglige kvaliteten og uavhengigheten til konsekvensutredningene. For det første ved å vise til omfanget av arbeidet: "To store rapporter om leiteverksemda er lagde fram, 380 høyringsinstanser har gitt fråsegner, og meldinga som er på over 200 sider, går grundig inn på alle forhold når det gjeld leiting, opning av nye felt, miljø fisk og andre næringar" (Ranveig Frøiland, AP, S.tid.1993/94:4195).³⁹² Dessuten hadde "det har aldri vært foretatt så grundige konsekvensutredninger som før denne konsesjonsrunden" (Kjell Terje Fevåg, AP, S.tid1993/94:4208). I tillegg hevdet man at dette var en uavhengig utredning: "det har vært en

³⁹² Tilsvarende argument fremmes f.eks. av Gunnar Fatland, H, S.tid1993/94:4203.

uavhengig professorgruppe som har gjennomgått flere hundre konsekvensutredninger og kommet til konklusjoner om å åpne nye områder" (Bent Hegna, AP, S.tid.1993/94:4206).

Det var uenighet i Stortinget om konsekvensutredningene også burde omfatte driftsfasen. At konsekvensene ved regulær drift ikke var utredet var som nevnt et av de punktene som ble kritisert i høringsuttalelsene fra mange av fagetatene. Konsekvensutredningene var bygget opp slik at de for det enkelte delområdet definerte om det i en gitt måned burde tillates boring i oljeførende lag. Dette var den aktiviteten som man antok ga størst risiko for ukontrollerte utslipp fra en letebrønn. Fiskeridepartementet hadde i sitt høringssvar vist til at denne tilnærmingen var problematisk. Selv om leting av grensede perioder på året kunne være et "avbøtende tiltak" i forbindelse med "leteboring", "[...]vil en bemerke at tidligere erfaringer viser at produksjon av olje og gass vil være helårig".³⁹³ Næringsminister Jens Stoltenberg svarte på dette ved å hevde at "det ikke er meningsfylt å gjennomføre konsekvensutredninger av en driftsperiode når en ikke vet hva en finner. Hvis vi finner gass, er det et helt annet konsept vi da skal konsekvensutrede enn hvis vi finner olje" (S.tid.1993/94:4224). Han gikk videre med å vise til at gass og olje også ville kreve ulike typer rørledninger og at det også var store forskjeller mellom store og små funn, og så videre. Det beste var derfor å lage en separat konsekvensutredning ved eventuell utbygging av felt. Hilde Frafjord Johnson (KrF) fulgte opp med å vise til at det ikke var noen motsetning mellom de to typene analyser. Her var begge deler mulig, "det er anerkjent i forskningssammenheng å bruke framskrivningsmodeller, gitt ulike betingelser kan man fastslå hvilke konsekvenser en vil få i forhold til ulike scenarier" (S.tid. 1993/94:4226).

Kritikken illustrerer et helt grunnleggende aspekt ved den rolle som ekspertkunnskap ofte blir gitt i politiske prosesser og som er viktig for å gripe den parlamentariske dynamikken. Det forutsettes at mer detaljerte analyser vil kunne gi bedre beslutningsgrunnlag. Den underliggende logikken og forventningen til hva forskning kan bidra med, er at mer detaljerte *framtidsscenarioer* vil gjøre at man blir bedre rustet til å ta en beslutning fordi slike analyser vil gi informasjon om hva som faktisk vil bli utfallet av ulike beslutninger. Forskningsbasert kunnskap vil med andre ord gjøre det mulig å kontrollere hvilke fremtider man faktisk ender opp med å realisere i ulike handlingsalternativer. Det er således et *premiss* at man faktisk kan få kunnskap om fremtiden. Fordi ekspertkunnskap er så viktig for å gi legitimitet til et politisk handlingsalternativ fremfor et annet, så kan denne typen kritikk av mangler ved konsekvensutredninger potensielt underminerer legitimiteten til politiske posisjoner. Argumentet er jo nettopp at man kunne fått et bedre beslutningsgrunnlag med mer eller annen kunnskap hvor man nettopp fikk enda bedre forståelse for konsekvensene av ulike handlingsalternativer. Det politiske argumentet som brukes mot en slik kritikk av mangler ved kunnskapsgrunnlaget, er som hovedregel at analysene som er gjort er gode og at det som ikke etterspørres ikke vil gi et bedre beslutningsgrunnlag. For eksempel kan man hevde at man ikke kan konsekvensutrede "noe som vi ikke vet hva er" slik Stoltenberg forsvarte seg i akkurat denne debatten (S.tid.1993/94:4226). Eller mer vanlig – ved å vise til at man aldri vil få en konsekvensutredning som ikke viser at det er viss risiko ved et tiltak. Disse argumentene blir imidlertid aldri fremført som en prinsipiell motstand mot et best mulig vitenskaps- eller forskningsbasert beslutningsgrunnlag, og det skjedde da heller ikke denne saken siden Regjeringen også ønsket en rekke tiltak for å styrke forskningen på området.

Det er en klar parallell mellom dynamikken i denne saken og den vi så spørsmålet om åpningen av sokkelen i nord på 1970-tallet. Også her var det en kritikk – den gang for at sannsynligheten for utslipp var ukjent – som bidro til at man fikk en bestemt form for ekspertanalyse av problemet som besvarte akkurat det som ble politisk definert som problemet kjerne. Den gang var det snakk om sannsynligheten for akutte utslipp, på 1990-tallet ser spørsmålet ut til å være "det økologiske" problem – de langsiktige konsekvensene av regulær drift.

³⁹³ Sitat fra Fiskeridepartementets høringssvar av 21.12 1993, sitert av Odd Roger Enoksen i S.tid. 1993/94:4219.

Det at disse sakene er karakterisert av den samme typen dynamikk selv om de er atskilt av rundt 20 år, er knyttet til forholdet mellom politisk problemkonstruksjon og hva slags type ekspertkunnskap som politiske aktører definerer som relevant. Den politiske konsensusen om hva problemet "er" på et gitt tidspunkt, er avgjørende for hvilken kunnskap som er relevant. Dermed defineres det hva slags kunnskapshull som må "fylles" for at man har et godt nok kunnskapsgrunnlag for å fatte en legitim beslutning. Derfor er det også betydningsfullt at flertallet aksepterte at konsekvensene av de regulære utslippene var et potensielt miljøproblem. Til forskjell fra klimagassutslippene, hvor miljøkonsekvensene av økt utvinning ble fremhevet som positive, så betydde det at det var enighet om behovet for å øke overvåkning av og forskning på langtidskonsekvensene. Alle partiene erkjente at man ikke visste hvordan miljøkonsekvensene ville bli ved regulær drift av felt i områder med en så sårbar økologi at leteboring bare kunne tillates i enkelte måneder. Det "økologiske problem" sto således igjen som en potensiell ukontrollerbar, eller enda ikke fullt kontrollert, fare.

Analysen av stortingsdebattene i 1994 antyder at den antroposentriske økologiske orden ble mobilisert og spilte en rolle. Verdsettingsprinsippene i en antroposentrisk-økologisk orden spilte en rolle både for begrunnelsene for en restriktiv petroleumpolitikk og for å kritisere partier som gikk inn for en mer ekspansiv politikk. Samtidig ser det ut som om det som er stort og verdifullt i denne verdiorden, en vedvarende menneskelig bruk og avhengig av økologiske systemer også ble anerkjent som noe stort og verdifullt av partiene AP og Høyre, som primært begrunnet sin politiske posisjon med en industriell og markedsorden. I flertallets argumentasjon er ikke det å åpne opp nye leteområder i strid med "økologiske hensyn". Dette er et hensyn som også må ivaretas og som man derfor skal overvåke og forske på. Kunnskapsgrunnlaget om de realitetene som er relevante i en økologisk orden anerkjennes dermed som for dårlig.

7.3.2 "Det økologiske" som et uløst problem (1994 til 2001)

Debatten i 1994 ble et foreløpig sluttunkt for åpningen av nye leteområder for petroleumsaktivitet. Kritikken fra mindretallet fikk ikke noen umiddelbar betydning for utbygging av nye petroleumsinstallasjoner i allerede åpnete områder, men hensynet til mulige økologiske konsekvenser skulle senere få betydning for reguleringen av petroleumsaktiviteten. Dette kom tydeligst til syne i 2001, da den sittende Arbeiderpartiregjeringen gikk inn for et midlertid boreforbud i enkelte av de områdene som ble åpnet opp i 1994 fordi de mente at det var behov for å utredede de langsiktige økologiske konsekvensene av helårlig petroleumsdrift i disse områdene (Regjeringen Stoltenberg I 2001). Begrunnelsen for moratoriet i 2001 viser slik tilbake på et naturobjekt som for alvor ble gjort relevant i de petroleumpolitikens miljødimensjon i 1994. Moratoriet er slik et helt konkret eksempel på at konsekvensene av petroleumsaktivitet ble vurdert ulikt i 1994 og i 2001. Utfordringen her er å utforske hvorfor dette skjedde.

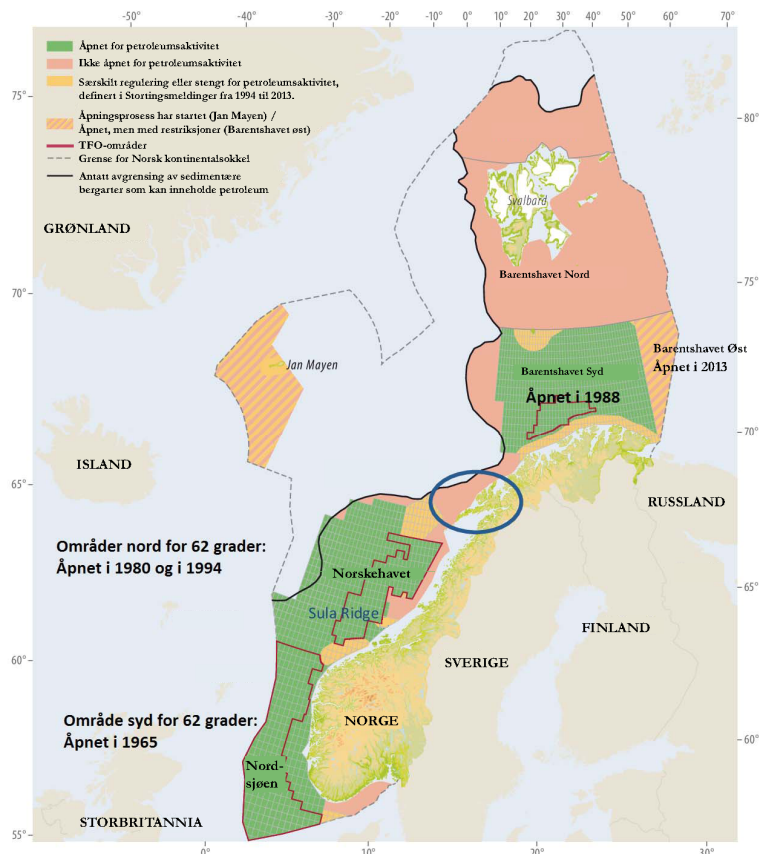
Utfallet av åpningsdebatten i 1994 satte sitt preg på den påfølgende perioden på flere måter. For det første kan vi si at det politiske utfallet innebar at det fremdeles var flere områder på norsk sokkel som ikke ble åpnet for petroleumsvirksomhet. Som vist på kartet nedenfor gjelder dette områdene langs Skagerrak, de kystnære delene av i Nordland, samt deler av blokkene Nordland VI og hele Nordland VII. Under behandlingen av åpningen av Barentshavet syd hadde man latt være å åpne blokken Troms II. Dermed er det et havområde i nord, som grovt sett strekker seg fra Bodø i syd til Tromsø i nord, som fremdeles (våren 2015) ikke er åpnet etter petroleumsloven.

Etter 1994 skulle det gå mange år før det igjen ble satt i gang konsekvensutredninger med sikte på å åpne opp nye leteområder. De første konsekvensutredningene siden 1994 ble faktisk først gjennomført i 2012. Det er to områder som nå er konsekvensutredet, dette er område rundt Jan Mayen og et område helt øst i Barentshavet mot Russland (se kartet under).³⁹⁴ Det er interessant at det ikke

³⁹⁴ I dette området har det vært en grensetvist mellom Russland og Norge. Denne tvisten ble løst i våren 2011 og det ble samme sommer satt i gang arbeid med konsekvensutredning. Denne konsekvensutredningen lå til grunn når Stortinget behandlet forslag om å åpne området Barentshavet sørøst i juni 2013. Regjeringens forslag om å åpne området ble støttet av alle partier unntatt KrF og Venstre. Mens SV, som satt i Regjering, åpent innrømte at dette var et internt kompromiss i ... [fotnoten fortsetter på neste side]

ble åpnet opp nye leteområder mellom 1994 og 2013, en periode på nesten 20 år. Debatten i 1994 er viktig for å forstå denne utviklingen fordi den bidro til å etablere det økologiske naturobjektet som et uløst problem i norsk petroleumspolitik.

Kart 4: Kart over norsk sokkel med åpningsstatus etter petroleumsløven våren 2013, konfliktområdet i Lofoten og Vesterålen markert med blå ring. Bearbeidet fra Blanchard et al. (2014).



Et hopp i tid til dagens situasjon gir et innblikk i hvordan det økologiske problem (men nå på grunnlag av tilfredsstillende målinger av det) fremdeles er et viktig trekk ved petroleumspolitikens miljødimensjon. I 2012 ble konsekvensutredningene for Jan Mayen og det sørøstlige Barentshavet sendt på høring (OED 2012c, d).³⁹⁵ I høringssvarene fremkommer det en type kritikk som gir et lite frempek til hvordan vurderinger av miljøkonsekvenser har utviklet seg de nesten 20 årene siden 1994. Norsk Polarinstitutt uttaler for eksempel at det "som tidligere nevnt fortsatt [er] store kunnskapshull knyttet til effekter av olje i is. Samtidig har iskanten en uvurderlig verdi som *hotspot* for biodiversitet og biologisk produksjon, og det er derfor helt nødvendig å anvende føre-var prinsippet i Barentshavet" (Norsk Polarinstitutt 2013). Havforskningsinstituttet (HI) uttaler blant annet at:

[konsekvensutredningen benytter] MIRA-metoden for å belyse konsekvenspotensialet på det marine miljø. HI har lenge vært kritiske til MIRA metoden fordi den ikke godt nok tar hensyn til kompliserte økologiske prosesser som romlig-temporære variasjon i overlevelse av fiskelarver. Vi har derfor vært pådrivere for at det utvikles økologisk mer korrekte og robuste risikoanalyseverktøy. (Havforskningsinstituttet 2013b)

regjeringen og at de egentlig var imot (Innst. 495 S (2012–2013), Meld. St. 36 (2012–2013), Meld. St. 41 (2012–2013)) og S.tid.2012/13:4097-4107.

³⁹⁵ Våren 2013 varslet regjeringen at den ville utsette konsekvensutredningen for Jan Mayen til 2014 på grunn av usikre ressursanslag (OED 2013).

Kritikken som NP og HI formulerte våren 2013 kan forstås i sammenheng med hvordan åpningsdebatten i 1994 gjorde nye miljøfarer relevante. Debatten i 1994 innebar en endring, både i de faglige vurderingene og i den politiske argumentasjonen, hvor de punktbaserte risikovurderingene som var etablert på 1980-tallet ble kritisert og ansett for å være utilstrekkelige for å vurdere de samlede *økologiske* konsekvensene. Samtidig, som antydnet i høringssvaret fra Havforskningsinstituttet er ikke MIRA metoden, som jeg har definert som standardisering av en slik punkttilnærming, blitt erstattet med en tilsvarende standardisert "økologisk" tilnærming. Også i 2013 er en punktbasert modellering av hvordan utslipp sprer seg en viktig del av hvordan miljørisiko i petroleumssektoren blir vurdert.

Debatten i 1994 kan i denne sammenheng forstås som å være del av en prosess som har utfordret og delvis transformert det etablerte systemet for risikovurderinger. Denne prosessen lar seg ikke alltid spore opp i de petroleumspolitiske debattene, men handler like mye om utvikling av politiske målsettinger for miljø- og havforvaltning, internasjonale konvensjoner og avtaler, utvikling i målemetoder og vurderingskriterier. For petroleumspolitikken må den historiske utviklingen av det nye økologiske naturobjektet og hvilken betydning det fikk i petroleumsdebatten i 1994, fortolkes i lys av at det støter mot etablerte konvensjoner for hvordan miljørisiko i petroleumssektoren skulle vurderes. Som vist i tidligere kapitler var det ved midten av 1990-tallet blitt arbeidet i over 20 år med miljørisiko i petroleumssektoren, konvensjoner var nedfelt i praksis, lovverk og styrket ved standardiserte måter å vurdere miljørisiko på.

Nettopp derfor er observasjonene fra analysen av de parlamentariske i 1994 viktige. For prosessen etter 1994 fremstår det som viktig at også de som først og fremst ønsket en utvidelse av området for petroleumsaktivitet i 1994 åpnet opp for at påvirkningen på et økologisk naturobjekt var relevant. Vi kan forstå denne aksepten som et uttrykk for at "det økologiske" var en størrelse og et hensyn som til en viss grad burde spille en rolle – og hvor det ser ut til at man forventet at det var mulig å finne ut *hvor stor* rolle den burde spille. Nettopp gjennom kontroll og overvåking av økosystemet så man – både fagekspertisen og stortingsrepresentanter – for seg at uønsket skade kunne hindres. Aksepten kan forstås som et uttrykk for at dette *ikke* ble forstått som et ullent og potensielt altomfattende "omsorg for naturen", slik SV formulerte det i sin kritikk under åpningsdebatten i 1988. Argumentet er derfor at det er et viktig trekk ved åpningsdebatten i 1994 at "økosystemet" var i ferd med å bli etablert som en relevant enhet, en størrelse som både burde og kunne overvåkes og kontrolleres, som et relevant *forvaltningsobjekt* for petroleumspolitikken. Derfor er det et viktig trekk ved saken i 1994 er at økologiske hensyn ble gjort viktig og relevant med henvisning til at dette var noe dagens regulering og konsekvensutredninger i for liten grad tok høyde for. Med henvisning til "internasjonal faglitteratur" ble dette også gitt epistemisk autoritet i konsekvensutredningene (Thomassen et al. 1993b:106). Forvaltningsobjektet ble også gitt en reell status, ble til en parlamentarisk realitet, ved at dette var noe både eksperter, Regjering og Storting var enige om. For selv om man var uenig om hvilken politikk som skulle føres, hvor store områder som skulle åpnes og under hvilke betingelser, så ble "det økologiske" en relevant og viktig kategori for norsk petroleumspolitikk i denne debatten og den påfølgende perioden.

I 1994 representerte først og fremst dette nye økologiske problemet en *potensiell fare* eller trussel. På dette tidspunktet var det en fare som ikke helt lett lot seg inkorporere i det etablerte konsekvensvurderingsregimet fra tidlig på 1980-tallet. At "det økologiske" i så stor grad var blitt etablert som et relevant politisk objekt for hele miljøpolitikken ved overgangen til 1990-tallet gjorde dette vanskelig å overse (jf. forrige kapittel). Heller enn en radikal omveltning er det snakk om virkningene av at en ny kategori av "økologiske" miljøproblemer er tilstede og over lengre tid påvirker utviklingen av petroleumspolitikken miljødimensjon.

En tvetydig utvikling: utbygginger og revidert petroleumslov

Det bør også sies at denne utviklingen er tvetydig. De mulige økologiske konsekvensene er først og fremst en potensiell fare som må holdes under kontroll, og ikke noe som umiddelbart krever at man legger om politikken. Debatten i 1994 endte jo med at store nye leteområder ble åpnet. Året etter lanserte Arbeiderpartiregjeringen "Barentshavprosjektet", hvor man gjennom gunstige skattebetingelser ønsket å stimulere til ny letevirksomhet i områdene i Barentshavet som ble åpnet i 1988 (Regjeringen Brundtland III 1995, 1996). Dessuten ble det de neste årene vedtatt flere nye

utbygginger av oljefelt. Mest omstridt av disse var utbyggingen av Nornefeltet som også ble berørt i analysen av klimagassproblemet tidligere i kapittelet.

Norne er et oljefelt som ligger på om lag 66 grader nord. Det ville bli den nordligste petroleumsinstallasjonen på norsk sokkel ved utbygging. Utbyggeren, Statoil hadde gjennomført en konsekvensutredning. Miljøverndepartementet mente i følge proposisjonen til Stortinget at konsekvensutredningen var mangelfull fordi den ikke behandlet "produsert vann og langtidseffektene av utslipp av olje og kjemikalier". Departementet viste også til at Statens forurensingstilsyn vurderte å stille ekstra krav til slike utslipp "på grunn av områdets miljøfølsomhet" (St. prp. nr. 25 (1994/95):13)

I Stortingsdebatten var hovedposisjonene og argumentene gjennomgående de samme som i åpningsdebatten året før. Prosjektet ble støttet av flertallet (Arbeiderpartiet, Høyre og FrP) og ble kritisert av SP, SV, KrF og Venstre. Dette var første gang KrF og SP stemte imot utbyggingen av et enkeltfelt, tidligere var motstanden mot en ekspansiv oljepolitikk kommet til uttrykk ved åpning av nye leteområder og i prinsippdiskusjoner (jf. tabell 13 på side 264).

Mindretallets kritikk var for en stor grad forankret i at man manglet oversikt over de langsiktige økologiske konsekvensene. SP påpekte at området hadde blitt åpnet før petroleumsloven ble vedtatt i 1985 og at en helhetlig konsekvensutredning manglet. Partiets representanter uttrykte bekymring "over at dette medfører at oljevirkksomheten i disse områdene planlegges, utredes og realiseres 'bit for bit' uten at de totale virkningene for miljø og samfunn blir utredet og gjenstand for en debatt" (Innst.S.nr. 89 (1994/95):4). Det var her snakk om et område "der de fysiske og økologiske forholdene skiller seg betydelig fra det man har erfaring med i Nordsjøen" (ibid.). KrF, SP og SV kunne i denne kritikken dessuten støtte seg på at både Miljøverndepartementet, SFT, Direktoratet for naturforvaltning og Fiskeridepartementet hadde kritisert utredningene for manglende analyser av de samlede effektene og langtidseffekter av utslipp fra offshorevirksomheten i området. Mye av den kritikken som disse partiene på denne bakgrunn reiste mot flertallet hadde en ganske prinsipiell karakter som tydelig mobiliserer en antroposentrisk-økologisk orden. For eksempel ble saksordfører møtt med følgende replikk.

Hilde Bergbakken (SV): [...] det som blir så fryktelig galt når det gjelder det såkalte generasjonsregnskapet, er at det kun regnes i kroner og ører. Våre kommende generasjoner vil møte en virkelighet med knapphet på råvarer og enorme miljøproblemer [...] Oljen er mest verdt der den ligger. Vi kjenner alle de fysiske lovene. Vi vet at jorden er et lukket system og at ikke noe forsvinner. Det betyr at det vi tømmer jordskorpen for, og forbruker, det havner som miljøproblemer. Det burde bekymre alle partier at våre etterkommere arver en forsøplet jord, med enorme miljøproblemer (S.tid.1994/95:2478).

Saksordføreren, Gunnar Fatland (H) påpekte dette kanskje var den "mest kostnadseffektive feltutbyggingen på norsk sokkel" (S.tid.1994/95:2475) og at man her hadde "verdens strengeste krav om begrensinger hva angår miljø- og sikkerhet" (ibid.2477). Disse kontrollrutinene gjorde at man hadde kontroll på miljøkonsekvensene. Flertallet avviste på denne måten at denne utbyggingen hadde ukontrollerbare miljøkonsekvenser. Dermed kunne kritikken fra mindretallet besvares med at dette ikke var et prinsipielt problem. Svaret fra Fatland på kritikken formulert i sitatet ovenfor var for eksempel at generasjonsregnskapet burde bli tatt på alvor men at man her hadde noe ulik innfallsvinkel. Slik han så det var dette et "spørsmål om budsjettpolitikk, å ta vare på denne formuen i en omplassert form slik at nye generasjoner kan få ta del i den" (S.tid.1994/95:2478). Flertallet definerte slik petroleumspolitikken til å først og fremst handle om økonomiske verdier, til å videreutvikle en konkurransedyktig næring.³⁹⁶

³⁹⁶ Nornefeltet ble vedtatt utbygget med støtte fra AP, Høyre og FrP. Det samme skjedde i debatten om det betydelig mindre Njord feltet noen måneder senere. Denne utbyggingen ble også støttet av KrF fordi det etter deres syn ikke var "tilstrekkelig tungveidende hensyn av økologisk karakter" som tilsa at feltet ikke kunne bygges ut (St. 1994-1995:3964). Årene etter ble det ... [fotnoten fortsetter på neste side]

Analysen av utbyggingsdebattene og andre petroleumspolitiske spørsmål i årene etter 1994 gir i det hele tatt lite grunnlag for å hevde at petroleumspolitikken miljødimensjon radikalt hadde skiftet karakter etter 1994. I debattene de påfølgende årene holdt flertallet fremdeles fast ved at miljøkonsekvensene, også de som var knyttet til det marine økosystem, var under kontroll. Problemstillinger knyttet til økologiske konsekvenser er heller ikke noe som konsistent blir tatt opp fra mindretallet. Et godt eksempel på det siste er behandlingen av en revidert petroleumsløy i 1996. Departementet presenterte bakgrunnen for saken som et behov for å oppdatere en del tekniske definisjoner (Ot. Prp. Nr. 43(1995-96)). Det ble også gjort en vurdering av om paragrafen om konsekvensutredninger tilfredsstilte kravene til den nye miljøvernparagrafen i Grunnloven (ibid.:33). Paragrafen om konsekvensutredninger fikk ingen vesentlige endringer, selv om blant annet Miljøverndepartementet ønsket at det skulle stilles krav om at konsekvensutredningene burde omfatte konsekvensene av "driftsfasen" (ibid.).³⁹⁷ Saken representerte en mulighet for mindretallet å sette dette og relaterte spørsmål på dagsorden, for eksempel hvem som skulle gjennomføre konsekvensvurderinger, hva disse skulle inneholde, og hvordan langsiktige og økologiske konsekvenser skulle vurderes. Dette var en type spørsmål som mindretall både hadde satt på dagsorden da loven ble vedtatt i 1985 (se del 5.5) og som var viktige i kritikken som ble rettet mot konsekvensutredningene i 1994. Det hadde derfor ikke vært overraskende om slike tema medførte debatt når loven skulle revideres.

I forarbeidene til denne loven og vedtaksdebatten er det imidlertid ikke noen spor av at det ble forsøkt å få gjennomslag for nye og mer "økologiske" prinsipper for åpning av nye områder, eksempelvis gjennom nye vurderingskriterier.³⁹⁸ Det var i det hele tatt lite nytt i den reviderte loven om hvordan den skulle ivareta "miljømessige forhold". Formuleringene knyttet til åpningen av nye leteområder var uendret. KrF, SV, SP som i en rekke andre debatter hadde argumentert for en mer restriktiv oljepolitikk kritiserte heller ikke flertallets beskrivelse av at "høyest mulig verdiskaping" burde være det "overordnede hensynet i ressursforvaltningen" (O.tid 1996/97:57). En sterkere vektlegging av økologiske perspektiver ble altså på ingen måte noen kampsak i denne prosessen, men den nye loven videreførte imidlertid kravet om konsekvensvurderinger som ble innført i 1985.

I flere av de andre sitatene ovenfor kommer det frem at petroleumspolitikken fremdeles blir definert som å handle om et spørsmål om "verdiskaping". Som drøftet i kapittel 6 ble det i etterkant av Brundtlandrapporten et mantra om at "økologi og økonomi" nå skulle betraktes som likeverdige i en eller forstand. Dette var for så vidt også sentralt i debatten i 1994 som ble analysert ovenfor, som en

fremmet forslag om utbygging av mindre omstridte utbygginger. Se oversiktstabellen på side 264. I behandlingen av disse sakene var mindretallet mindre unison i sin motstand. Det de derimot fremdeles var enige om at var at en videre ekspansjon av oljeaktiviteten – de fremmet forslag både om at Stortinget måtte sikres økt innflytelse over utbyggingstakten på sokkelen samt utsettelse av neste konsesjonsutlysning. Innst. S. nr. 251 (1995-1996)

³⁹⁷ Noen år senere fremmet miljøvernorganisasjonen Greenpeace en sak om dette for Sivilombudsmannen. De argumenterte for at kravet til konsekvensutredninger i Petroleumsløyen ikke tilfredsstilte kravene i § 110b (nå §112) i Grunnloven, fordi man ikke tok hensyn til globale konsekvenser av utslipp som ville bli forårsaket av denne aktiviteten. (St.dok. nr. 4 (1999-2000):50). Klagen var altså særlig rettet mot klimagassutslipp. Konklusjonen fra Sivilombudsmannen var at han "ikke [hadde] forutsetninger for å ta standpunkt til holdbarheten av Greenpeaces forutsetning om at det globale miljø i dag allerede på lang sikt er mettet når det gjelder evnen til å absorbere fossilt brensel tilgjengelig og påvist på verdensbasis" (ibid.52). En del av problemstilling her er særlig knyttet til at den opprinnelige formuleringen av §110 b i Grunnloven kan tolkes slik at Stortinget til enhver tid er ansvarlig for at lovgivningen oppfyller kravet i Grunnlovsparagrafen, og at det derfor ikke er rettslig grunnlag for å overprøve de vurderingene som er blitt gjort av Stortinget (For dette og ytterligere diskusjon om denne saken se Fauchald 2007). Et interessant aspekt her er at det ved Grunnlovsrevisjonen 14.mai 2014 ble gjort en liten, men potensiell betydningsfull endring av paragrafen. Mens den opprinnelig var formulert slik at "Statens Myndigheter gve nærmere Bestemmelser" for å oppfylle paragrafen, heter det nå at man "skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger". Den nye formuleringen gir med andre ord sannsynligvis et sterkere grunnlag for å rettslig etterprøve hvorvidt grunnlovsparagrafen faktisk er oppfylt.

³⁹⁸ Mindretallet, SV, SP og KrF viser innledningsvis i Odelstingsproposisjonen til sine felles merknader i innstilling til åpningsdebatten i 1994 (Innst. Nr. 180 fra 1993 til 1994). Der hadde disse partiene formulert et felles ønske om en mer restriktiv oljepolitikk forankret i en slik "økologisk" forståelse. Men denne generelle merknaden blir ikke konkretisert ytterligere, verken i innstillingen eller vedtaksdebatten i Odelstinget.

kritikk av det manglende generasjonsregnskapet. I argumentasjonen fra særlig Høyre og Arbeiderpartiet er det utover 1990-tallet fremdeles slik jeg påpekte i kapittel 5, olje er penger og oljepolitikken dreier seg først og fremst om forvaltningen av en felles formue.

Gunnar Fatland (H): Slik vi ser det, er hovedproblemet med et høyt utvinningstempo nå Stortingets manglende evne til å forvalte på en skikkelig måte en omplassering fra olje til kroner. Det er et spørsmål om budsjettpolitikk, om å ta vare på denne formuen i omplassert form, slik at nye generasjoner kan få ta del i den..."(S.tid.1994/95:2478)

Jens Stoltenberg (AP): Det er forskjell på oljepenger og andre penger, bl.a. fordi oljepengene skyldes at vi taper og reduserer en del av vår nasjonalformue, nemlig den oljen vi har i bakken. Det vi prøver, er å omplassere formuen fra olje i bakken til penger i banken.
(S.tid.1997/98:115, i trontaledebatten ved tiltredelsen til Bondevik I regjeringen)

Disse formuleringene om hva oljepolitikken egentlig handler om er hentet fra perioden 1994 til 1998 og har klare likhetstrekk med de oljepolitiske debattene på 1980-tallet. De reflekterer at det økologiske problemet ikke ser ut til å representere en fare som er stor eller alvorlig nok til at det politiske flertallet (AP, Høyre og FrP) endrer vesentlig på sin legitimerende argumentasjon. Vi kan si at det økologiske problemet ikke blir forflyttet ut av det jeg tidligere har definert som domenet for normal regulering. En delkonklusjon i forhold til analysene av de petroleumspolitiske debattene fra 1994 og frem mot årtusenskiftet er at det i mindre grad ser ut til å gi grunnlag til å forstå hvordan det petroleumspolitikkens økologiske problem utviklet seg. Det er lite i disse debattene som bærer bud om en endringsprosess. Mindretallet fremhever det økologiske som et problem, flertallet avviser ikke at dette er relevant, men mener at politikken er forsvarlig. I den forstand synes heller ikke den økologiske kritikken å være virksom. Den fører tilsynelatende ikke til noen endringer i petroleumspolitikkens målsettinger eller hvordan den blir begrunnet eller regulert.

7.3.3 Det økologiske problemet fører til nye politiske målsettinger

De mest interessante utviklingstrekkene fra denne perioden finner vi ikke i de *petroleumspolitiske* debattene, men i debatter og dokumenter om prinsipper for utformingen av *miljøpolitikken*. Det er i disse vi kan finne trekk ved utviklingen fra 1994 og fremover som kan gi oss en bedre forståelse for hvordan kritikken av manglende økologiske hensyn senere ble virksom i petroleumsfeltet.

Et viktig dokument er Stortingsmeldingen "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling" (St.meld. nr. 58 1996/97). Her finner vi nedfelt prinsipper for en økologisk forsvarlig og "bærekraftig" politikk, som er relevant for å utforske ekvivalensprinsippene for en antroposentrisk-økologisk orden. Meldingen fikk dessuten konsekvenser for petroleumspolitikkens miljødimensjon ved at det økologiske naturobjektet ytterligere ble definert som et uløst problem for petroleumaktivitet.

Meldingen var Miljøverndepartementets oppfølging av regjeringens langtidsprogram for perioden 1998-2001, som hadde blitt behandlet av Stortinget tidligere samme år (St.meld. nr. 4 1996/97). Formålet var å "tydeliggjøre og utdype Langtidsprogrammets økologiske perspektiv" (St.meld. nr. 58 (1996/97):9). I langtidsprogrammet hadde Regjeringen slått fast at tre perspektiver var sentrale – velferdsperspektivet, det økologiske perspektivet og generasjonsperspektivet. Disse tre perspektivene hang sammen: "Mange miljøverdier har direkte betydning for menneskenes velferd, og ett sentralt vilkår for framtidige generasjoners velferd er nettopp at forbruk og produksjon må skje innenfor de rammene som naturgrunlaget setter" (ibid.). Det overordnede målet var således å utforme en politikk for de neste fire årene som var i tråd med den neste 10 år gamle Brundtlandrapportens mål om en bærekraftig utvikling (ibid.:10).

Alle mennesker og folkeslag har et felles "økologisk rom" på deling i form av globale fellesressurser som atmosfæren, verdenshavene og det biologiske mangfoldet. Gjennom forurensning og annen virksomhet belaster menneskene disse fellesressursene, dvs. opptar deler av dette økologiske rommet. [...]Det biologiske mangfoldet er et grunnlag for menneskenes eksistens. Mangfoldet er et potensiale for å dekke grunnleggende menneskelige behov som mat, luft, medisiner og vern mot kulde og varme. I tillegg dekker det biologiske mangfoldet mange sekundære menneskelige behov knyttet til produksjon av varer og tjenester, utdanning, arbeid, opplevelse, estetikk og avkobling. Biologisk mangfold spiller også en avgjørende rolle for livsbærende prosesser og kretsløp i naturen, som f.eks. rensing av vann og

luft, jorddannelse, omsetning av nitrogen og karbon, og for miljøets toleranse overfor belastninger i form av f.eks. langsiktige klimaendringer. Disse funksjonene er grunnleggende for verdiskapningen i samfunnet. St.meld. nr. 58 (1996/97):9-10.

Jeg har foreslått at det verdifulle i den antroposentriske økologiske verdiverdenen er at en menneskelig aktivitet kan vedvare over tid uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens. De overordnede målsettingene i denne meldingen ser ut til å passe svært godt inn i en slik forståelse.

Meldingens overordnede begrunnelse på hvorfor "det økologiske" er verdifullt og viktig gir et styrket empirisk grunnlag for mine forslag til hvordan en slik orden kan spesifiseres. I den teoretiske diskusjonen i kapittel 6 påpekte jeg at en potensiell svakhet ved denne verdiordenen er at det er vanskelig å fremskaffe bevis for at en menneskelig handling definitivt er enten i samsvar eller bryter med dette prinsippet. Her har Stortingsmeldingen en interessant diskusjon om hvilke prinsipper som bør legges til grunn når man fastsetter miljøpolitiske målsettinger, og som er relevant for å belyse hvordan man så for seg at man kunne sikre målet om en økologisk forsvarlig politikk. For å nå målsettingen beskrevet ovenfor foreslo Regjeringen å etablere to prinsipper for å fastsette "miljøvernpolitiske mål" (ibid.:13) For det første måtte målene settes slik at man ikke overskred "nivåene for kritiske belastninger av økosystemer (naturens tålegrense)"(ibid.). For det andre måtte man "være føre var"(ibid.). Her het det at:

[...] sammenhengene i naturmiljøet og i økonomien er så kompliserte at det i praksis ikke er mulig å ha fullstendig kunnskap om alle virkninger. F.eks. kreves det svært omfattende kunnskap for å fastsette nivåer for hva som er kritiske belastninger av økosystemer. Prinsippet om å være føre var innebærer at dersom det er fare for alvorlig eller uomstøtelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet bli brukt som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak. Mulige skadevirkninger må tillegges betydelig vekt når mål fastsettes (St. meld. nr. 58 (1996-1997):13).

Disse to prinsippene for fastsetting av målsettinger i miljøpolitikken står i et interessant spenningsforhold til hverandre. Det første prinsippet slår fast at man ikke må overskride "naturens tålegrense", det andre prinsippet slår fast at det i praksis er svært vanskelig å identifisere slike tålegrenser. Logikken er at man bør søke å identifisere tålegrensene, samtidig som man er åpen på at vanskelighetene med å gjøre dette ikke skal stå i veien for en politikk som fører til at man unngår alvorlig skade på økosystemer. Likevel er det andre prinsippet modifierende – ved at (de potensielle) *skadenes alvorlighetsgrad* må tas i betraktning. Meldingen forsøker derfor å klargjøre hva som menes med alvorlighetsgrad ved å definere tre "ulike kategorier miljøressurser"(St. meld. nr. 58 (1996-1997):13).

Den første kategorien miljøressurser er de som er "nødvendig for å sikre livsgrunnet for menneskene"(ibid.). Disse er det kritisk å beskytte og det er for disse ressursene at man fremhever relevansen av tålegrenser og en føre-var tilnærming. Samtidig er dette en ganske vid kategori. Det vises for eksempel til at det er "økosystemene" og "jordens kretsløp" som er grunnlaget for biologisk produksjon og at reduksjon i biologisk mangfold, økt konsentrasjon av klimagasser og nedbrytning av ozonlaget er problemer som potensielt kan true slike miljøressurser (ibid.). Problemet er således at det er en rekke menneskelige aktiviteter som potensielt kan bidra til slike problemer.

Den andre kategorien er "miljøkvaliteter som kan gå ugjenkallelig tapt"(ibid.). Dette er ressurser som "ikke [er] nødvendige for at menneskeheten, en befolkning eller det enkelte menneske skal overleve på et rimelig materielt nivå, men er likevel sentrale elementer i menneskenes velferd"(ibid.). Eksempler på slike er kulturlandskap eller uberørt natur.

Den siste typen er "miljøkvaliteter som påvirker velferden"(ibid.:13-14). En reduksjon i slike miljøressurser er reversibel, eksempelvis støy og forurensinger som ikke "hoper seg varig opp i kretsløpet"(ibid.:14).

Denne kategoriseringen kan sies å være et forsøk på å avgrense på hvilke områder man ser for seg en svært restriktiv politikk. Samtidig er både skillene mellom disse kategoriene og når en aktivitet for eksempel kan defineres som definitivt skadelig for "kretsløpet" spørsmål som vanskelig lar seg besvare. Kategoriseringen har ikke en form som operasjonaliserer hvilke miljøødeleggelser som kan

eller ikke kan tillates, men den gir en begrepsavklaring som gjør at et slikt operasjonaliseringsarbeid potensielt sett kan være mulig. Selv om "miljøressurser knyttet til livsgrunnlaget" er en kategori som er vanskelig å definere entydig, må det derfor likevel fremheves som viktig at det ble gjort et forsøk på å differensiere mellom ulike typer miljøressurser. Her vil jeg særlig påpeke at dette samsvarer med den fortolkningen jeg gjorde avslutningsvis i kapittel 6. Der drøftet jeg hvordan det kan ha seg at ulike former natur blir håndtert og gjort relevant i en rekke verdiordener, samtidig som det også ser ut til at det blir etablert en verdiorden for verdien av natur med et generalitetsnivå som gjør at den bør forstås som en verdiorden (se særlig figur 11 på side 252). Det er nettopp dette problemet som denne stortingsmeldingen tar opp. Selve tilnæringsmåten, med å eksplisitt klassifisere miljøressurser i ulike kategorier, og bruke disse for politikktutforming blir i meldingen knyttet tilbake til Brundtlandrapporten fra 1987. I stortingsmeldingen blir det vist til definisjonen av bærekraftig utvikling som "en utvikling som tilfredsstiller dagens generasjoners behov uten at det går på bekostning av framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov"(St. meld. nr. 58 (1996-1997):12). Dette ser ut til å være en ren oversettelse av definisjonen som ble gitt i Brundtlandrapporten (sammenlign med WCED 1987:43). Videre viste meldingen til at Brundtlandrapporten bygget på at menneskelige behov kunne deles inn i "primære", "sosiokulturelle" og sekundære (St. meld. nr. 58 (1996-1997):12). Det er imidlertid viktig å poengtere at denne tilnærmingen kan gjenfinnes i en rekke internasjonale konvensjoner, ikke minst FN konvensjonene som fulgte etter Earth Summit i Rio i 1992. Tilnærmingen er for eksempel nært knyttet til Biodiversitetskonvensjonen, og brukes i den norske tilnærmingen til biologisk mangfold (se for eksempel diskusjonen om målsettinger for biologisk mangfold i St.meld nr. 24 (2000/01):21-31). Et annet eksempel er at den samme differensieringen er viktig i FN prosjektet med Millenium Ecosystem Assessment ((Millennium Ecosystem Assessment 2005:særlig 39-49). Tilnærmingen ser altså ut til å være dypt forankret i en rekke av de internasjonale og FN drevne prosessene i forhold til miljøvern og biodiversitet siden 1980-tallet. Å spore opp alle krysskoblingene mellom de internasjonale og nasjonale prosessene kunne i seg selv vært et interessant prosjekt. I denne sammenheng blir det for omfattende. Men det er *viktig å merke seg* betraktningene rundt verdiens natur for mennesker (og menneskeheten) som ble fremmet i St.meld. nr. 58 (1996/97). Dette var ikke en enkeltstående stortingsmelding fra en (kortlivet) Arbeiderpartiregjering. De kommende analysene vil tvert imot vise hvordan betraktningene kan forstås som del av en utvikling, både i Norge og i andre land, hvor nye måter å verdsette natur på fikk innflytelse og betydning for utforming av prinsipper for reguleringen av menneskelig aktivitet. Mange dimensjoner av det historiske bakteppet for denne utviklingen ble utforsket i forrige kapittel. Den videre analysen i dette og det neste kapittelet vil utforske ulike aspekter ved hvordan denne verdsettingen av natur har blitt konkretisert og videreutviklet siden midten av 1990-tallet, og hvordan den etter hvert har trengt inn i ulike saksfelt.

Som en start skal vi her først gripe med hvilken betydning denne meldingen fikk for norsk petroleumspolitik. I tillegg til å introdusere og konkretisere en rekke miljøpolitiske prinsipper, definerte meldingen nye miljøpolitiske målsettinger på en rekke områder. Den foreslo også *sektorspesifikke miljøpolitiske målsettinger på petroleumsområdet*. Det viktigste bidraget her var at meldingen problematiserte utslippene til sjø fra normal drift. Meldingen definerte et såkalt "nullutslippsmål". Jeg skriver såkalt fordi dette i utgangspunktet ikke var et mål om null fysiske utslipp til havet. Det var et mål om null utslipp av *antatt skadelige stoffer* til havet fra petroleumsproduksjon. *Antatt* ikke-skadelige stoffer skulle fremdeles kunne slippes ut. I begrunnelsen for et slikt mål ble det vist til at man siden 1994 hadde etablert en landsdekkende overvåking av miljøgifter i marine organismer og at man nå var bekymret for de normale utslippene fra petroleumsnæringen.

Undersøkelser har vist at kjemikalier kan gi langtidseffekter ved at særlige sårbare stadier i organismers livssyklus eksponeres for dem. Selv få minutters eksponering for svært lave konsentrasjoner av produsert vann kan i ugunstige tilfeller slå ut hele bestander av enkelte arter. Kunnskapsbehovet, bl.a. for å kunne fastslå omfanget av eventuelle langtidseffekter i Nordsjøen, er betydelig på dette området. Petroleumsvirksomheten har beveget seg nordover de senere år, hvilket innebærer at virksomheten i større grad foregår i miljøfølsomme områder. Miljøet i nordområdene er mer sårbart av flere grunner. (St. meld. nr. 58 (1996-1997):173).

Den mulige faren som var omtalt i konsekvensutredningen fra 1994 ble dermed definert som en konkret trussel, og man foreslo nye miljøpolitiske krav til utslipp fra sektoren som var mer i tråd med de overordnede prinsippene man ønsket å bygge på. Det ble etablert en ny målsetting for utslipp fra petroleumssektoren, Regjeringen ville: "ha som målsetning en hovedregel om ikke å tillate miljøfarlige utslipp av olje og kjemikalier til sjø fra petroleumsvirksomheten (0-utslipp) for nye funn med selvstendige utbyggingsløsninger"(St. meld. nr. 58 (1996-1997):65). Nå var dette i første omgang en ganske forsiktig målsetting. Som det fremgår av sitatet skulle den kun gjelde nye "selvstendige" utbygginger, det vil si at det ikke gjaldt for eksisterende felt eller for nye produksjonshull som ble koblet til eksisterende felt.

Målsetningen er interessant fordi den etablerte en føre-var tilnærming i forhold til de potensielle miljøproblemene på dette området. Som det fremgår fra sitatet ovenfor ble det ansett som mulig at produsert vann kunne ha en negativ økosystemeffekt, en effekt på den biologiske produksjonen og en slik *mulighet* lå bak forslaget om en mer restriktiv regulering av slike utslipp. Produsert vann ble altså kategorisert som en potensiell trussel mot de mest verdifulle miljøressursene, mot den biologiske produksjonen i havet. Målet ble konkretisert i senere meldinger og ble fra 2005 gjort gjeldende for samtlige oljeinstallasjoner på norsk sokkel. (St.meld. nr. 25 (2002-2003):72; St.meld. nr. 12 (2002-2003):32).

Et annet interessant aspekt er at nullutslippsmålet ikke ble debattert når det ble lansert, verken i innstillingen fra komiteen eller i stortingsdebatten som fant sted i mai 1998 (Innst.S.nr.150, S.tid. 2777–2818 i 1997/98). Debatten om Stortingsmelding nr. 58 foregikk istedenfor på et generelt nivå og var for en stor grad preget av enighet om de overordnede miljøpolitiske målene. Alle partiene sluttet seg for eksempel til utsagnet: "Produksjon, transport og forbruk av varer og tjenester må tilpasses økologiske rammer, mennesket må ikke sette seg ut over de grensene naturen setter" (Innst.S.nr.150 (1997-1998):4). Alle partiene unntatt Fremskrittspartiet mente også at "vi skal høste av det naturen gir på en måte som gjør at vi etterlater oss et livsmiljø i minst like bra stand som vi overtok det"(ibid.), mens Fremskrittspartiet gikk inn for en målsetning om "å etterlate oss et livsmiljø i tilnærmet lik stand som vi overtok det"(ibid.).³⁹⁹ På den måten kom det til en ganske betydelig endring i reguleringen av petroleumspolitikken uten parlamentarisk debatt. Hvordan kan dette forstås?

For det første synes problemet med petroleumsvirksomhetens utslipp til havet å kunne anerkjennes uten at dette nødvendigvis ville medføre en radikal omlegging av norsk petroleumspolitik. Der klimagassutslippene logisk sett kunne brukes for å legitimere en nedlegging av norsk petroleumsnæring, var den logiske konsekvensen av slike problemer "bare" en strengere regulering av problemet. Dessuten ble det antydning i stortingsmeldingen (se sitatet over) at problemet var særlig stort i økologisk sårbare områder i nord. Både utslippene av klimagasser og utslipp av produsert vann ble definert som å være en fare for det økologiske systemet, men det økologiske objektet de berørte var definert ulikt. I klimapolitikken var økologien global. For produsert vann var den betydelig mer lokal, der angikk den særlig reproduksjonen av fiskebestander i havområdene utenfor Norge.

Et annet poeng er at den parlamentariske bakgrunnen for debatten var noe spesiell. Meldingen var lagt frem av Arbeiderpartiregjeringen i juli 1997. Etter stortingsvalget høsten 1997 gikk Arbeiderpartiregjeringen av. Dette var foranledningen for at en relativt svak koalisjon bestående av KrF, SP og Venstre dannet regjering (Bondevik I).⁴⁰⁰ Alle de nye regjeringspartiene hadde i årene før, sammen med SV, stått sammen om en kritikk av hvordan miljøproblemene knyttet til petroleumsnæringen ble håndtert. Selv om Stortingsmelding 58 var blitt lagt frem av

³⁹⁹ Det var selvsagt uenighet om en del mer konkrete politiske mål og virkemidler. For eksempel er det i den omfattende stortingsdebatten ulike syn på om økt utvinning av olje og gass, samt bygging av gasskraftverk, faktisk ville redusere de globale CO₂-utslippene. Men argumentene og posisjonene er for en stor grad tilsvarende de som er analysert tidligere i kapittelet.

⁴⁰⁰ Til sammen hadde disse partiene kun 42 av 165 stortingsrepresentanter.

Arbeiderpartiregjeringen var det den nye og parlamentarisk sett svake koalisjonsregjeringen som, ved å ikke aktivt trekke den tilbake, fremmet den for Stortinget. Dermed var det et bredt parlamentarisk flertall som hadde vært involvert i produksjonen og fremleggelsen av denne meldingen.

At petroleumsvirksomheten kunne skade sårbare økologiske systemer i havet ble imidlertid et sentralt punkt i den nye regjeringens politikk. I tiltredelseserklæringen til Bondevik I regjeringen ble det slått fast at man ønsket en mer restriktiv petroleumpolitikk "i økologisk utsatte områder", samt at man ville legge opp til en jevn olje og gassproduksjon men "på et lavere nivå" (S.tid.1997/98:37). Disse formuleringene ble kritisert av Høyre, FrP og Arbeiderpartiet. Ett av de sentrale spørsmålene opposisjonen ønsket avklaring på, var hva det ville bety at man ikke lenger skulle tildele lete- eller utvinningskonsesjoner i økologisk utsatte områder: "Hva er ikke et økologisk utsatt område?"⁴⁰¹. Utfordringen til Regjeringen gikk altså ikke på at man var uenige i denne politiske målsettingen, men på at man skulle definere og avgrense hva man mente med dette begrepet.⁴⁰² Hvordan kunne man definere noen områder som mer sårbare enn andre? Hvilke områder var det som var sårbare og som ville få en mer restriktiv politikk? Disse spørsmålene mente opposisjonen at det var viktig å få avklart slik at implikasjonene av en slik økologisk forsiktig kom tydelig frem. Problemet var at Regjeringen sendte "høyst uklare signaler i dette helt vitale spørsmålet for nasjonen" (S.tid. 1997/98:95).⁴⁰³ Svaret fra Statsråd Marit Arnstad (SP) var at regjeringen vil legge opp til en revurdering av politikken på området:

vil gå igjennom og se på hvorledes man kan få en mer langsiktig ressursforvaltning, og vi har sagt at vi vil særlig se på økologisk sårbare og utsatte områder. Hva vi legger i det begrepet, vil også være gjenstand for en vurdering fra Regjeringens side i sammenheng med en bred gjennomgang av oljepolitikken. [...] Men det er ingen tvil om at dess lenger nord man kommer i dette landet, dess mer sårbare blir også en del av områdene i forhold til bl.a. miljøet [...] (S.tid. 1997/98:226)

Fordi dette var en mindretallsregjering var handlingsrommet for en radikal omlegging av petroleumpolitikken begrenset, regjeringen var avhengig av støtte fra enkelte av opposisjonspartiene for å få flertall for sine forslag. Heller enn en konkret avklaring på spørsmålene om økologisk sårbare områder førte Bondevik I regjeringen en mer saktegående petroleumpolitikk. Fra 1997 og frem til regjeringen gikk av i 2000 ble det heller aldri gitt noen helt klar definisjon på hvilke områder som var sårbare økologisk sett. Men Bondevik I regjeringen brukte regelmessig økologiske hensyn og langtidsvirkninger som en *del* av sine begrunnelser for en slik politikk. Regjeringen gikk for eksempel ikke inn for å åpne opp området i Skagerrak, men den ble sendt på en ekstra utredning etter åpningsdebatten i 1994. Disse tilleggsutredningene skulle svare på en del usikkerhetsmomenter som behandlingen i 1994 hadde avdekket. De nye utredningene hadde ikke identifisert noen nye problemer som talte mot å åpne området, miljørisikoene ble omtalt som "små eller ingen" (St. meld. nr. 46 (1997-1998):49). Regjeringen bygget sin konklusjon på at utredningene ikke hadde omfattet "langtidseffekter av eventuelle driftsutslipp" og at man "etter en samlet vurdering i forhold til miljø- og fiskerihensyn, samt aktivitetsnivået i sektoren" ikke fant "grunnlag for å tildele utvinningstillatelser i Skagerrak"(ibid.).

Regjeringen valgte også å vente med nye konsesjonstildelinger i Barentshavet og i en del andre områder nord og vest i Norskehavet. I Nordsjøen la man opp til et mindre antall konsesjonstildelinger i

⁴⁰¹ Spørsmål fra Bent Hegna (AP), S.tid. 1997-1998:226.

⁴⁰² Se for eksempel innlegg fra Jan Tore Sanner (H), S.tid. 1997-1998:328; Øyvind Korsberg (FrP) S.tid. 1997-1998:155; Oddbjørg Ausdal Starrfelt (AP) S.tid. 1997-1998:105

⁴⁰³ Sitatet i hovedteksten er fra frontaledebatten og hentet fra følgende innlegg fra Ivar Kristiansen (H) : "[...] Den nye regjeringen sier: «Det tildeles ikke nye lete- og utvinningskonsesjoner i økologisk utsatte områder.» I denne forbindelse er det svært mange samfunn i Norge og viktige kapital- og kunnskapsinteresser som i spenning venter på en nærmere definisjon fra Regjeringen på hva som er økologisk utsatte områder. Betyr dette eksempelvis stans i virksomheten i deler av Norskehavet og i Barentshavet? Hvis Regjeringen følger dette resonnementet, vil det bety stans i enhver planlagt lete- og utvinningsaktivitet i disse områdene – eller hva? Dette må Regjeringen snarest avklare. Etter Høyres oppfatning utsteder Regjeringen et par høyst uklare signaler i dette helt vitale spørsmålet for nasjonen". (S.tid. 1997-1998:95)

1999. I tillegg lot man være å følge opp konsekvensutredning av områder i Barentshavet som var påbegynt før 1997. Denne typen utsettelse og (ikke-)avgjørelser ble i liten grad begrunnet i parlamentarisk debatt, men synes som en realisering av den politikken om et lavere utvinningstempo som regjeringen hadde varslet ved tiltredelse og som den gang var blitt begrunnet med miljøargumenter.⁴⁰⁴ Bondevik I regjeringen valgte også å stille kabinettsspørsmål og gå av på spørsmålet om utbygging av gasskraftverk våren 2001.⁴⁰⁵

7.3.4 Moratorium i 2001

I slutten av august 2001 bestemte den sittende Arbeiderpartiregjeringen å stoppe to planlagte leteboringer rett sydvest for Lofoten. Området hvor leteboringene skulle gjøres lå i blokken Nordland VI som Stortinget åpnet i 1994. I 1994 var det blitt definert en rekke betingelser som begrenset når og hvor mange leteboringer som kunne gjøres i dette området og den planlagte leteboringen tilfredsstilte alle disse begrensningene. Pressemeldingen fra Miljøverndepartementet ga kun en kort begrunnelse på hvorfor man nå likevel valgte å stoppe leteboring i området:

- Vi har fått ny kunnskap om konsekvensene av petroleumsvirksomhet i slike miljøfølsomme områder. Ny forskning viser at kjemikalieutslipp kan true gyte- og oppvekstmulighetene for fisk og sjøfugl, sier [Miljøvernminister] Siri Bjerke. (Regjeringen Stoltenberg I 2001)

Denne hendelsen skulle bli starten på en lang rekke nye utredninger om miljøkonsekvensene ved petroleumsaktivitet som blir diskutert i neste kapittel. Sett i sammenheng med utviklingen siden 1994 kan dette betraktes som et foreløpig sluttunkt for at "det økologiske" var et *potensielt* problem. Med referanse til "ny kunnskap" ble dette definitivt nå definert som et *reelt* problem. Hva var innholdet i denne nye kunnskapen og hvorfor var den plutselig stor og viktig nok – og sann nok, til at man stoppet planlagte leteaktiviteter i områder som allerede var åpnet?

En mulig tolkning er at saken hadde havnet på Miljøverndepartementets bord fordi to miljøorganisasjoner, Bellona samt Natur og Ungdom, hadde påklaget SFTs utslippstillatelser for flere planlagte leteboringer høsten 2001.⁴⁰⁶ Behandlingen av disse klagen ble behørig omtalt i massemedia og var et tema i den pågående stortingsvalgkampen.⁴⁰⁷ Det gjorde ikke saken bedre at den ene av leteboringene som ble stoppet var planlagt å starte 10. september, på dagen for stortingsvalget høsten 2001. Det er rimelig å anta at alt dette kan ha påvirket beslutningen om å stoppe akkurat denne leteboringen på akkurat dette tidspunktet.

⁴⁰⁴ Se særlig (St. meld. nr. 46 (1997-1998)) og tilhørende innstilling (Innst. S. nr. 211 (1998/99)). Her kan det føyes til at denne politikken sannsynligvis ble enklere å gjennomføre fordi perioden var preget av lavere oljepris og redusert etterspørsel fra oljeselskapene om å få bygge ut nye felt i perioden 1997-1999 (Se S.tid.1998/99:3834). Dette ser ut til å ha gjort det enklere for opposisjonen å akseptere denne politikken, eksempelvis når opposisjonens støttet Regjeringen forslag i budsjettet for 1998 om å forskyve alle investeringer på sokkelen i ett år (se eksempelvis S.tid.1997/98:3389).

⁴⁰⁵ Denne saken er omfattende og delvis på siden av de hovedlinjene jeg forfølger i dette kapitlet. Konflikten omhandlet bygging av landbaserte gasskraftverk for elektrisitetsproduksjon. Et flertall på Stortinget mente at dette ville erstatte kullbaserte kraftverk i Europa og dermed også være et klimatiltak. Regjeringen mente imidlertid at dette var en politisk vurdering som manglet et faglig grunnlag (S.tid.1999/00:2462). Det som særlig er interessant er at konflikt også handlet om CO₂ var å regne som "forurensning". Fordi man endte opp med å være enig om at det var forurensning så måtte SFT konsesjonsbehandle søknaden om bygging av gasskraftverk og den tillatelse ville ikke SFT gi. Dermed måtte man eventuelt overkjøre SFT fra departementshold, men dette ville kreve en endring av miljølovgivningen. Regjeringen fremmet forslag om at Stortinget forutsatte at man ikke ville gjøre en slik lovendring, men fikk ikke flertall i Stortinget for det. Dette forslaget ble fremmet som et kabinettsspørsmål og dermed gikk Regjeringen Bondevik I av (Se Innst. S. nr 123 1999/00 og S.tid.1999/00:2462-2479).

⁴⁰⁶ Dette gjaldt også flere borer nord for Lofoten, i området nærmere Snøhvit feltet som ble åpnet for leting i 1988. Disse leteboringene ble ikke stoppet av departementet. (Miljøverndepartementet 2001; SFT 2001b, c).

⁴⁰⁷ En gjennomgang av avisoppslag for sommeren og høsten 2001 viser at saken ble dekket daglig i de største avisene i Norge i august 2001 frem til regjeringens beslutning om utsettelse, se eksempelvis nyhetsoppslag til Ellingsen og Jakobsen (2001); Jakobsen (2001); Rapp (2001); Taarnesvik (2001).

Henvisningen til "ny kunnskap" som Miljøverndepartementet brukte som begrunnelse hadde imidlertid et konkret innhold. Etter debatten i 1994 hadde det blitt startet opp en rekke forskningsprosjektet på mulige langtidsvirkninger av produsert vann. Ett av disse prosjektene var en eksperimentell studie ved Havforskningsinstituttet hvor man tilsatte svake konsentrasjoner av kjemiske stoffer som finnes i produsert vann, slik at man etterlignet forholdene (konsentrasjonene) som man antok fantes i havet på grunn av norsk oljeproduksjon.⁴⁰⁸ Målet var å finne ut om produsert vann kunne påvirke torskens reproduksjonsevne. I sluttrapporten fra dette prosjektet var konklusjonen at man fant en klar effekt – "it may severely influence their reproductive potential" (Meier et al. 2002:[Summary]).

De foreløpige resultatene fra prosjektet forelå allerede høsten 2000 og ble omtalt i enkelte norske aviser (Haukli 2000; Teknisk Ukeblad 2000). Våren 2001 sendte Havforskningsinstituttet ut en pressemelding om forskningsfunnene. Her ble det konkludert slik: "Erfaringen fra prosjektet så langt viser at vi vet på langt nær nok om langtidseffekter av produsert vann. Med referansen til "føre var"-prinsippet vil Havforskningsinstituttet anbefale at alt produsert vann må være rensset for miljøskadelige forbindelser før det slippes ut i havet"(Havforskningsinstituttet 2001). Det nye ved forskningsfunnet til forskerne ved Havforskningsinstituttet var først og fremst at også torsk kunne bli påvirket på denne måte, at en rekke andre fiskeslag kunne påvirkes var kjent fra før (se diskusjon i Lye 2000).

I starten av august 2001, noen uker før moratoriet, hadde SFT sendt et lengre bekymringsbrev til Miljøverndepartementet. Her redegjorde de for sin bekymring ovenfor leteboringene. Selv om SFT hadde gitt utslippstillatelser til disse, var dette gjort ut i fra at Stortinget faktisk hadde åpnet områdene for slik aktivitet. Etter SFTs meningen var det imidlertid slik at det kunne "være uforsvarlig å utvide petroleumsvirksomheten i Barentshavet uten at konsekvensene av de samlede aktivitetene er tilstrekkelig utredet" (SFT 2001d). Ikke minst ble det vist til resultatene fra det forskningsprosjektet ved Havforskningsinstituttet som jeg beskrev ovenfor. Premisset for denne vurderingen ble i brevet fra SFT oppsummert slik:

Petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø er totalt sett meget store og spres over store områder med havstrømmene. Typisk finner man i dag rester av vektstoffene fra borevæskeutslipp i Nordsjøen helt inne i Oslofjorden. Fokus på mulige skadevirkninger av utslippene har hittil i betydelig grad vært konsentrert om de umiddelbare akutte effektene som er lette å påvise. Det har vært langt vanskeligere å overvåke langtidseffekter i økosystemene. I en test med en komponent i det produserte vannet, alkylfenoler, har imidlertid Havforskningsinstituttet påvist effekter på utviklingen av rogn (gonadeutviklingen) hos torsk, selv ved de laveste konsentrasjonene som ble testet. Hvis disse resultatene kan overføres på naturlige bestander og andre arter, kan effektene for økosystemene bli store. Dette vil først merkes ved en betydelig nedgang i fiskebestandene. Store utslipp av denne typen stoffer kan derfor få negative effekter på de marine økosystemene, som er ment å bli Norges viktigste næringsgrunnlag når oljealderen tar slutt.

[...]

SFT ønsker at Stortinget skal kunne fatte vedtak med utgangspunkt i en reell framstilling av hvilke konsekvenser en utbygging i Barentshavet vil medføre og spesielt hvilken usikkerhet som eksisterer med hensyn til naturressursenes sårbarhet både for operasjonelle utslipp og akutt forurensning. SFT ser derfor behovet for at det gjennomføres en helhetlig konsekvensutredning av hva de forskjellige menneskelige aktivitetene kan bety for de sårbare økosystemene i Barentshavet. (SFT 2001d)

SFT argumenterte altså for at forskningsfunnet til Havforskningsinstituttet burde føre til en mer helhetlig og omfattende konsekvensutredning slik at man kunne få avdekket mulige økosystemeffekter av petroleumsakiviteten, her hadde man jo indikasjoner på en negativ effekt på reproduksjonen av torsk som var en viktig del av Norges næringsgrunnlag.

⁴⁰⁸ I forordet til sluttrapporten fra prosjektet fremkommer det at Olje- og energidepartementet i etterkant av åpningsdebatten i 1994 tok initiativ til å få laget en kunnskapsstatus om virkningene av produsert vann. Prosjektet ved HI ble etablert som en forlengelse av dette arbeidet og initiativet kom fra HI. Prosjektet ble finansiert med støtte fra Oljeindustriens Landsforening og Norges Forskningsråd (Meier et al. 2002:[Foreword]).

Hvor nytt dette argumentet var, kan diskuteres. Med unntak av den konkrete henvisningen til prosjektet på Havforskningsinstituttet var dette en argumentasjonsrekke som vi har sett at SFT hadde brukt flere ganger tidligere, også under stortingsbehandlingen i 1994. SFT påpekte også selv at de lenge hadde vært bekymret over utviklingen.⁴⁰⁹ Begrunnelsen til SFT er tydelig forankret i hensynet til økosystemer, og manglende kunnskap om virkningene petroleumsaktiviteten kunne ha på "naturressursene". Argumentet er svært likt det som senere ble brukt av regjeringen for å begrunne vedtaket og ikke minst for å igangsette nye utredninger om virkningene av petroleumsaktivitet. SFT ser altså ut til å ha spilt en betydningsfull rolle, i kraft av å være tilsynsorganisasjonen med ansvar for forurensingsforvaltningen utrykte organisasjonen at reguleringen av aktiviteten kunne være "uforsvarlig". Ikke minst var det relevant at man nå kunne vise til forskningsresultater som antydte mulige "effekter på økosystemene" som var blitt gjort relevant i de overordnede politiske målene som ble nedfelt for en mer bærekraftig politikk på 1990-tallet.

Argumentasjonen fra SFT hvilte også på et viktig premiss. Forskningsprosjekt på Havforskningsinstituttet var et laboratorieforsøk. Torsk som ble eksponert for relevante kjemiske stoffer reproduiserte seg dårligere sammenlignet med en kontrollgruppe. At dette var et viktig funn var således avhengig av å "kunne overføres" som det het i brevet fra SFT, til forholdene utenfor laboratoriet til havforskerne. Hvorvidt det faktisk "kan overføres" var omdiskutert den gang og er det fremdeles i dag.⁴¹⁰ Når dette funnet ble koblet til "effekter på økosystemet" ser det ut til å være fordi det relevante naturobjektet som politikken og SFT forholdt seg til nettopp var økosystemet. Problemet var jo ikke at petroleumsnæringen påvirket torsk, men at man kanskje kunne få en økosystemeffekt – og således svekke "Norges viktigste næringsgrunnlag når oljealderen tar slutt" (jf. sitat over).

At relevansen av laboratorieforsøket ble fortolket på akkurat denne måten av SFT i 2001 var ikke på noen måte tilfeldig. Forskningen som ble gjort var innrettet mot å finne slike effekter fordi Stortinget og Regjeringen fem år tidligere hadde uttrykt at dette var relevant og viktig for den politikken man ønsket å føre. Og SFT forholdt seg til sitt oppdrag som tilsynsorgan ved å forankre sin vurdering i de politiske målsetningene som vi har sett var nedfelt i stortingsmeldinger fra midten av 1990-tallet og senere.

Dette viser etter mitt syn et interessant aspekt ved det å gjøre økosystemer til politikkenes naturobjekt. Med referanse til Dewey (1927) har jeg tidligere diskutert at vi kanskje kan forstå det å gjøre et spørsmål til et politisk spørsmål, som et arbeid for å vise hvordan det berører flere enn de som er direkte involvert. Å gjøre miljøpolitikken til et spørsmål om effekter på økosystemer kan i et slikt perspektiv forstås som å definere et kriterium for hvilke skader på naturen som kollektivet skal bry seg om.

⁴⁰⁹ SFT hadde i juli 2001 konsesjonsbehandlet planlagte utslipp i forbindelse med prøveboringen som Regjeringen valgte å stanse i august. I dette konsesjonsvedtaket viste SFT til at de både under høringen av konsekvensutredningen ved åpning av området i 1993 og ved utlysningen av konsesjoner i området hadde frarådet leteboring i området og at de delte "høringsinstansenes bekymring for skader på miljøet i området som følge av en eventuell permanent produksjon av hydrokarboner fra feltet" (SFT 2001a). Når SFT likevel valgte å innvilge konsesjon for leteboring var det fordi Stortinget hadde valgt å åpne opp området i 1994. SFT mente at de manglet hjemmel for å stoppe leteboring siden området var åpnet av Stortinget.

⁴¹⁰ Det er mange forhold som gjør at det er vanskelig å besvare denne problemstillingen. Ved utslipp til havet vil produsert vann bli uttynnet (Lye 2000). Spørsmålet er for det første hvilke konsentrasjoner som faktisk finnes naturlig i havet, disse er så lave at de er vanskelige å måle. Videre er det et spørsmål om hvor lave konsentrasjoner som kan gi en negativ effekt, både på individnivå og på bestandsnivå. Dette er både avhengig av hvilke konsentrasjoner fisken blir utsatt for og eksponeringstiden for fisken, som igjen kan påvirkes av en rekke faktorer. En kompliserende faktor er at man heller ikke har oversikt over hvilke kjemiske komponenter som blir sluppet ut, til dels fordi det blir brukt tilsetningsstoffer under boring som er klassifisert som industrihemmeligheter. Hvilke stoffer som blir sluppet ut er derfor ikke kjent for marinbiologene som forsker på disse problemstillingene. Oljeindustrien og Havforskningsinstituttet er fremdeles uenige om det finnes slike effekter på bestandsnivå (Blanchard et al. 2014). Se også diskusjon i Balk et. al. (2011), Bakke et al. (2013); Sørhus et al. (2015) og hos NFR (2012a).

Dette ble fint illustrert i diskusjonen om ulike kategorier av miljøressurser i Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997). Effekter på økosystemer ble i denne meldingen definert til å *alltid* være et politisk spørsmål fordi menneskets eksistens er avhengig av økosystemer (ibid.:10). Om et oljeutslipp dreper litt torsk er uheldig men likevel ikke et stort problem, så lenge økosystemet fremdeles kan gi oss andre friske torsker. Det er greit med utslipp så lenge det ikke har en uakseptabel effekt, og det som er uakseptabelt er en negativ effekt på økosystemets evne til å levere tjenester til mennesker. Men på samme tid kan vi si at enhver effekt på natur-entiteter blir et potensielt problem. Dette er fordi alle natur-entiteter og en rekke tilstander (pH-verdier, næringssalter, temperatur og så videre) kan ha en innvirkning på økosystemets virkemåte. Svært mange ulike faktorer kan påvirke økosystemet og kan således gjøres relevante som et tema som må undersøkes for sin potensielle økosystemeffekt.

Er situasjon dermed at ethvert utslipp blir et potensielt "kritisk" problem? Svaret er nei, det må finne sted en kvalifiserende test som påviser at et utslipp har en mulig "økosystemeffekt". Og det å avgjøre når en negativ effekt er uakseptabel på denne måten er ikke alltid like enkelt, det ser faktisk ut til å stort sett alltid være svært vanskelig. Derfor kan vi si at økosystemeffekter er en svær åpen kategori og svært mange typer menneskelige handlinger kan ha en potensiell uakseptabel "økosystemeffekt". I eksempelet som jeg viste ovenfor finner det sted en kvalifisering som består av å opprette en forbindelse mellom laboratorieforsøket og kategorien "økosystemeffekt". Denne kvalifiseringen krevde at laboratorieforsøket ble gjort relevant *utenfor* laboratoriet. Denne koblingen ble ikke gjort av havforskerne alene, det var først og fremst SFT som i sitt brev til Miljøverndepartementet viste til at disse forskningsfunnene kunne være relevante for de politiske målsettingene som allerede var etablert. Og det var opp mot disse politiske målsettingene at SFT kunne påpeke at ytterligere leteboringer kunne føre til uforsvarlig situasjon. Miljøverndepartementets begrunnelse for moratoriet hvilte således på den kategorien miljøproblemer som vi kan kalle "økosystemeffekter". Over de siste sidene har vi fulgt den historiske utviklingen av denne kategorien for miljøproblemer og moratoriet er således et godt bevis for at denne kategorien var en vellykket *konstruksjon*. Den var vellykket i den forstand at den hadde en politisk virkning.

Påstår jeg her at virkningen av alkyfenoler på torsk er en (sosial) konstruksjon? Det er verdt å presisere hva jeg mener er konstruert og hva det er som endrer seg historisk. Jeg påstår ikke at de fysiske effektene som produsert vann har på fisk og fiskens reproduksjonsevne endrer seg med laboratorieforsøket til havforskerne. Selv om dette er fenomener som er vanskelig å måle er det ikke disse fenomenene som blir konstruert. Det som derimot blir konstruert er klassifiseringen av disse *prosessene* som "økosystemeffekter". En slik klassifikasjon er både avhengig av at en slik kategori av miljøproblemer er opprettet, og av et forskningsprosjekt som viser fysiske prosesser som kan passe inn i denne kategorien. De menneskelige handlingene som fører til disse fysiske prosessene – "miljøutslippet" – blir dermed også handlinger som kan knyttes til denne kategorien av miljøproblemer (se diskusjonen til Hacking 1999:særlig kap.3; 2002:særlig kap.1). Det er resultatet av denne prosessen som leder til at SFT kan hevde at produsert vann har en potensiell økosystemeffekt. Og dette argumentet ble således brukt av Arbeiderpartiregjeringen for å begrunne et foreløpig forbud mot leteboring i enkelte området høsten 2001.

Forslaget mitt om hvordan vi kan forstå utviklingen av miljøpolitikken dreier seg altså ikke om fenomener i naturen, eller at naturvitenskapen klarer å "avdekke" hvordan disse prosessene "egentlig" er, det dreier seg om kategoriene vi bruker for å gi mening til dem, og det sosiale arbeidet som ligger bak etableringen og vedlikeholdet av disse kategoriene. Ikke minst hvordan noen fenomener kommer til å bli klassifisert som miljøproblemer, og dermed blir til potensielle samfunnsproblemer som kanskje også krever politiske beslutninger. Hva som angår oss er både avhengig av vår persepsjon, utviklingen av instrumenter for å måle hva som skjer og de kategoriene for å gi mening til omgivelsene. I denne sammenheng er de avhengig av det jeg i forrige kapittel omtalte som *environing* (Warde og Sörlin 2009), kategoriseringsprosesser som gjør natur til miljø, og eventuelt miljøproblemer.

Havforskningsinstituttets laboratorieforskning på *om* alkyfenoler påvirker gonaden til torsk, kan i dette perspektivet forstås som en utforskning av fenomener som vil eksistere uavhengig av om de gjorde dette laboratorieforsøket. Havforskerne beskrev således "bare" en effekt som eksisterte, som kan forstås som noe som eksisterte i "naturen". Motivasjonen til å gjøre akkurat dette forsøket, å undersøke

akkurat hvordan disse stoffene påvirker akkurat denne typen fisk var selvsagt ikke tilfeldig. Som dokumentert var det både i 1994 og 1996 uttrykt et *politisk ønske* om økt overvåkning og bedre forståelse for disse prosessene fordi man ikke kunne utelukke at det kanskje fantes en slik effekt. Og torsk var i tillegg en økonomisk viktig fiskeart for norsk fiskerinæring. Alt dette bidro sannsynligvis til at det var mulig å få finansiert et slikt forsøk. At det innskrev seg i en slik sammenheng bidro til at prosjektet også hadde en virkning utover å beskrive de økotoksikologiske fenomenene det utforsket. Arbeidet som ble gjort i laboratoriet, bidro utenfor laboratoriet til å knytte dette fenomenet til en kategori av "økosystemeffekter". Vi kan kanskje si at det på *forhånd* var blitt opprettet en politisk aksept for kategorien av miljøproblemer "økosystemeffekter". Når havforskernes funn ble knyttet til denne kategorien så skiftet de "bare" statusen til de stoffene som ble sluppet ut med produsert vann, statusen endret seg fra "potensielt problem" til "faktisk problem". Prosjektet kunne derfor såpass enkelt og raskt få såpass betydelige politiske konsekvenser.

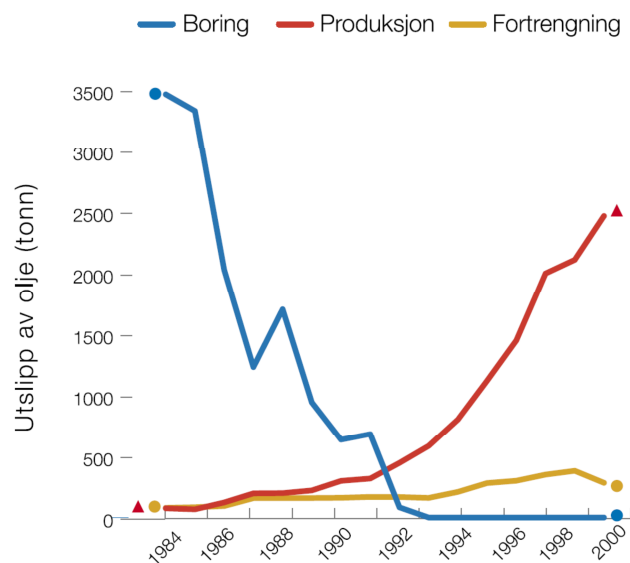
Her er det altså verdt å merke seg en klar forskjell fra de første politiske debattene om miljøproblemer ved petroleum (kap.3) og om røykskadesaken (kap.4). Disse debattene bidro til å etablere den politiske aksepten for at miljøproblemer som var uakseptable for kollektivet faktisk fantes, til å *opprette selve kategorien* "miljøproblem" i tilknytning til petroleumsaktivitet og aluminiumsproduksjon. Den bestemte form for miljøproblemer som "økosystemeffekter" representerer var til forskjell etablert som et potensielt problem, og det var heller snakk om å aktivere den. Dette skjedde ved at forskningsfunnen kunne forstås slik at de knyttet en sterkere forbindelse mellom en bestemt type utslipp til havet – 'produsert vann' – og kategorien 'utslipp med negative økosystemkonsekvenser'. Alkyfenolene kom fra den menneskelige bruken av natur, fra produksjonen av petroleum. Det var denne aktiviteten som med dette forsøket ble knyttet til denne kategorien miljøproblemer. Det å synliggjøre denne forbindelsen for samfunnet ble gjort av både SFT og Havforskningsinstituttet når de sendte ut brev og pressemeldinger. Og denne synliggjøringen passet inn i en politisk definert kategori for uønskede miljøutslipp som i løpet av 1990-tallet hadde fått aksept som uakseptable. Slike konsekvenser av utslipp til havet var allerede definert som uakseptable av et parlamentarisk flertall (jf. nullutslippsmålsetningen).

En slik forståelse av hvorfor det ble et moratorium akkurat i 2001 og hvorfor et forskningsfunn i et laboratorium kunne få en slik betydning, er avhengig av at hendelsene blir historisert og re-fortolket. Den fortolkningen jeg har gjort ovenfor forholder seg ganske strengt til perioden 1994 til 2001 og gjør SFT og Havforskningsinstituttet til sentrale aktører. Denne tolkningen kan også utvides. Det var sannsynligvis ikke uvesentlig at det problemet som SFT og Havforskningsinstituttet satte på dagsorden våren og sommeren 2001 var et velkjent for Regjeringen. Moratoriet kan i dette perspektivet betraktes som en forlengelse heller enn ett brudd med den gjeldende politiske dagsorden. For eksempel hadde Arbeiderpartiregjeringen som innførte moratoriet, i januar 2001 (8 måneder tidligere) varslet at den arbeidet med en å lage en mer helhetlig marin miljøpolitikk. Her het det blant annet at:

Rene og produktive havområder er en forutsetning for en satsing på havets ressurser. Miljøtilpasningen av næringene i marin sektor må sikres og forvaltningen av ressursene må baseres på en helhetlig tilnærming til økosystemene i havet og langs kysten. Regjeringen vil derfor foreta en gjennomgang av dagens politikk med sikte på å utvikle en helhetlig og styrket miljøpolitikk for hav- og kystområdene. (St.meld. nr. 24 (2001-2002):70)

Moratoriet kan dermed også forstås som en del av en varslet gjennomgang for å få på plass en mer "helhetlig" og styrket miljøpolitikk. Denne politiske linjen var veletablert og hadde bred parlamentarisk oppslutning, vi har sett at den ble sterkt vektlagt i St. meld nr. 58 i 1996-1997 som innførte nullutslippsmålet og som ble videreført av Bondevik I regjeringen i årene etterpå. I stortingsmeldingen jeg sitert overfor diskuteres også eksplisitt utslippene til havet fra petroleumssektoren. Meldingen viste blant annet til at det ble sluppet ut stoffer som "kan ha negative biologiske og økologiske effekter." (St.meld. nr. 24 (2001-2002):64). Videre ble det diskutert at dette var et økende problem siden mengden produsert vann ville øke etter hvert som feltene på norsk sokkel ble eldre, illustrert i grafen nedenfor.

Figur 13: Utslipp av olje (i tonn) fra oljeholdig vann i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk sektor i Nordsjøen, etter aktivitet (boring, produksjon og fortrengning). Utvikling fra 1984 til 2000 (Hentet fra St.meld. nr. 24 (2001-2002):65)



I en slik forståelse kan man si at boreforbudet eller i det minste problematiseringen av disse utslippene var en del av en større prosess, og at forskningsresultatene til Havforskningsinstituttet "bare" satte dette problemet på spissen og var en del av en større prosess med å få kontroll på økosystemeffektene av norsk petroleumsaktivitet som Stortinget selv begynte å problematisere i 1994. I så fall kan vi si at også Stortingets behandling av spørsmålet fra 1994 til 2001 var viktig for at det ble et moratorium i 2001.

7.3.5 Moratoriet og økosystemeffektene historie – en kortfattet genealogi

Det er imidlertid verdt å diskutere historien til denne kategorien miljøproblemer, "økosystemeffektene" historie. Som antydnet ovenfor kan bakgrunnen for at det ble innført et moratorium fortolkes på flere måter. Havforskningsinstituttet og SFT ut til å være viktig for å synliggjøre de potensielle økosystemkonsekvensene av produsert vann. Samtidig som de sittende Regjeringene også før disse forskningsfunnene ble kjent, gjorde dette til et spørsmål som man ville følge opp og revurdere. Det er flere spørsmål som kan stilles i denne sammenheng, for eksempel forhistorien til et økologisk natursyn generelt sett eller bakgrunnen for at dette perspektivet ble gjort relevant for i petroleumspolitikken miljødimensjon. En fullverdig begrepsgenealogi vil være omfattende og faller utenfor rammene for avhandlingen. Det som imidlertid er særskilt relevant i lys av den foregående diskusjonen om utviklingen i perioden 1994 til 2001 er *historien til de relevante måleteknikkene for å etablere ett slikt økologisk naturobjekt*. Hvordan måler man en økosystemeffekt?

Som vist i den foregående analysen var det i 2001 slik at økosystemet til bestemte havområder fremstod som store og relevante naturobjekter i stortingsdebattene, og responsen var at disse måtte kartlegges før man kan kunne iverksette petroleumsaktivitet i området. Denne tilnærmingen – å kartlegge et økosystem og operasjonalisere økosystemeffekter – kan sies å være svært forskjellig fra det å lage bedre estimater av sannsynligheten for utslipp som var sentralt ved overgangen til 1980-tallet. Selv om begge tilnærmingene kan forstås som forsøk på å kontrollere at menneskelig bruk av natur er forsvarlig, så gjør de ulike former for ekspertkunnskap relevant. Slik sett kan vi si at miljøvernforvaltningen fikk et endret politisk mandat. På sammen måte som jeg i kapittel 5 påpekte at de matematiske risikomodelle kunne kobles til et politisk prosjekt om å kunne anvende nytte-kostnadsanalyser for en "rasjonell" politikktutforming, kan utviklingen av økosystembasert havforvaltning betraktes som et oppdrag for å utforme en ny kunnskapsplattform for politikktutforming.

Ser vi på utviklingen fra 1994 til 2001 er det flere forhold som taler for en slik tolkning. En viktig endringsprosess i denne sammenheng synes å være etablering av *systemer* for å overvåke tilstanden i

naturen. SFT hadde særlig etter vedtaket i 1994 blitt gitt ansvar for nye overvåkningsoppgaver. Dette ble særlig tydelig i Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997) hvor langsiktig miljøovervåking ble trukket frem som et sentralt arbeidsområde. Miljøverndepartementet ga året etter SFT et "fullt resultatansvar for direktoratsnivåets arbeid med resultatoppfølging, miljødata og miljøovervåking"(SFT 1999a:5).

Med miljøovervåking menes i denne oversikten "systematisk innsamling av miljødata som gjentas regelmessig ved etablerte metoder, samt vurdering og rapportering av disse miljødata for å dokumentere miljøets tilstand og utvikling (trender) over tid og geografisk, i forhold til *antropogen påvirkning (trusselfaktorer)* eller for å følge naturlige endringer. (SFT 1999a:5[*min utheving*])

Slutten av 90-tallet ser altså ut til å være et nøkkellår for SFTs rolle i arbeidet for å etablere en mer helhetlig miljøovervåking. At SFT noen år senere fulgte opp muligheten for at petroleumssektoren hadde en negativ langtidspåvirkning på marine økosystemer, og dermed bidro til moratoriet i 2001, kan forstås i en slik sammenheng.

Nå var imidlertid *ikke* denne typen miljøovervåking et nytt felt for SFT. Det statlige programmet for forurensningsovervåking ble etablert allerede i 1980 og ansvaret var også den gang lagt til SFT (Nøttestad 2002). Bakgrunnen for etableringen av dette programmet var ikke minst Forurensningsloven som tredde i kraft i 1981. Som vi så i kapittel 5 var det i denne loven stilt høye krav til å avdekke forurensning, blant annet ved at det ble innført krav om konsekvensanalyser hvor man skulle spesifisere avvik fra "nåtilstanden". Å vite hva tilstanden "i naturen" egentlig var, ble dermed relevant. I det statlige programmet for forurensningsovervåking ble "forurensningssituasjonen" overvåket ved en lang rekke lokaliteter. Gjennom dette arbeidet med å overvåke tilstanden i naturen ble det også bygget ut måleapparater og teknikker.⁴¹¹

Omfanget av overvåkingen er også synlig i den nasjonale biblioteksdatabase BIBSYS, her finner vi vi nesten 1000 rapporter fra dette programmet.⁴¹² Svært mange av disse har titler som viser at det dreide som *overvåking av tilstanden i et avgrenset område* – eksempelvis Rutineundersøkelse av Vormå, Glåma i Akershus og Nitelva (Aanes et al. 1981) eller Rutineovervåking i Telemarksvassdraget 1983 (Tjomsland et al. 1984). Særlig fra slutten av 1980-tallet dukker det regelmessig opp rapporter med titler som viser til *et større regionalt område eller en naturtype*. Eksempelvis Langtidsovervåking av trofikutviklingen i kystvannet langs Sør-Norge (Rygg 1990) 1000 sjøers undersøkelsen 1986 (Henriksen 1987) og Overvåking av langtransportert forurenset luft og nedbør (NINA 1994).

Jeg har ikke gjort noen omfattende studie av dette materialet. Men det synes rimelig å anta at overvåkingsdataene fra ulike tidspunkt, fra ulike lokasjoner og fra ulike naturtyper (skog, vann, hav, luft, osv.) muliggjør sammenligning over tid og rom. Det krever selvsagt også en forståelse av hva og hvordan tilstanden kan måles og hvordan målinger kan tolkes. Men når dette er etablert er det også viktig at data fra enkeltlokasjoner også kan inngå i en *statistisk representasjon av økosystemtilstanden*. Det siste tiåret er slik statistikk blir offentlig tilgjengelig. www.miljostatus.no gir nå tilgang til både deskriptiv statistikk og statistikk som er knyttet til et politisk mål. For eksempel kan vi finne data på "bestandsutviklingen for Krykkje [en fugleart] som er en indikator på "miljøtilstanden i Barentshavet" (Miljøstatus 2015). Dataene fra naturovervåkingen har også blitt bearbeidet og er en del av grunnlaget for Norsk Naturindeks som ble etablert i 2010 (Certain et al. 2011).

⁴¹¹ Et svært konkret eksempel på hvordan overvåkingen ble bygget ut er flyovervåking for å avdekke forurensning. SFT begynte med dette i 1981. I 1981 var overvåkingen på 86 flytimer, i 1989 var den på 704 timer (Futsäter 1990). I nyere tid har satellitter for en stor grad erstattet bruk av fly. Midlene som ble bevilget til det statlige overvåkningsprogrammet økte også, fra 21 millioner kroner i 1985 til 56 millioner i 1990 (Nøttestad 2002:201)

⁴¹² For å få en oversikt over rapportene fra programmet har jeg brukt publiserte årsrapporter, prosjektkataloger og publiseringsoversikter fra perioden fra 1980 (SFT 1982) til 1998 (Kristjansson 1998; SFT 1998). Programmet pågår fremdeles og i nyere tid finnes det oversikter på internett (Miljødirektoratet 2015a)

Det har selvsagt vært publisert miljøstatistikk tidligere. SSB publiserte statistikker med navnet Miljøstatistikk – naturressurser og forurensing første gang i 1976 og igjen i 1978 ((SSB 1976, 1978). Fra 1982 ble det utgitt en årlig statistikk under tittelen "Naturressurser og miljø". I disse første miljøstatistikkene ble typisk tilgjengelig mengde og forbruk av fysiske ressurser angitt, slik som energibruk, skog, fisk og mineraler. De anga også målte eller estimerte verdier for utslipp av ulike stoffer, eksempelvis svovel. Statistikken var eksplisitt tiltenkt som hjelpemiddel for Miljøverndepartementet som var blitt opprettet noe år tidligere, men var også delvis resultatet av arbeidet med ressursregnskaper som hadde startet på begynnelsen på 1970-tallet men som særlig fikk en formalisert form den offentlige statistikken etter 1978 (SSB 1981:særlig 19-21). I de første statistikkene gis det ikke noe estimat for naturtilstanden, eller tilstanden i ulike økosystemer. Data fra ulike overvåkningsprogrammer blir imidlertid trukket inn slik at man har tidsserier som angir bestandsutviklingen for økonomisk viktige fiskeslag, eller for vannkvalitet i et større geografisk område. Heller enn å måle tilstanden i natur var dette tenkt som et redskap for fornuftig bruk av de fysiske ressursene i naturen som kunne kobles på et ordinære budsjettet (ibid.:180-188).

Først i 1994 blir det etablert miljøindikatorer som eksplisitt er tiltenkt rollen som *indirekte* mål på tilstanden i "miljøet" generelt. Det skjer for øvrig med eksplisitt henvisning til samarbeidet i Norden og et indikatorsett utarbeidet i OECD (SSB 1995:97). I første omgang har denne tilnærmingen en mindre sentral rolle i miljøstatistikken men gradvis mot slutten av 1990-tallet og kanskje særlig fra 2005, er indikatorene mer detaljerte og får en mer fremtredende rolle i statistikken. Betydningen av indikatorer og denne typen statistisk representasjon av naturtilstanden vil bli analysert nærmere i kapittel 9 (del 9.2 på side 384 og del 9.6 på side 430).

Det sentrale i denne sammenheng er at *selve utbyggingen av naturovervåkingen kan forstås som etablering av et nytt måleapparat*. Et måleapparat hvor det er viktig å kunne sammenholde tilstanden på ett tidspunkt i en lokasjon med eventuelle endringer i en rekke andre målepunkter. Slik kan tilnærmingen si noen om økosystemenes relative tilstand, på tvers av tid og rom. Dette måleapparatet bidrar til å gjøre den "store" naturen til et objekt som kan overvåkes. Det er ikke bare *den* elven eller *den* skogen som overvåkes, men *alle elvene* i Sør-Norge eller tilstanden i *luften og havet* i Norge. Et slikt måleapparat har vi tidligere, i kapittel 6 (6.3.2), støtt på i beskrivelsen av hvordan sur-nedbør ble håndtert på slutten av 1980-tallet (Letell 2006; Olsson 2003). Dette arbeidet medførte slik Asdal(2008) beskriver det en ny representasjon av norsk natur. Særlig på bakgrunn av 1000-sjøers undersøkelsen som jeg viste til ovenfor ble det laget kart som synliggjorde sårbarheten til naturen, til "a new nature-whole" (Asdal 2008:124). Sentralt her var beregning av tålegrensen til naturen, til når den økologiske grensen for sur-nedbør ble overskredet og kunne medføre konsekvenser for natursystemet, for det jeg har omtalt som økosystemeffekter.

Dette historiske oppriset for miljøovervåking generelt, har en klar parallell i *hvordan overvåkingen av utslippene fra norsk petroleumsaktivitet* har endret seg. Det ble gjort en del miljøundersøkelser rundt enkeltinstallasjoner i Nordsjøen helt tilbake til tidlig på 1970-tallet (Alpha Miljørådgivning 2002a:40). I den tidlige perioden dreide dette seg om å analysere virkningene aktiviteten hadde på bunnfauna og kjemiske analyser av sedimentene i nærrområdene til den enkelte installasjon. Fra 1990 stilte SFT krav til mer systematiske og sammenlignbare studier. Det ble etablert en *standard* for hvordan, hvor og når området rundt den enkelte installasjon skulle undersøkes (SFT 1990).⁴¹³ Fra 1995 ble det fra SFTs side vektlagt at man gjennomførte mer regionale studier (Alpha Miljørådgivning 2002a:8; Gray et al. 1999). Det er altså en trend at undersøkelsene går fra å fokusere på forurensing av et punkt (installasjonen) til en region. En annen trend er at disse undersøkelsene endrer seg fra å kartlegge situasjonen på et gitt tidspunkt til å være en del av en mer kontinuerlig overvåking. Samtidig dreide undersøkelsene seg bort fra å primært undersøke havbunnen til å også undersøke konsentrasjonen av forurensing av hele vannsøylen. Fra 1999 ble vannsøyleovervåking og regionale

⁴¹³ Det var også debatter og konflikt rundt kvaliteten på den overvåkingen som Oljeselskapene utførte, og en del studier avdekket at påvirkningen på marint liv rundt oljeplattformene var til dels betydelig større enn del analysene til Oljeselskapene hadde anslått. SFTs krav om standardiserte overvåknings og gjennomføringsrutiner kom sannsynligvis delvis som en respons på dette. For en mer detaljert gjennomgang, se Gray et al. (1999)

effektvurderinger formelt nedfelt i SFTs retningslinjer for enkelte områder (SFT 1999b). Endringen mot en overvåking av hele det marine økosystemet skjer således gradvis og i det samme tidsrommet som MIRA metoden ble videreutviklet.

Prosessene med å bygge ut et overvåkingssystem i havområder skjedde ikke bare i Norge. De ser derimot ut til å være tett sammenvevd med *en rekke internasjonale miljøpolitiske samarbeidsavtaler*. Dette temaet er i utkanten av det jeg har samlet inn datamateriale på, men de mest sentrale koblingene kan oppsummeres kort. I forhold til norsk petroleumpolitikk er OSPAR konvensjonen særlig relevant.⁴¹⁴ Denne konvensjonen har forløpere tilbake til 1970-tallet og er et samarbeid mellom landene i Nord-Europa om blant annet forurensingen av Atlanterhavet.⁴¹⁵ Utslipp av produsert vann fra petroleumsproduksjonen hadde helt siden 1970-tallet vært et tema som opptok flere av landene (for en historikk se Van Leeuwen 2010: særlig kap. 5). Etter hvert ble krav til slike utslipp også nedfelt i disse konvensjonene. Kravene til overvåking av denne typen utslipp, den maksimale utslippsgrensen (konsentrasjonen) for produsert vann, samt definisjonene på miljøskadelige stoffer som SFT opererte med for norsk sokkel, var derfor forankret i OSPAR avtalen (ibid.). Koblingen mot OSPAR er således relevant for å forstå arbeidet med det norske nullutslippsmålet, og det nærmeste man kommer en operasjonalisering av "naturens tålegrense" for produsert vann (OSPAR 2001).

Utviklingen i overvåking av havmiljøet i Norge har en tydelig parallell i dette internasjonale samarbeidet. Målsetninger, begreper og krav som vi kan finne i norske stortingsmeldinger utover 2000-tallet figurerer i internasjonale avtaler fra 1990-tallet. Ved en større revisjon i 1992 fikk også OSPAR konvensjonen et tillegg om miljøovervåking som forpliktet deltakerlandene til å samarbeide på dette feltet. Dette betydde at de norske kravene til petroleumsnæringen kunne forankres i Norges internasjonale forpliktelser. Fra slutten av 1990-tallet brukes også begrepet "økosystemtilnærming" i OSPAR sammenheng. I slutterklæringen fra en ministerkonferanse i Bergen i 1997 heter det blant annet at man erkjenner "ønskeligheten av en økosystemtilnærming hvor målet må være å sikre at tiltakene innen fiskeri- og miljøvernforvaltningen er forenlige med opprettholdelse av økosystemenes karakteristiske struktur og funksjonsmåte, produktivitet og biologiske mangfold" (Ministermøtet om integrering av fiskeri- og miljøspørsmål 1997:2). Formuleringen om at økosystemets egenskaper skal opprettholdes er nesten identisk med målsettingene for den Norske havmiljøpolitikken utover 2000-tallet (eksempelvis St.meld. nr. 12 (2001-2002):5). For å kunne beskrive tilstanden i økosystemet i forhold til slike målsetninger har det også blitt utviklet (siden tidlig på 2000-tallet) det som i OSPAR sammenheng omtales som "Ecological Quality Objectives", som i norsk sammenheng er blitt omtalt som miljøkvalitetsmål (ibid.:25).

Koblingene til OSPAR illustrerer hvordan det internasjonale miljøvernssamarbeidet hadde betydning for den nasjonale politikktutviklingen. OSPAR er også særskilt relevant i denne sammenheng siden konvensjonen handler om samarbeid mellom land med grense til det havområdet hvor norsk petroleumsvirksomhet pågår. Lignende målsettinger om en mer økosystembasert forvaltning av naturressurser og miljøvern finnes også i en lang rekke andre sentrale internasjonale avtaler. Turrell (2004) gjør en lignende analyse av hvordan ideen om en økosystembasert fiskeriforvaltning oppstod og fikk innflytelse. Formuleringer om hensynet til økosystemet kan spores tilbake til rapporter og avtaledokumenter på 1970-tallet, ikke minst Stockholmdeklarasjonen (Sohn 1973). Mange av disse ideene ble fulgt opp i Brundtlandskommisjonen (WCED 1987) og nedfelt i konvensjoner og prosesser som fulgte opp denne. Viktig blant de sistnevnte er Biodiversitetskonvensjonen fra 1993 (CBD) hvor økosystembasert forvaltning ble tatt inn som et hovedprinsipp i 1995 og videreutviklet til et sett med forvaltningsprinsipper i 1998, de såkalte Malawi-prinsippene. Så når det ble foreslått en mer ambisiøs

⁴¹⁴ Forkortelsen står for Convention For The Protection Of The Marine Environment Of The North-East Atlantic.

⁴¹⁵ Utgangspunktet var at erklæringer om samarbeid mellom landene rundt Nordsjøen for å redusere forurensing, varsle hverandre ved ulykker og yte bistand ved behov. Den første avtalen av denne typen ble inngått i 1969 etter et større oljeutslipp fra oljetankeren Torrey Canyon forliste utenfor England i 1967. Dette ble fulgt opp videre i en konvensjon mot dumping av avfall i Oslo (1972) og en konvensjon vedtatt i Paris i 1974. Den sistnevnte omhandlet også regulering av den ekspanderende petroleumsutvinningen fra havområdet. En serie Ministerkonferanser om Nordsjøen har også vært en viktig del av dette utviklingsarbeidet. I 1992 ble de ulike avtalene samlet i en ny konvensjon, OSPAR.

norsk *havmiljøpolitikk* kunne dette forankres og legitimeres også i de eksisterende internasjonale forpliktelsene (St.meld. nr. 12 (2001-2002):særlig kap.2).

Betydningen denne omleggingen fikk for petroleumspolitikken miljødimensjon etter 2001 skal jeg komme inn på i neste kapittel. Det vesentlige for poenget mitt i denne sammenheng er at den trenden og skiftet som jeg observerer i SFTs rolle og posisjon i debatten i siste halvdel av 1990-tallet kan skrives inn i endringsprosesser som kan forfølges mange år tilbake i tid, på tvers av landegrenser, knyttes til ulike typer miljøproblemer og internasjonale konvensjoner. De fremstår som sammenvevde, og de er tunge. Tunge i den forstand at forståelsen av miljøproblemene som ligger i dem ikke bare er nasjonale, eller knyttet til en dominerende statlig etat eller er et politisk prosjekt frontet av et bestemt politisk parti. Forståelsene, begrepene og standardene som etableres og gjør seg gjeldene i de norske parlamentariske debattene er også knyttet til internasjonale standarder for hvordan miljøpåvirkning skal måles, hvor stor påvirkning som er akseptabel og etter hva som er ønskelig miljøtilstand i økosystemer. Denne fremstillingen er viktig fordi den gjør mulig å legge til en dimensjon i hvordan moratoriet i 2001 kan forstås: Når hensynet til økosystemet ble et problem i norsk petroleumspolitikkk så kan det også forstås i lys av at det på andre saksfelt og i andre sammenhenger allerede var etablert begreper og prinsipper som gjorde en slik natur-helhet til et relevant politisk objekt. Disse bidro med både politisk og epistemisk legitimitet til argumentet om at man burde ta sikte på å kontrollere menneskelig påvirkning på "økosystemet" som helhet. Derfor – og dette er viktig for avhandlingens historiske argument – kan disse endringene leses inn i utviklingen som ble kartlagt i kapittel 6. Det var et slikt økologisk naturobjekt som var i ferd med å *trenges inn i norsk petroleumspolitikkk*.

Et lengre historisk perspektiv kan derfor hevdes å være relevant for å fortolke moratoriet. Utviklingen av en *måleteknologi* rettet mot tilstanden i og menneskelig påvirkning på *økosystemer* var mulig fordi det fantes relevant vitenskapelig kunnskap. Sörlin (2013) viser at utviklingen av en miljøvitenskap som er opptatt av å analysere klodens miljøtilstand kan spores tilbake til 1920-tallet. Og med "miljø" menes i denne sammenheng naturens betydning for menneskehetens eksistens. Etableringen og utviklingen av en slik miljøvitenskapelig ekspertise om klodens miljøtilstand blir i denne litteraturen fremhevet som avgjørende for utviklingen i etterkrigstiden.⁴¹⁶ Den la grunnlaget for at målinger og fakta om tilstanden i ulike natursystemer kunne fortolkes som utfordringer for menneskeheten, ideer som vi så også har sin parallell i den parlamentariske begrephistorikken jeg skisserte i kapittel 6. Etableringen av globalt miljøvern og internasjonalt miljøvernssamarbeid på 1970-tallet og gjennomslaget på den politiske dagsorden på 1990-tallet kan således forstås som resultatet av denne historiske utviklingen.

when the environmental becomes established as a unifying paradigmatic understanding of the entire problem catalogue, the diverse genealogies of the issues tended to become obscured; they were all now becoming 'environmental issues' and could be discussed on similar terms and often recommended similar treatment, now also on the governmental level, including the instigation of environmental protection agencies [...]. This is not to diminish the fact that the environment consisted of local and regional issues: pollution of lakes and rivers, public health related to bad sanitation, emissions from factories or coal heated homes, urban issues particular to each city. But even in these cases the statistics could be aggregated and the problems brought into a wider panorama that ultimately could be understood as global, although presenting itself with different speed in different places. (Sörlin 2013:18)

På den måten argumenterer også Sörlin for at ideen om en vitenskap om klodens miljøtilstand, som ga opphav til å måle og kvantifisere klodens miljøtilstand, bidro til å virkeliggjøre "miljøet" (the environment), og dermed også til å gjøre det til et politisk spørsmål.

Denne historiseringen er også ment som en problematisering av det å stille spørsmål om moratoriet mot oljeboring i 2001 primært hadde politiske eller vitenskapelige "årsaker". Årsakskjedene som jeg

⁴¹⁶ Det finnes flere historiske analyser av denne utviklingen, og idéen om at menneskeheten omformer kloden kan spores tilbake til slutten av 1800-tallet og at særlig det internasjonale polaråret i 1957-1958 var viktig for at det utviklet seg et internasjonalt forskningsfellesskap som samarbeidet og koordinerte forskningsinnsatsen (se for eksempel Steffen et al. 2011).

har kartlagt – SFTs påpekning av politisk uansvarlighet, laboratorieforsøket til HI, Stortingets støtte til mer forskning på økosystemeffekter, internasjonale miljøkonvensjoner og samarbeidsavtaler, historien til ideen og vitenskapeliggjøringen til "miljø" begrepet – viser heller hvor problematisk det er å skille skarpt mellom politiske og vitenskapelige "effekter". Historiseringen viser heller nødvendigheten av å se på alle relasjonene mellom dem.

Miljødimensjonen i norsk petroleumspolitikkk endret seg altså betydelig på 1990-tallet. Moratoriet i 2001 kan betraktes som den foreløpige kulminasjonen av en økende kritikk mot den bestående måten å regulere denne miljørisikoen på. Fremveksten av økologi som et relevant forvaltningsobjekt for oljepolitikken var noe nytt. I 1994 representerte dette en fare. En fare som ikke helt lett lot seg inkorporere i det etablerte konsekvensvurderingsregimet fra tidlig på 1980-tallet. At "det økologiske" i så stor grad var blitt etablert som et relevante politisk objekt i miljøpolitikken ved overgangen til 90-tallet gjorde dette vanskelig å overse. Her er også koblingen til hvorfor den økologiske verdiorden ble sentral i kritikken til de som ønsket seg en mindre ekspansiv oljepolitikkk. Dette politiske objektet var en realitet, og fravær av et tydelig forvaltningsobjekt som samsvarte med dette gjorde at man sto ovenfor en ukjent fare, ikke en kontrollerbar risiko.

Et interessant sidepoeng er at den parlamentariske situasjonen i det norske Stortinget ser ut til å ha begrenset betydning for utviklingen over lengre tid. Selv om partiene ser ut til å opprettholde sine hovedposisjoner i petroleumspolitikken og selv om det hele tiden er parlamentarisk flertall for en videre ekspansjon av petroleumsnæringen, så ser det "økologiske problemet" også ut til å gjøre seg gjeldende. Uavhengig av hvilke partier som er i regjeringsposisjon ser prosjektet med å få på plass en mer "økosystembasert" regulering av utslippene fra petroleumsnæringen til havet ut til å skride fremover og gi grunnlag for en strengere regulering. Og dette skjer for en stor grad uten kritikk og uten en eksplisitt debatt, det er heller en stort sett taus enighet om at dette er et riktig prinsipp for politikkkutforming på feltet. Det er for eksempel ikke vesentlig uenighet i de parlamentariske om at utredninger av økosystemeffekter trengs, og det er heller ikke debatter om at en strengere regulering av normale driftsutslipp til sjø er nødvendig. Det er altså ikke politiske kontroverser og kritikk som, på dette tidspunktet, bidrar til å styrke den økologiske dimensjonen ved petroleumspolitikken. Det er heller slik at de fleste regjeringene i perioden fra 1990 til 2001 både bidro til den "økologiske vendingen" i miljøpolitikken samtidig som betydningen dette fikk for petroleumspolitikken i første omgang er mindre tydelig.⁴¹⁷

Hvordan oppfølgingen av moratoriet til en viss grad endret dette, og fikk betydning for både det parlamentariske handlingsrommet og hvilken ekspertkunnskap som ble relevant for å regulere petroleumsnæringen i tiden frem mot i dag, skal jeg drøfte i neste kapittel. Her er hovedtemaet utredningsarbeidet som har pågått siden den gang, basert blant annet på intervjuer med forskere og rådgivere som har vært involvert i dette arbeidet.

⁴¹⁷ Vurderingen bygger på en mange av de dokumentene som inngår som kildegrunnlag for kapittel 7 (se Appendiks I) Oppsummert kan noen av hovedtrekkene som er studert i kapitlet kobles til de ulike regjeringene på denne måten: *Brundtland III regjeringen (1990-1996)* anerkjente "det økologiske" problem i 1994 og satte i gang mer overvåking og forskning på feltet. Gjennomførte 15.konsesjonsrunde i 1994 samt en egen konsesjonsutlysning i Barentshavet i 1996 med ekstra gunstige rammebetingelser for å øke aktiviteten i området. Fremmet forslagene om åpning av Skagerrak og områder nord i Norskehavet (1994). *Jagland I regjeringen (1996-1997)* valgte å utsette 16.konsesjonsrunde og innførte et mål om nullutslipp til sjø fra petroleumsinstallasjoner (St. meld. nr. 58 (1996-1997), men tildelte også blokker for leteaktivitet i Barentshavet. *Bondevik I regjeringen (1997-2001)* erklærte målsetting om lavere utvinningstempo og utredning av "sårbare områder". Fulgte opp økologiske målsettinger og ga SFT mandat til å følge opp langtidsovervåking. Valgte å ikke åpne opp Skagerrak. Generelt færre petroleumspolitiske saker, men gjennomførte 16.konsesjonsrunde i 1999-2000. *Stoltenberg I Regjeringen (2000-2001)* valgte å innføre moratorium i august 2001 og varslet at nye utredninger var påkrevd. Samtidig tillot de nye leteboring i Barentshavet ved Hammerfest og videreførte planleggingen av en utbygging av Snøhvitfeltet.

7.4 Avluttende drøfting

7.4.1 Komparasjon: hvorfor utvikler de to problemene seg så ulikt?

Analysen i dette kapittelet har fulgt utviklingen av to sentrale spørsmål i petroleumspolitikkens miljødimensjon på 1990-tallet: Utslipp av klimagasser og forurensing av marine økosystemer. Selv om begge disse problemene sporadisk er nevnt i debatter helt tilbake til 1970-tallet, var det først på 1990-tallet de ble kontroversielle spørsmål med betydning for utformingen av norsk petroleumspolitikk.

Et hovedspørsmål i kapittelet har vært om petroleumspolitikken måtte legitimeres som økologisk forsvarlig. På dette punktet har de empiriske funnene overordnet sett vært tydelige. Analysen har vist at økologiske hensyn – hensynet til naturen som helhetlig produksjonssystem og menneskelig livsbetingelse – ble et sentralt politisk objekt i petroleumspolitikkens miljødimensjon i denne perioden. De politiske prosessene og debattene kan fortolkes som uttrykk for at den antroposentriske økologisk verdiorden ble gjort relevant. Denne verdiordenen kan betraktes som etablert i den forstand at en legitim petroleumspolitikk måtte basere seg på at utslipp til luft og hav ikke påførte økosystemet uakseptable skader. Generelt sett har analysen av utvikling av petroleumspolitikken på 1990-tallet vist at endringene i feltet er i samsvar med forventningene til hvordan en økologisk verdiorden kunne påvirke de politiske prosessene som jeg spesifiserte på slutten av kapittel 6.

De to miljøproblemene som er analysert i dette kapittelet representerer i den forstand også den samme utfordring for petroleumspolitikken – petroleumspolitikken måtte kunne hevdes å være økologisk forsvarlig for å være legitim, mulige økosystemeffekter måtte være under kontroll. Det er derfor interessant at de to problemfeltene utviklet seg svært ulikt på 1990-tallet. De politiske debattene om klimagassutslipp fra petroleumsnæringen ble i løpet av perioden stabilisert, og siden 1997 har dette problemet (i alle fall frem til 2013) i liten grad vært en del av diskusjonen om en videre ekspansjon av næringen. Problemet ble for en stor grad oppløst fordi det kunne argumenteres for at *økte* klimagassutslipp fra den norske petroleumsnæringen bidro til å løse problemet på globalt nivå. En videre nasjonal ekspansjon av petroleumsnæringen ble derfor ikke definert som et miljøproblem. Selv om utslippene fra *produksjonen av petroleum* (bruk av gasskraft på oljeplattformer) blir problematisert og forsøkt minimert (elektrifisering av plattformer) betydde dette at utslippene fra sluttforbrenningen og samfunnets avhengighet av fossile ressurser for en stor del ble definert ut av de politiske debattene om hvor og hvordan petroleumsvirksomhet på norsk sokkel burde foregå. Utslipp av klimagasser som et problem for videreføring og ekspansjon av norsk petroleumsnæring ble således "løst" gjennom selve problemdefinisjonen. De samlede økologiske konsekvensene av faren for skader på marine økosystemer ble i kontrast et mer kritisk problem i løpet av tiåret. Det interessante er at utslipp til havet fra petroleumsinstallasjoner tidligere for en stor del hadde vært definert som å være under kontroll gjennom standardiserte risikoanalyser (jf. kap.5) Det sentrale i disse risikoanalysene var særlig hvordan særskilt relevante naturentiteter, slik som torsk, kunne bli skadet av et utslipp. Analysen i dette kapittelet har vist at denne problemdefinisjonen fikk redusert gyldighet når det relevante naturobjektet for miljøpolitikken i økende grad ble å beskytte *økosystemet* mot skade. Både strengere regulering (null-utslippsmålet), stadige krav om mer forskning og overvåkning og ikke minst et midlertidig boreforbud i enkelte områder i 2001, viser at dette problemet i økende grad ble definert som ute av kontroll.

Hvorfor utviklet de to sakskompleksene seg ulikt?

En drøfting av hvordan utviklingen av disse to sakskompleksene kan forstås kan med fordel ta utgangspunkt i den teoretiske modellen presentert på slutten av kapittel 4. I modellen ble relasjonene mellom begrepene politisk objekt, forvaltningsobjekt og måleteknologi beskrevet. Modellen brukte disse begrepene som et utgangspunkt for å gripe hva som kjennetegner endringer i miljøpolitiske situasjonsdefinisjoner, særlig hvordan et miljøproblem kan veksle mellom å være *under* kontroll eller *ute av* kontroll i parlamentariske debatter. Det som kjennetegner enighet om at en sak er under kontroll er at aktørene, eller i det minste et flertall av dem, etablerer en overenstemmelse mellom tre størrelser: 1) mellom hvordan natur gjøres politisk relevant, 2) relevante måleteknologier og 3) tilgjengelige og gjennomførbare prinsipper for å regulere problemet. Modellen definerer relasjonen mellom disse tre

størrelsene som dynamisk og kompleks. En endring i én av dem, kan kreve endringer i de andre størrelsene for å stabilisere situasjonen. Begrepene i denne modellen kan brukes i en sammenligning av de to sakene som vi har fulgt utviklingen av i dette kapitlet. En grafisk oppsummering av komparasjonen er i gitt i figur 14 på side 329.

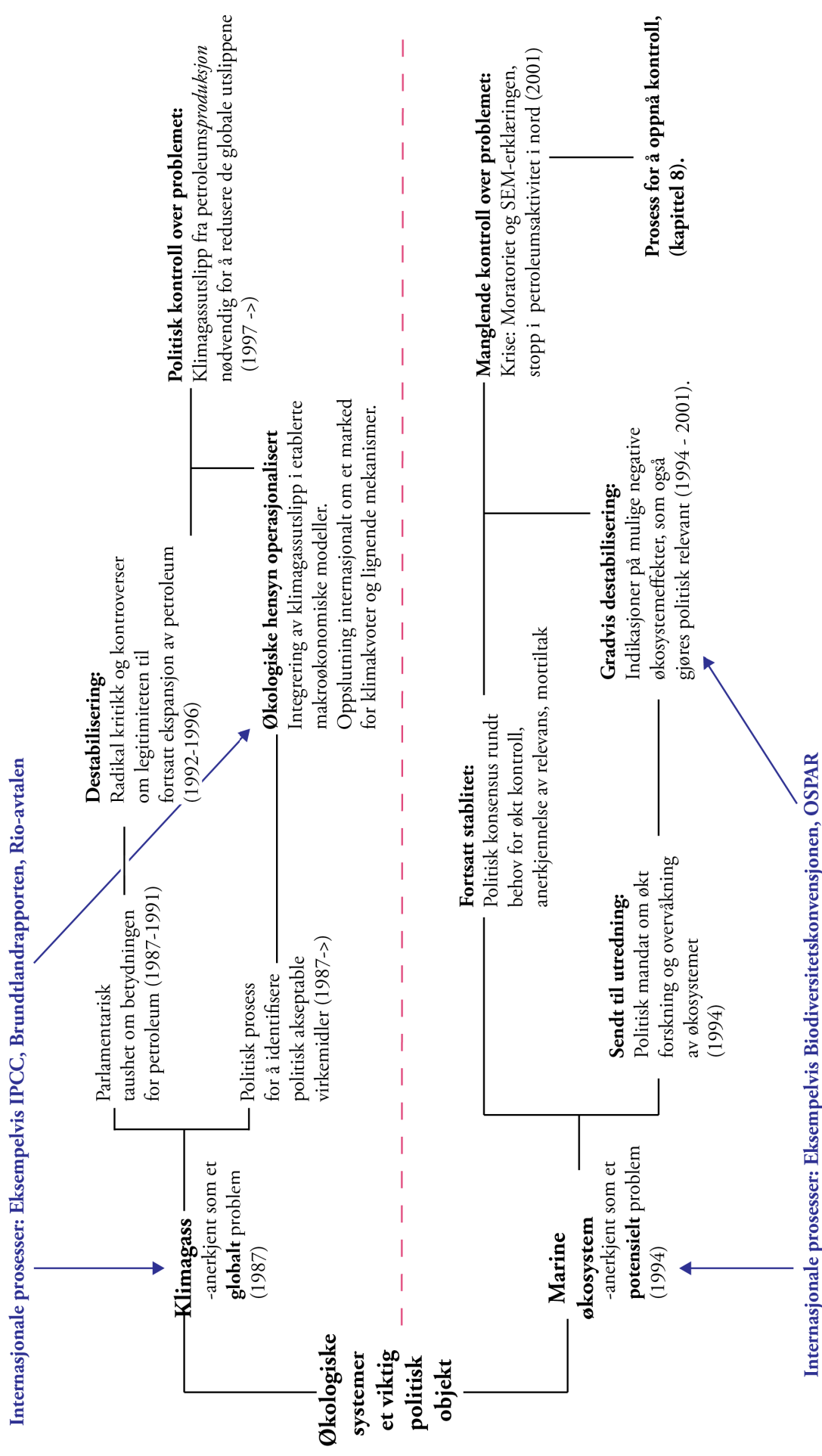
Et startpunkt for en slik komparasjon er hva som kjennetegnet den første problemdefinisjonen og parlamentariske responsen på problemet. De første debattene om klimagasser er kjennetegnet av at problemet blir forstått som et reelt globalt problem av stortingsrepresentantene. Det er ikke tvil om at klimagassutslipp ble forstått som en uakseptabel miljørisiko, utslipp av CO₂ ble definert som et relevant politisk objekt som måtte reguleres for å unngå klimaendringer (skade på natur), som kunne skade mennesker (et antroposentrisk hensyn). Fordi problemet ble forstått som reelt handlet de parlamentariske debattene om klimapolitikk fra starten av, om størrelsen på utslippskutt og valg av virkemidler. Selv om problemet skyldtes fossile energikilder ble det i første omgang i liten grad diskutert i de parlamentariske petroleumsdebattene (1987-1991). Når klimaproblemet ikke blir diskutert kan det forstås som en type taust kompromiss (Boltanski og Thévenot omtaler dette som relativisering, se 2006:339-341). En situasjon hvor inkonsistensen i de mål som blir søkt, ikke blir gjort til et tema av aktørene. En slik situasjon kan vare så lenge aktørene ikke gjør inkonsistensen til et problem. Situasjonen er således ustabil ved at de politiske begrunnelsene er sårbare for en kritikk som påpeker inkonsistensen. Den første parlamentariske responsen i klimasaken virket således *destabiliserende* for petroleums politikken miljødimensjon, det var en manglende overenstemmelse mellom fortsatt produksjon av fossil-energi og en videre ekspansjon av denne aktiviteten i Norge. Dette la grunnlag for en parlamentarisk kritikk mot petroleums politikken legitimitet, særlig i perioden 1992-1997.

De første diskusjonene om petroleums virksomhetens innvirkning på det marine økosystem (1994) er til forskjell fra dette karakterisert av en prinsipiell anerkjennelse av at dette var et *potensielt* alvorlig miljøproblem. Det var derfor parlamentarisk enighet om at det burde settes i gang mer forskning og overvåking for å avklare om det egentlig var et problem. Denne parlamentariske responsen fungerer *stabiliserende*, problemet ble tatt alvorlig og det ble satt i gang prosesser for å produsere ny kunnskap som kunne sørge for at uønskede skader ble unngått. I den forstand var problemet også håndtert, i alle fall i den forstand at det ikke var gjenstand for politiske kontroverser.

En vesentlig forskjell mellom de to sakene synes altså å være hvordan den første problemdefinisjonen påvirket det politiske argumentasjonsrommet. Klimagassutslipp ble definert som noe som burde reduseres, og det var enighet om at det måtte skje betydelige utslippsreduksjoner over tid. Behovet for å redusere utslipp av klimagasser kan imidlertid brukes som et prinsipielt argument mot *all* produksjon av fossil energi, og således være et argument mot en videre ekspansjon av petroleumsnæringen og for en (gradvis) reduksjon av petroleumsutvinning. I noen få innlegg i Stortinget ble dette også eksplisitt gjort til et problem siden "ingen" ville gå inn for en så radikalt endring av norsk petroleums politikk. I kontrast til dette ble behovet for å beskytte det marine økosystemet særlig definert som et potensielt problem i noen "særlig sårbare og verdifulle" områder. Det kunne derfor potensielt løses med strengere regulering, som det kanskje bare var behov for i *enkelte* områder.

Disse forskjellene mellom hvordan de to miljøproblemene ble forstått, er også innvevd i det politiske handlingsrommet for å løse dem. Handlingsrommet for å finne frem til politisk akseptable løsninger for klimautfordringen i petroleums politikken må kunne sies å være ganske snevert. Klimasaken kunne få "alvorlige makroøkonomiske konsekvenser" nettopp fordi den rammet *all* norsk oljeproduksjon like mye. Økologisaken blir fra starten av koblet til "sårbare havområder", et begrep som ikke blir definert i denne perioden og langt ifra operasjonalisert. Begrepet blir brukt for å koble problemet til *noen* enkeltområder som er sårbare og som trenger beskyttelse, primært områder som er særskilt økologiske viktige, slik som gyteområdene ved Lofoten og isfronten. Dette problemet rammer ikke all norsk petroleumsaktivitet og har dermed ikke den samme radikale brodden som klimagassutslipp.

Figur 14: Komparasjon av historiske utviklingstrekk ved klimasaken og marine økosystemer 1988-2001



I begge sakene ble det definert et behov for å utvikle ny relevant ekspertkunnskap som kunne bidra til å gi politikken et bedre kunnskapsgrunnlag. Men her er det flere vesentlige forskjeller. I klimaspørsmålet var dette først og fremst et spørsmål om valg av virkemidler. Selve målingene av CO₂ konsentrasjon og hvor store utslippskutt som ville bli nødvendig ble definert av aktører utenfor Norge, som FNs klimapanel (IPCC). I spørsmålet om marine økosystemer var det behov for å avklare om dette i det hele tatt var et problem, mer forskning og overvåkning var således den viktigste politiske responsen. Dette gjør at prosessene med å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag blir ganske forskjellige. Forskjellene er grafisk oppsummert i figur 14 under.

I klimasaken er denne prosessen orientert mot å identifisere politisk akseptable virkemidler, virkemidler som gir uakseptable konsekvenser på andre områder (slik som å stoppe all utvinning av petroleum) er mindre relevant. Valget av virkemidler blir helt fra starten av koblet mot de makroøkonomiske konsekvensene av klimapolitikken, og kan knyttes til prosesser internt i Finansdepartementet og Regjeringen. Valget av virkemidler er "opplagt" et politisk valg, heller enn et vitenskapelig spørsmål. Den potensielle faren for marine økosystemer kan i kontrast heller forstås som et politisk mandat til miljøvernforvaltningen om å følge opp de marine økosystemene tettere, for å legge til rette for mer forskning og bedre overvåkning. I stedet for makroøkonomiske modeller er det biologi, overvåkning av tilstanden til natur-entiteter og økotoksikologiske laboratoriestudier som står sentralt. Dette er vitenskapelige undersøkelser for å forstå fenomenet, ikke politiske prosesser for å velge virkemidler.

Fra dette utgangspunktet utviklet så de to problemkompleksene seg ulikt. I klimasaken skjer det etter hvert en stabilisering. Utvikling av makroøkonomiske modeller blir brukt for å begrunne at fortsatt norsk fossil energiproduksjon er vesentlig for å redusere de globale utslippene. Posisjonen til denne tilnærmingen ble ytterligere styrket av en rekke forinvesteringsprosesser; de internasjonale klimaforhandlingene og etter hvert internasjonale avtaler la vekt på behovet for kostnadseffektiv politikk og ga grunnlag for å bygge opp et marked for kvotehandel for å oppnå dette. Avtalene medførte også at man lagde konvensjoner for hvordan utslipp skulle beregnes slik at man kunne lage utslippsstatistikk for å dokumentere utviklingen. Disse prosessene styrket dermed også hvordan virkemidler skulle vurderes, klimagassutslipp ble en utslippstype som ikke bare *kunne* måles ved økonomisk aktivitet. Det var slik klimagassutslipp *måtte* måles for at de norske utslippene ble dokumentert i forhold til de internasjonale avtalene. Måleteknikkene for å produsere relevant kunnskap for å etablere en "fornuftig" klimapolitikk ble veletablerte makroøkonomiske modeller. Analysen viste at dette påvirket det parlamentariske argumentasjonsrommet, kritikken fra partiene som argumenterte for lavere petroleumsaktivitet kunne avvises med henvisning til ekspertkunnskap som dokumenterte at dette ville *øke* de globale utslippene. Denne utviklingen kan forstås som en sterk sammenkobling av økologi og økonomi. I klimaspørsmålet ble økologiske hensyn mulig å beregne helt nøyaktig, gjennom hvor store utslipp Norge "faktisk" hadde. Kobling til økonomiske modeller innebar at det ble mulig å *operasjonalisere* økologiske hensyn, slike hensyn kunne måles *gjennom* kostnadseffektivitet. Klimagassutslipp ble, via disse modellene, mulig å beregne med stor presisjon slik at virkemidlenes kostnadseffektivitet kunne beregnes i kroner og øre. Målsettingen om å koble sammen økonomi og økologi var en gammel tanke i norsk miljøpolitikk, og klimagassutslipp er kanskje et av de mest vellykkede eksemplene på en slik kobling. Den er vellykket i den forstand at det er blitt en sterk konvensjon. Selv om de potensielle økologiske effektene av global oppvarming er komplekse og i høy grad kan påvirke mange deler av økosystemet, så er det utslippene av klimagass fra produksjon som blir det sentrale spørsmålet i de petroleumspolitiske debattene. Den anerkjente problemforståelsen i de parlamentariske debattene innebærer at kontroll over disse klimagassutslippene også gir den nødvendige kontroll over de økologiske konsekvensene.

Økt overvåkning og mer forskning bidrar til en ytterligere destabilisering av det potensielle problemet med forurensing av marine økosystemer. Dette er fordi ekspertkunnskapen kan brukes for å definere den gjeldende politikken som potensielt uansvarlig. Her er miljøvernforvaltningen og departementet sentrale aktører ved at de legger frem forslag om en strengere regulering (nullutslippsmålet, moratoriumet). I behandlingen av de marine økosystemkonsekvensene av petroleumsaktivitet er det i denne tidsperioden ikke snakk om en like tydelig sammenveving av økologi og økonomi. En av grunnene til dette synes å være at marine økosystemeffekter (på dette tidspunktet) ikke er operasjonalisert i like stor grad. Relevante økologiske effekter i spørsmålet om utslipp til havet fra

normal drift av plattformene blir definert som alle mulige slags endringer i marine økosystemer. Det er usikkert hvor store de økologiske konsekvensene egentlig er. Det nærmeste man kommer en operasjonalisering er arbeidet med nullutslippsmålet og kravene for tillatt konsentrasjon i produsert vann. Men også en rekke andre økologiske konsekvenser gjøres relevant, nøyaktig hva som er relevant og hvilke virkemidler som kan være aktuelle forblir i denne perioden et mer åpent spørsmål enn i klimasaken. Destabiliseringen av dette spørsmålet kan altså forstås som et resultat av det er usikkert om måleteknologiene er gode nok for å sikre at de politiske målsetningene faktisk blir nådd, samtidig som forskningsresultater kan tas til inntekt for at dette kanskje ikke er tilfelle. Problemet er dermed ikke under kontroll.

At de to problemkompleksene utviklet seg ulikt kan slik delvis forklares med at det for klimagassutslipp var avklart at det var et problem og hva som prinsipielt sett burde gjøres. Problemet hadde en sikrere epistemisk status enn petroleumsutslipp til havet, og dette gjorde det mulig å oppnå stabile relasjoner i hvordan problemet ble målt og forsøkt regulert. Klimagassutslipp var i den forstand det mest modne problem i 2001. En slik utvikling mot en tydeligere operasjonalisering, kan etter hvert potensielt også finne sted når det gjelder utslipp til havet.

7.4.2 Økosystemeffekter som politisk objekt: temporalitet, rom og evne til kontroll

Komparasjonen mellom hvordan de to sakene utviklet seg i denne perioden antyder at relasjonene mellom det politiske objektet, de tilgjengelige måleteknologiene og forvaltningsobjekt er viktig for å forstå hvorfor de utviklet seg så ulikt. Når jeg her vektlegger at utviklingen over tid bør forstås som resultatet av *relasjoner* mellom disse størrelsene betyr det også at jeg mener at det er utilstrekkelig (men ikke uvesentlig) å gripe forskjellene mellom saksfeltene i form av forskjeller i hvor godt problemene var vitenskapelig forstått eller hvor akseptable de politiske konsekvensene av en regulering ble ansett for å være. Det betyr at vi ikke bare kan forstå forskjellene som uttrykk for at klimaspørsmålet ble definert som bedre forstått og mer operasjonalisert enn økologisk belastning på marine økosystemer, men at vi også må spørre oss hvorfor prosessene som bidro til disse forskjellene forløp slik de gjorde. Det jeg da ønsker å problematisere er en forklaringsmodell for å gripe variasjon i politisk håndtering av miljøproblemer som, ofte implisitt, bygger på miljøproblemets "iboende egenskaper" eller hvor godt slike egenskaper er vitenskapelig forstått. Fordi *politisk relevante* miljøproblemer ikke finnes i naturen men oppstår i en sosial fortolkningsprosess, må vi også spørre hva det er ved *prosessen* som bidro til å stabilisere det ene problemet og destabilisere det andre.

En av grunnene til at dette er viktig å diskutere er at det kanskje kan bidra til bedre forståelse av hvordan generelle endringer i *hvordan* natur gjøres politisk relevant på overordnet nivå likevel kan gi opphav til stor variasjon i prosesser for å løse spesifikke miljøproblemer. Det interessante her er jo at begge disse to miljøproblemene blir problemer fordi den helhetlige eller økologiske naturen gjøres relevant. I begge sakene er det overordnede målet å unngå uønskede økosystemeffekter. De er således eksempler på hvordan den overordnede historiske endringsprosessen mot en økologisk verdsetting av natur *trenger inn* i spesifikke saksfelt, i dette tilfelle petroleumsaktivitetenes utslipp til luft og hav. Analysene har gitt eksempler på hvordan hensynet til økosystemeffekter påvirket hvordan politiske beslutninger i petroleumspolitikken ble begrunnet. Et slikt ønske om å regulere menneskelig påvirkning på økosystemet, å få kontroll over økosystemeffekter, kan nå sies å være det overordnede målet for miljøpolitikken. Dette gjelder ikke bare i Norge men også internasjonalt (se eksempelvis Sörlin 2013; Warde og Sörlin 2015). Derfor er det særlig interessant å gripe hvordan dette overordnede naturobjektet ble, på ulike måter, tatt hensyn til i politiske begrunnelser.

Målsettingen om å få kontroll over *økosystemeffekter* kan forstås som betydelig mer kompleks og utfordrende enn å "bare" regulere utslipp fra et punkt gjennom konsesjoner basert på analyser av hva som er teknisk-økonomisk "mulig" eller basert på sannsynligheten for at man kan påvirke en bestemt natur-entitet. Spørsmålet om å kontrollere økosystemeffekter kan forstås som potensielt *kvalitativt* forskjellig fra forståelsen av miljøproblemer som har blitt studert i kapittel 3 til 5 ved at det er en natur-helhet som blir verdsatt. Analysen i kapittel 6 utforsket særlig dette temaet i et historisk perspektiv, mens diskusjonen om økosystemeffektens genealogi i dette kapittelet (del 7.3.5 på side 321) har vist hvordan en slik problemforståelse kan få politiske konsekvenser når den blir gjort relevant i forhold til konkrete miljøproblemer. Særlig den siste dimensjonen vil være sentralt i neste

kapittel. I forlengelsen av den foregående komparasjonen vil jeg derfor gjerne diskutere hva de to casene som er studert i dette kapitlet kan si oss om prosesser for å oppnå kontroll med økosystemeffekter, og diskutere hvordan forståelsen av et økologisk naturobjekt påvirker prosessene for å kontrollere dem.

La oss starte med å slå fast at både debattene om klimagassutslipp og om marine økosystemer handler om å kontrollere hvilke mulige fremtidsnaturer (i havet og luften) som skapes. De er således sterkt fremtidsorienterte. De foregående analysekapitlene har vist at det fra 1950 til 1980 skjer betydelige endringer i natur- og miljøproblemenes *temporale struktur*, ved at debattene og den relevante ekspertisen i økende grad handler om fremtidens natur. I perioden etter 1990 er dette aspektet så dominerende at det er lett å overse, alle aktørene har en slik problemforståelse. Det er like fullt et helt vesentlig aspekt ved hvordan natur er et politisk objekt i de parlamentariske debattene. Analysen i dette kapitlet har vist at ønsket om å kontrollere fremtidens natur i økende grad ble knyttet til natur som helhetlig produksjonssystem. En slik forståelse berører også problemets *romlige struktur* ved at utslipp til hav eller luft fra et punkt (som en bestemt oljeplattform) kan knyttes til tilstanden i økosystemet i fremtiden. Dette er for så vidt tilfelle for problemforståelsen i de parlamentariske debattene om begge miljøspørsmålene som er analysert i dette kapitlet, men det er likevel interessante forskjeller.

Den sentrale størrelsen i debattene om klimagassutslipp er konsentrasjonen av slike gasser i atmosfæren, det er denne størrelsen man ønsker å kontrollere når man diskuterer hvilke virkemidler man skal bruke i klimapolitikken. Denne konsentrasjonen blir forstått som en *global* størrelse, uansett hvor på kloden man slipper ut en klimagass vil det påvirke det objektet man vil kontrollere (klimaet). At problemforståelsen av klimagassutslipp får en så sterk global dimensjon kan synes "naturlig". Klimaet på jorden er jo det som blir påvirket, og det er jo opplagt globalt. Vi kan like fullt spørre hvorfor vi opplever dette som opplagt. En sammenligning med problemforståelsen som ble lagt til grunn i diskusjonen om marine økosystemer gir noen klare antydninger.

Problemet med marine økosystemer blir forstått som et spørsmål om *nasjonal* regulering av hvordan vi skal ta i bruk havområdene på norsk sokkel. Ett av de sentrale spørsmålene har vært konsentrasjonen av olje i vannet som slippes ut i havet fra oljeplattformer under normal drift. Som for klimagasser er det snakk om utslipp fra et punkt. Men for denne typen utslipp er det betydelig større usikkerhet om virkningene. Det å fremskaffe korrekt kunnskap er et nasjonalt anliggende og er en prosess hvor det skjer en (videre) utbygging av måleteknologier og statistikk for å overvåke "økosystemhelsen" (en prosess vi skal forfølge i neste kapittel). Denne produksjonen – eller kunnskapsinnhentingen – skjer nettopp fordi dette er definert som et nasjonalt problem og fordi det er enighet om behov for mer forskning for å "avklare" problemet. Også utslipp av olje til havet kan imidlertid forstås som et globalt problem. Både havet og luften kan (fysisk og økologisk) betraktes som globale størrelser. Når det likevel synes rimelig å forstå utslipp til havet som et lokalt heller enn globalt spørsmål, er det fordi betydningen av utslipp først og fremst er knyttet til hvilke konsekvenser det kan få for det som lever der utslippet skjer. I de politiske debattene var det særlig usikkerheten knyttet til miljøpåvirkning på den biologiske produksjonen og ikke minst fiskebestandene langs norskekysten som ble ansett for å være et potensielt problem. Særlig det å spesifisere hvordan oljen kan påvirke reproduksjonsevnen til torsk langs norskekysten var og er politisk relevant. Dette krever en kunnskapsproduksjon som er mer lokal enn å spesifisere hvordan CO₂ utslipp vil kunne påvirke klimaet på jorden. Det spiller for eksempel en større rolle for hvor det slippes ut olje til havet enn hvor det slippes ut klimagasser til luft, siden oljen påvirker de levende vesener som blir direkte eksponert for oljen.

Denne vurderingen er også knyttet til hva vi antar å kunne vite om økosystemeffekten av utslippene. Den er således knyttet til de vitenskapelige representasjonene av disse fenomenene som er tilgjengelig. At det finnes globale klimamodeller som kan simulere og vise oss hvordan klimaet kan komme til å endre seg i fremtiden, typisk illustrert med grafiske representasjoner av endringer i temperatur over hele kloden, er derfor vesentlig for at det synes "naturlig" å diskutere klimagassutslipp som et globalt problem. Som diskutert i kapittel 5 finnes det simuleringer over hvordan oljeutslipp kan spre seg fra et punkt og disse kan gi anslag for skader på enkelte økologiske entiteter. Men interessant nok finnes det ikke simuleringer eller kart over hva vi kan forvente av endringer i *marine økologiske systemer* ved en

gitt "økologisk påvirkning" som et oljeutslipp. Det skyldes at man ikke har prediksjoner eller simuleringer av påvirkning på et helt økosystem, i alle fall ikke som brukes i de politiske prosessene som er studert her.

De vitenskapelige representasjonene som passer til den politiske problemdefinisjonen og det som blir gjort politisk relevant, gir altså også gyldighet til ulike romlige problemforståelser med ulik epistemisk status. I det ene tilfellet finnes overbevisende vitenskapelige representasjoner som knytter størrelsen man skal kontrollere (forvaltningsobjektet) til en global romlig problemstruktur. I det andre tilfellet finnes ikke slike representasjoner. Her finnes istedenfor målinger av oljekonsentrasjon i vannsøylen på ulike punkter, laboratoriestudier av hvilke påvirkning ulike oljekonsentrasjoner kan få på økonomisk viktige fiskeslag som torsk, simuleringer av hvordan oljen kan spre seg med havstrømmen langs norskekysten og så videre. Disse representasjonene er således både mer lokale og det er mer usikkert hvilke mulige økosystemeffekter disse kan få i fremtiden.

Variasjonen i den romlige strukturen kan forstås som avhengig av hvilke egenskaper ved problemet som oppleves som "naturlig" på bakgrunn av de vitenskapelige representasjonene av problemet, egenskaper som vi opplever som "naturlige" på bakgrunn av det vi gjennom disse representasjonene vet om problemet (ingen erfarer det globale klimaet eller hele det marine økosystemet direkte). Men det er også knyttet til hvordan problemene har blitt politisk definert. Også utslipp av klimagasser kan få økosystemeffekter på spesifikke, og dermed lokale steder. Klimaendringer kan potensielt endre det økologiske produksjonssystemet som er av (også nasjonal og lokal) betydning, det kan skje *gjennom* virkningen slike endringer kan ha for fiskebestander, jordbruk, truede dyrearter og så videre. Det interessante her er at denne typen økologiske konsekvenser av klimaendringer vanskelig kan predikeres eller simuleres på samme måte som endringer i globalt klima.⁴¹⁸ Når dette får mindre betydning for de norske debattene om klimagassutslipp fra petroleumsaktivitet er det ikke fordi denne relasjonen blir fornektet i de politiske debattene, det er fordi det relevante forvaltningsobjektet er definert som klimagassutslipp på nasjonalt og globalt nivå. Den størrelsen som er blitt definert som relevant å kontrollere – de samlede globale klimagassutslippene – krever ikke nøyaktig kunnskap om disse effektene. Effekten på økosystemet er således ivaretatt i problemforståelsen på en indirekte måte, eksempelvis gjennom politisk målsettinger om nivået av global oppvarming som er akseptabelt slik som det såkalte 2-graders målet. Til forskjell fra dette kan vi si at forvaltningsobjektet i saken om marine økosystemer er det økologiske systemet i seg selv, og det er tilstanden i det levende livet og den biologiske produksjonen i havet som skal kontrolleres. Effekten på det marine økosystemet er således det som skal kontrolleres.

At de relevante vitenskapelige representasjonene av klimaendringer er av en type som kan simulere potensielle fremtidsnaturer og definere ganske klare konsentrasjoner av klimagasser som vi bør forsøke å nå for å unngå uønsket skade på menneskelige livsbetingelser, er altså knyttet til hvordan problemet er blitt spesifisert. Problemet er blitt spesifisert slik at den størrelsen som skal kontrolleres (forvaltningsobjektet) er definert *indirekte* gjennom konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren (som kan måles), og ikke direkte gjennom betydningen for det økologiske systemet som representerer en menneskelig livsbetingelse (det politiske objektet som blir verdsatt). Det at problemet er blitt spesifisert på akkurat denne måten kan betraktes som helt vesentlig for at problemet kan defineres som globalt. Det synes også å være vesentlig for at klimagassutslipp er et problem som kan defineres som under kontroll. Det vil si, det er under kontroll i den forstand at vi vet hva som skal gjøres (reducere klimagassutslipp), prinsipielt sett hvordan vi skal gjøre det (nye energiformer, produksjonsmåter, og forbruksmønstre) det er definert beregnings- og målesystemer for å dokumentere hvor mye som slippes ut (statistikk over klimagassutslipp), og det er satt i gang politisk akseptable tiltak for nå disse målene. Analysen i dette kapitlet har vist hvordan relasjonen mellom disse størrelsene har blitt etablert over tid, mange av disse forholdene var lenge uavklarte. Vi kan derfor si at det over tid har

⁴¹⁸ De globale klimamodellene evner å gjenskape globale værmønstre over lengre tid (årtier), endringer i regionalt og ikke minst lokalt klima er svært vanskelig å predikere. Se eksempelvis diskusjon om dette spørsmålet hos Dessai et al. (2009).

vokst frem en problemdefinisjon for klimagassutslipp som gjør det mulig å løse problemet – den politiske forståelsen av problemet tar i alle fall dette som et utgangspunkt.

For problemet med det marine økosystemet kan vi si at det ved inngangen til det nye tusenåret enda ikke var blitt etablert en problemdefinisjon som gjorde det mulige å kontrollere problemet. At forvaltningsobjektet var "effekt på det marine økosystemet" synes her å være vesentlig for at det var vanskelig å få kontroll med problemet. Som diskutert i tilknytning til moratoriet betydde dette at man måtte måle økologiske samspillseffekter. En slik *direkte* definisjon av økologisk effekt, er betydelig mer kompleks å måle enn konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. I diskusjonen om petroleumsvirksomhetens påvirkning på marine økosystemer finnes det ikke (på dette tidspunktet) anerkjente prediksjoner. Det fascinerende her er jo at det fantes et system for å beregne miljørisikoen ved oljeutslipp som ga entydige svar, men at dette systemet fikk redusert relevans og dermed legitimitet, når det relevante naturobjektet ble mer orientert mot de økologiske konsekvensene. Et sentralt kjennetegn ved dette systemet er at det kalkulerte miljørisikoen og vurderte den mot et akseptkriterium. Risikonivået fungerer slik som et indirekte mål, en proxy, på mulig miljøpåvirkning. For dette miljøproblemet ser den økologiske vendingen ut til å innebære en komplisering som gjør det vanskeligere å gi entydige relevante råd. Samtidig kan vi si at evnen til å gi slike råd i klimapolitikken antyder at det ikke nødvendigvis trenger å være slik. Forskjellen mellom forvaltningsobjekter med en *direkte* relasjon til det økologiske systemet og en *indirekte* relasjon ser ut til å være vesentlig her. Poenget mitt er at en indirekte definisjon av det relevante forvaltningsobjektet gjør det mulig å oppnå større epistemisk og reguleringsmessig – og dermed potensielt politisk – kontroll over miljøproblemer, selv om det ligger en økologisk problemforståelse under. *En slik indirekte definisjon forutsetter at utslipp til miljøet måles gjennom en proxy, og ikke gjennom et direkte mål på effekten det har på økologiske prosesser. Gjennom indirekte mål, blir det mulig å operasjonalisere økosystemeffekter.* Det vesentlige her er at disse målene må knyttes til forvaltningsobjektet, det som skal reguleres. Det beste eksempelet på dette er hvordan klimagassutslipp er blitt definert som forvaltningsobjektet for å unngå økologiske konsekvenser av global oppvarming.

7.4.3 Bidrag til den teoretiske modellen: Spesifisitet

Drøftingen ovenfor gir også grunnlag for å videreutvikle modellen for gyldige situasjonsdefinisjoner som ble presentert avslutningsvis i kapittel 4 (se figur 3 på side 149). Modellen beskrev etablering av situasjonsdefinisjoner som resultatet av en prosess hvor det er samspill mellom det politiske objektet, måleteknologiene og forvaltningsobjektet. Modellen postulerte at dersom aktørene er enige om at man har samsvar mellom disse størrelsene, vil det bli etablert konsensus om hvilke situasjonsdefinisjoner som er gyldige og hvordan beslutninger kan begrunnes. Modellen var mindre tydelig på hvilke *prosesser* som ligger bak etableringen av en slik enighet, og hvilke kriterier som eventuelt må tilfredsstilles. Et sentralt poeng, som har blitt ytterligere styrket av analysen i de siste kapitlene, var at disse prosessene virker tilbake igjen på miljøproblemets form. En ytterligere beskrivelse av denne prosessen, og delprosessene som den kan bestå av, kan altså betraktes som en videreutvikling av begrepet om samproduksjon og da særlig hvordan samproduksjon er knyttet til legitimiteten til politiske beslutninger. Jeg har allerede diskutert hvordan samproduksjon har betydning for miljøproblemers temporale og romlige form. En rekke andre faktorer har imidlertid blitt diskutert som relevante for prosesser som svekker eller styrker muligheten for gyldige situasjonsdefinisjoner. Et generelt fellestrekk er at prosesser som bidrar til å spesifisere hva miljøproblemet er, hvordan det kan måles og reguleres styrker mulighetene for å kontrollere problemet. Vi kan si at slike prosesser kan bidra til *problemets spesifisitet*. Høy grad av spesifisitet innebærer at problemet ikke er en diffus fare, men at risikoen kan kalkuleres eller på andre måter blir gjort regjerlig. For å forstå denne typen prosesser synes det vesentlig å gripe hvordan miljøproblemene varierende grad av spesifisitet endres over tid. Det overordnede analytiske blikket er således at graden av spesifisitet er et vesentlig aspekt ved miljøproblemers form som blir skapt gjennom samproduksjon.

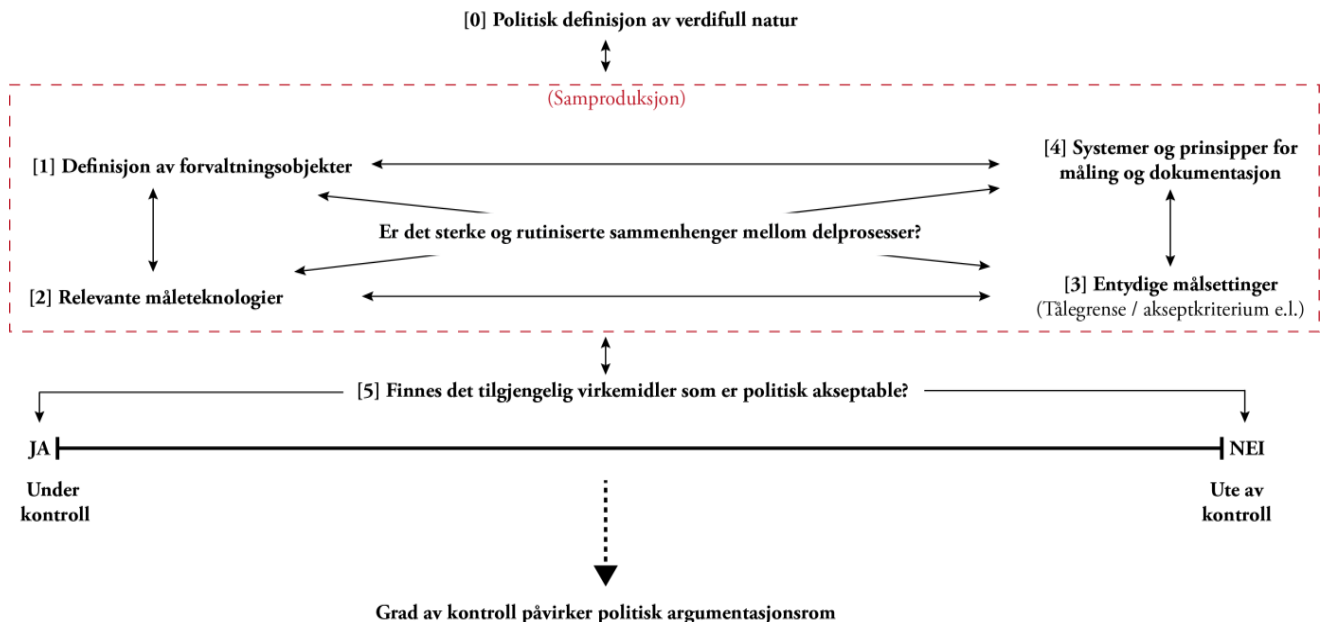
Mer presist kan vi si at høy grad av spesifisitet innebærer: (1) At det er definert hvilke størrelser som skal reguleres (et forvaltningsobjekt), (2) at virkningen av utslipp på det verdifulle naturobjektet lar seg måle og predikere (relevante og nøyaktige måleteknologier og prediksjonsmodeller), slik at man (3) kan ha entydige mål på hvor store utslippene maksimalt kan være for å unngå uønskede

konsekvenser (risikokriterier, tålegrenser, akseptkriterier o.l.) og (4) etablere systemer for å måle og dokumentere hvor store utslippene er (beviser nåtilstand) og kan bli i fremtiden (miljørisiko).

Høy grad av spesifisitet vil innebære at det er et godt samsvar *mellom* disse størrelsene (1 - 4). En rekke forhold kan påvirke relasjonen mellom dem. For eksempel vil eventuelle pågående vitenskapelige kontroverser som blir gjort relevant i de politiske prosessene kunne svekke sammenhengene. Koblinger til etablerte konvensjoner for å måle og regulere andre miljøproblemer eller formaliserte, eventuelt rettsliggjorte definisjoner, kan på den andre siden styrke sammenhengene. Det samme kan for eksempel samsvar med internasjonale avtaler og forpliktelser slik vi så at Kyoto-avtalen gjorde. Relasjonene kan således forstås som elementer i forminvesteringsprosesser, men begrepsutviklingen jeg foreslår her muliggjør en analyse med høyere detaljgrad. Disse størrelsene befinner seg alle i spenningsfeltet mellom vitenskapelig forståelse (evne til å måle, påvise effekter, prediksjon) og politiske målsetninger (at noe er verdifullt, hvilket skadeomfang eller risiko bør tillates, målsetninger). Begrepet spesifisitet omfatter således mer enn operasjonalisering, som kan forstås som en typisk vitenskapelig operasjon. Begrepet spesifisitet fanger opp hvor godt politiske målsetninger og vitenskapsbaserte målinger og forståelser av miljøproblemene passer sammen på en slik måte at problemet faktisk lar seg regulere. Dersom et femte krav er tilfredsstillt kan vi si at problemet er spesifisert slik at det er *under kontroll*: (5) Det finnes politisk sett akseptable virkemidler for å nå de politiske målsetningene.

Dette kan betraktes som fem delprosesser som alle er sentrale i den komplekse prosessen hvor et miljøproblem blir spesifisert slik at det kan regjeres og bringes under kontroll. Nøyaktig hvilke legitime politiske beslutninger som spesifiseringen av et miljøproblem tillater, er i denne modellen et åpent spørsmål. Det kan i prinsippet være alt fra forbud til fullt frislipp. At en slik spesifisering i det hele tatt er nødvendig er knyttet til at det (0) finnes et verdifullt naturobjekt som er relevant for kollektivet og som derfor må beskyttes. Samlet kan delprosessene fremstilles som illustrert i figuren under.

Figur 15: Prosesser og relasjoner som påvirker spesifisiteten til miljøproblemer



Det følger av denne definisjonen at graden av spesifisitet må forstås som et kontinuum. Vi kan også si at aktørene kan være uenige om hvor et problem er på dette kontinuumet, og at årsaken til slik uenighet mellom de involverte aktørene kan tilskrives å være politisk (er virkemidlene akseptable, hvilken skade eller risiko for skade på naturobjektet kan aksepteres) og vitenskapelig (er effektene klarlagt, er målingene nøyaktige, hvilke utslipp kan tillates før uønsket skade kan skje, o.l.). Modellen postulerer at uenighet om hvorvidt et problem er under kontroll vil relatere seg tilbake til noen av delprosessene (1-5), eller at et nytt naturobjekt hevdes å være verdifullt (0) og per definisjon bidra til lavere spesifisitet. Modellen fanger dermed opp den prinsipielle usikkerheten ved hva som er

situasjonen og at spesifisiteten til et miljøproblem kan endre seg over tid. I dette kapittelet har vi sett at klimagassutslipp fra norsk petroleumsproduksjon økte sin spesifisitet betydelig, mens spesifisiteten til petroleumsaktivitetens betydning for marine økosystemer ble redusert.

At aktørene eller et flertall av dem definerer problemet som under kontroll innebærer ikke at problemet "faktisk" er under kontroll. Kontroll i den forstand jeg bruker det her, referer til aktørenes situasjonsdefinisjon. Enighet om at et problem er under kontroll vil imidlertid bety at debatter om problemet vil behandle det som tilhørende domenet for normal regulering, og at det finnes eller blir etablert konvensjoner for hvordan politiske beslutninger og posisjoner kan begrunnes. Spesifisitet påvirker slik det parlamentariske argumentasjonsrommet, rommet for legitime politiske posisjoner og argumenter som kan brukes for å understøtte disse. Det kan like fullt oppstå politisk uenighet om hvilke virkemidler som bør brukes for å nå de definerte politiske målsetningen, men ikke radikal kritikk av hvordan disse posisjonene blir legitimert. Å bringe et problem under kontroll vil således være av vesentlig betydning for det politiske argumentasjonsrommet, endringene i argumentasjonen i de to sakene jeg har studert i dette kapittelet er gode eksempler på dette.

Modellen og begrepet om spesifisitet oppsummerer også noen av de teoretiske implikasjonene av de empiriske analysene i de foregående kapitlene. Forløpet i de kontroversene jeg har studert i dette og de foregående analysekapitlene gir også grunnlag for noen flere påstander om hva som kjennetegner spesifisitetsprosesser.

En første påstand er at miljøproblemer som gjøres politisk relevante alltid vil gå igjennom en spesifiseringsprosess for å bringe dem under kontroll. Et helt grunnleggende trekk ved (dagens) miljøpolitikken er å kontrollere fremtidens natur, og kontroll er først og fremst rettet mot fremtidens natur. Når et miljøproblem blir forstått som et anliggende for kollektivet og ikke under kontroll, vil det derfor være en parlamentarisk respons å iverksette spesifiseringsprosesser.

En annen påstand er at slike spesifisitetsprosesser krever samarbeid på en rekke områder mellom politiske og vitenskapelige aktører (samproduksjon). Dette er nødvendig for å oppnå kontroll. Det ideelle formatet for den vitenskapsbaserte ekspertkunnskapen er prediksjoner, siden disse gir kunnskapsutsagn om fremtidens natur og dermed størst potensial for kontroll over fremtiden. Denne typen kunnskap er ofte ønsket av de politiske aktørene og vil ofte bli gjort politisk relevant av dem (se også Sarewitz og Pielke 2000). Men også kunnskapens relevans for den politiske definisjonen av problemet er viktig når flere ulike kunnskapstyper er tilgjengelig. Politiske aktører vil i disse prosessene ofte være orientert mot å definere problemet slik at det faktisk lar seg kontrollere med politisk akseptable virkemidler. Et vesentlig aspekt ved samproduksjon er således på den ene siden å utvikle ekspertkunnskap som evner å gi prediksjon (eller prediksjonslignende) kunnskapsutsagn, og/eller å redefinere den politiske forståelse av hva som er problemet slik at denne typen kunnskap kan gjøres politisk relevant.

For det tredje kan vi si at så lenge et miljøproblem ikke er under kontroll vil spesifiseringsprosessen fortsette. Det følger av denne beskrivelsen at spesifisitetsprosesser kan forstås som å gjennomgå ulike faser. Å dele opp prosessen i ulike faser blir gjort vanskeligere av at prosessene ikke kan forstås som lineære, med et entydig definert start- og slutt punkt. Problemer som er blitt brakt under kontroll kan potensielt bli destabilisert. Hvordan miljøproblemer ved utslipp til havet fra petroleumsproduksjonen har utviklet seg fra 1974 til 2001 er ett godt eksempel på dette. Problemet kan sies å bli etablert som et kollektivt problem fra rundt 1974 (kap.3). Det var, i alle fall for havområdene i nord, ute av kontroll frem til rundt 1980 (kap.3 og 5), det var igjen under kontroll frem til ca. 1994 (kap.5), og ble gradvis mer destabilisert fra 1994 til 2001 (kap.7). Miljøproblemers kontrollerbarhet kan således ha en historie, og spesifisiteten til et problem kan betraktes som én relevant dimensjon som kan studeres for gripe denne historien. I studiet av miljøproblemers parlamentariske historie synes det i den forbindelse å være relevant å operere med flere hovedfaser.

Den første fasen er etableringsfasen, fasen hvor problemet første gang blir definert som et kollektivt problem. Dette er altså ikke det samme som vitenskapelig identifikasjon, men er primært knyttet til problemets relevans for kollektivet. Etableringsfasen er således knyttet til en parlamentarisk reaksjon, men den er typisk forankret i tilgjengelig ekspertkunnskap.

Når et miljøproblem er etablert som relevant settes det i gang en serie prosesser for å spesifisere hvordan det kan kontrolleres. Det er disse prosessene modellen i figur 15 beskriver. Det er her viktig at over tid kan slike prosesser både føre til synkende og økende spesifisitet Enkelthendelser kan forstås som mindre forskyvninger langs kontinuumet mellom full og ingen kontroll, men over tid kan det skje større skifter som fører til etablering av full kontroll eller eventuelt til oppløsning av etablert kontroll. Historien til et miljøproblem vil således som hovedregel være preget av slike skiftninger.

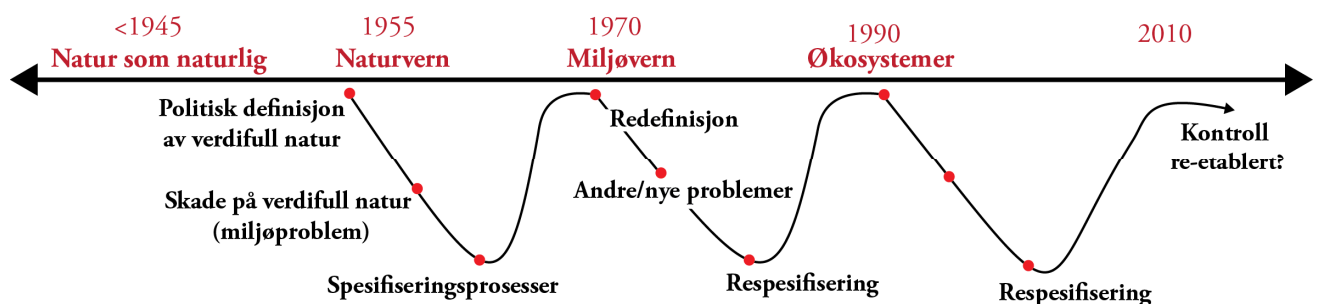
Behovet for kontroll kan også forsvinne: Potensielt sett kan et miljøproblem som har vært definert som relevant for kollektivet miste denne statusen og ikke lenger være ansett som et miljøproblem.

Men mer relevant enn at problemer blir definert ut, er det at spesifisitetsprosesser er knyttet til det dominerende begrepet om "naturen" slik jeg diskuterte det i kapittel 6. I det kapittelet brukte jeg referater fra stortingsdebatter mellom 1888 og 2001 som en inngang for å gripe noen av hovedtrekkene i den parlamentariske begrepshistorikken til naturbegrepet. Hovedtrekket fra den analysen kan forstås som relativt sett saktegående endringsprosesser som strekker seg over tiår. Ett av poengene der var at slike endringer i samfunnets naturbegrep kan knyttes til hvordan natur blir et objekt for politikk. Slike endringer vil imidlertid igjen være knyttet til den politiske definisjonen av verdifull natur (jf. modellen over) og slik påvirke spesifisitetsprosesser.

Gradvise endringer i samfunnets begrep om naturen, den parlamentariske begrepshistorikken til begrepet og hvordan natur blir vedsatt kan forstås som prosesser med ulik *temporalitet*. Spesifisitetsprosesser er i en slik sammenheng prosesser som går over relativt sett kort tid (måneders og år) for å løse politiske problemer her og nå. De er knyttet til hvordan natur blir forsøkt forvaltet, det jeg har omtalt som natur som forvaltningsobjekt. På dette mer spesifikke nivået kan vi si at ideene om hva natur er og bør være blir forsøkt omsatt i konkrete reguleringsprinsipp og beslutninger.

Dette betyr at vi kan forstå spesifisitetsprosesser og overgangen mellom faser som relatert til det overordnede og generelle naturobjektet som gjøres relevant. I kapittel 6 så vi at dette har endret seg langsomt fra 1888 til 2001, fra en bevegelse fra natur som naturlig, til naturvern (ca. 1950), til miljøvern (ca. 1970), til vern av økosystemer og menneskers livsbetingelser (ca. 1990). En slik kobling er illustrert i figuren under:

Figur 16: Temporaliteten til endringer i generelt natursyn, verdsettinger av natur og spesifiseringsprosesser.



Modellen illustrerer hvordan kontroverser knyttet til reguleringen av et bestemt miljøproblem, kan forstås som knyttet til mer generelle prosesser hvor naturens verdi har blitt re-spesifisert. Kontroversene rundt henholdsvis klimagassutslipp fra petroleumsaktivitet og utslipp til havet som er blitt studert i dette kapittelet, er således begge preget av at økologiske hensyn ble viktigere på 1990-tallet. Det å kontrollere økosystemeffekter var et vesentlig i begge sakskompleksene, selv om disse kontroversene fikk ulikt forløp. Disse endringene kan vi igjen spore bakover i tid til hvordan den overordnede verdsettingen av økosystemer endret seg ved overgangen til 1990-tallet.

Tilnæringsmåten gir altså et analytisk blikk på hvordan vi kan forstå sammenhengen mellom endringer i det overordnede natursynet og spesifisiteringsprosesser. Endringer i det overordnede natursynet kan i neste omgang få betydning for spesifisiteringsprosessenes *modus*, for hvilke kriterier som må være tilfredsstillende for å ha kontroll over et miljøproblem. Det å ha kontroll over et problem kan skifte fra å beskytte natur, til å beskytte menneskers miljø, til å bli knyttet til en ivaretagelse av sentrale økosystemer og "tjenestene" de kan levere til mennesker. Dette betyr også at utslipp eller menneskelige aktiviteter som ikke var forstått som å være et miljøproblem kan bli det, og at etablerte løsninger og reguleringer på miljøproblemer blir ansett for å være utilstrekkelige for fremtiden. Det er slike endringer som gir grunnlag for å snakke om re-spesifisering av miljøproblemer.

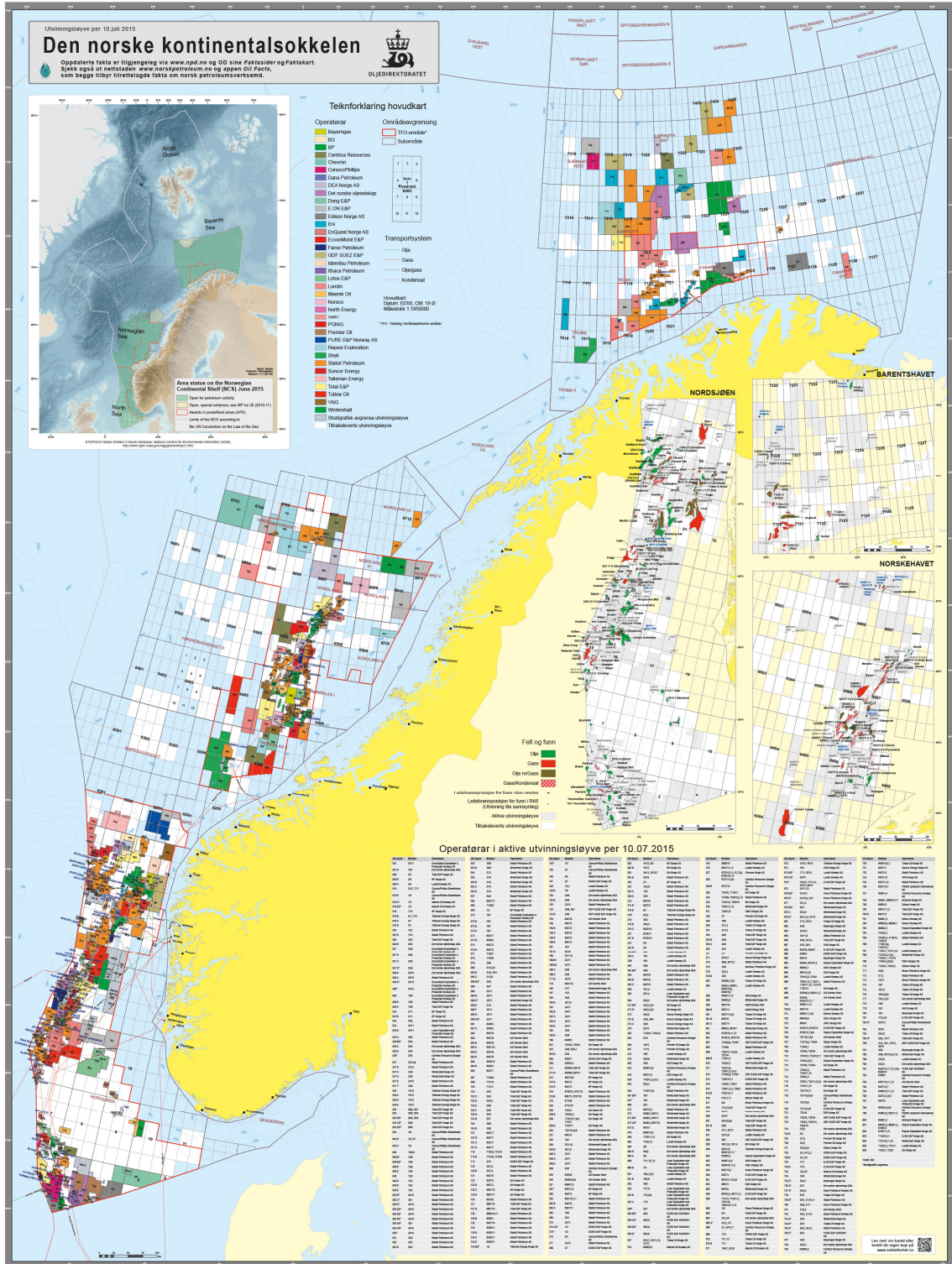
Dette er prosesser med ulik temporalitet. I det materialet jeg har analysert tar det for eksempel rundt ti år før en endring i det generelle naturobjektet (mot økosystemer i 1990) trenger inn i spesifikke miljøproblemer i petroleumpolitikken (moratoriet i 2001). Endringene bør også forstås som gradvise og delvis sammenfiltret. Prinsipper for å kontrollere miljøproblemer som er etablert på ett tidspunkt kan bli (delvis) videreført selv om det overordnede natursynet endrer seg. Systemer for å måle og kontrollere miljøskader på ett tidspunkt kan, som indikert i figur 16, være én mulig *kilde* til endringer i overordnet natursyn ved at de kan synliggjøre feil eller mangler ved det eksisterende synet, gitt at dette også gjøres til et politisk problem.

De enkelte spesifisiteringsprosessene for å regulere en aktivitet eller utslippstype kan i et kortere tidsperspektiv fremstå som tett knyttet til én bestemt faktor. Spesifiseringen av klimagassutslipp fra norsk petroleumsaktivitet kan slik bli forstått i lys av de økonomiske og politiske kostnadene ved å redusere utvinningen, moratoriet i 2001 kan forstås som et resultat av et forskningsprosjekt ved HI. I et lengre tidsperspektiv kan imidlertid rammene for disse spesifisiteringsprosessene, og at spesifikke interesser fikk stor betydning, knyttes til samvirket mellom politiske og vitenskapelige faktorer..

Spesifisiteringsprosessene som pågår i tilknytning til den "økologiske vendingen" er særskilt interessante. På den ene siden har jeg i avhandlingen dokumentert at et helt grunnleggende forhold ved relasjonen vitenskap-politikk er å definere problemer slik at de lar seg løse politisk (forenkling, utdefinering av uløselige problemer, redefinering av hva som er problemet). Bevegelsen mot en økosystembasert definisjon av verdifull natur kan i lys av det empiriske materialet jeg besitter vanskelig forstås bare slik. På den ene siden var dette en "nødvendig" konsekvens av at det økologiske naturobjektet ble politisk anerkjent. På den andre siden kan vi spørre om det også er snakk om en komplisering, noe som legges til, og som potensielt sett kan øke usikkerheten om utfall og hva som kan defineres som relevant. Mer kunnskap om økosystemsammenhenger kan gjøre det vanskeligere å definere hvilken beslutning som er den riktige for å nå et definert mål. Det å verdsette økosystemer innebærer en utvidelse av hva som kan være et miljøproblem. Denne utvidelsen er både romlig og temporær, problemet er globalt og det berører fremtidige generasjoner. En slik forståelse av miljøproblemers karakter gir dem også en mer abstrakt representasjon. Det er en endring i problemets romlige representasjon som også er knyttet til hvordan det forstås som innvevd i økosystemet. Utslipp av olje til havet er ikke bare en forstyrrelse av en natur-entitet, som torsk, men en forstyrrelse av det økosystemet som både torsken og mennesket er en del av. Og også den fremtidige torskebestanden og kommende generasjoner kan bli forstyrret. Det er enklere å avgjøre hvordan en spredning av ett oljeutslipp kan påvirke de biologiske entitetene som kommer i berøring med det, enn hvordan økosystemets "struktur, funksjon og virkemåte" berøres av bioakkumulerende giftstoffer i lav konsentrasjon.

Slik sett er den økologiske vendingen en komplisering som potensielt kan gjøre en rekke nye spørsmål politisk relevante og som kan gjøre det vanskeligere å svare på gamle. Hvordan denne kompliseringen eventuelt blir håndtert i spesifiseringsprosesser er hovedtemaet for neste kapittel.

8. Politiske innramming og organisering av arbeidet med å etablere en økosystembasert havforvaltning (2001-2013)



Kart 5: Sokkelkart 2015

8.1 Introduksjon

Avhandlingen har kartlagt betydelige historiske endringer i hvordan natur har blitt verdsatt i parlamentariske beslutningsprosesser. For perioden etter ca. 1990 kan endringsprosessene fortolkes som uttrykk for det som har blitt definert som en økologisk vending, verdsettingsprinsippene i en antroposentrisk-økologisk verdiorden fikk større betydning. Analysen i de to foregående kapitlene har illustrert at en slik verdiorden gir en generell spesifisering av hvilke skader på natur som kan tillates og hvilke som ikke kan tillates. Den er generell ved at det er den helhetlige Naturen og natursystemet som livsbetingelse for mennesker som skal beskyttes. Skader på natur og enkelte naturentiteter kan være legitim så lenge dette ikke truer natursystemet.

Den avsluttende diskusjonen i forrige kapittel løftet frem hvordan slike generelle prinsipper for å verdsette Natur må spesifiseres ytterligere for å kunne brukes i konkrete parlamentariske beslutninger. For å kunne brukes må de forankres i en spesifikk type kunnskap om hvilke potensielle *økosystemeffekter* en handling eller politisk beslutning kan føre til. Kunnskapen om økosystemeffekter skal ideelt sett avdekkes både i et langt tidsrom og i hele biosfæren. Verdsettingen av Natur i en antroposentrisk orden er derfor tett sammenknyttet med utviklingen av nye målesystemer og standarder som kan avdekke økosystemeffekter, måle tilstanden i økosystemer og identifisere uønsket menneskelig påvirkning på økosystemer. I forrige kapittel så vi at mangelen på sikker kunnskap om effekter på det marine økosystemet ble betraktet som et politisk problem. Faren for at petroleumsvirksomhet kunne gi skader på det marine økosystem var grunnlag for et moratorium for petroleumsaktivitet i Barentshavet og Lofoten i 2001, dette ble startpunktet for å etablere en økosystembasert havforvaltning.

De to siste analysekapitlene tar for seg arbeidet med å lage nye forvaltningsprinsipper og implikasjonene dette har fått for petroleumpolitikken miljødimensjon etter 2001. De to kapitlene tar for seg ulike dimensjoner ved den samme tidsperioden og tidslinjen som introduseres her tjener som en introduksjon til dem begge. Den avsluttende drøftingen i kapittel 9 trekker også veksler på analysene i dette kapitlet. Et sentralt spørsmål for begge disse kapitlene er om den økologiske vendingen endret grunnprinsippene for å oppnå kontroll med miljørisiko i petroleumssektoren. I kapittel 5 definert jeg disse hovedprinsippene som forankret i oljedriftsmodeller, bayesianske probabilitetsanalyser og etableringen av kriterier for aksept av miljørisiko. Spørsmålet er om oppmerksomheten mot økosystemeffekter og verdsettingen av økosystemets funksjon for mennesker førte til etablering av et helt nytt sett med prinsipper. Dette blir utforsket ved å studere det konkrete arbeidet som er blitt utført for å gjøre økosystemeffekter synlige og regjerlige. I sentrum for analysen er spørsmålet om *hvordan* måleteknologiene for å vurdere miljørisiko ved petroleumsaktivitet ble videreutviklet, slik at de også egnet seg for å måle og kontrollere skader på det marine økosystemet. Dette er således en videreføring av analysen i kapittel 5 hvor jeg dokumenterte utviklingen av miljørisikoanalyser på 1980-tallet. Analysen er også en videreutvikling av sluttdiskusjonen i forrige kapittel ved at jeg ser på dette som *spesifisiteringsprosesser*: prosesser som bidrar til å (re)spesifisere et miljøproblem slik at det kan defineres som under kontroll i parlamentariske beslutningsdebatter. Modellen for slike prosesser som ble utviklet i forrige kapittel brukes således som et analytisk rammeverk.⁴¹⁹

⁴¹⁹ De miljøproblemene som analysen av perioden går i dybden på har vært sentrale både i arbeidet med forvaltningsplanene og i Stortingsdebattene. De fremstår derfor som vesentlige for å analysere hvordan legitimiteten til parlamentariske beslutninger endrer seg over tid. Det har også vært diskusjoner om andre potensielle miljøproblemer ved petroleumsaktivitet. Fordi argumentasjonen og bruken av ekspertkunnskap har endret seg lite det første tiåret etter tusenårsskiftet blir klimaspørsmål i liten grad berørt (jf. kap.7). Andre tema som ikke blir berørt er debattene om å etablere deler av Lofoten som et område på UNESCOs liste over Verdensarvområder (Sande 2013:særlig kap. 6 & 10), potensialet for konflikt med fiskeriene og rundt seismikk samt utslipp av borekaks (Blanchard et al. 2014; Hauge et al. 2014). For mange av dem som bor i området har slike spørsmål vært viktigere enn de faglige-politiske kontroversene som min analyse dreier seg rundt (Dale ... [fotnoten fortsetter på neste side])

Kapittelet 8 bidrar i denne sammenheng med analyser av hvordan spesifisitetsprosessene ble rammet inn, både av politiske målsetninger og forventninger og av en bestemt form for organisert kunnskapsproduksjon. Kapittelet belyser dermed i større grad enn tidligere kapitler rollen til involverte forskere og rådgivere. Analysen utdypet dessuten rollen til to sentrale forskningsinstitutter: Havforskningsinstituttet og Norsk polarinstitutt. Kapittel 9 bygger videre på de innsiktene dette gir, men konsentrerer seg om det konkrete arbeidet som ble utført for å få kontroll over de miljøproblemene ble vurdert som særlig problematiske etter 2001.

I de foregående analysene har oppmerksomheten hovedsakelig vært rettet mot hvordan ulike kunnskapstyper ble tatt i bruk i den politiske argumentasjonen, og i den grad prosessen og organiseringen med å etablere ny relevant ekspertise har vært studert har det skjedd gjennom dokumenter. Dette er en kildetype som i mindre grad åpner for å studere prosessene med å etablere og stabilisere relevant kunnskap for politikktutforming. Offentlige dokumenter kan heller betraktes som resultatet fra slike prosesser.

Empirisk bygger analysene i kapittel 8 og 9 både på dokumenter og på intervjuer med 13 forskere og rådgivere. Som beskrevet i kapittel 2 (del 2.5.4, side 58) ble informantene jeg intervjuet valgt ut fordi de enten hadde vært nært knyttet til eller direkte involvert i prosesser som skulle legge et kunnskapsgrunnlag for å etablere og revidere forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten. Sammenlignet med de rene dokumentanalysene i tidligere kapitler gir dette datamaterialet i større grad mulighet for å analysere *det konkrete arbeidet* som har blitt gjort med å produsere relevant kunnskap. Det gir også et bredere grunnlag for å utforske forholdet mellom de faglige og politiske prosessene.

Selv om jeg ikke har etnografiske data fra "science-in-action" (Latour 1987) gir intervjuene et innblikk i de *prosessene* som ligger bak produksjonen av kunnskapsgrunnlaget (utredninger og fagrapporter) som de politiske beslutningene refererer til. De gir mulighet for å diskutere hvordan forholdet mellom faglige og politiske problemstillinger er blitt håndtert i spesifisitetsprosessene, med betydelig større nærhet til prosessene enn hva som ville vært tilfelle med utelukkende dokumenter som empirisk grunnlag. Analysen er derfor også orientert mot *hvordan* kunnskapsproduksjonsprosessene og de politiske prosessene og beslutninger er vevd sammen. Måten denne sammenvevingen skjer på, har både betydning for beslutninger om hvor man skal tillate petroleumsaktivitet, hvordan den bør reguleres og hva økosystembasert forvaltning "blir". Dette gir grunnlag for å drøfte hvilke implikasjoner den økologiske vendingen fikk for hvordan miljørisikoen ble analysert og for hvilke former for vitenskapsbasert ekspertkunnskap som ble relevant. Det gir også grunnlag for å drøfte hvordan økosystemeffekter ble forsøkt operasjonalisert og hvordan dette påvirket de etablerte standardene for å måle miljørisiko. Særsilt interessant i denne sammenheng er *hvordan* dette nye økologiske naturobjektet eventuelt ble integrert i petroleumspolitikkenes miljødimensjon, og *hvem* som skulle gjøre dette arbeidet. Fordi analysen vil berøre organiseringen av forvaltningsplanprosessene gir dette mulighet for å belyse forholdet mellom idealer for vitenskapelighet, organisering av produksjonen av beslutningsrelevant kunnskap og styringstradisjoner i petroleumfeltet.

De foregående kapitlene har illustrert at petroleumspolitikkenes miljødimensjon er knyttet til endringene i allmenne miljøpolitiske prinsipper og tilnæringsmåter, både i Norge og internasjonalt. Selv om analysen i dette kapittelet omhandler prosesser knyttet til reregulering av petroleumspolitikkenes miljødimensjon i Norge, gir den også grunnlag for en mer allmenn drøfting av hvordan den økologiske vendingen har påvirket hvordan natur og miljøproblemer blir forsøkt gjort regjerlig, både for andre saksfelt i Norge og i mange andre vestlige land. I tillegg åpner analysen av hvordan respesifiseringen rent konkret ble gjort, for å diskutere grensedragningsarbeidet mellom faglige og politiske prosesser mer inngående. Mer spesifikt diskuterer jeg hva slags idé om objektivitet

og offentlig epistemologi som ligger til grunn for hvordan "sakkyndighet" er organisert i disse prosessene.

Tabellen over sentrale beslutningsdebatter nedenfor indikerer at perioden er preget av relativt lavt konfliktnivå. Unntakene fra dette er utbygging av tre gassfelt før 2005, som SV og til dels SP gikk imot grunnet klima- og miljøhensyn. Utbyggingen av oljefeltet Goliat i 2009 og åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013 var også noe omstridt, den sistnevnte blir diskutert i del 9.5.

Tabell 14: Partienes posisjon i petroleumspolitiske vedtaksdebatter, 2001-2013

Vedtaksdebatt	År	FrP	H	AP	V	KrF	SP	SV	
Rent og Rikt hav	2001								Kapittel 8
Kristin	2001								
Snøhvit LNG	2002								
Ormen Lange	2004								
Tyrifhans	2005								
Skarv	2007								
Valhall, Gjøa, Vega og Vega Sør (elektrifisering)	2007								
Goliat	2009								
Gudrun (CO ₂ injeksjon)	2010								
Ekofisk Sør, Valemon	2011								
Knarr (fremtidig elektrifisering)	2011								
Aasta Hansteen	2012								
Edvard Grieg (elektrifisering)	2012								
Åpning av Barentshavet SørØst	2013								

Et hovedtrekk ved den parlamentariske situasjonen etter 2001 er at samtlige regjeringer har vært koalisjoner. Koalisjonsregjeringene har vært sammensatt eller støttet av partier med ulikt syn på petroleumspolitikkenes miljødimensjon.⁴²⁰ Dette har betydning for konfliktnivået i stortingsdebattene. Perioden er preget av at konfliktene om petroleumspolitikken i stor grad har utspilt seg internt i Regjeringen, heller enn i Stortinget. Dette gjelder for eksempel et av de sentrale petroleumspolitiske spørsmålene i hele perioden, spørsmålet om de stengte blokkene ved Lofoten, Vesterålen og Senja skulle åpnes for petroleumsvirksomhet. Alle de fire regjeringsplattformene etter 2001 har hatt formuleringer knyttet til at det *ikke* skal åpnes for konsekvensutredning og åpning av dette området (Nordland VI, VII og Troms II).⁴²¹ Selv om et parlamentarisk flertall bestående av H, FrP og AP har hatt programfestet at de ønsker å konsekvensutrede områdene etter Petroleumsloven, har derfor den parlamentariske situasjonen og grunnlaget for koalisjonsregjeringene gjort at mindretallet har vært i stand til å blokkere en åpningsprosess. Også i andre spørsmål har partiene som har samarbeidet i koalisjonsregjeringene hatt ulike standpunkter til hvordan petroleumsnæringen burde reguleres. Mange av forslagene om regulering av petroleumsnæringen som har blitt fremmet for Stortinget har

⁴²⁰ Fra 2001 til 2005 samarbeidet Høyre med KrF og Venstre (Bondevik II regjeringen) i en mindretallsregjering. I de to valgperiodene 2005-2009 og 2009-2013 hadde en koalisjonsregjering mellom AP, SP og SV flertall i Stortinget. Høsten 2010 dannet Høyre og FrP en mindretallsregjering, men med en samarbeidsplattform med KrF og Venstre som sikret dem flertall i Stortinget.

⁴²¹ I perioden 2001-2005 var dette Sem-erklæringen (Regjeringen Bondevik II 2001). Fra 2005 til 2013 var det regjeringsplattformen for Stoltenberg I og II regjeringene (Regjeringen Stoltenberg I 2005; Regjeringen Stoltenberg II 2009). For perioden etter valget i 2013 er formuleringene knyttet til samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene (H og FrP) og støttepartiene i Stortinget (V, KrF) (Regjeringen Solberg I 2013). Samarbeidsavtalen blokkerer både for konsekvensutredning av de omdiskuterte områdene ved Lofoten og for petroleumaktivitet i området ved Jan Mayen og ved iskanten (ibid.).

derfor vært bygget på regjeringsinterne kompromisser, dette gjør ofte de politiske begrunnelsene for vedtak (og ikke-vedtak) mindre tydelige.⁴²²

Tabellen over vedtaksdebattene gjenspeiler også i mindre grad de prosessene som ble utløst av moratoriet og som har endret hvordan miljøproblemer ved petroleumsaktivitet blir vurdert og regulert. Deler av disse prosessene kan vi gjenfinne i en serie stortingsdebatter om planlegging, vedtak og revisjon av økosystembaserte forvaltningsplaner.⁴²³ I store deler av perioden er disse karakterisert av at det er uavklart hvordan disse forvaltningsplanene skal realiseres og hvilken betydning de vil få for petroleumpolitikken miljødimensjon. Dette er ganske omfattende prosesser hvor det i løpet av perioden skjer en rekke reorganiseringer og hvor ulike politiske aktører tillegger dem ulik betydning. De overordnede målsetningene med analysen gjør at detaljene rundt mange av disse prosessene blir mindre viktige. Samtidig er hovedtrekkene i dem helt vesentlige for å belyse hovedspørsmålet – hvordan det nye økologiske naturobjektet ble koblet mot petroleumpolitikken. Den politiske behandlingen av flere spørsmål er viktig for å fortolke intervjumaterialet og den er viktig for å forstå de ulike spesifisitetssprosessene som er gjenstand for analyse i neste kapittel. Som en introduksjon til den kommende analysen i kapittel 8 og 9 oppsummeres derfor hovedtrekkene ved perioden i tabell 15. Tabellen antyder at dette har vært en omfattende og ganske kompleks prosess, og presenterer noen av de hovedtrekkene som særlig vil bli belyst. Formålet her er å gi lesere et visst overblikk.

Tabell 15: Oversikt over karakteristiske trekk ved utviklingen av petroleumpolitikken miljødimensjon i perioden 2001 til 2013

Periode	Karakteristikk av perioden
2001-2003	Krisetid, uavklart hvilken politikk for videre petroleumsaktivitet som skal følges: Moratorium for leteboringer i Lofoten. Bondevik II regjeringen varsler både nye prinsipper for petroleumpolitikken som skal sikre at den blir "økosystembasert" - men legger også opp til en fortsatt ekspansiv petroleumpolitikk, også i Barentshavet. Stortinget støtter begge deler.
2003-2006	Krisen delvis løst. Grunntrekk ved nytt system for havforvaltning blir lagt. Ny tilnærming åpner for delvis reversering av begrensninger for petroleumsaktivitet. En lang rekke rapporter og utredninger om økosystemet i Barentshavet. I desember 2003 vedtar regjeringen å åpne for ny letevirksomhet i 2003, og reverserer slik delvis begrensningene fra 2001 og 2002. Samtidig vedtar man å skjerme områder hvor økosystemet er særlig sårbart og verdifullt for petroleumsaktivitet. Den første forvaltningsplanen for Lofoten/Barentshavet vedtas i 2006 men endrer i liten grad reguleringene for petroleumsaktivitet.
2006-2010	Prinsipper for økosystembasert havforvaltning blir etablert og fylt med "kunnskap" om tilstand i økosystemet og nye vurderinger av virkningene fra petroleumsvirksomhet. Direktoratene overtar ansvar for gjennomføring av ytterligere "kunnskapsinnhenting", omfattende etablering av nye systemer og kriterier. Første forvaltningsplan for Norskehavet vedtatt i 2009. Kunnskapgrunnlag for revisjon av plan for Barentshavet lagt frem i 2010. Deepwater Horizon ulykken i Mexcio fører til at revidert forvaltningsplan for Barentshavet blir forsøkt i ett år.
2010-2013	Normalisering: Større grad av kontroll over virkningene av petroleumsaktivitet brukes for begrunne like reguleringsprinsipper for all petroleumsvirksomhet på hele norsk sokkel. Forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak vedtas i 2013. Hele den norske kontinentalsokkelen er dermed omfattet av marine forvaltningsplaner. I 2013 gjennomføres også den første åpningsprosessen etter Petroleumloven siden 1994. Stortinget vedtar å åpne området øst i Barentshavet for letevirksomhet.

⁴²² Noen av disse kompromissene ble også nedfelt i regjeringenes grunnlag (se forrige note), dels er det tydelig gjennom avvik i Regjeringens politikk og de standpunktene som de ulike partiene hadde nedfelt i sine program. I Stortinget er det typisk at Regjeringspartiene ikke berører ømtålige spørsmål i sine innlegg. I noen få tilfeller blir det også sagt helt eksplisitt i Stortinget at man støtter beslutningen fordi den er resultatet av et kompromiss. I slike tilfeller blir det ofte vist til at alternativet, å gå ut av regjering, ville ført til at en enda mindre ønskelig politikk ville blitt ført. Denne siste posisjonen er særlig tilfelle for en del innlegg fra SV om Regjeringens petroleumpolitikk (Se eksempelvis S.tid.2010/11:4819; 4829 eller S.tid.2012/13:4699)

⁴²³ De mest sentrale er St.meld. nr. 8 (2005/06) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten; St.meld. nr. 37 (2008/09) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet; Meld. St. 10 (2010/11) Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten; og Meld. St. 37 (2012/13) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak.

Tre forhold kan særlig løftes frem og knyttes til strukturen i dette analysekapitlet og koblingene det har til kapittel 9.

For det første antyder tabellen hvordan moratoriet mot leteboring utenfor Lofoten og regjeringserklæringen fra Bondevik II regjeringen høsten 2001 innebar en ganske markant endring av petroleumspolitikkenes miljødimensjon. Moratoriet utløste prosesser som endret definisjonen av de relevante forvaltningsobjektene og dermed også hvilke måleteknologier som er relevante og hvordan en akseptabel miljøstatus kan dokumenteres.

For det andre skjedde det etter hvert en rekke endringer i *hvordan* arbeidet med å vurdere det marine økosystemet og petroleumsakvitetenes miljøkonsekvenser ble *organisert*. Organiseringen av prosessene griper inn i og har betydning for spesifiseringsprosessene. Dette handler blant annet om hvordan, av hvem, og med hvilken disiplinær tilnærming de ulike utredningene skulle gjennomføres. Det handler også om hvilken relasjon de vitenskapsbaserte analysene skulle ha til de politiske beslutningsprosessene og i hvor stor grad dette skulle defineres som et vitenskapelig arbeid eller et "faglig" element i en politisk prosess. Omorganiseringen av feltet og endringene i måleteknologiene er dermed også relatert, og til dels vanskelig å holde klart fra hverandre. Arbeidet med analysen i kapittel 8 tydeliggjorde behovet for å situere spesifisiteringsprosessene. Mens kapittel 8 tar for den politiske innrammingen (del 8.2) og organiseringen av arbeidet med forvaltningsplanprosessene (del 8.3) bygger kapittel 9 videre på disse innsiktene i prosessen. Der blir de brukt for å analysere de sentrale spesifisiteringsprosessene i perioden i kapittel (del 9.2, 9.3 og 9.4).

For det tredje kan prosessene skissert i tabellen over knyttes til den historiske utviklingen av hva som defineres som miljøproblemer, prosessene kan tolkes som uttrykk for hvordan den historisk sett nye forståelsen av miljøproblemer som økosystemeffekter blir forsøkt håndtert i Norge i tilknytning til saksfeltet petroleum. Dette er en tematikk som særlig blir utforsket i en avsluttende analyse av de siste utviklingstrekkene i petroleumspolitikkenes miljødimensjon (del 9.5). Den avsluttende drøftingen i kapittel 9 (del 9.6) trekker således veksler på analysen i både kapittel 8 og 9.

8.2 De politiske rammene for spesifisiteringsprosessene

Moratoriet og lanseringen av ambisiøse økosystembaserte miljømålsettinger i starten av tiåret, skapte et politisk behov for nye utredninger og vurderinger av konsekvensene av petroleumsakviteten i nordområdene. De politiske målsetningene om en mer økosystembasert forvaltning bidro til å (re)konfigurere måten miljørisikoen av petroleumsakviteten ble vurdert på. En slik rekonfigurering kan imidlertid ikke bare forstås som uttrykk for en forskyving mot at økosystembasert kunnskap fikk økt betydning. Denne prosessen ble også formet av flere politiske kompromisser, som senere fikk betydning for organiseringen av det faglige arbeidet med å lage en økosystembasert forvaltningsplaner.

Utgangspunktet for å analysere disse prosessene er modellen over spesifisiteringsprosesser som ble diskutert avslutningsvis i forrige kapittel. Modellen definerte en rekke sentrale prosesser og relasjoner og to av disse kan forstås som politiske innramminger av spesifisiteringsprosesser. Dette er [0] den politiske definisjonen av verdifull natur og [5] forståelsen av hvilke politiske virkemidler som er akseptable (se side 335).

Figur 17: Spesifisitetsprosesser er innrammet av politiske forventinger og definisjoner



I analysen av perioden etter 2003 ble det klart at spesifisitetsprosessene særlig måtte forstås som innrammet av politiske forventinger og definisjoner som for en stor del ble etablert før hovedparten av den vitenskapsbaserte kunnskapsproduksjonen. Analysen av perioden tar derfor i første omgang for seg de politiske prosessene fra moratoriet høsten 2001 frem til slutten av 2003. Disse kan forstås som sentrale for å forstå den videre utviklingen i petroleumspolitikken miljødimensjon frem til i dag.

8.2.1 Respesifisering av verdien av det marine økosystem: Et rent og rikt hav.

Moratoriet som jeg drøftet i forrige kapittel markerte også starten på omfattende utredningsprosesser i det nye tusenåret. Særlig prosessene som fulgte rett etter moratoriet som Arbeiderpartiregjeringen innførte høsten 2001 kan forstås som respesifiseringer av den politiske definisjonen av verdien til marine økosystemer. Etter valget høsten 2001 gikk Arbeiderpartiet av og en ny koalisjonsregjering bestående av KrF, Høyre og Venstre ble dannet (Bondevik II). Den nye regjeringen fulgte opp spørsmålet om forvaltningen av havområdene i sin tiltredelseserklæring, Sem-erklæringen. Her er det et eget underkapittel med tittelen "Havmiljø og petroleumsvirksomhet", hvor det heter at Regjeringen vil:

- foreta en konsekvensutredning av helårig petroleumaktivitet i de nordlige havområder fra Lofoten og nordover. Inntil en slik plan er på plass, åpnes ikke Barentshavet ytterligere for petroleumsvirksomhet.
- legge opp til en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet, der hensynet til miljø, fiskerier, petroleumsvirksomhet og sjøtransport vurderes samlet.
- Foreta en vurdering av petroleumsfrie fiskerisoner. Vurderingen skal omfatte områdene fra Lofoten og nordover, inkludert Barentshavet.
- sikre at målet om 0-utslipp til havs blir realisert. (Regjeringen Bondevik II 2001)

Det ble dessuten slått fast at man ville lage helhetlige forvaltningsplaner for alle de norske havområdene. Når man valgte å starte med Barentshavet og Lofoten så hadde det sammenheng med diskusjonene om å åpne for letevirksomhet i området som lå bak moratoriet året før. Bondevik II regjeringen utdypet planene for dette arbeidet i en egen stortingsmelding om havforvaltning – *Rent og rikt hav* – som ble lagt frem i mars 2002 (St.meld. nr. 12 (2001-2002)). Her ble Stortinget bedt om å slutte seg til en overordnet politisk målsetning om at "den samlede miljøpåvirkningen på lang sikt ikke blir større enn at økosystemenes struktur, funksjonsmåte og biologiske mangfold kan bevares" (St.meld. nr. 12 (2001-2002):15). Regjeringen omtalte dette som en "økosystembasert forvaltning av havmiljøet", hvor utgangspunktet skulle være "de rammebetingelsene økosystemet selv setter for opprettholdelse av produksjon og bevaring av biologisk mangfold" (ibid:14-15). I meldingen ble begrepene "helhetlig" og "økosystembasert" brukt som synonymmer.

Regjeringen vil utvikle verktøy og prosesser for å legge grunnlaget for en helhetlig havmiljøpolitikk, dvs. en politikk hvor summen av alle påvirkninger vurderes i sammenheng og baseres på kunnskap om økosystemenes struktur, virkemåte og tilstand. Hittil har ulike former for forurensning, beskatning av de forskjellige artene og ulike typer inngrep blitt vurdert og forvaltet relativt isolert. Regjeringen legger derfor opp til at fremtidig forvaltning skal være økosystembasert og sektorovergripende. (St.meld. nr. 12 (2001-2002):5)

Meldingen kan derfor tolkes som et forsøk på å operasjonalisere hva man ville beskytte: "Spørsmålet blir hva vi kan eller ønsker å akseptere av negative konsekvenser i forhold til hva samfunnet får igjen i

aktivitet. En bærekraftig forvaltning forutsetter at de totale inngrepene innenfor et gitt område ikke er større enn at økosystemene bevares" (St.meld. nr. 12 (2001-2002):74). Meldingen diskuterer ganske detaljert det arbeidet som man anså som nødvendig for å nå disse målsetningene (ibid.:21-25). Man ønsket seg "miljøkvalitetsmål" for å nå disse målsetningene. Dette ble definert slik: "Miljøkvalitetsmål for et økosystem angir den ønskede tilstanden i systemet i forhold til et referansenivå. Referansenivået angir miljøkvaliteten i et tilsvarende mest mulig upåvirket økosystem" (ibid.:25). For å kunne definere slike mål var det nødvendig med "forskning" for å få innsikt i økosystemenes struktur, virkemåte og sammenhenger med menneskelige aktiviteter. Dessuten trengtes "overvåkning" for å få informasjon om "nåtilstanden i det fysiske, kjemiske og biologiske havmiljøet"(ibid.). Videre ble det lagt vekt på at man trengte et bedre kunnskapsgrunnlag før de politiske konsekvensene kunne bli avklart. Mer "forskning og kartlegging" var nødvendig før en økosystembasert havforvaltning kunne etableres, det eksisterende kunnskapsgrunnlaget ble betegnet som "mangelfullt" (St.meld. nr. 12 (2001-2002):22). Vektleggingen av behovet for mer forskning, bedre "miljøkvalitetsmål" og miljøovervåkning, viser at situasjonen var forstått slik at de nye miljøpolitiske målsettingene ikke kunne nås med den forståelse av de økologiske sammenhengene som man hadde, ny kunnskap måtte på plass for å sikre at man tok de riktige beslutningene.

Det som blir fremhevet som verdifullt er tett knyttet til det jeg i kapittel 6 og 7 omtalte som et økologisk naturobjekt, hvor det verdifulle er å bevare økosystemets funksjon for mennesker. Utgangspunktet for prosessene som ble varslet av den nye regjeringen var usikkerhet knyttet til hvor stor fare petroleumsvirksomheten kunne ha for økosystemet. På dette tidspunktet er det altså tydelig at det nye økologiske naturobjektet i høyeste grad var i ferd med å få en viktig rolle i utformingen av norsk petroleumspolitik. De etablerte kriteriene for å vurdere miljøkonsekvensene av petroleumssaktivitet ble nå vurdert som utilstrekkelige og de varslede utredningene og etableringen av forvaltningsplaner skulle gjennomføres for å rette opp dette. Prosessene etter 2001 kan derfor forstås som resultatet av en destabilisering av det etablerte forvaltningsobjektet, som spesifiserte prosesser nødvendige for å bringe problemet under kontroll igjen.

Destabiliseringen hadde også helt konkrete virkninger for petroleumsnæringen. Moratoriet som Arbeiderpartiet innførte høsten 2001 hadde stoppet opp letevirksomheten i områdene utenfor Lofoten. Regjeringsplattformen (Sem-erklæringen) signaliserte at hele havområdet fra Lofoten og nordover ville bli stengt for petroleumssaktivitet frem til forvaltningsplanen var på plass. Selv om det hadde vært letevirksomhet i Barentshavet siden tidlig på 1980-tallet var det fremdeles ikke produksjon og dermed "helårlig aktivitet" i Barentshavet i 2001. Det nordligste feltet var Norne nord i Norskehavet. Den varslede prosessen innebar derfor ikke at eksisterende petroleumsfelt måtte stenge, men den kunne hindre ytterligere letevirksomhet og kunne bety at enkelte funn i Barentshavet ikke ble bygget ut. Nærmest en utbygging var gassfeltet Snøhvit, like utenfor Hammerfest som ble funnet i 1984. Det var ventet at prosessen med å lage økosystembaserte forvaltningsplaner ville ta flere år, og at de kanskje først ville være klare til 2005. De ambisiøse miljøpolitiske målsettingene kunne derfor potensielt føre til at man stengte for videre petroleumssaktivitet på hele den nord-norske sokkelen i en lengre periode. Det er også et poeng i denne sammenheng at det ikke var blitt åpnet opp nye leteområder siden 1994 og at de uåpnede områdene på norsk sokkel for en stor del befant seg i nord (samt i Skagerrak). Flere av de stengte områdene i nord var ansett som svært lovende, særlig områdene utenfor Lofoten. Dette var derfor en potensiell betydelig innstramning av norsk petroleumspolitik.

Selv om stortingsmeldingen *Rent og rikt hav* signaliserte at den samlede økologiske belastningen på havmiljøet skulle være et premiss for reguleringen av petroleumsssektoren, er det flere faktorer som gjør koblingen mellom arbeidet med økosystembasert havforvaltning og petroleumspolitikens miljødimensjon mer tvetydig enn som så. Heller enn at de økosystembaserte forvaltningsplanene ble etablert som premiss for petroleumspolitikken, tydeliggjør debatter og beslutninger av Storting og Regjering de neste årene at målsetningene om en økologisk forsvarlig havmiljøpolitikk må sees i sammenheng med hvilke politiske virkemidler som ble vurdert som akseptable. Heller enn at økosystemhensyn ble ett premiss for petroleumspolitikken, kan det argumenteres for det ble bevart stor fleksibilitet i hvordan økosystemhensyn skulle tas.

Den politiske prosessen i 2002 og 2003, før arbeidet med forvaltningsplanen var kommet i gang, er viktig for å forstå denne prosessen. For det første er det verdt å merke seg at selv om

Stortingsmeldingen Rent og Rikt hav ble fremmet av Regjeringen i mars 2002, ble den først behandlet av Stortinget i mars 2003. I løpet av 2002 og 2003 ble det gjort en rekke politiske vedtak og grep som sikret at fleksibiliteten i vurdering av økosystemhensyn ble bevart. Dette skjedde dels gjennom hvordan prosessen ble organisert og dels ved hvilke politiske signaler som ble gitt om hvordan økosystemhensyn skulle bli integrert i den fremtidige reguleringen av petroleumsaktivitet. Hovedpoenget er derfor at politiske føringer på hvilke virkemidler som var akseptable hadde vesentlig betydning for hva slags kunnskap som kunne være relevant i utforming av nye reguleringsprinsipper.

8.2.2 Politisk akseptable og relevante virkemidler

En første antydning om hvilke politiske virkemidler som den nyinnsatte Bondevik II regjeringen anså som akseptable var allerede gitt høsten 2001. Olje- og energiministeren la i stortingets spørretime vekt på at utredningsarbeidet skulle være en midlertidig "time-out". Her ble det også understreket at man tok behovet for en slik utredning "alvorlig" samtidig som man ønsket "best mulig framdrift på ytterligere [petroleums]prosjekter i nordlige havområder" (S.tid.2001/02:778). Samtidig skulle ikke dette hindre "de nødvendige undersøkelser som vi trenger for å forsikre oss om at denne petroleumsvirksomheten ikke vil gå ut over verken naturen, de klimaforpliktelsene vi har inngått, eller de viktige fiskeriressursene som har så stor betydning for bosetting og verdiskaping i denne delen av landet" (ibid.). Dette kan forstås som signaler på hva som var det politisk akseptable virkemidlene for å oppnå en petroleumsaktivitet som ikke skadet økosystemene. *Fortsatt* petroleumsaktivitet i nord var et mål for Regjeringen. Dette la også klare føringer på hvor lang tid man så for seg at stansen i petroleumsaktivitet skulle vare.

Parallelt med at man varslet at man ønsket å lage økosystembaserte forvaltningsplaner ble det satt i gang andre prosesser som la til rette for en ytterligere ekspansjon av petroleumsaktivitet. Her skjedde det flere vedtak i løpet av 2002. Også disse kan forstås som at det ble lagt opp til en bærekraftig eller *økologisk forsvarlig ekspansjon* av petroleumsnæringen. To konkrete eksempler er utbyggingen av gassfeltet Snøhvit⁴²⁴ og innføring av et system for å enklere kunne gi tilgang til nytt leteareal.

Snøhvit ligger utenfor Hammerfest i Barentshavet og således innenfor forvaltningsplanområdet. I en proposisjon fra tidlig i januar 2002 støttet Regjeringen utbygging av feltet. Stortinget endte opp med å behandle behandlet saken noen uker før Regjeringen *lanserte* havmiljømeldingen våren 2002.⁴²⁵ Konsekvensene av utbyggingen var utredet slik Petroleumsloven krevde, men som det ble påpekt i innstilling la Regjering opp til at Snøhvit kunne "håndteres frikoblet fra eventuelle ytterligere konsekvensutredninger i Barentshavet" (Innst.S.nr. 100 (2001/02):1).

I en petroleumsmelding fra juni 2002 gikk Regjeringen inn for å skille mellom "modne" og "umodne" petroleumsområder (St.meld. nr. 38 (2001-2002)).⁴²⁶ Man foreslo å innføre en forenklet prosedyre for tildeling av nye letesonsjoner i modne områder, områder hvor det fantes petroleumsvirksomhet fra før. Dette var et nytt grep i petroleumspolitikken som skulle sikre tilgang til attraktivt leteareal (ibid.:55). Ordningen omtales gjerne som "Tildeling i forhåndsdefinerte områder", forkortet TFO. TFO innebar at selskapene hvert år kunne søke om tilgang til å lete i interessante blokker i områder som departementet hadde definert som "modne". Konsesjonsrundene, som ofte tar flere år å gjennomføre, ble forbeholdt tildeling av nytt leteareal i områder med få installasjoner. Endringen innebar at OED kunne gi tilgang til å lete i "modne" TFO områder, uten konsesjonsbehandling. Hva som skulle defineres som TFO områder skulle bestemmes av OED. Ordningen ga derfor departementet et utvidet handlingsrom for å gi interesserte oljeselskaper tilgang

⁴²⁴ Snøhvit er et større gassfelt som ble funnet allerede i 1984. Fra 1998 hadde Statoil arbeidet med en konkret utbyggingsløsning. Høsten 2001 hadde prosjektet kommet så langt at en konkret plan for utbygging var klar.

⁴²⁵ Behandlet i St.prp. nr. 35, Innst.S.nr. 100, S.tid.:1844-75 i 2001/02.

⁴²⁶ For å unngå forvirring: Det er i denne perioden to petroleumsmeldinger som har nummeret 38, en i sesjonen 2001/02, og en i 2003/04 (St.meld. nr. 38 (2001-2002) ; St.meld. nr. 38 (2003-2004))

på leteareal, selv om man skulle ende opp med at de store havområdene i nord var lukket for leting i de årene hvor man lagde forvaltningsplanen.⁴²⁷

I petroleumsmeldingen understrekte Regjeringen for øvrig at den ønsket å *balansere* miljøhensyn med ønsket om videre utvikling av petroleumsnæringen. Under overskriften "bærekraftig petroleumsvirksomhet" ble de ambisiøse målsettingene som var fremmet i Rent og Rikt hav noen måneder tidligere gjentatt (ibid.:15-17). Noen ytterligere presisering av hva som ble ment med "balanse" ble ikke gjort. Hovedtemaet i meldingen var den langsiktige utviklingen av norsk petroleumsnæring. Meldingen presenterte to mulige utviklingsbaner for petroleumsnæringen, de to utviklingsbanene ble omtalt som "forvittringsbanen" og "den langsiktige utviklingsbanen". Det nærmest overtydelige retoriske grepet "forvittringsbane" ble brukt om en utvikling hvor man "sier seg fornøyd med hva som er oppnådd, høster av de investeringer som er foretatt" (ibid.:6). Forvittringsbanen innebar således at man ikke tildelte nytt leteareal og i liten grad satset på å utvikle nye petroleumsfelt. Regjeringen varslet at den ville gå inn for å realisere "utviklingsbanen" og i tråd med dette ble det slått fast at Regjeringen ville "sikre industrien jevnlig tilgang på prospektivt areal" (ibid.:20). I alle disse petroleumssakene fikk Regjeringen støtte av et parlamentarisk flertall Stortinget. I tillegg til regjeringspartiene H, KrF og Venstre ble vedtakene støttet av Arbeiderpartiet og FrP, mens SV og SP var kritiske.⁴²⁸

Petroleumsmeldingen viste til den igangsatte "Utredningen av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten–Barentshavet" (heretter omtalt som ULB-utredningen). Her het det at en "eventuell åpningsprosess for de gjenværende områder i Barentshavet sør og Norskehavet som ikke er åpnet for petroleumaktivitet, vil måtte følge etter gjennomføringen av *denne* utredningen" (St.meld.nr.38 (2001-2002):19[*min utheving*]). Meldingen viste altså til at en (re-)åpning i nord kunne skje når ULB-utredningen forelå. ULB var imidlertid kun ett element i en omfattende utredningsprosess som var tenkt å føre frem til økosystembaserte forvaltningsplaner. Det var ikke ventet at en forvaltningsplan for Barentshavet og Lofoten ville være klar før tidligst i 2005. Stortingsmeldingen om petroleum fra juni 2002 kan derfor tolkes som at en åpning av de stengte områdene kanskje kunne skje *før* hele forvaltningsplanen forelå.

Målsettingen i Rent og rikt hav var i kontrast at forvaltningsplanen skulle legge grunnlaget for en økologisk forsvarlig petroleumaktivitet i nordområdet. En generell åpning for petroleumaktivitet i forvaltningsplanområdet før forvaltningsplanen forelå, og eventuelt åpning av stengte områder for leteaktivitet ville gi en løs kobling mellom reguleringen av petroleumaktiviteten og målsettingene om en mer økosystembasert havmiljøpolitikk. Det ville bety at økt petroleumaktivitet i forvaltningsplanområdet ikke fikk en reell behandling i forvaltningsplanen. Spørsmålet om åpningen av petroleumaktivitet kan derfor betraktes som et spørsmål om hvordan, og i hvor sterk grad, de

⁴²⁷ TFO-ordningen har vært omstridt og fått betydelig kritikk fra miljøvernorganisasjoner. Dette handler både om at det er uklare prinsipper for hvilke områder som kan inkluderes. En del av områdene som er blitt inkludert er i følge enkelte etater og miljøvernorganisasjoner særlig sårbare. Eksempelvis anbefalte SFT i 2008 at 31 av 34 områder som var foreslått inkludert i TFO av OED, ble utelatt fordi de var "særlig sårbare" (SFT 2008a). Når et område først er inkludert i TFO-ordningen finnes det heller ingen (etablert) praksis for å ta det ut igjen. Se også vurderinger og diskusjon i (Simensen 2008)

⁴²⁸ Begrunnelsene som flertallet ga er velkjente fra tidligere analysekapitler. I behandlingen av Snøhvitutbyggingen så for eksempel flertallet dette som en god petroleumspolitik som ville sikre "Norges rolle som gassnasjon", samt sikre arbeidsplasser og næringsutvikling i nordområdene (S.tid.2001/02:1850,1862,1868,1869,1872, 1874). I tillegg ble det vektlagt at dette ikke var et oljefelt, men ett *gassfelt* hvor man hadde stilt svært høye miljøkrav. Mange fremhevet at Snøhvit var et "lukket anlegg" slik at man forhindret utslipp til miljøet. Eksempelvis konkluderte saksordføreren fra Høyre med at dette ville "sikre at det ikke blir miljøskadelige utslipp til sjø fra landanleggene. Snøhvit er et avgrenset prosjekt som er vurdert spesielt"(S.tid.2001/02:1845). Vedtaket ble kritisert av de miljøfaglige instansene. Ikke minst SFT hadde ytret seg kritisk til konsekvensutredningen som var blitt gjennomført. Kritikken gikk særlig på manglende kunnskap om de langsiktige miljøkonsekvensene og at anlegget ville øke de nasjonale CO₂-utslippene med rundt 2 %. SV og SP frontet denne kritikken i Stortinget og fremmet forslag om at saken ble sendt tilbake til Regjeringen. De ønsket at saken først ble behandlet "etter at konsekvensutredningen av helårlig petroleumaktivitet i de nordlige havområdene" forelå (Innst.S.nr.100 (2001/02):9). Dessuten fremmet de forslag om at Stortinget skulle be Regjeringen om å følge opp sin egen Regjeringserklæring og målsettingene om "bærekraftig utvikling, samt målet om å følge føre-var prinsippet" (ibid.).

miljøpolitiske og petroleumpolitiske målsetningene ble koblet sammen. Petroleumsmeldingen fra juni 2002 gjorde det slik uklart om en åpning for petroleumsaktivitet i nord skulle være basert på den økosystembaserte forvaltningsplanen, eller om det var tilstrekkelig å basere en åpning av de stengte områdene på den av delutredningene for forvaltningsplanen som omhandlet petroleumsaktivitet (ULB utredningen).

Arbeidet med den første forvaltningsplanen ble fremstilt som en prosess med tre trinn: Først skulle det utarbeides et *felles faktagrunnlag*⁴²⁹, deretter skulle det gjennomføres fire *sektorvise* utredninger, og til slutt gjøres en vurdering av den *samlede påvirkningen* og planlagte miljøkvalitetsovervåkning (St.meld. nr. 8 (2005-2006):15). Denne prosessen ble organisert slik at de involverte sektordepartementene, deriblant fiskeri, miljø og petroleum, hadde ansvaret for å utrede konsekvensen for sitt felt. ULB-utredningen som formuleringen ovenfor viste til spilte her en dobbeltrolle. Den fungerte både som en konsekvensutredning for petroleum i forvaltningsplanområdet, og den fungerte som en av sektorutredningene i prosessen med å lage en forvaltningsplan. ULB-utredningen ble satt i gang allerede tidlig våren 2002, og rapporten var slutført på forsommeren 2003.⁴³⁰ Den var således ferdigstilt et helt år før de andre sektorutredningene og *samtidig* som rapportene som skulle gi et "felles faktagrunnlag" for sektorutredningene.

For di koalitionsregjeringen ikke hadde flertall i Stortinget, var det frem til våren 2003 uavklart om de ambisiøse miljømålsettingene ville få flertall. I desember 2002 fikk Regjeringen oppslutning om sitt forslag om å bygge ut Snøhvit, innføre en TFO ordning og målsetningen om en videre ekspansjon av petroleumpolitikken. Formelt sett var ikke arbeidet med å realisere forvaltningsplanen satt i gang enda, det skjedde først *etter* at Stortinget hadde sluttet seg til Rent og Rikt Hav i mars 2003. Nettopp i denne perioden ble ULB utredningen som konsentrerte seg om konsekvensene av helårlig petroleumsvirksomhet gjennomført.

Det synes altså å ha vært uavklart i 2002 om ULB kunne resultere i at man åpnet opp for letevirksomhet i området før forvaltningsplanen var klar. Prosedyren som OED fulgte for ULB utredningen var i tråd med kravene i Petroleumsloven. Utredningsprogrammet var blitt sendt på høring, slik loven krevde og det var gjennomført vurderinger av de miljømessige og samfunnmessige konsekvensene. Siden utredningen tilfredsstilte de formelle kravene i petroleumsloven, så kunne man formelt sett bruke den som grunnlag for å åpne opp området. Våren 2003 presenterte også OED "hensikten" med ULB-rapporten for å være "[å] danne et eget grunnlag for Regjeringens behandling av spørsmålet om helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten- Barentshavet, herunder å klargjøre muligheten for sameksistens og miljøkonsekvenser" (OED 2003:6). Senere valgte Regjeringen å omdøpe ULB-rapporten fra "konsekvensutredning" til "utredning av konsekvenser" for å markere at det ikke var en konsekvensutredning etter petroleumsloven (St. meld.nr.38 (2003/04):86).

Det bringer oss til et siste viktig moment i fortolkningen av relasjonen mellom forvaltningsplanprosessen og premissene til petroleumpolitikken miljødimensjon. Forvaltningsplanprosessen fikk *ikke*, og har heller ikke senere fått, et formelt lovgrunnlag i forhold til reguleringen av petroleumsaktivitet. Dette ga – og gir fremdeles – betydelig fleksibilitet i hvordan de marine forvaltningsplanene formelt skal påvirke reguleringen av norsk petroleumpolitikk. Petroleumsloven krever at det skal gjøres "en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området" som inkluderer "en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og

⁴²⁹ Dette var et knippe grunnlagsrapporter som beskrev miljøressursene i området. Havforskningsinstituttet og Norsk polarinstituttet var sentrale i å redigere flere av disse. (Agenda Utredning & Utvikling 2003; Alpha Miljørådgivning 2002b; Norsk Polarinstitutt og Havforskningsinstituttet 2002, 2003a, b).

⁴³⁰ Sammendragsrapporten er fra juli 2003 (OED 2003), men hovedkonklusjonene ble presentert på et seminar 1-2.april 2003 (St.meld.nr 38 (2003-2004):25).

sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha."⁴³¹ Det er ingen juridiske hindringer for å sette i gang en åpningsprosess i et nytt område, selv om det omfatter et område som er gitt en status som særlig verdifullt eller sårbart i de økosystembaserte forvaltningsplanene. Ved åpning av et nytt område for petroleumsaktivitet er gjennomføringen av konsekvensutredninger fremdeles et ansvar som ligger under OED. Petroleumsloven gir således OED rett til å vurdere hvilke utredninger som bør gjøres som del av en åpningsprosess. Hvordan økosystemhensyn skal vurderes opp mot andre hensyn er således fremdeles en vurdering som gjøres av OED og den sittende Regjering. Selv om økosystembaserte utredninger ikke har fått en formell posisjon i petroleumslovverket kan selvsagt etableringen av marine forvaltningsplaner ha fått betydning for hvordan slike vurderinger og beslutninger politisk sett kan begrunnes, og for eksempel for hva som er beslutningsrelevant kunnskap. Det skal jeg komme tilbake til i del 9.5.

8.2.3 Politiske forventinger til sikker kunnskap uten "hull"

Analysen av prosessene før Stortinget sluttet seg til ambisjonen om økosystembaserte forvaltningsplaner i 2003 får altså frem at arbeidet med forvaltningsplanen ikke var noen "blankofullmakt" hvor man la opp til at de miljøpolitiske hensynene skulle være premissgivende for petroleumpolitikken miljødimensjon. Tvert imot ble det ført en politikk hvor Regjering og Storting både sluttet seg til ambisiøse miljømålsettinger, videreførte utbyggingsplanen for Snøhvit og ga OED mulighet for å enklere kunne gi tillatelse til flere leteboringer i "modne" områder. Selv om miljømålsettingene ikke fungerte som et premiss for utviklingen i petroleumpolitikken, var det etter moratoriet en sterk politisk forventning om at et bedre kunnskapsgrunnlag måtte på plass før moratoriet kunne heves. Det nye kunnskapsgrunnlaget måtte bli akseptert som vitenskapelig for å kunne legitimere en mindre restriktiv petroleumpolitikk i området. Dynamikken i de politiske debattene har således de samme hovedtrekkene som i petroleumsdebattene i siste halvdel av 1970-tallet. Situasjonen var at de mulige miljøkonsekvensene først måtte "avklares", dette var ikke til hinder for at flertallet fortsatt *ønsket* en ekspansiv petroleumpolitikk, men en videre ekspansjon kunne ikke skje før problemet kunne defineres som under kontroll. Til forskjell fra 1970-tallet fantes det nå et regelverk, prosedyrer og etablerte standarder for hvordan miljøkonsekvenser av petroleumsaktivitet vanligvis ble utredet. Selv om hele prosessen hadde utgangspunkt i at dette systemet ikke var tilstrekkelig for å avklare de mulige økosystemkonsekvensene, var det likevel viktig i utredningsprosessene.

Som diskutert ovenfor inngikk ULB utredningen i en større utredningsprosess for å etablere et faglig grunnlag for forvaltningsplanene. Samtidig var det en sektorutredning som ble styrt av OED. Organiseringen av dette utredningsarbeidet ble omstridt. Den interdepartementale AKUP-gruppen som tidligere hadde koordinert slike utredninger eksisterte ikke lenger (jf. kap.5). OED foreslo at Oljeindustriens Landsforening(OLF) kunne ha en sekretariatsfunksjon i utredningen, samt at kostnadene ved utredningene ble delt mellom departementet og petroleumsnæringen. En slik utredningsmodell var blitt brukt i flere såkalte regionale konsekvensutredninger fra slutten av 1990-tallet og fremover. Dette var utredninger som tok for seg de regionale miljøkonsekvensene av allerede etablert miljøvirksomhet. De var ikke lovpålagte, men ble frivillig koordinert og betalt av næringen (Norsk Hydro 1995; Statoil 1998). Det pågikk også på dette tidspunktet en slik utredning for Norskehavet, syd for Lofoten (OLF 2003). Dette illustrerer også et viktig trekk ved det etablerte systemet for miljørisikovurderinger og konsekvensutredninger. Oljeselskapene spilte en sentral rolle i gjennomføringen av dem. Dels hadde selskapene selv marinbiologisk ekspertise til å lage slike utredninger, dels benyttet de seg av et mindre antall konsulentbyråer for å lage slike utredninger, og dels var næringen viktig i utviklingen av metoder og standarder for å vurdere miljøkonsekvenser.

⁴³¹ Formuleringen er fra § 7 i Lov om Petroleumsvirksomhet fra 1985, i den reviderte petroleumsloven fra 1996 er formuleringen del av § 3.1.

At OED la opp til en slik organisering av ULB ble sterkt kritisert av miljøvernorganisasjonene. Da forslaget ble offentlig kjent i februar 2002 ble det i pressen omtalt som å la "ulven passe sauene" (Andersson 2002). Litt senere samme vår, samtidig med at regjeringen presentert stortingsmeldingen *Rent og Rikt hav* sendte OED (2002a) ut en pressemelding hvor et annet opplegg ble presentert. Pressemeldingen ble referert i flere nasjonale medier (Aftenposten 2002; NTB 2002), blant annet i oppslaget "Bukken får ikke passe havresekken" i Adresseavisen (Granviken 2002):

etter flere innvendinger er OLF nå løst fra denne funksjonen. For å sikre utredningen troverdighet og uavhengighet, har vi i forståelse med OLF lagt sekretariatet inn i Olje- og energidepartementet, sier olje- og energiminister Einar Steensnæs (KrF). Også styringsgruppen og prosjektgruppen vil bli ledet av departementet. Kostnadene skal i sin helhet dekkes av myndighetene (Granviken 2002:4)

Dette illustrerer hvordan prosessen med å utrede petroleumsvirksomheten i området både var politisk konfliktfylt, og at en "troverdig og uavhengig" utredning var forventet. Kritikken førte til at departementet hentet inn annen ekspertise, konsulentbyrået Det Norske Veritas (DNV) fikk ansvar for sekretariatsfunksjonen i ULB-prosessen. Selv om dette formelt sett ga et tydeligere skille mellom ULB-utredningen og oljenæringen hadde DNV, og særlig de avdelingene i DNV som arbeidet med simulering av oljedrift, tette bånd til næringen. DNV hadde i mange tiår vært en viktig leverandør av ekspertise og konsulenttjenester til både Oljedirektoratet og petroleumsnæringen (se side 172 ff). Selskapet har også vært mye involvert i prosessene fra 2002 og frem til i dag. Våren 2003 kom det frem at DNV hadde brukt ansatte i oljeselskaper som "fagpersoner" som hadde blitt konsultert underveis i prosessen. At industrien hadde fått god innsikt i utredningsprosessen medførte en del parlamentarisk kritikk og førte til at OED instruerte DNV om å endre denne praksisen (S.tid.2002/03:2603). Kritikken i Stortinget omhandlet ikke bruken av DNV som selskap, så i de parlamentariske debattene ser DNV ut til å bli definert som en (tilstrekkelig) nøytral part som sikret prosessen nødvendige troverdighet.

Betydningen av å kunne vise til at de pågående utredningene var vitenskapelige og nøytrale er et annet tydelig trekk ved Stortingsdebattene fra 2002 og 2003. I debattene er det et premiss at "kunnskapshull" skulle tettes, slik at man fikk et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for en petroleumspolitik som var mer økosystembasert enn tidligere. "Tetting" av kunnskapshull ble gjort til et viktig politisk spørsmål, både hvilket arbeid som måtte gjøres, hvem som skulle utføre det og tidsrammene for arbeidet. Dette ble for alvor et sentralt spørsmål i desember 2002 når Stortinget behandlet petroleumsmeldingen. I denne debatten ble det også eksplisitt diskutert om man skulle åpne opp området for petroleumssaktivitet *før* den planlagte forvaltningsplanen var ferdigstilt. I komiteinnstillingen og stortingsdebatten inntok partiene ulike posisjoner i dette spørsmålet.

Flertallet, AP, H og KrF, la i innstillingen til Stortinget til grunn at ULB-utredningen ble så grundig og omfattende "at den kan være et godt grunnlag for en behandling av spørsmålet om ytterligere petroleumsvirksomhet i området", men de presiserte også at åpning av nye leteområder forutsatte at "en har kunnskap som gir sikkerhet for at miljøet ikke blir vesentlig negativt påvirket" (Innst. S. nr. 87 (2002/03):8). SV og SP gikk sammen om en merknad hvor de viste til at føre-var prinsippet burde legges til grunn, slik at man ikke åpnet området før usikkerheten rundt miljøvirkninger var avklart (ibid.). Selv om det var ulike forventinger var altså situasjonen at stortingsflertallet stilte *kvalitetskrav til kunnskapen* om mulige miljøfarer. Vi kan si at sikker kunnskap om miljøkonsekvensene ble et premiss for en åpning av nye områder.⁴³²

SV kom med en rekke tilleggsmerknader hvor de fremhevet problemene med å åpne området før forvaltningsplanen var utformet. De viste blant annet til at det var "betydelig mangel på kunnskap om

⁴³² FrP stilte ikke et slikt krav om mer sikker kunnskap, de mente at man hadde tilstrekkelig erfaring, teknologi og høye miljøstandarder til å åpne Lofoten Barentshavet "senest høsten 2003" (Innst. S. nr. 87 (2002/03):9). Argumentasjonen fra de ulike politiske partiene ble også fremført i stortingsdebatten, men i mindre konsentrert og sitatverdig form enn gjengitt her (S.tid.2002/03:1341-1363).

langtidseffektene", at det var "reell fare for at økosystemene i Barentshavet [kunne] bli varig skadd" (ibid.:12), og de gjorde direkte henvisninger til Havforskningsinstituttets eksperiment med alkyfenoler fra produsert vann (jf. forrige kapittel). Hovedpoenget var at man ikke skulle fatte beslutninger "før kunnskapshull er tettet" (ibid.:13). Dersom kunnskapshull eller "behov for å fremskaffe ytterligere ny kunnskap" ble identifisert, var det viktig å avvente beslutningene om hvilke områder som kunne åpnes og hvilke som burde være petroleumsfrie (ibid.). SV viste også til at SFT mente at det innenfor de knappe tidsfristene for petroleumsutredningen var vanskelig å få "fullstendig og oppdatert kunnskap om de dynamiske fysiske og biologiske variasjonene", som "beslutningsgrunnlag for myndighetene" ville derfor denne konsekvensutredningen bli "mangelfull" (S.tid.2002/03:1354). For SV var det "grunnleggende at vi viser såpass ærefrykt for kompleksiteten i økologien i Barentshavet at vi tar oss tid til å undersøke dette grundig" (ibid.). Også i en annen debatt denne høsten hadde en slik kritikk blitt formulert.⁴³³

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Kan statsråden i det minste gi Stortinget en garanti om at han ikke vil anbefale en eneste tillatelse til oljeutvinning i dette sårbare området før det kan presenteres uavhengige og solide forskningsresultater som kan dokumentere at den aktiviteten som planlegges, verken innebærer korttids- eller langtidseffekter som skader norske fiskeriinteresser?" (S.tid.2002/03:180)

Til dette kravet om "uavhengige og solide forskningsresultater" svarte Statsråd Steensnæs: Før åpning må "vi være sikre på at vi kan gjøre dette med forsvarlighet, at alle de mulige risikoene forbundet med slik oljevirkosomhet i et arktisk klima kan håndteres uten at dette verken får dramatiske følger for miljøet eller for fiskeriene. Det er et hensyn som Regjeringen ønsker å ta" (S.tid.2002/03:180).

Formuleringen av at man måtte være "sikre" på konsekvensene går således igjen i disse debattene.⁴³⁴ Kravet til at kunnskapssikkerheten måtte økes kan forstås som logisk i lys av at miljørisikoen ble vurdert som uakseptabel i både Arbeiderpartiets moratorium og i Regjeringsplattformen. Dette var dessuten viktig i den enda ikke vedtatte Stortingsmeldingen om Rent og rikt hav hvor nye ambisiøse miljømålsettinger ble lansert. Det at man måtte være "sikker nok" ble slik et politisk premiss for å kunne legitimere en ny og mindre restriktiv petroleumspolitik i Lofoten og Barentshavet.

Det er derfor et viktig poeng at forvaltningsplanprosessen og tilknyttede utredninger på den ene siden var rammet inn av politiske forventinger om at de skulle skje raskt, at de skulle gi rom for fortsatt ekspansjon av petroleumsaktiviteten, og at det var behov for fleksibilitet i forhold til hvilke implikasjoner de miljøfaglige vurderingene skulle få for reguleringen av petroleumsaktiviteten. På den andre siden var det også en klar forventning om at prosessen måtte kunne defineres som forankret i vitenskapsbasert ekspertkunnskap.

Analysen ovenfor illustrerer også hvordan begrepet "kunnskapshull" var sentralt for å begrunne og kritisere politiske posisjoner. Hvordan de involverte faginstansene vurderte kunnskapssikkerheten ble dermed i seg selv et spørsmål med politiske implikasjoner (Også diskutert av Knol 2010 for prosessen etter 2005). Samme dag som Stortinget diskuterte petroleumsmeldingen (desember 2002), ble det avholdt et møte mellom Norsk Polarinstitut, Havforskningsinstituttet og den interdepartementale styringsgruppen for arbeidet med forvaltningsplanen (som ble ledet av MD). Temaet for møte var hvilke kunnskapsmangler som var knyttet til miljø og ressursbeskrivelsen av forvaltningsplanområde.

⁴³³ I tillegg til sitatet ble saken også tatt opp på lignende måte i en spørretime senere på høsten (S.tid.(2002/03):418-419). I den debatten ble ULB prosessen kritisert av SV som påpekte at den prosessen var basert på "eksisterende og til dels utdatert kunnskap" (ibid.:419). Dette ble brukt som argument for at denne utredningen derfor var uegnet som grunnlag for å treffe "strategiske beslutninger om videreføring av petroleumsaktiviteten i Barentshavet" (ibid.).

⁴³⁴ Begrepet ble også brukt i innstillingen til saken. Der imøtegikk H, KrF og FrP kritikken fra SV ved å vise til at det pågikk omfattende vurderinger i regi av OED, og at Regjeringen hadde satt i gang "forskningsprogram" for å få større kunnskap om dette: "Dette vil sikre at beslutninger om å åpne nye områder for leting og produksjon blir fattet på solid faglig grunnlag" (ibid.). I innstillingen svarer SV og Venstre på dette ved å vise til brevveksling mellom departementet og komiteen om "behovet for forskning for å dekke kunnskapshull om forholdene i Barentshavet før det fattes nye strategiske beslutninger"(Innst. S. nr. 87 (2002/03):13).

(Norsk Polarinstittutt og Havforskningsinstituttet 2003b:2).⁴³⁵ De to instituttene fikk i oppdrag å utarbeide et eget supplement til det felles faktagrunnlaget for sektorutredningene, en rapport hvor man spesifiserte kunnskapsmanglene på området.

Denne rapporten ble publisert i mars 2003 og slo innledningsvis fast at det ofte kunne være vanskelig å "vite hva man ikke vet" (ibid.:3). Her ble det vektlagt at man hadde "prøvd å ta stilling til behov med beslutningsrelevans i forhold til de ulike utredningene av konsekvenser som skal gjennomføres"(ibid.). Rapporten gikk detaljert inn i hvilke kunnskapsmangler man hadde, særlig i forhold til å etablere en økosystembasert forvaltning. En av konklusjonene var at tidsplanen for forvaltningsplanarbeidet innebar at "viktige kunnskapsbehov om miljø og ressurser i Barentshavet fortsatt [vil] være udekket når planen skal vedtas. I slike tilfeller bør 'føre-var prinsippet' benyttes, dvs. at det ved avgjørelser bør legges inn en sikkerhetsmargin for å unngå utilsiktet miljøpåvirkning som følge av begrenset kunnskap om aktivitetens effekt på miljøet"(ibid.:15). Denne vurderingen var på mange måter godt forankret i de politiske målsetningene som var blitt lansert og som også ble gjort relevante i de politiske debattene om forholdet mellom forvaltningsplanen og petroleumsaktivitet. Sett i lys av den politiske forventingen om bedre kunnskap før man tok en beslutning, synes det klart at denne typen faglige vurderinger om kunnskapsmangler kunne få konsekvenser for de politiske debattene. Selv om det ikke er noe grunnlag for å hevde at akkurat denne rapporten direkte påvirket prosessen illustrerer de siterte formuleringene noen viktige dimensjoner ved rollen til fagekspertisen. Rollen med å beskrive "kunnskapsmangler" krever en balanse mellom å gi råd som er relevante for den politiske prosessen og sikre at disse rådene har et faglig fundament, uten at den politiske beslutningsprosessen blir utilbørlig påvirket.

Når Stortinget til slutt behandlet og godkjente Rent og Rikt hav i mars 2003 ble behovet for ytterligere utredninger for å få sikrere kunnskap fremhevet i mange innlegg. Under behandlingen av meldingen var det kun FrP som fortsatt argumenterte for at det burde åpnes opp for ytterligere petroleumsvirksomhet før forvaltningsplanen var ferdig. FrP ga uttrykk for at de mente det var "trist" og "unødvendig" å sette i gang ytterligere utredninger. Partiet mente at man hadde et godt nok beslutningsgrunnlag for å åpne opp område på bakgrunn av 30 års erfaring og "174 forsknings- og utredningsrapporter" som så langt hadde kostet "over en halv milliard kroner".⁴³⁶ De andre partiene fremhevet hvor avgjørende det var å få tettet kunnskapshullene, og i disse formuleringen ser det også ut til å ligge en forventning om at vitenskapelige og objektive utredninger *kunne* tette disse hullene:

Synnøve Konglevoll (AP): Ei økosystembasert forvaltning må være kunnskapsbasert. Arbeiderpartiet er enig med Regjeringa i at vi i dag har nok kunnskap til å sette i gang arbeidet med å lage forvaltningsplaner, men samtidig vil vi understreke at det er behov for økt satsing på forskning, kartlegging og overvåking av havmiljøet. (S.tid.2002/03:2307)

May Britt Vihovde, (V): Venstre er samd med komiteen sitt flertall, som peiker på behovet for å styrkja kartlegginga og overvåkinga av havmiljøet. Havforskningsinstituttet, saman med andre fagmiljø i Noreg, ligg i verdenstoppen når det gjeld kompetanse, og vi har eit unikt forskningsmiljø. Det er viktig å styrkja den forskinga som blir gjort, for at vi skal få den kunnskapen vi treng for at havet òg i framtida skal vera ei ressurskjelde, og for at vi skal kunna nytta desse ressursane på ein berekraftig måte. (S.tid.2002/03:2313-14)

Inger S. Enger (Sp): vi må gå svært forsiktig fram, for det er igjen grunn til å understreke at det er viktig at de kunnskapsmanglene som ble avdekket gjennom konsekvensutredning for Barentshavet, blir tetta igjen før det tas nye strategiske beslutninger. Det er blitt avdekket behov for ny forskning. Flere tunge faginstanser, deriblant SFT, uttaler at utredningen vil bli mangelfull som beslutningsgrunnlag for myndighetene. Beslutninger kan ikke forskutteres på grunnlag av konsekvensutredningen. Det vil derfor

⁴³⁵ Rapporten ble oppdatert i 2005 (Norsk Polarinstittutt og Havforskningsinstituttet 2005).

⁴³⁶ Begge sitater fra Øyvind Korsberg (FrP), S.tid.2002/03:2309.

være nødvendig å avvente forvaltningsplanen for området, som er venta ferdigstilt i 2005. (S.tid.2002/03:2313)

Øyvind Halleraker (H): Regjeringen legger opp til at forvaltningen skal være økosystembasert, og med det menes en forvaltning som tar utgangspunkt i de rammebetingelser økosystemet selv setter for opprettholdelse av produksjon og bevaring av det biologiske mangfold. For å nå denne målsettingen er kunnskap og verktøy for analyse og koordinering viktig. (S.tid.2002/03:2306)

Ordbruken i sitatene ovenfor illustrer hvordan det er et ganske kumulativt syn på kunnskapsproduksjon som legges til grunn. Forskingen skulle tette kunnskapshull og bidra med målinger av naturtilstanden som var blitt definert som nødvendige for å nå de overordnede politiske målsettingene om en økosystembasert forvaltning. Videre var det et premiss blant flertallet at denne, la oss kalle det en operasjonalisering av økosystemtilstanden, ikke var mulig med dagens kunnskapsstatus. Derfor kunne ikke beslutningene tas nå, men måtte avvente ytterligere "kunnskapsinnhenting". Kunnskapshull kunne fylles, i alle fall tilstrekkelig til at det kunne tas velbegrunnede beslutninger.

Utredningsprosessen som for alvor startet i 2003 etter at Stortinget vedtok Rent og Rikt hav, ble altså utvilsomt definert som en "vitenskapelig utredning" av de politiske aktørene. Prosessen ble dessuten forankret i en politisk situasjonsdefinisjon om at det var for usikkert å drive petroleumsaktivitet i dette området uten at konsekvensene ble ytterligere klarlagt, og at man måtte ha på plass helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner, biologiske indikatorer og overvåkningssystemer før en eventuell ekspansjon av petroleumsaktiviteten var aktuelt. Et stort parlamentarisk flertall (uten FrP) støttet denne situasjonsdefinisjonen.

Samtidig har vi på de foregående sidene sett at flertallet gjerne ville åpne Barentshavet for petroleumsvirksomhet. De politiske definerte rammene for denne utredningen, hvem som skulle gjøre den, hva den skulle omfatte, om man skulle vente med å åpne opp for mer petroleumsaktivitet var preget av politiske forhandlinger og kompromisser. Dette betydde imidlertid ikke at "kunnskapsargumenter" var uten kraft eller gjennomslag. Tvert imot ser henvisningene til manglende kunnskap, usikkerhet og mulige miljøfarer ut til å være betydningsfulle. Det parlamentariske flertallet behandlet dette som en prinsipielt sett forbigående situasjon, som raskest mulig kunne og burde opphøre. Fordi "kunnskapshull" skulle tettes før man tok en beslutning ble det avgjørende at aktørene er enige om at man kan stole på den kunnskapen og de faglige rådene som legges frem. Kunnskapsgrunnlaget må altså både bli definert som nøytral og vitenskapelig, og det må bli definert som relevant for de politiske beslutningene man skal fatte.

8.2.4 En midlertidig avverget krise

I desember 2003 behandlet Regjeringen ULB-prosessen og høringsuttalelsene som var kommet inn til den endelige rapporten som var blitt lagt frem i juli samme år. Det ble fattet en beslutning om å myke opp på begrensningene i petroleumsvirksomhet som var blitt innført i med moratoriet og Sem-erklæringen i 2001 (Regjeringen Bondevik II 2003). Kort oppsummert ble det besluttet at de områdene som hadde vært stengt før 2001 skulle forbli stengt (se kart nedenfor). I tillegg ble også Nordland VI, som før moratoriet i 2001 var delvis åpnet, nå helt stengt. I Barentshavet Syd, som hadde vært åpnet for leteboring siden 1988, ble igjen åpnet opp for del aktivitet men med flere arealbegrensinger og strengere reguleringer enn før (St.meld. nr. 38 (2003-2004)). I Stortingsmeldingen ble reguleringsendringene primært begrunnet med resultatene fra ULB-prosessen. Det het at det "generelt" var "dokumentert god kunnskap om potensial for konsekvenser for de ulike aktiviteter og for ulike miljøkomponenter (ibid.:95). ULB utredningen var imidlertid basert på de veletablerte formene for risikoanalyser.⁴³⁷ Selv om arbeidet med forvaltningsplanen var kommet i gang, var det fremdeles mye

⁴³⁷ En gjennomgang av ULB konsekvensutredningen (OED 2003) og en del av de grunnlagsrapportene den bygdte på, viser at det ikke var noen store endringer i hvordan miljørisiko ble analysert sett i forhold til de tidligere konsekvensutredningene ved ... [fotnoten fortsetter på neste side]

som gjenstod for å oppfylle målsettingene om en bedre koordinering mellom sektorer og ikke minst på den omfattende "kunnskapsinnsamlingen" om økosystemsammenhenger. Å basere oppmykingen på ULB, og den tilnærmingen som var brukt der, synes altså ikke å være helt i tråd med målsettingen med forvaltningsprosessen. Et viktig element i begrunnelsen for beslutningen var at man (nesten) ikke åpnet opp områder som var identifisert som særlig verdifulle for den biologiske produksjonen i området:

ULB arbeidet har vist at enkelte geografiske områder har et større konsekvenspotensial og således utsettes for en større risiko enn andre områder gitt en tilsvarende virksomhetsutøvelse dersom ikke særskilte tiltak gjennomføres. Gjeldende sikkerhetsregelverk vil imidlertid kreve mer omfattende forebyggende og beredskapstiltak i disse områdene. Dette gjelder spesielt områdene omtalt SVO (spesielt verdifulle områder), herunder Lofoten, Vesterålen, Tromsøflaket, Bjørnøya, polarfronten, iskanten samt en del kystnære områder. (St.meld. nr. 38 (2003-2004):107)

Regjeringen kunne her støtte seg på en rapport som var utarbeidet av Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet som en del av arbeidet med forvaltningsplanen. I denne rapporten hadde man "identifisert" verdifulle områder ved hjelp av kriterier utarbeidet i "et samarbeid mellom de ulike prosjektgruppene under forvaltningsplanen for Barentshavet" (Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet 2003a:6).

I forrige kapittel så vi at begrepet "særlig sårbare områder" ble brukt av Bondevik I regjeringen for å begrunne en forsiktig petroleumpolitikk fra 1997 til 2001. I 2002 og 2003 ble dette begrepet gitt en faglig forankring. Arbeidet i denne perioden kan også forstås som viktig for å etablere et *forvaltningsobjekt* som var mer økologisk orientert. Rapporten fra HI og NP kan forstås som en første operasjonalisering av de nye politiske målsetningene, ved at den spesifiserte hvilke arealer som man kunne definere som "særlig sårbare og verdifulle områder". Begrunnelsen for arbeidet ble knyttet til hvilke vurderinger man anså som nødvendige i en økosystembasert forvaltning.

For å vurdere konsekvenser av en aktivitet på dyr og planter som lever spredd over store havområder er det viktig å vite om noen deler av utbredelsesområdet har større betydning enn andre for å sikre en bærekraftig bestand. Videre vil det være viktig å vite om noen områder er habitater for mange arter, og derfor spiller en spesiell rolle for det biologiske mangfoldet (Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet 2003a:2)

Arbeidet forholdt seg altså ganske direkte til de politiske målsetningene i Rent og Rikt hav, hvor det het at økosystemets mangfold, produktivitet og struktur ikke skulle bli påvirket av menneskelig aktivitet. I arbeidet med å identifisere slike områder hadde man samlet en "bredt sammensatt ekspertgruppe med representanter fra relevante fagmiljøer og med spisskompetanse på ulike deler av økosystemet", så hadde disse personene identifisert "verdifulle områder for alle komponenter av økosystemet i utredningsområdet" og ut fra en "samlet vurdering ble noen områder plukket ut som særlig verdifulle" (ibid.). Disse områdene ble så definert på et kart over forvaltningsplanområdet (Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet 2003a:særlig side 63-65). Denne fremgangsmåten definerte altså miljøverdien og sårbarheten til "naturen" innenfor et definert *areal*, den skilte seg dermed vesentlig fra den etablerte fremgangsmåte for å vurdere miljørisiko fra petroleumsaktivitet. Når regjeringen knyttet oppmykingen av reguleringsbestemmelser for petroleumsvirksomheten til

åpning av nye områder (OED 1987, 1988; Thomassen et al. 1993a, b). Fremgangsmåten var i stor grad preget av MIRA tilnærmingen jeg diskuterte i kapittel 5. I forhold til miljørisiko ble det brukt samme typen MIRA tilnærming for å simulere konsekvensene av akutte utslipp. Som jeg senere skal komme inn på ble heller ikke normale driftsutslipp til sjø vurdert, fordi man var blitt enige om at "fysisk null-utslipp" var et krav. Selv om en økosystembasert forvaltning nå var en politisk målsetting, medførte altså ikke dette noen umiddelbare endringer i hvordan OED utredet miljøkonsekvensene av aktiviteten. Det var heller ikke så rart, ettersom utredningen ble laget i løpet av et knapt år. I tillegg til poenget som trekkes frem i hovedteksten ble det i Stortingsmeldingen vist til et prosjekt i samarbeid med fiskeindustrien hvor potensialet for sameksistens hadde vært diskutert. De områdene som i dette prosjektet fremstod som særlig konfliktfylte overlappet i stor grad med de særlig verdifulle (SVO) områdene.

dette arbeidet, så betydde det en endring av prinsippene for å vurdere miljørisikoen. Vurderingen ble nå i større grad knyttet til biologiske trekk ved området, og ikke lenger "bare" knyttet opp til potensielle akutte utslipp fra et punkt. Grunnlaget for reguleringen av petroleumsaktivitet ble slik mer arealbasert, og karakteristiske kjennetegn ved naturen i området kunne brukes for å argumentere for at det ikke burde være petroleumsaktivitet der.

I intervjuene med de som var tett på denne prosessen ble dette trukket frem som en enkel, men svært effektiv tilnærming til det kompliserte spørsmålet om hvordan man skulle forholde seg til økosystemtilnærmingen.

6, NP:⁴³⁸ Det er jo sånn som vi har fleipa med mange ganger at den halvtimen du brukte på å tegne det kartet der, det var vel kanskje den best [Humrer] anvendte tiden i hele det, det her. [Ler] [...] Altså hvis du sammenligner de kartene som er laget i de rapportene her sånn, med det som kom inn i stortingsmeldingen så er det *fryktelig* lite avvik.

At det var "fryktelig lite avvik" betydde at områdene som ble skjermet for petroleumsaktivitet sammenfalt med de områdene som ble definert som særlig sårbare og verdifulle i økosystemet. Oversikten over de særlige sårbare områdene som ble identifisert i rapporten fra HI og NP (fra mai 2003) var mer eller mindre direkte gjengitt i Regjeringens forslag til begrensninger på petroleumsaktivitet (desember 2003), som igjen ble presentert for Stortinget våren 2004 (St.meld. nr. 38 (2003-2004)).⁴³⁹

Kartet nedenfor er interessant fordi det viser forholdet mellom to ulike tilnærminger til miljørisiko ved petroleumsaktivitet. Tidligere hadde reguleringen av petroleum i ulike områder fulgt den rektangulære blokkinnstillingen på norsk sokkel. Kartet illustrerer hvordan den arealbaserte tilnærmingen gjorde det mulig å synliggjøre det sårbare økosystemet. I tillegg til områdene utenfor Lofoten og Vesterålen ble blant annet isfronten og polarfronten markert som verdifulle, synlig på kartet som smale felt ned mot Bjørnøya. Ved å operasjonalisere de særlig sårbare og verdifulle områdene kunne de vises frem som arealer på et kart. Denne foreløpige operasjonaliseringen fikk tidlig i prosessen med forvaltningsplanen betydning for reguleringen av petroleumsaktivitet.

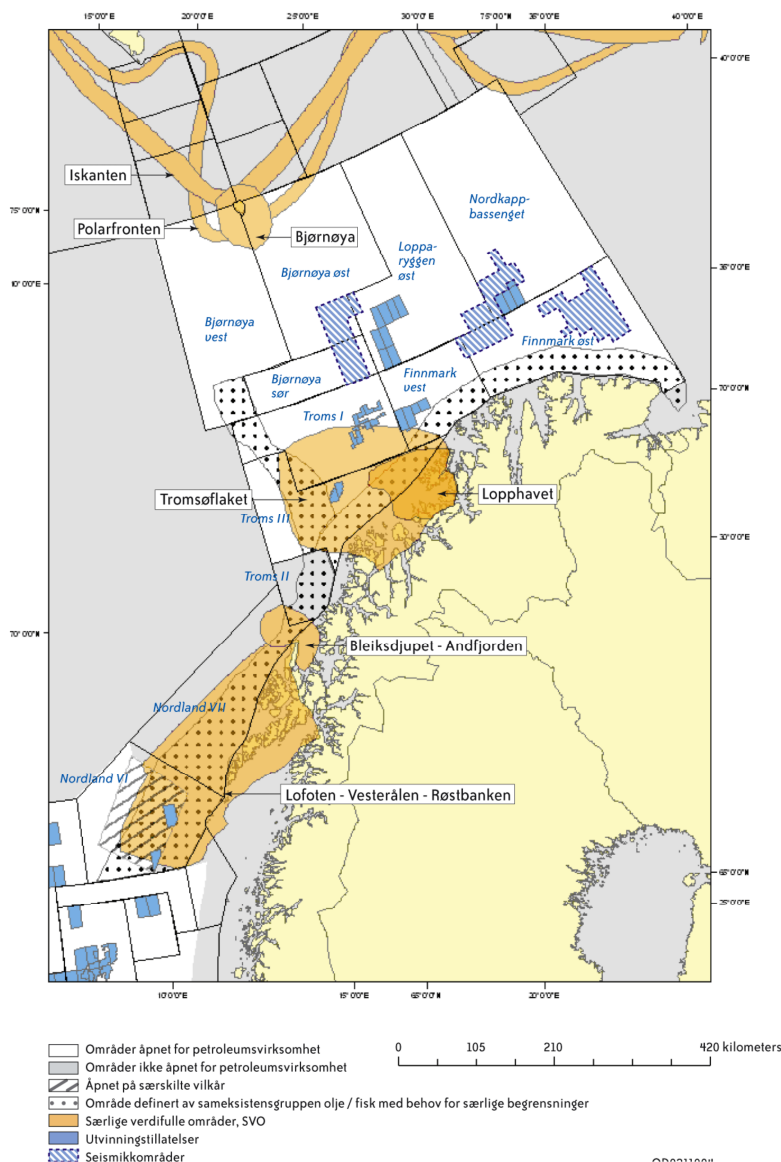
Petroleumsvirksomheten i nærheten av disse arealene ble strengere regulert. Unntaket var området rundt Snøhvit, hvor de sårbare områdene overlappet med den godkjente feltutbyggingen. Selv om Regjeringen åpnet opp for noe petroleumsaktivitet i utredningsområdet før forvaltningsplanen var ferdigstilt, var avgrensingen for denne oppmykningen hentet fra pågående prosesser i arbeidet med forvaltningsplanarbeidet. I innstillingen til Stortinget sluttet et parlamentarisk flertall seg til endringen nettopp med henvisning til at "særlig verdifulle områder" var unnlatt (Innst.S.nr.249 (2003/04):14).⁴⁴⁰ Slik sett ble reguleringsendringene akseptert av Stortinget som "økosystembaserte".

⁴³⁸ Som forklart i kapittel 2 angir jeg referansen til intervjuene på denne måten for å sikre informantene anonymitet. Det første tallet referer til hvilket av de 13 intervjuene det vises til. I tillegg oppgis hvilket av de to instituttene de arbeider ved, eller om de arbeider i Universitet og Høyskolesektoren (UoH).

⁴³⁹ Kartet er hentet fra pressmeldingen fra desember 2003 (Regjeringen Bondevik II 2003). De oransje områdene er de samme som de som er definert som SVO arealer i rapporten fra NP og HI (Norsk Polarinstitutt og Havforskningsinstituttet 2003a). Tilsvarende kart er inkludert i petroleumsmeldingen fra våren 2004 (St.meld. nr. 38 (2003-2004)), i stortingsmeldingen som lanserte forvaltningsplanen i 2006 (St.meld. nr. 8 (2005-2006):118), samt i revisjonen fra 2011 (Meld. St. 10 (2010-2011):22).

⁴⁴⁰ Dette ble ikke et sentralt tema i behandlingen av meldingen i Stortinget. Særlig SV og til dels SP var kritiske til at man på denne måten myket opp reguleringen av petroleumsaktivitet i området før forvaltningsplanen var ferdig (S.tid.2003/04:3171-3240)

Kart 6: Kart over nye reguleringsprinsipper (Regjeringen Bondevik II 2003; St.meld. nr. 38 (2003-2004):93)



Kartet illustrerer slik hvordan en mer "økosystembasert" tilnærming både kunne brukes for å angi grensene for petroleumsaktivitet og legitimere fortsatt aktivitet. Områder som var definert som særlig verdifulle i forhold til biologisk produksjon ble i stor grad, men ikke helt, skjermet for petroleumsaktivitet. Kartet illustrerer derfor helt konkret hvordan de mer økosystembaserte vurderingene ikke erstattet de gamle vurderingsformene og reguleringsprinsippene. Vi kan heller si at den nye typen vurderinger var noe som kom i tillegg. Og da i denne sammenheng helt konkret, som et nytt kartlag som ble lagt oppå de gamle formene for risikovurdering. Analysen så langt indikerer derfor også at arbeidet med å etablere økosystembaserte forvaltningsplaner skjedde i møte med et etablert system for å vurdere miljørisiko ved petroleumsaktivitet. Petroleumpolitikkenes miljødimensjon ble ikke forvandlet over natten, de gamle metodene for å utrede miljørisiko ble i første omgang videreført og de nye perspektivene lagt til.

8.2.5 Oppsummering

Analysen av den politiske responsen på krisen i petroleumpolitikkenes miljødimensjon rundt 2001 viser altså at den ble delvis reversert frem mot 2003. Modellen over spesifisitetprosesser som ble diskutert på slutten av forrige kapittel er nyttig for å gripe hvordan disse karaktertrekkene ved prosessen også bidro til å gi fremtidig politisk kontroll over problemet. Moratoriet og Semerklæringen fra høsten 2001 samt målsetningene i Stortingsmeldingen Rent og rikt hav (St.meld. nr.

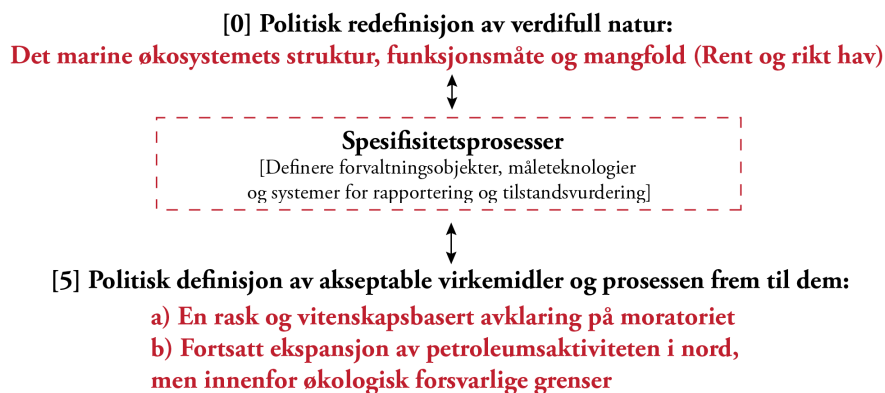
12 (2001-2002) hadde gitt parlamentarisk oppslutning om en redefinisjon av den verdifulle naturen som skulle beskyttes mot petroleumsaktivitet. Det marine økosystemets "struktur, funksjonsmåte og biologisk mangfold" (ibid:15) ble definert som det mest relevante og verdifulle naturobjektet for petroleumspolitikkenes miljødimensjon.

I løpet av et halvt år presenterte likevel Bondevik II regjeringen to Stortingsmeldinger som ga svært ulike signaler for petroleumspolitikkenes miljødimensjon. Stortingsmeldingen Rent og Rikt hav gikk inn for svært ambisiøse målsetninger om en mer økosystembasert havforvaltning og signaliserte at hensynet til økosystemet skulle ligge til grunn for all næringsvirksomhet i området.

Petroleumsmelding signaliserte at disse målsetningene skulle *balanseres* mot en videre ekspansjon av næringen, og ga OED virkemidler (som TFO ordningen) for å sikre dette. Tvetydigheten kan dels forstås som uttrykk for en intern uenighet mellom regjeringspartiene H, KrF og V. Dels kan den forstås som uttrykk for en maktkamp mellom departementene, i et slikt perspektiv er Petroleumsmeldingen en motvekt mot Rent og Rikt hav. Begge disse stortingsmeldingene og politikken de la opp til fikk politisk oppslutning fra et parlamentarisk flertall. Situasjonen ligner derfor noe på den vi så i klimasaken i årene rundt 1990, ved at det er oppslutning om en politikk på petroleums- og miljøfeltet som fremstår noe inkonsistent. I klimaspørsmålet så vi at denne inkonsistensen ble løst opp ved at det ble etablert politisk aksept for en vitenskapsbasert tilnærming som også ga et politisk akseptabelt handlingsrom. Dermed kunne en ekspansiv petroleumspolitikkk "forenes" med rollen som "ledende i miljø- og klimapolitikken" (se side 289). Det var ikke de politiske målsetningene som ble endret, men *forståelsen av miljøproblemet ble spesifisert slik at de de ulike politiske målsetningene lot seg forene.*

I denne sammenheng er det særlig relevant at prosessen med å kontrollere økosystemeffektene på det marine miljø ser til å være preget av at de politiske akseptable virkemidlene ble definert på et tidlig tidspunkt. Samtidig som man varslet at det skulle settes i gang prosesser for å kontrollere det marine økosystemet ble det i løpet av 2002 og 2003 tatt beslutninger som kan knyttes til punkt 5 i modellen for spesifisetsprosesser: enkelte politiske virkemidler ble definert som uakseptable andre som akseptable. Viktigst er det å merke seg at en ekspansjon av petroleumsnæringen fortsatt hadde parlamentarisk støtte og at det var politiske forventning om at den restriktive petroleumspolitikken i nordområdene skulle være midlertidig. Prosessene fra 2001 til 2003 la dessuten viktige rammer for spesifisetsprosessene ved at de gav føringer på hva som skulle til for å kontrollere disse problemene. Det sentrale var å få kartlagt og avgrenset de mest sårbare områdene og når på året de var mest sårbar. Målsetningene om å ta vare på økosystemet kunne kanskje nås selv om man tillot petroleumsaktivitet i enkelte områder. Som innramming rundt forskning for politikk bærer disse beslutningene også i seg noen forventninger til den videre prosessen, både i forhold til ressurser, tidsbruk og at kunnskapen skulle være politisk relevant og vitenskapelig fundert. Denne prosessen er illustrert i figuren under.

Figur 18: Spesifisetsmodell for petroleumspolitikkenes miljødimensjon (re-spesifisering etter moratoriet antydnet med rød skrift)



Avslutningsvis i forrige kapittel stilte jeg spørsmål ved om den økte verdsettingen av økosystemer ville medføre en komplisering som kunne gjøre det vanskeligere å definere økosystemeffekter som under kontroll. Analysen av prosessen i 2001 til 2003 antyder at den politiske responsen var å *kreve sikrere kunnskap som kunne gi kontroll over det marine økosystemet*. Heller enn å markere en ny tilnærming til *muligheten* for å kunne kontrollere den politiske relevante naturen, er det tydelig at

prosessen er innrettet mot å kontrollere økosystemeffekter. Indirekte ble det også gitt noen overordnede politiske signaler om *hva slags måleteknologier og prinsipper for å kontrollere hvilke økosystemeffekter som var ønskelig*. Det ble forutsatt at økosystemeffekter kunne la seg beregne og kontrollere på denne måten. Analysen av de parlamentariske debattene viste at slik kontroll var forventet å gi et politisk handlingsrom for å kunne legitimere fortsatt ekspansjon av petroleumsvirksomheten. Drøftingene med utgangspunkt i kartet som ble presentert ovenfor illustrerte også noen dimensjoner ved hvordan en økosystembasert tilnærming kunne gi et slikt handlingsrom. Selv om dette var en første respons, fra før forvaltningsplanen var etablert og arbeidet var kommet skikkelig i gang, synes det vesentlig at man kunne gi begreper som "sårbare og verdifulle" deler av økosystemet et faglig fundament.

Arbeidet med å få kontroll over miljøproblemene bidrar til at prosessen har likheter med prosesser jeg har beskrevet i tidligere kapitler. Men til forskjell fra de første utredningene om røykskader og oljens virkninger på havet skjedde arbeidet med å gjøre økosystembaserte vurderinger av petroleumsaktiviteten i et veletablert felt. Det fantes allerede et etablert system for å regulere og kontrollere miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomhet. Helt sentralt i dette systemet var probabilistiske analyser av miljørisiko som tok utgangspunkt i utslipp, primært akutte, fra et definert punkt. Dette systemet definerte således allerede et *forvaltningsobjekt*, en størrelse som faktisk lot seg regulere og kontrollere (jf. kapittel 5). Forvaltningsobjektet i det etablerte systemet var først og fremst *miljørisikoen* for enkelte verdifulle naturentiteter, slik som fiskebestanden, sjøfugl, marine pattedyr og kystsonen. Det som skulle reguleres var denne miljørisikoen, og når petroleumsaktivitet ble unngått på en bestemt tid eller i enkelte områder var det begrunnet med sannsynligheten for uakseptabel skade på disse naturentitetene. Måleteknologiene og akseptkriteriene var knyttet til de enkelte naturentitetene og var i liten grad orientert mot økosystempåvirkninger. Det etablerte systemet var derfor i mindre grad egnet for å vurdere om hvordan petroleumsaktivitet kunne påvirke struktur, funksjonsmåte og biologiske mangfold i det marine økosystemet. Det å *operasjonalisere* de overordnede politiske målsetningene har vært en pågående prosess det siste tiåret. En kunnskaps sosiologisk analyse av dette operasjonaliseringsarbeidet vil være hovedtema for kapittel 9. For å forstå disse prosessene har det vist seg viktig å også ta i betraktning hvordan arbeidet ble organisert. Dette er hovedtema for neste del.

8.3 Organisering av arbeidet og idealer for de involverte ved HI og NP

Stortingsmeldingen Rent og rikt hav la stor vekt på at målsetningene ville kreve en bedre *koordinering* mellom sektorer. Utgangspunktet for meldingen var at havmiljøet ble påvirket av en rekke sektorer som selv om de tok miljøhensyn, "i stor grad [var] preget av sektor- og næringsinteresser." (St.meld. nr. 12 (2001-2002):13). Problemet var derfor at "tiltak og inngrep" ofte skjedde "uten grunnlag i tilstrekkelig kunnskap om sammenhengene mellom belastningene og effektene på økosystemene"(ibid.). Man anså det derfor nødvendig at det ble etablert "en overordnet koordinering av aktiviteter for å sikre en helhetlig forvaltning", "alle sektormyndigheter og andre interesserte parter må samarbeide om en slik koordinert forvaltning"(ibid.). Meldingen diskuterte ganske detaljert hvordan dette arbeidet for en økosystembasert forvaltning kunne organiseres (ibid.:21-25). Kjernepunktene var en bedre nasjonal samordning, støtte til nye samarbeidsprosjekter for kartlegging og datainnsamling, og ikke minst et bedre kunnskapsgrunnlag for å sikre at tilstrekkelige miljøhensyn ble tatt.

I den første fasen av arbeidet med forvaltningsplanene (2002-2006) var imidlertid arbeidet organisert slik at hvert departement hadde ansvar for å utrede sin sektor.⁴⁴¹ ULB-rapporten som ble diskutert ovenfor var en av disse delutredningene. Samme med utredninger fra andre involverte departementer,

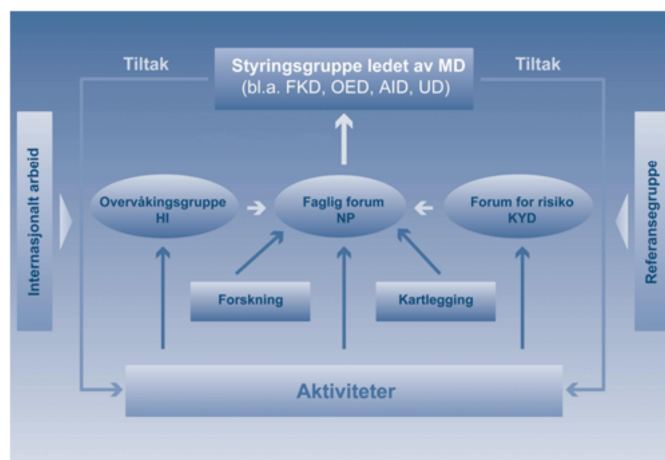
⁴⁴¹ Jeg går ikke detaljert inn på organiseringen på ulike tidspunkt. Hovedtrekket er at den første fasen av arbeidet med forvaltningsplanene var kjennetegnet av at de involverte sektordepartementene gjorde grunnlagsutredninger for "sin" sektor". Samtidig var Miljøverndepartementet i en særstilling fordi beskrivelsene av økosystemet skulle gi et "felles" grunnlag for sektorutredningene (se St.meld. nr. 12 (2001-2002):16).

særlig Fiskeri- og Miljøverndepartementet ble dette brukt som grunnlag for en første forvaltningsplan. I fremlegget til den første forvaltningsplanen ble en ny og mer permanent organisering for arbeidet med økosystembaserte forvaltningsplaner foreslått. Siden 2006 har hovedtrekkene ved denne organiseringsformen blitt videreført i arbeidet med forvaltningsplanene for Norskehavet (St.meld. nr. 37 (2008-2009)) og for Nordsjøen og Skagerrak (Meld. St. 37 (2012–2013)).

Bare i tilknytning til forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet er det i perioden 2003 til 2011 laget rundt 200 faglige rapporter med et omfang fra alt fra 10 til 300 sider.⁴⁴² Siden det også er laget to andre forvaltningsplaner er det totale antallet og ressursene som er tildelt arbeidet av et betydelig omfang. De færreste av disse rapportene er forskningsrapporter i den forstand at de ville ha egnet seg for publisering i et vitenskapelig tidsskrift. Grunnlagsrapportene er typisk vurderinger som tar i bruk vitenskapelige metoder og tilnærminger for å belyse spørsmål som er relevante for forvaltningsplanarbeidet. De redegjør for hvilke data man bygger på, gir referanser til publiserte og upubliserte studier og rapporter for å underbygge egne vurderinger og diskuterer hvilke svakheter tilnærmingen har. Bidragene fra enkeltrapporter blir oppsummert og delvis syntetisert i de tre faggruppene. Særlig sluttrapportene som blir presentert er ment å være rådgivende – de skal gjøre opp status "for kartlegging, forskning og overvåking" de skal vurdere "måloppnåelse" (i forhold til forvaltningsplanen) og de skal gjøre rede for "viktige utviklingstrekk og ny kunnskap" ([Anon] 2006a, b). Særlig sentral i denne sammenheng er rapporten fra våren 2010. Denne skulle legge et faglig grunnlag for å revidere forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet (Faglig Forum 2010).

Hovedtrekkene i organiseringen av arbeidet med revisjonen av forvaltningsplanen for Lofoten-Barentshavet (2006-2011) er illustrert i figuren under.

Figur 19: Fremstilling av organiseringen av arbeidet med forvaltningsplanen (Norsk Polarinstitutt 2007: 2)



Organiseringen som er skissert i figuren er den som var gjeldende når jeg gjennomførte intervjuer i 2010.⁴⁴³ Det er derfor relevant å gå igjennom noen hovedtrekk ved organiseringen som dette arbeidet

⁴⁴² Dette tallet inkluderer samtlige faglige grunnlagsrapporter fra prosessen med forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet fra 2003 og frem til revisjonen av forvaltningsplanen i 2011. De fleste av disse rapportene er samlet på nettsidene til Miljøverndepartementet og Norsk Polarinstitutt (se Norsk Polarinstitutt 2015). Jeg har ikke analysert alle delrapportene, men har vektlagt å gjennomgå de årlige rapportene fra faggruppene, hovedrapportene som la grunnlag for politiske beslutninger, samt de rapportene som er knyttet til de kontroversene som blir diskutert senere i kapitlet. Inkluderes rapportene som angår de to andre forvaltningsplanrapportene er omfanget en god del høyere. Derfor har jeg for de andre rapportene konsentrert analysen rundt stortingsmeldingene de munnet ut i, samt de grunnlagsrapportene som er særlig relevant for de tre spesifisitetsprosessene som blir diskutert senere i kapitlet. Dette er altså vurderingene som ligger bak det utvalget av dokumenter fra prosessene som er inkludert oversikten over datamaterialet, se Appendiks I, kap. 8 & 9, del C.

⁴⁴³ I årene etter 2010 ble organiseringen forenklet. Det ble opprettet en felles risikogruppe og en felles overvåkingsgruppe for de tre forvaltningsplanområdene, mens det ble opprettholdt egne Faglige forum for hvert av områdene. Organiseringen ... [fotnoten fortsetter på neste side]

fikk etter 2006. Hovedgrepet i organiseringen var at det ble etablert tre faggrupper: Faglig Forum, Forum for risiko og en overvåkningsgruppe. Som antydnet i figuren ble ansvaret for å lede arbeidet i faggruppene tildelt henholdsvis Norsk Polarinstitutt (NP), Kystverket (KYD) og Havforskningsinstituttet (HI). Disse er fagdirektorater, organiseringen plasserte ansvaret for å gjøre arbeidet ned på direktoratsnivå. I stortingsmeldingen og i mandatet til faggruppene blir NP, HI og KYD omtalt som "faginstanser". Begrepet viser til at de er ansvarlig for det faglige arbeidet med å oppdatere kunnskapsgrunnlaget. Et eksempel fra mandatet til Faglig forum: Det skulle "følge opp og koordinere det samlede faglige arbeidet med økosystembasert forvaltning av Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, herunder forskningen. Vurdere resultatene av det faglige arbeidet i tilknytning til målene for forvaltningen, og identifisere behov for tiltak i tilknytning til det faglige arbeidet." ([Anon] 2006b).

I mandatet til gruppene er det spesifisert hvilke andre statlige etater som skal være representert. Gjengangere her er for eksempel Direktoratet for naturforvaltning (DN) Oljedirektoratet (OD) Petroleumstilsynet (PTIL), dessuten er NP og HI representert i alle de tre gruppene. Mandatet til alle de tre faggruppene har dessuten en formulering om at de kan knytte til seg "annen ekspertise ved behov" (ibid.). I tillegg til HI, NP og Kystverket har således en lang rekke andre institutter og enkeltforskere deltatt i en rekke delutredninger og på møter i gruppene.

Som antydnet i figur 19 skal det i dette arbeidet skje en rekke aktiviteter, herunder både "forskning" og "kartlegging". Pilen fra styringsgruppen til den store boksen "aktiviteter" nederst kan fortolkes slik at de statlige faginstansene skal gjøre relevante aktiviteter som en del av sin ordinære aktivitet. Som sentrale forvaltningsorgan får KYD, HI og NP budsjetttrammer og rammer for arbeidsoppgavene fra det departementet de er underlagt. Arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for forvaltningsplanen inngår således i de arbeidsoppgavene de er pålagt å utføre. I tillegg kan de tre faggruppene, etter dialog og oppdrag fra styringsgruppen, sette spesifikke utredningsprosjekter ut på offentlig anbud. I rapporter og referater fra de tre faggruppene finner vi således enkeltforskere ved Universitetet og høyskoler, deltagere fra konsulent- og utredningsfirmaer som Det norske Veritas (DNV), SINTEF, Scandpower, Asplan Viak, samt fra en rekke forskningsinstitutter som Norsk institutt for Naturforskning (NINA) og Nordlandsforskning – for å nevne noen. Men det er de statlige faginstansene som blir definert som ansvarlige kunnskapsleverandører. De er forventet å syntetisere eksisterende kunnskap, koordinere og prioritere forsknings- og overvåkningsaktiviteter innenfor de rammene som styringsgruppen setter.

Kartlegging og forskning er i figuren andre typer aktiviteter i prosessen. Analysen av prosessene som har pågått viser at HI og NP er helt sentrale i å gjennomføre deler av forsknings- og overvåkningsarbeidet. Årsaken er at disse instituttene har relevante forskningsprogram og har ansvar for en lang rekke relevante overvåkings- og kartleggingsaktiviteter, også på tilstøtende områder. Havforskningsinstituttet gjennomfører eksempelvis årlige tokt i området hvor de samler inn relevante data. Samtidig som forvaltningsplanen ble innført i 2006 ble det startet opp to store nye prosjekter som innebar omfattende kartlegging og overvåking, MAREANO og SEAPOP. Begge disse pågår fremdeles. MAREANO er et omfattende program for fysisk, kjemisk og biologisk kartlegging av havbunnen slik som sedimenter, biologisk mangfold, forurensing, o.l. SEAPOP er rettet mot overvåking av sjøfuglpopulasjoner og kartlegging av faktorer som påvirker deres utvikling, slik som hekkesuksess, miljøgifter o.l. Når disse programmene ble startet opp ble de i første omgang konsentrert mot forvaltningsplanområdet.⁴⁴⁴

ble ytterligere forenklet etter 2013. Da ble det etablert ett felles Faglig forum for alle forvaltningsplanene og risikogruppens arbeid ble en del av arbeidet i dette forumet. Situasjonen i 2015 er altså at det er ett felles faglig forum og en overvåkningsgruppe, fremdeles ledet av HI, som dekker alle de tre forvaltningsplanområdene (Meld. St. 37 (2012–2013):133-134).

⁴⁴⁴ Mareanoprogrammet har et budsjett som har økt fra ca. 20 millioner i 2006 til 90 millioner i 2013. Bevilgningen til SEAPOP er i underkant av 20 millioner (MAREANO 2015; SEAPOP 2015).

Disse prosjektene kan knyttes til den historiske tendensen som ble diskutert i slutten av kapittel 7, kartlegging og overvåking er vesentlig for å kunne representere naturen som en helhet, som et økosystem. Ved etablering av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten drøftet stortingsmeldingen etablering av "et system for samordnet overvåking av økosystemets tilstand" svært detaljert (St.meld. nr. 8 (2005-2006):115-119). Man la opp til å lage et overvåkningssystem som var basert på "indikatorer, referanseverdier og tiltaksgrenser" (ibid.:115). Målsettingen var at dette skulle gjøre det mulig å overvåke hvordan økosystemet tilstand endret seg, og identifisere "behov for tiltak" (ibid.). Fordi økosystemet hele tiden var i endring "forutsatte" dette at "at man løpende vurderer hvordan økosystemets tilstand endrer seg i forhold til disse målene"(ibid.). Særlig viktig var det å få innsikt i eventuelle "menneskeskapte påvirkninger" siden "det kun" var disse påvirkningene på økosystemet "som det er mulig å påvirke" (ibid.:116). Samtidig ble det vektlagt at man fremdeles hadde mangelfull kunnskap om økosystemsammenhenger og menneskelig påvirkning, det ble derfor lagt opp til at selve overvåkningssystemet var "dynamisk med mulighet for endringer og oppdateringer når ny kunnskap" tilsa det (ibid.). For å ivareta denne dimensjonen ble det lagt opp til at forvaltningsplanene skulle revideres regelmessig (ibid.:125).

Dette systemet var altså fra starten av planlagt som en *permanent overvåking* av det marine økosystem. Målsettingen var ikke bare å overvåke tilstanden i det marine økosystem, men også at uønsket menneskelig påvirkning skulle kunne detekteres og resultere i nødvendige "tiltak". Organiseringen av prosessen kan delvis betraktes som et resultat av hva slags verdifull natur den skal gi mulighet å handle i forhold til. Økosystemet blir definert som et system som er i endring, derfor trengs det kontinuerlig overvåking. Systemet var innrettet mot å identifiserte uønsket menneskelig påvirkning på økosystemet, og omfattet slik også (men ikke bare) petroleumsaktivitet. Sett i lys av det etablerte systemet for styring av miljørisiko ved petroleumsaktivitet betydde dette blant annet at en enkeltstående risikoanalyse av petroleumsaktivitet fremstod som utilstrekkelig (men ikke nødvendigvis unødvendig) for å sikre en forsvarlig forvaltning av økosystemet.

En måte å forstå dette på er at det politiske ønsket om å etablere en mer økosystembasert havforvaltning skapte et nytt og relativt sett permanent utredningsrom. Heller enn en enkeltstående utredningsprosess kan dette forstås som etableringen av en overvåknings- og utredningsarena. Det nye ved denne arenaen var både de politiske signalene om hva slags miljøskader som var akseptable (de som ikke påvirket økosystemenes struktur, virkemåte og tilstand), og at man for å sikre at disse målene ble nådd krevde større grad av koordinering mellom sektorene. All kunnskap om ulike former for menneskelig aktivitet innenfor økosystemet måtte frembringes, samtidig som mer kunnskap om virkemåten og strukturen i økosystemet måtte på plass.

Dette er et viktig poeng fordi det innledningsvis antyder hvordan behovet for å spesifisere *hvordan* man skulle ta økosystemhensyn både ble knyttet til en bedre forståelse for hvordan "naturen egentlig var", men også til hvordan kunnskapsproduksjonen var organisert og hvilken relasjon den hadde til andre "interesser" og de politiske beslutningsprosessene. Tidligere i avhandlingen har vi sett en del andre eksempler på etablering av slike utredningsrom. Mest grundig har jeg behandlet etableringen av Røykskadekommisjonen på 1950-tallet (jf. kap.4) og systemet for konsekvensanalyser i AKUP og petroleumsnæringen på 1980-tallet (jf.kap.5). I kapittel 4 så vi at det ble etablert et forslag om en ny lov som ga staten rett til å regulere utslipp av røyk og luftforurensing gjennom konsesjoner. Røykskadekommisjonen ble slik sentral i å kontrollere luftforurensing. I kapittel 5 så vi at arbeidet med å etablere standardiserte konsekvensutredninger var forankret i nye krav i Petroleumsloven. Her ble det opprettet en arbeidsgruppe under OED (AKUP) som fungerte som en koordinerende instans for å gjennomføre slike utredninger i petroleumssektoren. Arbeidet med forvaltningsplanene ledet ikke frem til et lovforslag (som for Røykskadekommisjonen), planarbeidet tok heller ikke utgangspunktet i lovpålagte utredninger (som for AKUP). Arbeidet med forvaltningsplanene var forankret i nye politiske målsetninger om hvordan det marine økosystemet skulle forvaltes. Som drøftet ovenfor kan arbeidet med forvaltningsplanene forstås i forlengelsen av prosessene med å kartlegge "økosystemeffekter" som startet midt på 1990-tallet (jf. kap.7). Selv om de økosystembaserte forvaltningsplaner ikke har en lovbestemt forankring, kan arbeidet med dem forstås som uttrykk for en *relativt sett permanent reorganisering av den faglig-politiske arenaen som petroleumpolitikkenes miljødimensjon utpiller seg på.*

Reorganiseringen innebar en endring av forholdet mellom politiske og faglige aktører, som kan utdypes ved å sammenligne forvaltningsplanprosessene med organiseringen av AKUP. AKUP-gruppen som jeg beskrev i kapittel 5 kan forstås som en permanent arena for faglig-politiske spørsmål ved petroleumpolitikkenes miljødimensjon. Gruppen var aktiv i 13 år fra 1984 til 1997 (Barvik og Birkeli 1998:25,30). AKUP var først og fremst en arena for arbeidet med konsekvensutredninger etter *Petroleumsloven*. Loven ga OED ansvar for slike utredninger og det ble etablert en praksis hvor departementet tok en sentral rolle. Fagetater som HI, SFT og NP ga innspill til hvilke utredninger som burde gjøres, særlig HI utførte også enkelte av disse utredningene. Det var imidlertid OED som var sentral i å oppsummere kunnskapsgrunnlaget og miljøkonsekvensene. Den formelle rollen til fagetatene på direktoratsnivå var primært at de var *høringspart* til den oppsummeringen som ble formulert av OED i konsekvensutredningene. Samtidig var AKUP, som diskutert i kapittel 5, til en viss grad en arena hvor ulike perspektiver på konsekvensutredningen ble diskutert og til dels forsøkt løst for å oppnå en faglig og politisk enighet i konsekvensutredningsprosessen (Barvik og Birkeli 1998-96).⁴⁴⁵ Men dersom det oppstod faglig uenighet hadde OED ansvar og rett til å gjøre sine selvstendige vurderinger, samtidig som fagetatene kunne kommentere slike vurderinger i høringsuttalelser.

Sammenlignet med AKUP fremstår organiseringen av de økosystembaserte forvaltningsplanene, som relativt sett mer løsrevet fra departementsnivået. Heller enn å være underlagt ett sektordepartement kan organiseringen forstås ut i fra behovet for å bedre koordinering *mellom* sektorene som var blitt definert i Rent og Rikt hav. *Fagetatene* under de ulike departementene skulle samarbeide om å legge frem et kunnskapsgrunnlag for økosystembasert forvaltning. Heller enn å "bare" være høringspart i en lovpålagt konsekvensutredning, fikk dermed fagetatene en rolle som kunnskapsprodusenter. Det nye utredningsrommet kan forstås som en arena for å *oppnå* tverrsektoriell enighet om det faglige grunnlaget "før" saken nådde departementene. Arbeidet ble likefullt sikret en departemental forankring ved at det ledes av en interdepartemental styringsgruppe.

Samtidig er det vesentlig å få frem at systemet med forvaltningsplaner aldri fullt ut har erstattet det "gamle" systemet. Forvaltningsplanene er ikke lovfestet, de har ingen formell rolle i forhold til regulering av petroleumsaktivitet. Kravene til åpning av nye leteområder etter *Petroleumsloven* er uforandret, og loven gir fremdeles Olje- og Energidepartementet det formelle ansvaret (og makten) til å avgjøre hva og hvordan konsekvenser skal vurderes. Fordi paragrafen er uforandret kan det også forstås som uavklart eller fleksibelt i hvilken grad mulige økosystemeffekter skal vektlegges i en åpningsprosess. Fra 2001 og fremover mot 2013 kan situasjonen heller forstås slik at forvaltningsplanene *politisk* sett ble definert som nødvendige før man gjennomførte konsekvensanalyser etter *Petroleumsloven*. Den tvetydige innflytelsen de dermed fikk i forhold til politiske beslutninger er ett av flere uttrykk for at de ble etablert innenfor et felt hvor det allerede fantes standardiserte måter å vurdere miljøkonsekvenser på. Heller enn å erstattet det gamle systemet for risikovurderinger, ble det gamle systemet tilført nye prinsipper og kriterier.

Selv om implikasjonene er uklare kan arbeidet med forvaltningsplanene forstås som en reorganisering av forholdet mellom vitenskapelig rådgivning og politiske beslutningstaking. For det første synes det helt klart at målet var å gi vitenskapelig og forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for politiske

⁴⁴⁵ Etter at AKUP frem til 1997 hadde fulgt opp en prosess med å legge grunnlaget for å konsekvensutrede Barentshavet nord, en prosess som ikke ble slutført i form av en konsekvensutredning, ble organiseringen evaluert av Statskonsult på oppdrag fra OED (Barvik & Birkeli 1998:7). Statskonsult påpekte i sin rapport at det etter hvert var etablert en betydelig miljøovervåking på norsk sokkel som og at fem miljødirektorater var involvert i "i praktisk talt all miljøovervåking i norske havområder". Her nevnes eksplisitt Statens Forurensingstilsyn, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, Direktoratet for naturforvaltning og Norsk Polarinstitut. I tillegg mente Statskonsult at det burde vurderes om også Oljedirektoratet skulle inkluderes i et slikt samarbeid (ibid.:106). Statskonsult la også til grunn at "direktoratene som fagmyndigheter er, eller bør være, involvert i det meste av forskningen" (ibid). Konklusjonen til Statskonsult i 1998 var at det burde bli etablert et mer permanent samarbeid mellom direktoratene hvor petroleumsrelevant miljøovervåking og forskning kunne koordineres, og som også kunne "identifisere udekkede forsknings- og utredningsbehov" (ibid.). Denne konklusjonen er et tydelig frampek til organiseringen av arbeidet med forvaltningsplanene.

beslutninger om bruk og forvaltning av området. For det andre er det klart at dette ble organisert som forskning-for-politikk, målet med prosessene var å løse relativt konkrete politiske problemer. Som vist tidligere i kapittelet handlet dette om et eksplisitt politiske definert ønske om en bedre integrering av økosystemhensyn i havforvaltningen og petroleumpolitikkenes miljødimensjon. For det tredje var reorganiseringen et resultat av en redefinering av hvilken form for natur som var definert som verdifullt. Økosystemet var det sentrale politiske objektet for miljøpolitikken og organiseringen skulle gi større kontroll med forvaltningen av denne formen for natur.

Her er det vesentlig å merke seg at den typen økologisk ekspertise som ble sentral i disse utredningsprosessene har vært til stede "hele tiden", i mitt materiale siden de første utredningene ble etterspurt av Stortinget på 1970-tallet. Vi kan si at en "økologisk" tilnærming, en tilnærming som så på samspillet mellom arter, bioakkumulasjon av næringsgifter også videre, var der også på 1970- og 80-tallet (se del 3.3). Økologisk orienterte fagmiljøer og enkelteksperter kritiserte mange av de utredningene som ble utført i denne perioden, og delvis deltok de selv i utredningsarbeid på 1980-tallet. Men, fra å være høringsinstans og utgjøre et korrektiv til den kunnskapen som inngikk som formell del av beslutningsgrunnlaget i 70- og 80-tallets debatter (og i Stortingsmeldinger) ble denne ekspertisen i større grad definert til å være en helt nødvendig og sentral produsent av beslutningsrelevant kunnskap. Og som vi så i forrige kapittel er slutten av 1990-tallet preget av at denne kunnskapen gjøres politisk relevant i form av en bekymring for mulige økosystemeffekter fra petroleumsnæringen. Dette bidro også til å endre hvordan petroleumsvirksomheten ble regulert, eksempelvis gjennom at man etablerte et mål om "nullutslipp" (St.meld.nr. 58 1996/97), men også ved at det ble produsert en ny usikkerhet om risikoene faktisk var akseptable og kontrollerbare (jf. moratoriet i 2001). Dette bidro til å gi disse fagmiljøene en mer sentral rolle i petroleumpolitikkenes miljødimensjon, og ga et viktig grunnlag for kunnskapsproduksjonprosessene på 2000-tallet.

Intervjumaterialet gir ytterligere mulighet for å analysere organiseringen av prosessen. Fortolkningen av intervjumaterialet bygger også på en forståelse av den institusjonelle konteksten som rådgiverne og forskerne jeg har intervjuet arbeider innenfor. I første omgang er det derfor å fremheve noen særlig relevante aspekter ved Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitut.

8.3.1 Direktorat og/eller forskningsinstitutter?

I lys av diskusjonen om organiseringen av forvaltningsplanprosessen ovenfor er Havforskningsinstituttet (HI) og Norsk Polarinstitut (NP) særlig interessante organisasjoner. Dette er både fordi de har vært helt sentrale i arbeidet med planen, er arbeidsplass for 11 av de 13 jeg intervjuet, men også fordi de kan forstås som hybrider. De er hybrider ved at instituttene både er en del av statsforvaltningen samtidig som de er sentrale representanter for den vitenskapsbaserte ekspertisen på sine fagfelt.

Formelt er HI og NP organisert som sentrale forvaltningsorgan, som direktorater. Denne organisasjonsformen brukes for et vidt spekter av oppgaver som er knyttet til gjennomføring og oppfølging av regelverk og politikk på et område, samt for den forvaltningsmessige og faglige dimensjonen av et saksfelt (Eckhoff og Smith 1997:106; Grøndahl 1997). De fleste direktorater vil ha som rolle å gi faglige råd til departementene. Utformingen av politikken på et område skjer imidlertid primært i departementene, som igjen har en politisk ledelse forankret i Regjeringen. Direktoratene har på sin side ikke en politisk valgt ledelse, og er heller ikke å regne som politiske organer slik som departementene. Direktoratene er likevel underlagt departementer og kan bli instruert av disse. Direktoratene er således formelt sett en del av det byråkratiske hierarkiet. NP er underlagt Miljøverndepartementet, mens Havforskningsinstituttet er underlagt Fiskeridepartementet.

Både NP og HI har noen få forvaltningsoppgaver, men innenfor arbeidsområdene deres ivaretas dette primært av henholdsvis Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet. NP og HI har *forskning og rådgiving som sin primære oppgave*. De er faginstanser på sine fagområder for andre deler av forvaltningen og departementene.

Begge instituttene har en lang historie. Forløperen til Norsk Polarinstitut var Norges Svalbards- og ishavsundersøkelser som startet i 1928 og den gang knyttet til Departementet for utenrikssaker, handel

og sjøfart og industri. Navnet Norsk Polarinstitut ble tatt i bruk i 1948, men instituttet var knyttet til Industridepartementet fram til 1979 da det fikk sin nåværende plassering under Miljøverndepartementet. Havforskningsinstituttet var fram til 1990 en del av Fiskeridirektoratet under navnet Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. Historien til instituttet går helt tilbake til Flødevigen Utklækningsanstalt som opprinnelig ble grunnlagt i 1882.⁴⁴⁶ Den lange forhistorien til instituttene gjenspeiler at kunnskap om både fiskeri og nordområdene historisk har vært viktig, både næringspolitisk og geopolitisk. Resultatet i dag er at begge instituttene har en ganske omfattende forskningsinfrastruktur og eksempelvis lange tidsserier med data.

Det som bidrar til å gjøre HI og NP til noe annet enn hva man vanligvis forbinder med en statlig etat er at de har en omfattende forskningsvirksomhet og en betydelig andel ansatte i vitenskapelige stillinger. Norsk Polarinstitut har om lag 170 ansatt og av disse er rundt 1/3 ansatt i vitenskapelige stillinger.⁴⁴⁷ Det samme forholdstallet finner vi hos Havforskningsinstituttet, men dette instituttet er betydelig større. HI hadde i 2011 totalt 705 ansatte og av disse var 228 ansatt i forskerstillinger (Oxford Research 2012:77). I tillegg har instituttene en til dels betydelig teknisk stab som støtte for forskningsarbeidet som gjøres, samt ansatte i administrative stillinger som bidrar i forhold til forvaltnings- og rådgivingsoppgaver.

Instituttene gjør mer enn å gi råd i form av rapporter, de har også en ganske høy vitenskapelig produksjon. Eksempelvis er forskere ved Havforskningsinstituttet registrert med over 250 vitenskapelige (fagfellevurderte) artikler i 2012. Det tilsvarer om lag 0,65 publiseringspoeng⁴⁴⁸ pr. forskerårsverk, (NFR 2012b:24). Selv om dette er lavere enn de gamle universitetene (som ligger på rett over 1 publikasjonspoeng pr. vitenskapelig årsverk) så er likevel den vitenskapelige produksjonen ved HI større enn ved mange naturvitenskapelige institutter ved de største universitetene i Norge.⁴⁴⁹ Forskning og vitenskapelig publisering er således en vesentlig del av det som blir gjort ved HI og NP. I omfang publiserer de like mye som de største grunnenhetene ved universitetene i Norge. På flere områder ligner de mer på forskningsstiftelser eller institutter ved et universitet enn på et direktorat.

HI og NP får rundt 50-60 % av inntektene sine direkte over statsbudsjettet. Som for universitetene blir disse midlene gitt sammen med ett tildelingsbrev som gir overordnede føringer for hva departementet forventer at instituttet skal utføre i det kommende året. De resterende inntektene kommer i form av ekstern forskningsfinansiering fra hovedsakelig det norske forskningsrådet og EU, samt betalte rådgivningsoppdrag. I forskningspolitisk sammenheng blir instituttene omtalt som "forvaltningsinstitutter", og de er kategorisert som en del av den norske instituttsektoren (Meld. St. 18 (2012-2013)). I den siste forskningsmeldingen begrunner Fiskeridepartementet rollen til Havforskningsinstituttet med det "omfattende og kontinuerlige behov for vitenskapelig rådgiving" (ibid.:135). Det er typisk for slike dokumenter at HI og NP *ikke* presenteres som direktorater, men heller som vitenskapelige forskningsinstitutter. Også i instituttene egenpresentasjoner brukes som hovedregel betegnelsen "forskningsinstitutt" og andre formuleringer som vektlegger det vitenskapelige arbeidet de gjør. HI presenterte for eksempel deler av sine arbeidsoppgaver slik i en brosjyre 2013: "Instituttet skal utvikle det vitenskapelige grunnlaget for berekraftig forvaltning av ressursene og miljøet i dei marine økosystema. [...] Instituttet skal ha ei fri og uavhengig rolle i alle faglege spørsmål. (Havforskningsinstituttet 2013a).

⁴⁴⁶ Informasjonen er hentet fra instituttene nettsider samt fra Forvaltningsdatabasen hos Norsk Samfunnsfaglig Datatjeneste: <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>

⁴⁴⁷ Med vitenskapelige stillinger mener jeg stillingskategoriene Forsker (I, II og III) seniorforsker, postdoktor, stipendiater og vitenskapelig assistent. Teknisk personal (eksempelvis senioringeniører) er ikke regnet med. Oppgitt antall er beregnet etter ansattlisten på nettsidene til instituttet pr. juni 2015: <http://www.npolar.no/no/om-oss/organisasjon/forskning/>

⁴⁴⁸ Systemet med publiseringspoeng er en av flere indikatorer som brukes i det norske forskningsfinansieringssystemet. Ulike typer publikasjoner og bøker kan gi alt fra 0,7 til 8 poeng.

⁴⁴⁹ For eksempel publiserte ansatte ved Biologisk institutt ved UiO 170 artikler i 2013. Se databasen for statistikk om høyere utdanning (<http://dbh.nsd.uib.no/statistikk/>).

Det er således problematisk å klassifisere HI og NP som enten en del av forskningssektoren *eller* som forvaltningsorgan som er underlagt sitt sektordepartement. Inntrykket er heller at instituttene er begge deler, og at en eventuell grenseoppgang mellom forskning og rådgivning går *internt* i instituttene. Dette er ikke unikt for disse to instituttene, det er tvert imot et ganske vanlig trekk ved en lang rekke forskningsinstitutter med bånd til den norske staten. I NIFU sin oversikt over instituttsektoren i Norge har rundt 20 av 90 forskningsinstitutter en formell tilknytning til et departement og det finnes i alt fjorten forskningsinstitutter med direktoratstatus (NIFU 2013).⁴⁵⁰ Eksempler på andre større sentrale forvaltningsorgan som har betydelige forskningsavdelinger inkluderer Nasjonalt folkehelseinstitutt (ca. 1150 ansatte), Bioforsk (ca. 500 ansatte, 450 i vitenskapelige stillinger), Norges geologiske undersøkelser (ca. 220 ansatte), og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI, 709 ansatte, 500 i vitenskapelige stillinger).⁴⁵¹ Antall forskningsinstitutter i Norge med en formell tilknytning til et departement er altså betydelig og samlet har slike institutter minst like mange vitenskapelige ansatte som et stort norsk universitet. Disse instituttene skiller seg fra Universitets og høyskolesektoren som er gitt ansvaret for statlig finansiert undervisning og forskning, og hvor blant annet retten til akademisk frihet er lovfestet i Universitet og Høyskoleloven (2005:§1-5). Den skiller seg også fra instituttsektoren som ikke har en formell binding til det statlige hierarkiet. *De formelle bindingene mot departementene gir grunnlag for å definere dette som en egen del av norsk forskningssektor – direktoratsektoren.*

En mer omfattende drøfting av de forskningspolitiske aspektene ved denne organiseringen er på siden av hovedtemaet som blir belyst i avhandlingen. Men ved å indikere hvordan HI og NP kan plasseres i det forskningspolitiske landskapet ønsker jeg her bare å fremheve at analysen jeg gjør også er relevant for å drøfte implikasjonene av å organisere forskning for politikk gjennom direktorater eller forvaltningsorgan med sterke departementale bånd. I denne sammenheng skal vi først utforske hvordan de jeg intervjuet selv beskrev sine arbeidsoppgaver, og deretter hvordan de mer spesifikke omtalte arbeidet med forvaltningsplanprosessene.

8.3.2 Forskningsbasert rådgivning i direktoratsektoren – idealer og erfaringer

I starten av intervjuet ledet jeg samtalen inn på hvilke arbeidsoppgaver de hadde på instituttet og ba dem beskrive hvordan instituttet var organisert. Alle de jeg intervjuet var tydelige på at Norsk Polarinstitutt og Havforskningsinstituttet må betraktes som vitenskapelige forskningsinstitutter som skal gi forskningsbasert råd til forvaltning og departementer. Som illustrert i sitatet under var mange opptatt av å forklare forholdet mellom det vitenskapelige arbeidet de utførte og de politiske beslutningene arbeidet skulle støtte.

⁴⁵⁰ Dette er Norsk Polarinstitutt, Norges vassdrags- og energidirektorat, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, Havforskningsinstituttet, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Flymedisinsk institutt, Statistisk sentralbyrå, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens institutt for rusmiddelforskning, Statens strålevern, Norsk lokalhistorisk institutt, Riksarkivet, Meteorologisk institutt, og Norges geologiske undersøkelse,

⁴⁵¹ Anslag på antall ansatte er hentet fra instituttens nettsider. De nevnte instituttene er enten organisert som direktorater (som HI og NP), eller de såkalte "Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter". Denne organisasjonsformen brukes både for universiteter og høyskoler, og for en rekke forskningsinstitutter. Blant de som er nevnt i hovedteksten er Bioforsk og FFI organisert som forvaltningsorgan. Andre kjente institutter med en slik organisering er Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), og Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). I følge nettstedene definerer de fleste av instituttene med slik organisering seg selv som faglig uavhengige. Koblingen til et departement innebærer likevel at de har et styre oppnevnt av det departementet de er underlagt, som hovedregel kommer også en betydelig andel av inntektene fra statlige overføringer. På den måten skiller de seg fra de forskningsinstitutter organisert som stiftelser. Det er for øvrig betydelig variasjon i hvor sterkt forskningsinstituttene som er organisert som forvaltningsorgan vektlegger sin faglige uavhengighet. Mest karakteristisk er Forsvarets forsvarsinstitutt som i sin egenpresentasjon på nett og i årsmeldinger legger stor vekt på rollen som et rådgivende organ for Forsvarsdepartementet, samt at FFI skal rådføre seg med departementet i prinsipielle spørsmål. Her skiller FFI seg markant fra f.eks. NUPI. NUPI har ikke en tilsvarende markering av departementstilknytning og presenterer seg selv som et "uavhengig forskningsinstitutt" på sine nettsider. NUPI og FFI har altså samme formelle organisering, men beskriver departementstilknytningen svært ulikt. Dette er en indikasjon på at ikke-formaliserte bindinger og instituttens historie kan være vel så viktige som organisasjonsform for hvor faglig autonome de ulike instituttene definerer seg selv og oppfører seg.

5 HI: Vi har ikke et markert skille mellom forskning og rådgiving. Det er de samme personene involvert i forskning og rådgiving. Det er en styrke i form av at vi som gir disse rådene det er også de fremste fagfolkene i Norge. Så de vet hvor forskningsfronten er til enhver tid og hva som er den best tilgjengelige kunnskapen. Og det er en del av våres store styrke. [...] forvaltningsråd og rådgivingen vår er jo basert på forskningen vår. Men så er jo spørsmålet – hva i dette her er politikk. Vi driver ikke politikk. Vi gir råd. Og svarer på spørsmål overfor vår oppdragsgiver og andre som kommer og spør oss om råd.

Generelt beskrev de fleste dette som en (prinsipielt sett) uproblematisk organisering, flere informanter sammenlignet for eksempel forskningsbasert undervisning på universitetene med den forskningsbaserte rådgivning som de utførte.⁴⁵²

Når de ble bedt om å beskrive egne arbeidsoppgaver og prosesser de hadde vært involvert i, gikk de fleste inn på hvorfor forskningsbasert rådgivning kunne være vanskelig å oppnå. Denne problematiseringen artet seg noe forskjellig alt etter hvilken rolle de typisk hadde på instituttet og i disse prosessene. De som primært hadde hatt rollen som forsker og som ikke direkte hadde hatt ansvar for å utforme politiske råd var primært opptatt av å problematisere det vitenskapelige grunnlaget for de rådene som ble gitt og prosessen som lå til grunn for rådgiving.⁴⁵³ Et eksempel på dette er gitt nedenfor hvor en ansatt på HI diskuterer hvordan tilknytning til departementet og mangel på fagfelleevaluering av råd kan svekke den vitenskapelige integriteten til HI.

2 HI: En ganske stor del av bevilningene kommer fra departementet. I media og ellers i dialog med instituttet, så kommer jo departementet med tilbakemeldinger på hvordan instituttet oppfører seg i forskjellige saker. Sånn at jeg tror i hvert fall de som er opp i rådgivningen har et ganske bevisst forhold til det der. Kanskje egentlig mer bevisst på det enn bevisst på sin rolle i forhold til vitenskapelig akademisk skole. Og det er ofte et problem med de rådene som blir gitt; at de ikke i tilstrekkelig grad er vitenskapelig funderte. [...] Og det er klart at det kan være mye sannhet i det, men det er ikke noe strengt vitenskapelig grunnlag for å si disse tingene. Og det er jo kanskje det som er litt av problemet; at en har ikke noe klart rammeverk for hvordan et råd skal være fordelt, altså hva som skal være grunnlaget for et råd om blir gitt. Hadde det vært sånn at du skulle kunne sitert en artikkel for hvert råd du ga, så ville det vært et klart rammeverk. Jeg sier ikke at det må være sånn, men det ville vært en klar mulighet.

Antydningen om at rådene kanskje burde vært forankret i fagfellevurderte publikasjoner er ganske illustrerende for tilnærmingen som kom til uttrykk hos de som hadde vært lite involvert i rådgiving. Problematiseringen av rådgivningen tok som hovedregel en annen form hos de som hadde vært mer involvert i dette, for eksempel gjennom å ha vært redaktører for rapporter og å skrive høringsuttalelser. Selv om også disse understreket at de var ansatt ved en forskningsinstitusjon, var de tydeligere på at instituttet hadde en viktig rolle som rådgiver. Det som da ble fremhevet var at instituttet hadde plikt til å gi råd når andre etater eller departementer ba dem om det, selv om dette noen ganger kunne være

⁴⁵² Formuleringen om at HI ikke har et skille mellom forskning og rådgiving viser til organiseringen på Havforskningsinstituttet. Dette instituttet er organisert i forsknings- og rådgivningsprogrammer. Forskningsgruppen på et tema- og fagfelt er også hovedansvarlig for den faglige rådgiving på det samme området. Til forskjell fra dette er Norsk Polarinstitutt organisert med en egen forskningsavdeling og en avdeling for miljørådgiving. De jeg intervjuet ved Norsk Polarinstitutt presenterte imidlertid dette som et mindre vesentlig skille, og mente at det i praksis var et tett samarbeid mellom forskere og rådgivere ved begge instituttene.

⁴⁵³ Som forklart i kapittel 2 var de jeg intervjuet enten ansatt i forskerstillinger eller i administrative rådgiverstillinger (seniorrådgiver eller rådgiver). Dette er ulike stillingskategorier i staten. De formelle kategoriene gjenspeiler ikke alltid fagkompetansen til de jeg intervjuet eller hvordan de beskrev sitt eget arbeid. Alle de jeg intervjuet hadde enten hovedfag eller doktorgrad. Flere av de som var ansatt i rådgiverstillinger hadde også doktorgrad i et relevant fagfelt og publiserte regelmessig artikler på dette fagfeltet. Motsatt var det enkelte av dem som var ansatt i en forskerstilling som i alle fall for en lengre periode ikke hadde publisert vitenskapelige arbeider og som i intervjuet oppga at de brukte mest tid på rådgivningsoppgaver. Intervjumaterialet er også for lite til å trekke slutninger om forholdet mellom "forskere" og "rådgiverne". Som diskutert i hovedteksten synes det likevel å være forskjeller mellom dem som primært *inntar* en forskerrolle og en rådgiverrolle på disse instituttene eller i den prosessen som jeg diskuterte med dem i løpet av intervjuet. Av anonymitetshensyn har jeg valgt å utelate stillingskategori for den enkelte informant.

spørsmål som var vanskelig å besvare. En fortalte i denne sammenheng om arbeidet med å utvikle systemer for kvoterådgivning på slutten av sekstitallet. I sitatet nedenfor fortelles det om en periode hvor man var bekymret for at fiskebestandene ble overbeskattet. Havforskningsinstituttet fikk i oppdrag å gi råd om hvor store fiskekvotene burde være:

7 HI: Så kom dette her opp sant, fra, fra – det begynte jo på sekstitallet da, med at man innså at fiskebestander ble overbeskattet. Og etter hvert da så kom metodikk og så, bestemte man seg; "vi trenger råd". Og så ga vi etter hvert, råd fra arbeidsgruppene om "vi kan fiske så og så mye". Og så begynte vi å se mer nøye på dette at "ja men vi kan godt gi et annet råd óg, det vil være like gyldig det". Og jeg husker jo godt de første gangene vi gav to råd, til Fiskeridepartementet. Det var basert på at vi var litt usikker på vekstprognoser i bestanden og sånt noe. Så sier vi at "hvis det blir god vekst og fisken er i godt hold så kan vi fiske *så* mye. Hvis det går mot dårlige tider så kan vi bare fiske *så* mye". Det må dere se litt på og sånt og vurdere hva for et, hva dere vil forholde dere til". Og vi fikk brev tilbake igjen med én gang, gikk to-tre dager tror jeg: "Vi vil ha *ett* råd".

Det at departementet kunne stille slike formelle krav til råd var en direkte konsekvens av den hierarkiske relasjonen de hadde til HI. De kunne kreve å få råd i et "format" som gjorde rådet nyttig for dem. Problemet blir da å sørge for at det rådet som man blir avkrevd er basert på den (best) tilgjengelige kunnskapen. Siden 1960-tallet har for øvrig kvoterådgivningen blitt betydelig utviklet og er formalisert og standardisert i den internasjonale samarbeidsorganisasjonen ICES⁴⁵⁴ (se diskusjon i Wilson 2010).

Relasjonen mellom forskere og beslutningstagere er et tema hvor det finnes en svært stor og mangfoldig forskningslitteratur. I arbeidet med å analysere intervjuene fra direktoratsektoren fant jeg at mange av de eksisterende perspektivene i mindre grad var egnet for å fange opp en del sentrale trekk ved intervjumaterialet. La meg gi et enkeltstående eksempel.

I boken "The honest broker" av Pielke (2007) argumenteres det for at en viktig rolle for vitenskapsbasert ekspertise i politikktutforming, er å vise frem de ulike politiske handlingsalternativene og konsekvensene av dem. Boken er blitt mye sitert og oppsummerer elegant mange av innsiktene fra forskingen på dette feltet de siste tiårene. Et viktig poeng i den tilnærmingen som Pielke argumenterer for, er at formidling av ulike handlingsalternativer er særlig viktig når beslutningssituasjonen er karakterisert av målkonflikter og usikker kunnskap (ibid.:19). Beslutningene som jeg har analysert kan forstås som karakterisert av dette, de handler om hvordan ulike verdier skal balanseres mot hverandre og det er ofte usikkert nøyaktig hva som kan bli utfallet av de ulike handlingsalternativene. Når Pielke fremhever at det er viktig at eksperter ikke reduserer handlingsalternativene, er det ikke minst fordi politiske beslutninger i slike situasjoner vanskelig kan forstås som en konsekvens av ekspertkunnskap, de vil alltid også bygge en politisk avveining. Da er det viktig at beslutningene ikke blir "farget" av den faglige rådgivningen, ekspertisen bør heller brukes til å belyse de antatte konsekvensene av ulike beslutninger. Dersom rådgivningen bare fremhever ett eller noen få handlingsalternativer fungerer fagekspertisen i større grad som talspersoner for en bestemt forståelse, det han omtale som en "issue advocate". Selv om Pielke har gode og svært godt fremstilte poenger, er det flere problemer med å bruke et slikt perspektiv på datamaterialet. Hovedproblemet er at dette perspektivet for en stor del behandler politikk og vitenskap som klart adskilte sfærer, for eksempel fremstilles de ulike rollene ekspertisen skal innta som *et valg forskerne kan ta*. Hele utgangspunktet omhandler identifikasjonen av "critical factors to consider when a scientist (or any other expert) or scientific organization faces a decision about how to engage with policy and politics" (ibid.:18). Et slikt utgangspunkt passer mindre godt for å gripe kompleksiteten i de prosessene som er synlig i datamaterialet. Hvordan *direktoratsektoren* engasjerer seg i rådgivningen er bare delvis noe de bestemmer selv. De kan bli bedt om å gi entydige råd, eller råd som er formatert på en bestemt måte. For eksempel gir den relasjonen

⁴⁵⁴ ICES er en forkortelse for The International Council for the Exploration of the Sea. ICES er blant annet en viktig arena for å faglige funderte anbefalinger for fiskekvoter for fiskebestander. Disse anbefalingene gir igjen grunnlag for forhandlinger mellom stater om hvor stor kvote hvert land skal tildeles.

som blir beskrevet mellom HI og departementet i sitatet ovenfor i liten grad rom for at HI kan opptre som en "honest broker". Selv om de i følge den ansatte ved HI prøvde å innta en slik rolle, ble dette avvist som lite ønskelig fra departementet.

At departementer på denne måten kan definere noen av premissene for den vitenskapsbaserte rådgivningen ser ut til å handle om den særskilte organiseringen av direktoratsektoren. Dette er vesentlig fordi departementet dermed også legger et premiss for hvilken *form* rådgivningen skal ha, og her synes datamaterialet å antyde at *rådgivningen skal begrense de politiske valgmulighetene*. Dette kan dessuten gjøre det enklere å opprettholde en mer lineær fremstilling av rådgivningen: Ved å fastholde at man ønsker ett råd, blir valget av fiskekvoter i større grad et ansvar forankres hos HI. Fastsettelse av kvoter blir dermed i større grad et vitenskapelig spørsmål enn et politisk spørsmål. Dersom fiskekvotene blir politisk omdiskutert kan derfor også departementet i større grad vise til at de er fastsatt på bakgrunn av ett bestemt vitenskapelige råd, heller enn resultatet av en politisk vurdering basert på rådgivning.

Materialet antyder forøvrig at de vitenskapelige og politiske prosessene er sammenvevd på mange ulike måter og på mange stadier i en rådgivningsprosess. Det å utforske denne kompleksiteten fremstår som vesentlig for å forstå hvordan vitenskapsbasert rådgivning foregår. I dette arbeidet opplevde jeg det imidlertid som vanskelig å knytte an til ett bestemt teoretisk perspektiv eller eksisterende typologi. Kompleksiteten i materialet forsvinner fort dersom enklere typologier som man ofte finner i faglitteraturen på området brukes analytisk.⁴⁵⁵ Rolleforståelsen til de ansatte ved HI og NP er også vesentlig og relevant, men den bør betraktes som formet av hvilke posisjoner forskningsinstituttene i direktoratsektoren kan bli gitt, eller kommandert inn i, i rådgivningsprosesser.

Et første inntak for å gripe denne kompleksiteten er å slå fast de tydeligste funnene. Hovedinntrykket fra intervjumaterialet er at både de som primært jobber som forskere og de som primært fungerer som rådgivere aksepterer at instituttene skal kombinere rollen som forskningsinstitutt og rådgiver for departementet. Sitatene illustrerer at hvilken posisjon man har i disse prosessene kan medføre at man ser litt ulike aspekter ved den rådgivende rollen. De som er lite involvert i rådgivning er primært opptatt av hvordan råd med et svakt vitenskapelig grunnlag kan skade både instituttets- og deres personlige vitenskapelige autoritet. De som er involvert i rådgivning vektlegger i større grad at man må ta hensyn til at det vil bli stilt krav til rådernes politiske relevans, at de blir levert til riktig tid og at de er tydelige nok til å kunne brukes. Dette kan forstås som en spenning mellom to idealer: ett ideal knyttet til vitenskapelig objektivitet og et annet ideal knyttet til rådgivning med politisk relevans.

Spenning mellom disse idealene er synlig på flere måter i intervjumaterialet. Flere av dem jeg intervjuet påpekte at det noen ganger ble spørsmål om bruk av data i rådgivningsprosesser før de var blitt brukt i vitenskapelige publikasjoner.

6 NP: Nei, det er jo på ingen måte, friksjonsfritt. [...] Det er ikke veldig mange ukene siden Miljøverndepartementet var ute og, jeg husker ikke nøyaktig formuleringene, men det gikk, [Kremter], det gikk på akkurat dette her sånn, altså hva er egentlig målsetningen med den forskningsaktiviteten dere holder på med? "Holder dere dere innenfor oppdraget? Å drive forvaltningsrelatert forskning?" Eller, er dere mer over på, ja, grunnforskningsorientert. [...] Så det er friksjoner oppi dette her.

3 HI: Vi har en pott med penger. De skal vi gi råd med. Og så skal vi bruke resten av pengene til forskning for at vi skal bli i stand til å gi bedre råd. Men så er jo vi blitt litt sånn som universitetene; at vi er jo mange, og vi har jo et forskningsråd, og vi har EU og mange kilder til penger. Og så kan vi på en måte søke om penger både her og der, og få penger til noe som er interessant sånt rent vitenskapelig og som vi synes det er spennende å jobbe med, men som ikke nødvendigvis støtter så voldsomt opp under den rådgivningen vi gir. Ikke på kort sikt. Det er klart at på lang sikt så... alt som gjør at du forstår havet bedre vil gjøre oss i stand til å gi bedre råd.

⁴⁵⁵ Andre eksempler er typologiene hos Collins og Evans (2008) eller Lentsch og Weingart (2009, 2011).

Sitatene illustrerer hvordan hensynet til at man skal drive med interessant forskning og kunne gi relevant rådgivning fører til en intern diskusjon ved instituttene om hva slags forskning som bør prioriteres. Hovedinntrykket fra intervjuene er at (potensiell) politisk relevans er et tungtveiende argument i interne diskusjoner om forskningsprioriteringer ved instituttene. På et overordnet nivå gjør også departementene slike prioriteringer eksplisitt i tildelingsbrevene til instituttene. Disse føringene er som hovedregel ganske generelle. Eksempelvis heter det i tildelingsbrevet til NP for 2013 at det er en resultatkrav fra departementet at NP skal:

Gjennomføre forskning og kunnskapsutvikling som gir grunnlag for å kunne tolke og forklare dataene som samles inn gjennom pågående overvåkingsprogrammer (MOSJ, overvåkings-prosessene i Barentshavet mv), samt gjennom forskning bidra til videreutvikling av overvåkingssystemet (valg og prioritering av indikatorer/parametre og overvåkingsmetodikk). (Miljøverndepartementet 2013:11)

Når betydningen av tildelingsbrevene kom opp i intervjuene var det flere som påpekte at de fleste føringene der, i realiteten var resultatet av en dialog mellom instituttene og departementet hvor instituttene ofte hadde stor innflytelse. Som én uttrykte det "selv om det formelt sett er et oppdrag fra departementet, så er det egentlig Havforskningen som gir seg selv oppdraget, for det er jo de som har den faglige oversikten i begge endene" (2, HI). Tildelingsbrevene ble ikke omtalt som problematiske for instituttens autonomi i intervjumaterialet.

Det som derimot ser ut til å være mer langt mer konfliktfylt er håndteringen av forholdet mellom objektivitet og politisk relevans i rådgivning og deltagelse i den offentlige samtalen. I sin kommunikasjon utad er forholdet mellom objektivitet og politisk relevans også en balansegang mellom hva instituttene kan si med et "vitenskapelig fundament" og hvorvidt de utad kan bli oppfattet som å aktivt ha et ønske om hvilken politisk beslutning som blir fattet. I flere av dem jeg intervjuet løftet frem at det å aktivt kommunisere vitenskapsbasert kunnskap om følsomme politiske tema, kunne bli oppfattet som et ønske om påvirke politiske prosesser. Det å formidle til offentligheten at et område har stor biologisk verdi, eller at et oljeutslipp kan få store miljøkonsekvenser, kunne dermed potensielt sett redusere instituttens omdømme som vitenskapelige institutter.

3 HI: Vi gir råd. Men altså, det å gå høyt på banen i media hvis de ikke lytter på rådene våre, det gjør vi jo ikke. Eller i hvert fall i veldig liten grad gjør vi det. Vi kan jo sitte her på pauserommet og forbanne de som ikke hører på oss. Men det er jo også en del av spillet, for hvis vi går for høyt på banen så har vi på en måte tatt et standpunkt. Og da er det liksom... ok, men hvem vil da lytte på rådene våre? Hvis vi allerede har tonet hva vi mener, og at vi har en annen agenda. Og vi håper at vi har en integritet sånn at man kan være en uavhengig rådgiver.

I flere av intervjuene gjøres denne typen grensedragnings mellom å aktivt søke innflytelse over politiske spørsmål og det å være en passiv rådgivende instans. Det underliggende dilemmaet er at disse instituttene i rollen som forvaltningsinstitutt skal gi råd. De kan bli pålagt å gi råd i forhold til politiske prosesser. Forskjellen mellom å aktivt påvirke politiske beslutninger og prosesser og å "bare" gi råd til beslutningstagerne kan ofte være mindre tydelig. Nettopp ved å gi råd kan instituttene påvirke prosesser og beslutninger og dermed også potensielt den politiske prosessen. Store deler av rådgivningen er relativt sett rutinisert og formalisert, eksempelvis når det gjelder råd om fastsettelse av fiskekvoter. Flere av de som hadde vært involvert i prosessen med å lage forvaltningsplanen påpekte at rådgivningen for politisk kontroversielle områder opplevdes som særlig vanskelig. En av de ansatte ved NP hadde for eksempel en kommentar om at instituttet generelt var "veldig forsiktige når vi begynner å komme sånn som ned mot Lofoten og Vesterålen, med å mene noe som helst i Polarinstituttet om ja eller nei til oljeboring" (9, NP). Begrunnelsen var dels at dette var utenfor det området som instituttet normalt hadde ansvar for, men også at dette ble særlig viktig når de også var involvert i arbeidet med forvaltningsplanen for området.

9 NP: Og jeg synes kanskje det er ekstra viktig for oss [som er involvert i å lage forvaltningsplanene] Og da bør vi kanskje ikke gå alt for høyt ut på banen med... i hvert fall når det er i et område hvor vi tross alt ikke normalt opererer i noen grad. Og hadde det vært tilsvarende, for eksempel oppi isfylte farvann, da er jeg nok sikker på at vi også hadde måttet ta et standpunkt offentlig, og si at vi syntes det var lurt eller ikke. Eller at det var lurt gitt under sånne og sånne forutsetninger. Så egentlig er vi litt "heldige" i gåseøyne, at vi kan slippe litt unna når det gjelder Lofoten og Vesterålen. Men, vi har jo

levert uttalelser vi også da, på disse TFO. Det har vi.

Intervjuer: Men det er jo en del av oppdraget, er det ikke det? Å gi tilbakemelding på den type ting?

9 NP: Ja, så absolutt. Men samtidig så har vi sjelden vært så konkret at vi har, likevel da også, sagt at "ikke oljeboring her eller der", men vi har sagt at "det er stor..." Vi har uttrykt bekymring. Eller bare påpekt at dette vil være et sårbart... i forhold til at man da kan treffe sjøfugl som hekker og sånn, har beiteområde i det området osv. Og derfor kan det godt være ikke det smarteste å gjøre. Men det er sjelden at vi går ut konkret og sier "nei, ikke gjør det fordi at...", faktisk. Men jeg tror nok det skinner ganske tydelig igjennom hva vi faktisk mener da, på den typen ting.

Den doble posisjonen, som rådgivende instans og som forskningsinstitutt gir altså et behov for å være særlig varsom med hvordan rådene er formulert. Sitatet ovenfor antyder at dette delvis kan løses ved at man gir et råd hvor det "skinner igjennom hva vi faktisk mener", men hvor man ikke formulerer dette eksplisitt som et preskriptivt råd om hvilken beslutning som man mener bør tas.

At det i sitatet ovenfor viser til at NP har vært "heldig" ved å slippe å gi tydelige råd, henspiller på den rollen HI har fått og til dels selv har tatt. Som vi skal se i den senere analysen av arbeidet med forvaltningsplanen, har særlig HI inntatt en eksplisitt posisjon i spørsmålet om petroleumsaktivitet. Siden ULB-rapporten i 2003 har HI i en rekke formelle høringsrunder uttalt at de mener at man ut i fra en føre-var vurdering ikke bør tillate petroleumsaktivitet i store deler av dette området. Ansatte ved instituttet har også regelmessig formidlet dette budskapet i enkelte kronikker og i den offentlige debatten om saken (Dommasnes et al. 2006; Fossum 2006; Gjøsæter et al. 2009; Misund 2005; Olsen 2009, 2013; Olsen et al. 2008). Disse kronikkene og avisoppslagene fremstår i all hovedsak som typisk forskningsformidling, men med det tillegget at mange av dem også viser til at disse forskningsresultatene er grunnlaget for instituttets råd til myndighetene i pågående beslutningsprosesser. Intervjuene antyder at det er delte meninger om en slik aktiv rolle er korrekt.

8.3.3 Karakteristikk av forvaltningsplanprosessen i intervjumaterialet

Analysen så langt har antydnet et spenningsforhold mellom objektivitet og politisk relevans. Dette forholdet er enda tydeligere i vurderingene de jeg intervjuet hadde av rollen til HI og NP i prosessene med forvaltningsplanen. Materialet viser at det å ivareta begge hensynene er relevant for å forstå hva disse instituttene kommuniserer i den offentlige samtalen, hvordan de bidrar til å legge et kunnskapsgrunnlag for økosystembasert forvaltning og hvordan de kan bidra i spesifisiteringsprosesser.

I intervjuene var det flere som gjorde sammenligninger mellom prosessen med forvaltningsplanen og andre rådgivningsprosesser de hadde vært involvert i. I disse beskrivelsene av arbeidet med forvaltningsplanen og andre prosesser presenterte ofte informantene (som regel implisitt) sitt syn på hvordan slike prosesser burde bli organisert og hvilke roller de syntes at forskere, rådgivere og andre aktører burde ha. Basert på slike beskrivelser ga de ofte en kritikk av hvordan arbeidet med forvaltningsplanen hadde avveket fra disse prinsippene. Et fellestrekk ved disse beskrivelsene var en påpekning av at arbeidet med forvaltningsplanen i mindre grad kunne sies å være basert på "vitenskap". Flere av utsagnene gikk på at planen var "faglig" eller basert på "kunnskap", men ikke "vitenskapelig".

Skillet mellom "faglig" og "vitenskapelig" i omtalen av forvaltningsplanen er ikke alltid like lett å tolke. I noen sammenhenger brukes begrepene synonymt, i andre tilfeller knyttes betegnelsen "vitenskapelig" til det som har gjennomgått, eller er basert på, en fagfellevurdert publiseringsspross. Intervjuene kan tolkes slik at forholdet mellom faglige og vitenskapelige vurderinger er et *gradsspørsmål*, for eksempel når det blir sagt at vi må "bruke fagrapporter der vi ikke *har* vitenskapelige publikasjoner" (1, NP). Eller når det i en generell samtale om hvordan instituttet arbeidet, var en som formulerte det slik at gjengivelsen av kunnskapen i rådgivning noen ganger var "bare seksti prosent korrekt", men det kunne likevel være viktig fordi "det hjelper jo på en måte å skape en forståelse hos politikerne" (12, NP). Selv om rådene man gav ikke alltid var formulert med vitenskapelig presisjon var altså perspektivet at man noen ganger måtte forenkle for å få frem budskapet til beslutningstagerne. Hovedinntrykket fra hele materialet er at kriteriet de jeg intervjuet anvendte når de omtalte eller vurderte idealet for forvaltningsplanprosessen, var at det var den "beste" kunnskapen som burde legges grunn for de rådene som ble gitt. Den kunnskapen som var "best" var

den som var mest "vitenskapelig", hvor idealet var veletablerte faktum understøttet av fagfellevurderte publikasjoner. Dette ble satt i kontrast til råd som hvilte på meningene eller vurderingene til enkeltpersoner og hvor vurderingene ikke var basert på fagfellevurderte publikasjoner. De ansatte ved disse instituttene beskriver det altså som sin arbeidsoppgave å medvirke til en mest mulig vitenskapelig underbyggelse av forvaltningsplanen. Når forvaltningsplanen likevel "bare" blir karakterisert som "faglig" i mange av intervjuene er det fordi den også bygger på upubliserte data og er forankret i hvordan disse tolkes hos enkelte involverte aktører heller enn i etablerte og fagfellevurderte analyser. Enkelte av de involverte knytter denne vurderingen eksplisitt til at de mener at en rekke ikke-vitenskapelige hensyn også påvirket prosessen.

I passasjene som omhandler dette temaet, er det i intervjuene en spenning mellom hvordan prosessen som ligger bak forvaltningsplanen beskrives og forholdet til sentrale vitenskapelige normer som autonomi og sannhetssøking. Dette viser seg ved at informantene formulerer en kritikk av hvordan prosessen har foregått og av at enkelte aktører har hatt en annen (uvitenskapelig eller politisk) agenda. Samtidig er det en tendens til at de fremhever seg selv, sine kollegaer eller institusjonen de jobber på som orientert mot å opprettholde vitenskapelige normer og prinsipper, selv om de i noen sammenhenger måtte gjøre vurderinger som var mer faglige enn vitenskapelige. Intervjuene kan sies å avspeile mange spenningene mellom vitenskap og politikk som teoretiske perspektiver på hybride institusjoner beskriver (eksempelvis Cash et al. 2002).

Enkelte var likevel ganske direkte i sin omtale av hvordan de mente prosessen hadde vært og forklarte hvorfor dette *ikke* kunne betraktes som en "ren vitenskapelig prosess":

6 NP: [om forvaltningsplanen] på grunn av den måten den er laget på, så inneholder den også sterke elementer av forhandling mellom sektorer på et relativt faglig nivå, men som da kan spille opp til det rent politiske nivået. Og det er jo forskjellen fra de AMAP-prosessen [AMAP: Arctic Monitoring and Assessment Programme] som jeg snakker om altså hvor du har jo hatt en *ren* vitenskapelig prosess. Altså du ville bli *drept*, i en, vitenskapelig *peer review* hvis, hvis du avvek for mye fra det som flertallet av forskerne mener er sant. Mens her sånn så har du på en måte et litt annet spillerom, men det er jo også på grunn av at spørsmålet man skal levere til og svare på her da – vi beveger oss jo over i *forvaltningsråd*. Og vi trekker [banker i bordet] en del store konklusjoner om risiko og sånne ting. Det er vanskelige spørsmål, også å svare på vitenskapelig.

Dette sitatet inneholder flere interessante formuleringer og illustrerer tre tema som står frem som sentrale i kritikken som ble formulert mot forvaltningsplanen i intervjuene. For det første er dette problemer knyttet til *organiseringen* av prosessen. I sitatet ovenfor er det berørt med henvisningen til en annen vitenskapsbasert rådgivningsprosess, omtalt som AMAP. For det andre er det problemer knyttet til håndtering av *vitenskapelig usikkerhet*. Dette er omtalt i sitatet i formuleringen om at det er forventet at man gir klare råd i vanskelige spørsmål, spørsmål som man ikke alltid kan besvare entydig. For det tredje er det problemer ved utøvelse av *ikke-vitenskapelig og/eller politisk* innflytelse over prosessen. Dette kan forstås som en maktdimensjon. I sitatet er dette berørt gjennom formuleringen om at prosessen er kjennetegnet av "forhandlinger" mellom "sektorer". Som antydning i sitatet henger de tre dimensjonene sammen, organiseringen ga grunnlag for å håndtere vitenskapelig usikkerhet på en bestemt måte og for at ikke-vitenskapelige hensyn kunne påvirke prosessen.

Kritikken mot organiseringen handler i stor grad om arbeidsmåten og hvordan prosessen forløp. Et tema i flere intervjuer var at de faglige prosessene i arbeidet med forvaltningsplanen i høy grad måtte bygge på rapporter fra underprosjekter, tidligere vurderinger utført av både konsulentfirmaer og forvaltningsetater. Mye av det skriftlige materialet var altså "grålitteratur", skrevet av fageksperter heller enn artikler i fagfellevurderte tidsskrifter. Prosessen inkluderte også data fra pågående prosjekter, slik som MAREANO og SEAPOP og fra andre dataserier som HI og NP disponerte. Det meste av dette materialet, eller mer presist – tolkning av disse dataene – var altså ikke fagfellevurdert. Flere av dem jeg intervjuet hadde vært med i en rekke rådgivningsprosesser tidligere og trakk

sammenligninger med erfaringene fra disse prosessene. Et av eksemplene som ble nevnt av flere var forskjellen til AMAP prosessene. AMAP står for Arctic Monitoring and Assessment Programme og tilknyttet Arktisk Råd.⁴⁵⁶ Flere av informantene påpekte at arbeidet i AMAP tok utgangspunkt i fagfelleverderte artikler som var publisert, og at det var dem man bygde på i formuleringen av råd og vurderinger. Prosessen i AMAP ligner dermed noe på den man for eksempel finner i FNs klimapanel (IPCC) som enkelte av informantene også trakk sammenligninger med. De viste da til at rollen til IPCC først og fremst er å oppsummere den publiserte forskningen siden forrige hovedrapport og sette dette sammen til et politisk relevant helhetsbilde. I kontrast til dette innebar arbeidet med forvaltningsplanene at man i mye større grad initierte egne utredninger, tolket rådata og bygde på grålitertur. I flere av intervjuene ble det påpekt at dette ga grunnlag for usikkerhet om det faglige grunnlaget var godt nok, og uenighet om konklusjoner og anbefalinger.

7 HI: [Forvaltningsplanprosessen] involverer veldig mange, både fra oss og andre, og vi også driver å skifter litt på fagfolk inn i dette her for å få gode ideer inn i det. Og det viser et punkt der, når forskningen ikke er godt nok utviklet i utgangspunktet så blir sånne implementeringsprosjekter - de blir rotete og veldig mye basert på hva enkeltmennesker tenker og hva de kan formulere. Og man ser rapporter kommer ut, og andre leser det, og så sier de: "jammen har ikke de lest den artikkelen og den artikkelen". Sant, da er det fragmentert. Noen få mennesker sitter og kan litt om dette her, og det, det er ikke den store tyngden. Det er ikke slik at man kan liksom kan samle en gruppe og si at "her er ekspertisen". Så det kan nok brukes som et eksempel på at når man skal implementere, forskning som ikke er kommet langt nok så er det en veldig lang og tung prosess for å få på plass.

I tillegg til å illustrere hvordan arbeidet berørte mange spørsmål hvor forskningen ikke var "kommet langt nok" antyder sitatet et annet tema. Heller enn å være basert på skriftlige oppsummeringer ble prosessen beskrevet som drevet fremover av møtevirksomhet og muntlige diskusjoner. Flere av de jeg intervjuet beskrev dette som en fremgangsmåte som de opplevde som problematisk. Blant annet ble det fremhevet at en prosess på denne måten ble for uformell og at dette gjorde det vanskelig å sikre, og etterprøve, at vurderingene faktisk hadde et vitenskapelig fundament.

Hovedpoenget her er altså at arbeidet med forvaltningsplanen til dels berørte nye faglige problemstillinger hvor kunnskapsstatusen var uavklart og hvor det var uavklart hva som var relevant og hvor det ikke var etablert faglig enighet. Organiseringen og arbeidsmåte kan delvis forstås som uttrykk for kunnskapsstatusen til de spørsmålene man arbeidet med. Dette skiller arbeidet med forvaltningsplanen fra mer veletablerte rådgivningsprosesser, eksempelvis kvoterådgivningen. Også fiskekvoter er et ømtålig tema som berører mange (økonomisk) interesser. Men her finnes det ett etablert system hvor data over fiskebestandens utvikling blir satt inn i en standardisert (og matematisk) modell for å beregne hvor stor fiskekvoten skal være. Modellen er også formalisert i ICES sammenheng for en del arter. Arbeidet med forvaltningsplanprosessen handlet derimot også om å etablere *nye systemer og prinsipper* for å forvalte hele økosystemet. Det er i denne sammenheng at flere av informantene trekker frem det problematiske med at prosessen ikke var basert på fagfelleverderte artikler. Enkelte påpekte eksplisitt at dette aldri kunne ha vært et alternativ. De som snakker om dette trekker frem at det verken var nok tid eller økonomiske ressurser til å gjennomføre prosessen på en slik måte.

De jeg intervjuet anså ikke at dette gjorde prosessen umulig eller "uvitenskapelig" i uforsvarlig grad. Som illustrert i sitatet over ble det heller fremstilt som begrunnelse for at prosessen ble vanskelig og krevende. Dette må forstås ut i fra hvilken rolle de oppfatter at de selv har. Det å nekte å gi råd eller å gi råd som ikke er relevant i forhold til de politiske definerte målsettingene er ikke et alternativ. Det er deres jobb å gi politisk relevante råd, selv om dette krever at man går inn på områder hvor det er vanskelig å bruke fagfelleverderte arbeider. De politiske premissene for arbeidet, slik som

⁴⁵⁶ AMAP er designet for å "deliver sound science-based information for use in policy- and decision-making. Its assessment activities are internationally coordinated, subject to rigorous peer-review and make use of the most up-to-date results from both monitoring and research" (AMAP 2015a).

målsetninger, tidshorisonen for arbeidet og ressursene som ble stilt til rådighet, er på den måten viktige for den organiseringen og arbeidsformen som ble nødvendig.

Dette poenget er tett knyttet til hvordan faglig uenighet og usikkerhet ble håndtert i prosessen. I de skriftlige oppsummeringene som definerte kunnskapsgrunnlaget for å etablere en forvaltningsplan i 2006 og revidere den i 2010 blir kunnskapsgrunnlaget fremstilt som konsensus. Ved revisjonen i 2010 ble dette dessuten eksplisitt vektlagt på pressekonferansen for lanseringen av kunnskapsgrunnlaget. Leder for prosjektet ved NP, Bjørn Fosli Johansen understrekte at selv om arbeidet hadde involvert over 100 personer fra 26 ulike institusjoner så var "det konsensus om rapporten, det er ingen dissenser i rapporten".⁴⁵⁷ Denne fremstillingen avviker betydelig fra det bildet av prosessen som ble tegnet i intervjuene. I intervjuene kom det frem at det ofte var faglige konflikter om hvordan et tema burde beskrives i rapporten, og selv om ikke det var inkludert i den skriftlige rapporten så hadde ikke den faglige diskusjonen blitt løst. Mens noen av informantene fortalte om aspekter ved prosessen som bare antydte at det var en forventning både fra departementene og deltagerne om at prosessen skulle munne ut en felles "konsensusrapport", var det andre som var helt eksplisitte på dette:⁴⁵⁸

7 HI: [Viser til et konkret møte] det ble en litt sånn selsom opplevelse. Fordi at vi *visste* jo at der satt folk som, som gjerne ville at ting skulle være annerledes. Og allikevel så var vi alle innstilt på at det *skulle* bli en konsensus, Og hva måtte da ut?

Intervjuer: Men, hvorfor var alle innstilt på at det skulle være konsensus?

7 HI: Jo for det at – altså – det vi har jobbet med i disse årene, fra 2006 og frem, *har vært* konsensusrapport sant, så vi kunne ikke gi – vi kunne ikke *gi opp*, når vi skulle levere det siste faglige grunnlaget. For hvis vi da hadde sagt "okei", "dere får lov til å lage deres egne rapporter", så ville hele systemet raknet. For alt var bygd opp, hele prosessen mot at, denne rapporten skulle, leveres som én stor rapport.

10 NP: Det var styringsgruppen som besluttet at det møtet skulle kommet til ja. For de ville ha en konsensus på den krangelen, før rapporten gikk i trykken.

Intervjuer: Så du vil si at det var eksplisitt, alle visste at målet var å bli enig?

10 NP: Ja, det var et direkte oppdrag det, for alle parter. For i og med at dette er en rapport som skal forelegges - er et faglig grunnlag som skal forelegges storting og regjering, og det skal være konsensus; det er oppdraget vårt å opprette konsensus, så må vi ha en enighet.

Selv om rapporten ble presentert som en konsensusrapport og den ikke inneholdt eksplisitte dissenser, så viser beskrivelsene fra de jeg intervjuet at det i liten grad var faglig konsensus om innholdet. Dette kan forstås som uttrykk for at involverte aktører, både forskere, rådgivere og politikere, føler at denne typen prosesser må tilfredsstillende offentlige idealer for vitenskapelighet for å være legitime. At forskningsbasert rådgivning blir presentert som mer formalisert på en pressekonferanse (front-stage) enn i personlige intervjuer (back-stage) samsvarer for øvrig med en god del andre studier som har sett på denne typen prosesser. (se eksempelvis diskusjon og referanser i Sundqvist et al. 2015). Denne litteraturen vektlegger også at prosessene ofte blir fremstilt som basert på en tydeligere separasjon av vitenskapelige vurderinger og politiske hensyn enn det som er tilfelle i beskrivelser som blir gitt "back-stage".

Det som er særlig viktig i denne sammenheng er håndteringen av intern uenighet i utformingen av den endelige rapporten. De endelige rapportene som skulle legge et kunnskapsgrunnlag for forvaltningsplanen og oppdateringen av den, blir av de mest kritiske fremstilt som resultatet av en *tvungen konsensus*.

⁴⁵⁷ Pressekonferansen er tilgjengelig i en nett-tv løsning: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/lyd_bilde/nett-tv/pressekonferanse1.html?id=600673 (sitatet er fra ca 3:20 til 3:36 i tidslinjen).

⁴⁵⁸ Konsensusmøte som det refereres til i disse intervjuene omhandlet hvordan man skulle beskrive konsekvensene et større oljeutslipp kunne få for rekrutteringen av fiskebestandene. De faglige uenighetene om dette er analysert i del 9.3.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det ikke var oppnådd vitenskapelig enighet om hvordan disse aspektene burde vurderes, men at det ble oppnådd tilstrekkelig enighet eller kompromisser til at man kunne sende rapporten i trykken. Denne enigheten er først og fremst resultat av hvordan prosessen er organisert, "alle" viste at man måtte forhandle seg frem til et sluttresultat som ble levert til riktig tid og som kunne aksepteres av de involverte institusjonene. Selv om de involverte enkeltpersonene ikke var enig seg i mellom ser ut til at forpliktelsen ved instituttene de var ansatt på, medførte at de måtte akseptere skriftlige fremstillinger som de var uenige i (se eksempelvis sitat under). Behovet for å skape konsensus ble i alle fall en viktig del av rådighetsrommet som var tilgjengelig i selve skriveprosessen.

At konsensus var viktig fremstår som sentralt på flere måter. For det første kan det forstås som relatert til den politiske målsettingen om at prosessen skulle føre til bedre "koordinering mellom sektorer". Dette ser igjen ut til å være et krav som man opplevde at departementet eller det politiske feltet stilte til de involverte instituttene og etatene. Det bidrar sannsynligvis til hvilken representasjon av prosessen som det er nødvendig å gi til offentligheten. Det setter noen rammer for hva slags kritikk som må tas internt, og når i prosessen det er rom for kritikk. Dette kan også føre til et spenningsforhold mellom den *enkelte ansatte* sin vurdering av rapporten og dens innhold, og hva de involverte *instituttene* kan si og mene om "konsensusrapportene".

9 NP: Alle etatene som har vært med på å skrive rapporten skal levere en høringsuttalelse, og det er noe som enkelte kanskje fortsatt stiller spørsmål ved. Og da er det at man tar på seg hatten til institusjonen. Altså, man har jo hatt noen lunde fred i forkant. For det er jo litt viktig, når vi har en rapport med konsensus som disse forskjellige direktoratene har vært med på, så er det jo litt viktig vi i hvert fall ikke går ut og sier at alt som står der er feil, for å sette det på spissen. [...] Det bør vi ikke gjøre, for den diskusjonen bør vi ha tatt i forkant.

De fleste jeg intervjuet var helt tydelige på at de anså det for å være et polisk definert krav om å presentere et kunnskapsgrunnlag med faglig konsensus. At involverte enkeltforskere gikk med på å bilegge faglige strider slik at rapporten kunne ferdigstilles og presenteres som en konsensusrapport i offentligheten var slik en del av det oppdraget de var forventet å gjennomføre. Enkelte av dem jeg intervjuet kan også forstås slik at de vurderte det slik at en konsensusrapport i større grad enn en rapport med faglig uenighet, ville kunne støtte den politiske beslutningsprosessen. Samtidig gir høringssystemet disse institusjonene mulighet for å kritisere den konsensusrapporten de selv har vært med å lage. Høringssystemet kan betraktes som en sikkerhetsventil, hvor uenighet som var blitt bilagt for å skape "konsensus" kunne få utløp. Mulighetene for å fremme slik kritikk ble i intervjuene (jf. sitatet over) karakterisert som begrenset av at man da kritiserte en rapport man selv hadde gitt sin tilslutning til. Det må kunne karakteriseres som noe spesielt at instituttene som hadde bidratt til rapporten også ble inkludert i listen over høringsinstanser.

Både Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet skrev høringsuttalelser hvor de påpekte feil og mangler ved enkelte analyser og konklusjoner. Også andre involverte, slik som Direktoratet for Naturforvaltning var kritiske til rapporten som de selv hadde bidratt til. HI gikk i sin uttalelse ganske detaljer inn i enkeltkapitler og påpekte en rekke vurderinger som de mente var misvisende. Blant annet ble instituttets kritikk av måten man hadde estimerte miljørisiko på ved større akutte oljeutslipp presisert. Etter en ganske teknisk gjennomgang påpekte man her at man var "bekymret for at dette underestimerer den reelle miljørisikoen" (Havforskningsinstituttet 2010:4). Men i høringssvaret fra Havforskningsinstituttet heter det også for eksempel at instituttet "finner at den konsensus som ble oppnådd ved utarbeidelsen av rapporten dekker de viktigste kunnskapsfelt", og at det derfor "ikke [er] naturlig å utdype eller komme med vesentlige tilleggskommentarer på rapportens innhold" (Havforskningsinstituttet 2010:1). Likevel hadde instituttet valgt å sette "ned en mindre gruppe for å gå gjennom rapporten" (ibid.). Enkeltpersonene som hadde deltatt i denne gruppen ble navngitt, og kritikken de kom med var et vedlegg til brevet fra Havforskningsinstituttet. På den måten ser det ut til at man forsøkte å balansere hensynet til å opprettholde "konsensus" for rapporten som helhet, og samtidig gi utløp for kritikken som enkelte av forskerne hadde på enkeltområder.

Prosesen for å etablere konsensus handler også om det faglige innholdet og formuleringene i rapporten, og dermed om hvordan det faglige kunnskapsgrunnlaget ble fremstilt og formidlet til

beslutningstagerne. Intervjumaterialet antyder at det er prosessen med å skrive en faglig forsvarlig rapport samtidig som man skulle oppnå konsensus, som oppleves som det mest problematiske med forvaltningsplanprosessen. Det ser her ut til å være en spenning mellom de meningene de involverte forskerne og rådgiverne har som fagpersoner, og den posisjonen og rollen HI og NP som statlige etater er forventet å innta. Intervjumaterialet gir en del eksempler på at det er her arbeidet med forvaltningsplanen ser ut til å avvike mest fra en faglig eller vitenskapelig prosess. Flere av informantene omtaler enkelte av prosessene i forvaltningsplanarbeidet som et "spill". Tydeligst er dette hos de av informantene som eksplisitt betegner spillerne som "oljesiden" og "miljøsiden". På spørsmål om hvorfor de brukte disse begrepene ble det både vist til prosessene med å avgjøre hvilke underrapporter som burde bli laget, og prosessen med å skrive sluttrapportene.

6 NP: Hvis du ser på hvem som deltar her, så er jo dette her sånn forvaltningsinstitusjoner og sektordepartementer som dominerer. Og de har jo alle sammen en blanding av sektorinteresser og forvaltningsansvar, i mer eller mindre grad, innenfor den sektoren. Og, forskning og fagkompetanse. Sånn at, å skille snørr og bart, for mange av disse her sånn, som på hva som er fag og hva som er politikk, det er ikke alltid like enkelt. Så du finner jo sterke elementer av begge deler. Og, ... men, det er, jeg vil, jeg vil vel i rettferdighetens navn si at det har vært mest, mest faglig.

Noen av de som hadde vært med i arbeidet med det skriftlige sluttresultatet ga også konkrete eksempler på deler av sluttrapporten som de mente var sterkt påvirket av *forhandlinger* mellom de involverte i selve skriveprosessen. Et av de konkrete eksemplene jeg ble gitt var fra en ansatt ved NP som påpekte at beskrivelsen av oljevernberedskapen ofte var et konflikttema og at "oljesiden" ofte hadde sterke meninger om hvordan denne ble beskrevet:

10 NP: Det er jo vanskelig... altså man skal ha konsensus. Det er jo nesten umulig. [...] Det er den måten å kommunisere ting på. [...] her står det[Leser høyt fra en rapport]: "OLF oppgir at operatørselskapenes teknologisatsning medfører at noen av..." Det står noen av, men likevel... "noen av utfordringene knyttet til oljevern enten er løst eller forventes løst i løpet av få år". Det er det som kommuniseres. Så det er egentlig ikke noe problem. Og det er ganske utrivelig altså. Og det er selvfølgelig en konsensusgreie. Så her er det oljesida som har sittet og skrevet dette kapittelet, og de vil ikke godta...

Intervjuer: men får oljesiden lov til å skrive det?

10 NP: Ja, altså OED, oljedirektoratet, PTIL [Petroleumsdirektoratet], det er jo folk som kan gjøre... institusjoner som er mer oljevennlige enn vi er. Og det er klart at vi slet jo med det da vi satt og skrev disse kapitlene. Det sitter jo enkelte i PTIL da som er veldig vår på at dette skal ikke være for negativt. Så vi satt og skrev tekst [...] og så nærmer vi oss dagen før dette skal leveres, og det er ingen kommentarer og alt er ferdig. Så går det to dager, og så kommer da PTIL med en kommentar ved et dokument hvor de har radbrekt alt. Strøket hele sider og kommet med ny tekst, fordi det er for negativt. Og det fikk de gjennom da. Så du må nok ta fart altså. Så det er klart at man vil nok ikke få inn realiteten i en sånn rapport... på den måten da. Altså, lensa fungerer ikke på over to meters bølgehøyde. Lensa vil ikke funke på en vanlig dag i Barentshavet.

Intervjuer: Den typen ting står ikke?

10 NP: Nei, det står i hvert fall ikke på den måten. Det er pakket inn i en del sånne begreper, sånn som "mangler" og "kunnskapsbehov for utbedring av teknologi", og sånn. Sånn står det, men det står aldri direkte at de og de manglene har vi... For det vil ikke bli godtatt. Så den typen ting vil aldri stå i en sånn rapport.

Sitatet kan forstås slik at formuleringene i den faglige rapporten er sterk påvirket av den politiske aktualiteten til saken. Prosessen om det tekstlige sluttproduktet beskrives som en forhandling som er preget av hvilke aktører som har ressurser og makt til å påvirke innholdet og formuleringer i sluttproduktet ved hjelp av andre midler enn bare "faglige" argumenter.

De færreste av dem jeg intervjuet var så tydelig som dette i sin kritikk av prosessen. Når denne typen tema ble berørt ble kritikken mer forsiktig formulert og de jeg intervjuet understreket ofte med ulike formuleringer at deres rolle bare var å bidra med et faglig beslutningsgrunnlag. Informantene trakk på denne måten et skarpt skille mellom det faglige bidraget fra HI og NP, og de delene av prosessen som er "politisk": "Det eneste vi kan gjøre er å si: 'dette vet vi, dette er konsekvensene, dette er usikkerhetene'. Og så er jo rollefordelingen i samfunnet sånn at da er det politikerne som tar beslutningen "(1, HI). De som var mest kritiske til prosessen, og beskrev dem som en forhandling, ga

en mer problematiserende beskrivelse av forholdet mellom beslutningsgrunnlag og beslutning. Kritikken av prosessen som ble fremført av den ansatte ved NP ovenfor, ble videreført slik:

10 NP: Sånn synes jeg prosessen har vært, og premissene settes jo av den sterke sida, og det er oljesida og næringsida. Det er det ikke tvil om. Og selv om miljøside har fått fokus her også, mer enn kanskje de ville fått ellers, så synes jeg i mange sammenhenger det kan bære preg av å være et spill for galleriet. [...] Jeg er jo klar over at dette er et demokrati, og det er en parlamentarisk prosess osv. Og det er ikke sikkert det ville vært noe å vinne på å gjøre det på en annen måte, men det er frustrerende at premissene settes så mye av den sida, og at det er på en måte... det er ikke sikkert at folk bryr seg; det er sånn folk vil ha det.

Informantens refleksjoner om at dette er "en parlamentarisk prosess" og at dette er "et demokrati" kan fortolkes som et uttrykk for at det er begrenset hvor sterke faglige føringer som *bør* legges på et slikt dokument, *fordi* dokumentet er viktig del av en politisk prosess. Det paradoksale er at dokumentet blir definert som et faglig og vitenskapelig dokument av de politiske aktørene. Her blir det vektlagt at rapporten er vitenskapelig og fremlagt med konsensus. I de politiske dokumentene fremstår rapporten som objektiv, mens de faglig ansvarlige vektlegger rapportens politiske relevans. At rapportens betydning er fleksibel på denne måten, er nettopp et tegn på at den er sammenvevd av både faglige og politiske hensyn, at den er samprodusert. Rapporten kan slik forstås som et potensielt vellykket grenseobjekt hvor faglige og politiske hensyn er sammenvevd på måter som gjør det vanskelig å definere hva som er rent faglig og hva som er rent politisk (Bowker og Star 1999; Star og Griesemer 1989).

8.3.4 Oppsummering: Forvaltningsplanprosessen som velorganisert hybridisering

Analysen så langt har identifisert noen sentrale dimensjoner ved hvordan både organisering og idealer for vitenskapelig og politisk relevans kan ha betydning for arbeidet med å produsere politisk relevant kunnskap. Særlig relevant i denne sammenheng er det å drøfte hvilke implikasjoner dette kan ha for de konkrete spesifisetsprosessene som pågikk i denne perioden, som blir analysert i neste kapittel.

Intervjuene har illustrert at prosessen innebærer et visst krysspenn mellom vitenskapelig objektivitet og politisk relevans for ansatte i direktoratsektoren. For den enkelte forsker eller rådgiver kan den faglige eller akademiske frihet bli underlagt den rollen HI og NP har som direktorater. Hvor problematisk dette oppleves, varierer sannsynligvis mye mellom ulike prosesser. Arbeidet med forvaltningsplanen berører sterke nærings- og samfunnsinteresser og det er tydelig i intervjuene at informantene er oppmerksom på at deres vurderinger kan få politiske konsekvenser. Saken står dessuten høyt på dagsorden og har massemedias interesse slik at utsagn fra personer som deltar i prosessen vil kunne få betydelig oppmerksomhet. På den annen siden er idealet om objektivitet og vitenskapelighet også begrensende for hvordan politiske innflytelsen på den faglige prosessen kan utøves. Fordi det er en forutsetning for politisk relevans at kunnskapen kan defineres som objektiv har ansatte i direktoratsektoren og institutter som HI og NP et maktpotensial. Det vil eksempelvis være rimelig å forvente at det vil få politiske implikasjoner dersom involverte forskere offentlig kritiserer en slik prosess som uvitenskapelig eller preget av politisk overstyring.

Flere av beskrivelsene av prosessen som ble gitt til meg i intervjuene synes å bryte ganske klart med den politiske forventingen om et best mulig og politisk nøytralt kunnskapsgrunnlag. Det er derfor relevant å spørre hvorfor en slik kritikk ikke ble fremmet i den offentlige debatten. Flere aspekter ved organiseringen synes å være vesentlig for å forstå dette. For det første ville en slik kritikk av hele prosessen delvis også vært en selvkritikk. HI og NP har jo selv vært med å legge frem disse rapportene og de involverte står som forfattere av de dokumentene de da skal kritisere. For det andre ville en slik kritikk, fremført i offentligheten og kanskje særlig om i massemedia, vært et brudd med det byråkratiske hierarkiet som HI og NP er en del av. For enkeltforskere innebærer det kanskje også at man setter egen karriere på spill om man skal gå ut med en slik kritikk, særlig dersom det blir gjort uten å ha oppslutning fra ledelsen ved instituttet. Inntrykket fra intervjuene er at den øverste ledelsen ved instituttene ofte har tett kontakt med departementet og innsikt i hvilke politiske implikasjoner instituttets rådgivning kan få. For det tredje er prosessene organisert slik at det er en rekke "sikkerhetsventiler" for faglig kritikk. HI og NP kan uttale seg om saken og de gjør det, både i

formelle prosesser og i massemedia. Det at de kan avgi høringsuttalelser til den rapporten som de har vært med å skrive kan forstås som en slik sikkerhetsventil hvor faglige kontroverser kan bli kommunisert. Et fjerde poeng er at mange av de spørsmålene hvor instituttene blir bedt om å komme med råd, er karakterisert av å være både faglige og politiske. Som den neste analysen vil utdype er det ofte uklart hvor skillet mellom de faglige og de politiske aspektene går. Spørsmålene som skal besvares kan forstås som både faglige og politiske, og i den forstand som hybride. Det å "gå høyt på banen" vil således kunne bli definert som å innta en politisk posisjon heller enn å kommunisere en vitenskapelig fundert vurdering. I så fall står de i fare for å ikke lenger bli forstått som vitenskapelige aktører, og de kan slik bli mindre relevante for den politiske prosessen. Et interessant aspekt er således at nettopp instituttene hybride karakter kan svekke potensialet de har for å komme med en faglig fundert kritikk i offentlig debatter. Samtidig kan det at de er tett knyttet til de politiske prosessene gi andre muligheter for å påvirke politiske prosesser utenom offisielt kommunikasjon (som i brev eller dokumenter) eller i det offentlige ordskifte.

Det er så vidt jeg har klart å identifisere få empiriske studier av denne formen for organisering av faglige aspekter i politiske avgjørelsesprosesser i Norge. Et relevant klassisk bidrag er studien til Knut Dahl Jacobsen (1964) av fremveksten av teknisk ekspertise i norsk landbruksforvaltning. Han tok særlig for seg rollen til sakkyndige i en periode hvor landbruksforvaltningen var under oppbygning. I denne første perioden, på slutten av 1800-tallet, var de sakkyndige ansatt i departementene, mens de i den moderne og betydelig større norske statsforvaltningen typisk er knyttet til direktoratsnivået. På tross av forskjellene tilbyr Jacobsen interessante og relevante perspektiver. Blant annet drøfter han forholdet mellom faglige autonomi og politiske lojalitet. På den ene siden er de sakkyndige tjenestemenn sentrale fordi de har kunnskap om saken, og således bringer inn (antatt) partipolitisk nøytral kunnskap. På den andre siden er kjennskapen til feltet viktig for å iverksette politiske beslutninger på en god måte. Dette kan i følge Jacobsen forstås som *rolleflertydighet*:

Den horisontale spesialisering gir faglig autoritet, den vertikale spesialisering hierarkisk autoritet, myndighet i snever forstand. Forventningene krysses når det gjelder hvilken gjennomslagskraft den faglige autoritet skal ha i forholdet til den hierarkisk betingede myndighet. De kryssende forventninger kommer til uttrykk i flere forskjellige sammenhenger, når det gjelder fagtjenestemannens yringsfrihet generelt, og når det gjelder hans organisasjonsmessige plassering. Denne plasseringen vil selvsagt også regulere hans yringsfrihet, hans adgang til å delta i den allmenne påvirkningsprosess som finner sted utenfor forvaltningsorganisasjonen, gjennom opinionsdannelse og politiske valg. (Jacobsen 1960:239)

For Jacobsen er ikke rolleflertydighet primært et problem. Tvert imot understreker han at den kan bidra til å integrere "kryssende verdier" i politiske avgjørelser: "Den virker til å styrke et politisk system som kombinerer kryssende verdier, den presser fram avgjørelser hvor konstitusjonelle og faglige hensyn er vevd inn i politiske overveielser" (Jacobsen 1960:245). Samtidig påpekte han at vi vet svært lite om hvordan disse avveiningene foregår, om "[h]vorledes integreringen av de innbyrdes motstridende verdier finner sted i løpet av avgjørelsesprosessen" (ibid.). Hans analyser indikerte at krysspresset hadde skapt nye roller, enten ved opprettelsen av "nye embeter eller ved at eksisterende embeter er blitt definert annerledes" (ibid.)

Direktoratsektoren generelt og organiseringen av forvaltningsplanprosessen spesielt, kan forstås som én måte å integrere faglig-politiske spørsmål i avgjørelsesprosesser. HI og NP passer godt til den beskrivelsen Jacobsen gir. De er på den ene siden en del av statsbyråkratiet og med det en hierarkisk linjeorganisasjon preget av vertikalfordelt autoritet, de ansatte er tjenestemenn. På den andre siden er de tildelt rollen som fagekspertise som både skal produsere og oppsummere faglige innsikter i rådgivningsprosesser, og slik representerer de den uavhengige faglige ekspertisen. Den dobbeltrollen disse forskningsinstituttene har, bidrar nettopp til en "rolleflertydighet" (Jacobsen 1960) som gir fleksibilitet i relasjonen mellom "ren faglig vurdering" og "politikk".

Et moment som Jacobsen ikke diskuterer særskilt er forholdet mellom faglighet og vitenskapelighet. De jeg intervjuet ved HI og NP synes primært å gi uttrykk for at de har, eller bør ha, akademisk frihet. Dette er en fremstilling som de fleste jeg intervjuet gjorde gjeldende selv om analysen har gitt innblikk i at enkelte også, særlig de som er involvert som rådgivere, er klar over at de er forventet å bidra konstruktivt til den politiske prosessen. Eksemplene knyttet til produksjonen av "konsensusrapporter"

og hvordan man skulle forholde seg til det å skrive høringsuttalelser til denne, peker i den retning. Det samme gjør beskrivelsene som ble gitt av prosessen med skrivingen av sluttrapporter som preget av en "forhandling".

Vi så ovenfor at Jacobsen etterspurte mer forskning om hvordan integreringen av de motstridende verdier blir integrert i *avgjørelsesprosessene*. Formuleringen impliserer at det er et klart skille mellom prosesser som handler om å skape et faglig grunnlag for en avgjørelse, og prosesser som handler om å ta avgjørelser. Den historiske analysen i avhandlingen har allerede indikert at et slikt skille ofte vanskelig lar seg opprettholde (se særlig sluttdiskusjon i kapittel 7). Gjennom å definere politiske målsetninger og akseptable virkemidler, legges det også føringer på hva slags faglig kunnskap som er relevant for å ta en politisk avgjørelse. Dette kan forstås som en "siling" hvor den kunnskapen som gir et politisk handlingsrom er den som blir gjort politisk relevant. Analysen av spesifisetsprosessene i neste kapittel tar denne forståelsen et steg videre. Ved å studere spesifiseringen av "økosystemeffekter" som fant sted etter 2001 skal vi se at *det også i prosesser som er i kjernen av den vitenskapsbaserte kunnskapsproduksjonen finner sted en integrering av faglige og politiske hensyn*. Argumentet er da at det også i de "rent faglige" prosessene skjer en integrering av (motstridende) interesser og normative vurderinger. Dette kan forstås som at politiske hensyn er en *vesentlig del av kunnskapsproduksjonen*, og at det således er vanskelig å trekke et definitivt skille mellom politiske beslutningsprosesser og faglige undersøkelsesprosesser. Det er heller snakk om faglig-politiske og spesifisetsprosesser.

Analysene av hvordan dette skjer i neste kapittel åpner opp for en bredere diskusjon om betydningen av akkurat denne måten å organisere slike prosesser på. Analysen vil dermed også gi et bedre grunnlag for å drøfte hvordan organisering og idealer om vitenskapelighet påvirker spesifisetsprosessene, og i neste omgang hvordan politiske beslutninger kan legitimeres. Den politiske innrammingen og organiseringen av prosessen vil derfor bli trukket inn igjen i sluttdiskusjonen i kapittel 9.

9. Spesifisiteringsprosesser i etableringen av en økosystembasert hav- og petroleumpolitikk (2001-2013)

9.1 Introduksjon

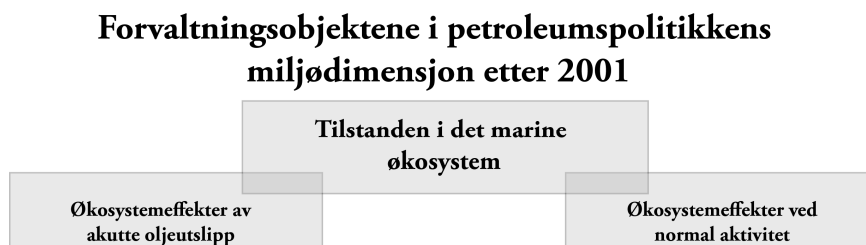
Forvaltningsplanprosessene kan betraktes som et systematisk arbeid med å spesifisere nye og mer økologisk *forvaltningsobjekter*. I kapittel 8 så vi at det etter 2001 ble satt i gang prosesser for å etablere systemer for å overvåke miljøtilstanden i hele det marine økosystem. Vi kan si at dette bidro til å etablere økosystemet i seg selv som politisk objekt, som noe som måtte være under kontroll. Forvaltningsplanprosessene hadde et bredt siktemål, de var rettet mot all menneskelig aktivitet i disse havområdene. De fikk også betydning for petroleumsaktiviteten og hvordan miljø- og økosystemkonsekvenser av petroleumsaktivitet kunne vurderes. Tilstanden, verdien av og sårbarhet i det marine økosystemet kan slik betraktes som et forvaltningsobjekt som ble relevant for å vurdere hvor og når man burde drive med petroleumsaktivitet.

Det etablerte systemet for å vurdere petroleumsaktivitetens miljøpåvirkning hadde for en stor del vært orientert mot virkningene akutte utslipp kunne få for enkeltarter, særlig de som var økonomisk viktige. Betydningen av å kalkulere virkningen av akutte utslipp har ikke forsvunnet, men etter 2001 skjer det en respesifisering som handler om å integrere økosystemhensyn i *hvordan* akutt miljørisiko blir vurdert. De eksisterende måleteknologiene og vurderingssystemene blir videreutviklet slik at de i større grad forsøker å ta med mulige virkninger på "økosystemet" og ikke bare på en enkelt naturentitet.

Et tredje forhold er at den nye tilnærmingen gjorde økosystemeffektene av ordinær menneskelig aktivitet relevant. I kapittel 7 så vi at en viktig utløsende faktor for moratoriet var bekymringen for økosystemeffektene av regulære utslipp, og særlig fra produsert vann. Også her har det de siste ti årene pågått et større arbeid for å forbedre systemene for å kalkulere virkningene slike utslipp kan ha på det marine økosystem.

Re-spesifiseringen som har skjedd for å få kontroll over petroleumpolitikkenes økosystemeffekter har således handlet om tre delvis overlappende forvaltningsobjekter: ett som er knyttet til overvåkingen av marine økosystemer, ett som er knyttet til akutte utslipp fra petroleum, og ett som er knyttet til regulære utslipp fra petroleum til havet. Grafisk illustrert under.

Figur 20: Tre delvis overlappende forvaltningsobjekter i petroleumpolitikkenes miljødimensjon etter 2001



Den analytiske grunntanken i dette kapittelet er således å studere hvordan spesifisiteten til disse tre problemene endret seg mellom 2001 og 2011. For det første ønsker jeg å belyse det konkrete arbeidet med å integrere økosystemeffekter i overvåkingen og kalkulasjonen av petroleumpolitikkenes miljødimensjon. Sentralt i spesifiseringsprosesser er etableringen av relativt standardiserte målemetoder. Som diskutert i kapittel 7 (del 7.4.3 på side 334) må disse inngå i systemer for å registrere og dokumentere tilstanden, slik at resultatene lar seg vurdere opp mot politiske målsetninger. Dersom de også er koblet mot politisk akseptable virkemidler kan vi si at

miljøproblemer er under kontroll. Analysen av disse prosessene bygger på både intervjuer, fagrapporter og politiske dokumenter fra prosessen. Datamaterialet gjør det mulig å analysere dette som en prosess, fra oppstarten tidlig på 2000-tallet og frem til politiske re-vurderinger av reguleringen av petroleumsaktivitet etter 2010 og frem til i dag. Materialet kan slik bidra til å belyse hvordan spesifisitetsarbeidet kan knyttes til politiske revurderingene av hvorvidt økosystemeffektene av petroleumsaktivitet var under kontroll. I del 9.2 til 9.4 forfølges derfor denne utviklingen mellom 2001 og 2013 for hvert av de tre forvaltningsobjektene.

9.2 Økosystembegrepet og kalkulering av økosystemets tilstand, verdi og sårbarhet

Begrepet om det "marine økosystemet" står sentralt for hele forvaltningsplanprosessen. I Rent og rikt hav var det blitt definert en politisk målsetning om at man skulle sikre verdiskaping samtidig som man ikke endret "økosystemenes struktur, virkemåte og tilstand" (St.meld. nr. 12 (2001 - 2002):5). Økosystemet kan derfor betraktes som det overordnede politiske naturobjektet og forvaltningsplanprosessene ble startet fordi man ikke hadde tilstrekkelig kontroll over dette objektet. Det het for eksempel at: "Vår kunnskap om de marine økosystemers struktur og virkemåte er fortsatt mangelfull. Kunnskap er nødvendig for å kunne foreta de riktige avveiningene og gjøre de riktige valgene" (ibid:22). En sentral spesifisitetsprosess var derfor å bringe det marine økosystemet under kontroll, å etablere det marine økosystemet som et forvaltningsobjekt, som noe som faktisk lot seg regulere og styre. Som vist spilte HI og NP tidlig i prosessen en viktig rolle ved at de var sentrale i å lage et system for å identifisere særlig sårbare og verdifulle områder i økosystemet (Se diskusjon i del 8.2.4 på side 356 ff.).

I intervjuene kom det frem en rekke kritiske kommentarer til økosystembegrepet og til ideen om en økosystembasert forvaltning. Begrepet ble omtalt som en "internasjonal hype"⁴⁵⁹, et "buzzword"⁴⁶⁰ og som "et såpestykke som glipper hele tida, for det inneholder så mye at når en skal konkretisere blir en veldig fort å utelate noe".⁴⁶¹ De fleste var også ganske tvetydige i sitt syn på selve ideen om "økosystembasert forvaltning".

7 HI: Altså noen har skapt disse begrepene ut fra en, en tanke om en overordnet styring. Og hvis du hadde spurt, fagfolk, for noen år siden, så ville de egentlig ikke ha noe å gjøre med disse begrepene [økosystem og økosystembasert forvaltning], for de var så vanskelig å forholde seg til. Men etter hvert nå som årene har gått, så ser vi jo at – dette er politiske begreper og de, det dreier seg om hvordan, politikere, forvaltere, skal forholde seg til, økosystemtankegang. Så vi må på en måte fylle dem med, med noe. Og i den sammenheng er vi jo kommet relativt langt.

Beskrivelsen av økosystembegrepet som noe som "måtte fylles med innhold" er fascinerende i lys av hvor grunnleggende begrepet var for både de politiske og faglige prosessene. I mange av intervjuene fremheves alle de faglige problemene med å definere det marine økosystemet slik at det lot seg kontrollere og overvåke. Et hovedtema var at man verken hadde kunnskap eller ressurser til å operasjonalisere begrepet. Det å operasjonalisere elementene i et økosystem slik at man kunne si noe om hvordan en aktivitet vil påvirke økosystemers struktur, virkemåte eller produktivitet ble beskrevet som svært vanskelig eller umulig.

8 UoH: Og det er en sånn hellig gral som er veldig vanskelig å jobbe mot, fordi det er veldig vanskelig å forstå et helt økosystem, hvis en skal følge ambisjonene helt ut. [...] For det er jo noe som er med i dette med økosystembasert forvaltning; at alle arter skal forvaltes ut fra en sånn økosystembasert modell. Og den finnes jo ikke.

⁴⁵⁹ 11 UoH

⁴⁶⁰ 8 UoH

⁴⁶¹ 6 NP

2 HI: Men når en lager en enkel modell antar en jo også at mange av de faktorene som en ikke har tatt med ikke har noen betydning for utfallet. Og det er antakelser som ikke er skrevet eller formulert, men en sier bare at ja, enkel modell er bra liksom. Men hvis det er dynamiske prosesser som ikke er formulert, men som er viktige, så har du en modell som egentlig ikke er funksjonell. Og i økosystemet... og det er jo det som på en måte er litt av problemet med et økosystem som er sykt komplekst, der vil det komme overraskelser. Plutselig så har vi hele havet invadert av månefisk liksom. Sånn som det var for en tre til fire år siden. Totalt overraskende.

9 NP: Akkurat sånn som "bærekraftig utvikling" så har du "økosystembasert forvaltning", det er liksom bare et begrep. Og det må de ha på politisk nivå. De kan ikke gå rundt å si at de har noe annet, for å si det sånn. Da vil de jo bli sablet ned. Og der tror jeg kanskje at det er flere som jobber helt i topp der som ikke helt egentlig vet hva det innebærer, og derfor har problemer med å forstå sånn som... og da er vi tilbake til det vi snakket litt om i sted; at man ikke bare kan finne en eller to arter som sier noe om hele systemet i Barentshavet for eksempel. Det hadde vært kjempefint hvis du fant en indikator som kunne si noe om tilstanden i Barentshavet som sådan ved å se på en eller to tall eller sånn. Så enkelt er det ikke. Og jeg tror det blir veldig langt fram før du klarer å lage en integrert verdi som gjør akkurat den biten på... sånn at du er sikker på at du får den informasjonen du vil.

Muligheten for å legge et vitenskapelig fundament for en økosystembasert forvaltning ble problematisert i mange av intervjuene. Enkelte påpekte også at den definisjonen på "økosystem" som ble brukt i forvaltningsplanarbeidet var i strid med det de anså å være en faglig fundert forståelse av avgrensingen på et marint økosystem. Hovedargumentet i denne kritikken var at marine økosystem var betydelig større enn havområdene som inngikk i forvaltningsplanområdene. "Og det vil si at man kan ikke drive økosystembasert forvaltning i Lofoten, bare basert på kunnskap om det som skjer i Norskehavet" (11, UoH). Fra dette perspektivet strakte de økologiske sammenhengene seg ut over det territoriet som tilhørte Norge, og ble påvirket av prosesser i helt andre deler av Atlanterhavet, Polhavet og mot Grønland. Poenget var altså mer eller mindre eksplisitt at den definisjonen på økosystem som ble brukt i dette arbeidet var knyttet til det politiske behovet for å regulere norsk territorium, og ikke forankret i en marinbiologisk forståelse av systemet.⁴⁶² Disse posisjonene til økosystembegrepet samsvarer for øvrig for en stor grad med funnen til Wilson (2010) i hans analyse av begrepets betydning for forskere og rådgivere involvert i ICES.

Samtidig som mange problematiserte økosystembegrepet slik det ble brukt i forvaltningsplanarbeidet, kan alle de jeg intervjuet forstås som prinsipielt sett positive til den *intensjonen* som dette *politiske prosjektet* bygde på. Det ble for eksempel beskrevet som "en god målsetning" og som "mye bedre enn det vi har hatt for 20 år siden."⁴⁶³ Hovedinntrykket er således at de jeg intervjuet forstod begrepet "økosystembasert forvaltning" som en politisk løsning som involverer vitenskap, og at dette politiske prosjektet var "godt" eller "fornuftig". I majoriteten av intervjuene var denne normative vurderingen kun implisitt formulert og ikke begrunnet (som i sitat fra 7 HI på forrige side). Noen få av dem jeg intervjuet var mer eksplisitte på hvorfor dette var fornuftig. Fellestrekket i disse intervjuene var at de fremhevet at en økosystembasert forvaltning var *arealbasert*. Det vesentlige ved en slik tilnærming var at man kunne differensiere mellom områder på bakgrunn av områdenes biologiske betydning. Denne tilnærmingen var "god" fordi det gjorde det mulig å ha bedre kontroll med menneskelig påvirkning:

5 HI: Og det [arealbasert forvaltning] er en god måte å forvalte et område på, og som skiller seg fra en mer fragmentert og enkel... altså det er en helhetlig tilnærming istedenfor at man tenker at man bare forvalter hvert oljefelt for seg, og da får man gjerne et sånn lappetepe, der man får et lite område der og et lite område der, og plutselig er hele området fylt opp av... der du egentlig hadde en stor plan om at alt sammen egentlig skulle bli, plutselig er det ikke plass til fiskeri, det er ikke plass til skipstrafikken, man har ikke noen gjennomtenkt strategi på det.

⁴⁶² I planarbeidet var dette forsøkt håndtert ved at man også hadde underrapporter som så spesifikt på hvordan forhold utenfor planområdet kunne påvirke økosystemet i planområdet.

⁴⁶³ 10 NP.

Beskrivelsen kan forstås som et argument mot reguleringsprinsipper som utelukkende tar utgangspunkt i analyser av et bestemt utslippspunkt eller et bestemt forurensingsnivå. Heller enn å vektlegge en nøyaktig måling og kvantifisering av tilstanden i økosystemet begrunnes tilnærmingen i disse intervjuene ganske pragmatisk ved at det gir en bedre regulering av menneskelig aktivitet. Dette er "et rammeverk hvor man bruker en stegvis prosess, hvor man først går inn å definerer i en romlig sammenheng hva som er de mest sårbare områdene for biologien og for økosystemet." (5 HI).

En annen relevant dimensjon er at økosystemtilnærmingen ser ut til å ha gitt HI og NP innflytelse over prosessen. At de fikk innflytelse ble illustrert i analysen av verdifulle og sårbare områder som ble gjort av HI og NP tidlig i prosessen (jf. del 8.2.4). Kartet som identifiserte enkelte områder som særlig sårbare og verdifulle viste seg å få stor politisk betydning. Selv om tilnærmingen ble brukt til å legitimere en delvis reversering av moratoriet i 2003, ble definisjonen av sårbare områder også brukt til å definere hvor det ikke var aktuelt med petroleumsaktivitet når den første forvaltningsplanen ble vedtatt i 2006.

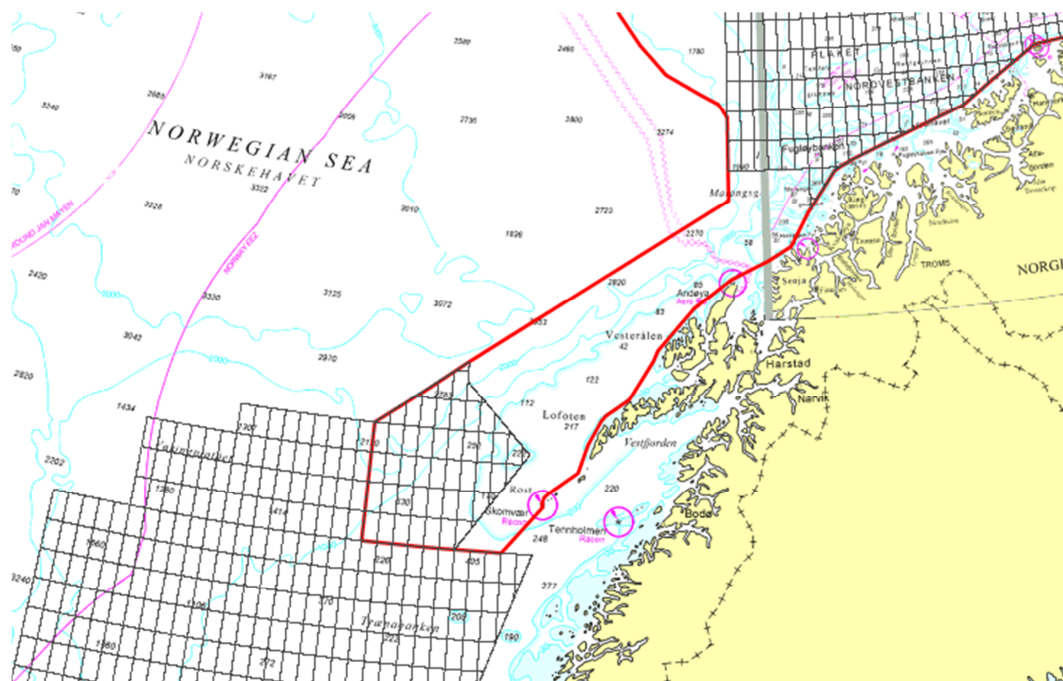
9 NP: Men akkurat med hensyn til rammeverk for petroleumsvirksomhet var det jo ganske klart på kartet hvilke områder hvor det overhodet ikke skulle være petroleumsvirksomhet i frem til 2010 [...] Og grensene for dette var identiske omtrent med grensene for disse verdifulle og sårbare områdene. Så der var det veldig konkret altså.

Også på andre områder fremhevet flere av dem som hadde vært direkte involvert i prosessene med forvaltningsplanene at tankegangen hadde bidratt til at de fikk gjennomslag for "sitt syn". En av de ansatte ved HI påpekte blant annet at det var ideen om at man skulle forvalte økosystemet helhetlig som medvirket at grensene for forvaltningsplanen ble definert slik de ble.

5 HI: når man ser på økosystemet så prøver man på å ha så stort vidsyn og prøver å dekke så mye som mulig. [...] Og det fikk vi ganske tidlig gjennomslag for. Forvaltningsplanen for Barentshavet har en sånn ganske pussig arealutstrekning. Ned til forbi Lofoten og Vesterålen. Geografisk sett så kunne man jo satt en strek langt lengre nord, noen har jo definert det som en strek mellom Svalbard, Bjørnøya og Nordkapp. [...] Men i en økologisk sammenheng så betyr det som skjer utenfor Lofoten og Vesterålen enormt mye for økosystemet i Barentshavet fordi det er der den biologiske produksjonen foregår, det er der torsken gyter, det er der silden gyter. Og derfor ble på en måte Lofoten og Vesterålen tatt med. Det er andre årsaker ut i fra hensynet til oljenæringen og sånn. Men strengt biologisk sett, som vi brukte for å argumentere for at dette burde være med så har det på en måte en sammenheng. Sånn at forvaltningsplanen den dekker det som på en måte er en økologisk enhet. Og det har vært et styrende prinsipp.

Budskapet i sitatet er man "har fått gjennomslag for at" planen skal omhandle det som er en økologisk enhet. Grensene for forvaltningsplanen kan likevel ikke bare forstås på denne måte, det var ikke slik at kun økologiske hensyn definerte grensene for forvaltningsplanen. Kartet under viser hvordan grensene for planen (rød linje) fulgte de etablerte grensene mellom blokker og underområder i petroleumsreguleringen. På kartet er de områdene som er åpnet for petroleumsaktivitet kjennetegnet av et finmasket nett av rektangulære blokker som brukes i konsesjonsregelverket. Området med slike blokker som også ligger innenfor forvaltningsplanområdet er det konfliktfylte underområdet Nordland VI. Dette ble åpnet i 1994, men stengt etter moratoriet og er heller ikke i dag (2015) åpnet opp for leteaktivitet.

Kart 7: Grenser for forvaltningsplanområdet for Barentshavet og Lofoten (rød linje), samt eksisterende blokkinnndeling for petroleumsregulering (rutenett). Hentet fra www.miljostatus.no



I syd fulgte altså grensen for forvaltningsplanen grensene for underområder i petroleumsforvaltningen, den er trukket mellom Nordland III som var åpnet for aktivitet og Nordland VI som var stengt for ordinær aktivitet.⁴⁶⁴ Dette betydde at eventuelle strenge bestemmelser for aktivitet i reguleringsplanområdet, særlig ved Lofoten og Røst, ikke ville berøre ytterligere underområder i petroleumsforvaltningen. Etableringen av plangrensene illustrerer slik hvordan prosessen bygger på en sammenveving av politiske og vitenskapelige faktorer:

Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten ble dels avgrenset av hva som var politisk relevant. Den strakk seg ikke utenfor norsk territorium selv om en marinbiologisk forståelse av økosystemet kunne tale for det. Men innenfor norsk territorium ble grensene i følge mine intervjuer etablert med hensyn til en vitenskapsbasert ekspertise om økosystemets virkemåte. Lofoten måtte inkluderes fordi det var viktig for økosystemet i planområdet. Samtidig ble ikke disse grensene definert kun av økologiske faktorer, de etablerte grensene i petroleumsforvaltningen ble brukt for å avgrense forvaltningsplanområdet. Det betydde for eksempel at forvaltningsplanen ikke førte til endringer i hvilke områder som var åpnet/lukket for petroleumsaktivitet.

Heller enn full kontroll over avgrensinger og definisjoner ser det ut til at faglige argumenter fikk sterkere innflytelse på prosessen og kanskje særlig når de passet sammen med andre hensyn og politiske konfliktlinjer. Det er illustrerende at det i intervjuet nevnes at "hensynet til oljenæringen og sånn" spilte inn, men at det i samme setning vektlegges at Havforskningsinstituttet hadde argumentert "strengt biologisk" for en grense som omfattet Lofoten. En måte å fortolke dette på er at man argumenterte strengt faglig, men vel vitende om de potensielle politiske implikasjonene det hadde å definere grensen i syd slik at den passet med grensene mellom underområdene i den eksisterende petroleumsreguleringen. Grensene for planen fremstår altså verken som rent politisk eller vitenskapelig definert, men bør heller forstås som resultatet av en sammenveving av hva som er relevant og akseptabelt politisk og som kan forsvares faglig.

⁴⁶⁴ I vest grenser planen for underområdet Vøringbassenget I (åpnet), i øst mot Nordland V (stengt)

Selv om begrepet "økosystemet" ble problematisert i intervjuene har det vært et sentralt og strukturerende begrep for store deler av prosessen. Siden 2001 har det blitt utført et ganske omfattende arbeid for å operasjonalisere økosystemet, dets tilstand, sårbarhet og verdi. Den sentrale måleteknologien for å gi informasjon om tilstanden i det marine økosystemet (forvaltningsobjektet) har vært (videre)utviklingen av et overvåkningssystem som gir informasjon om tilstanden i systemet. Dette bygger på data fra overvåkingen av natur og miljø som ble diskutert i kapittel 7 (del 7.3.5 på side 321) men med noen viktige forskjeller. Mest vesentlig er det at "økosystemets tilstand" ikke kan måles direkte. Istedenfor brukes overvåkningsdata som grunnlag for å etablere ulike typer *indikatorer*, som gir et indirekte mål på tilstanden. Det ble foreslått å etablere i alt 62 indikatorer og 40 miljøkvalitetsmål. Her er det etablert et relativt komplekst system som skiller mellom indikatorer som kan brukes for å måle tilstanden i økosystemet, effekt/påvirknings indikatorer som kan måle nivå på og endringer av menneskelige aktiviteter som påvirker økosystemet, og konsekvensindikatorer som kan gi informasjon om konsekvenser av menneskelige aktiviteter på økosystemet (Dommasnes og Quillfeldt 2005).⁴⁶⁵

HI og NP var sentrale i arbeidet med å etablere et slikt indikatorsett og oppsummerte arbeidet i en rapport fra 2005 (ibid.) Innledningsvis beskriver rapporten målsetningen med arbeidet ved å sitere mandatet som var blitt gitt fra Styringsgruppen for forvaltningsplanen. Arbeidet skulle:

- identifisere essensielle komponenter i økosystemet
 - identifisere essensielle påvirkningsfaktorer for disse komponentene
 - på bakgrunn av ovenstående foreslå egnede indikatorer ("målepunkt") for økosystemets "helse"
- Indikatorene (evt. parametre som grunnlag for aggregerte indikatorer) må både være sensitive nok til å fange opp endringer og samtidig være målbare med tilstrekkelig statistisk presisjon i målingene. (Sitat fra notat fra styringsgruppen for forvaltningsplan for Lofoten og Barentshavet i Dommasnes og Quillfeldt 2005:1)

Det praktiske arbeidet som ble utført handlet altså om å vurdere hvilke indikatorer som var relevante og hva disse kunne si noe om. Dette handlet for det første om å sørge for at det ble gjennomført flere og mer relevante målinger av tilstanden i entiteter og lokaliteter. For det andre handler det om å sette nye og gamle dataserier inn i et system, og å ta disse dataene i bruk som indikatorer på tilstanden i økosystemet for å kunne si noe om dette systemets tilstand. Og helst med statistisk presisjon i målingene. En slik vurdering er avhengig av at man har en ganske klar idé om sammenhengene i økosystemet.

13 HI: For eksempel, hvis du bruker torskebestanden som en indikator på en økosystemtilstand, så bør målet på torskebestanden si noe mer enn at torskebestanden har gått opp eller ned, ikke sant. Og for at en indikator skal gjøre det må en kjenne prosesser i økosystemene. Og da... kunnskap om sånne prosesser er nok forholdsvis begrenset fortsatt. Og det er derfor at en kanskje sliter litt med å finne de virkelig gode indikatorene.

I intervjuene ble det problematisert om man hadde tilstrekkelig forståelse til å kunne gjøre slike vurderinger, og det ble påpekt at dette var et faglig vanskelig arbeid. Selv om mange av dem jeg intervjuet var skeptiske til økosystembegrepet og påpekte problematiske aspekter ved bruken av indikatorer, så er det få spor etter faglige konflikter i det datamaterialet jeg har hatt tilgjengelig. Hovedinntrykket er heller at det er blitt etablert et omfattende system for indikatorer og miljøkvalitetsmål som det siste tiåret har fått vesentlig politisk betydning.

Betydningen av indikatorene er særlig tydelig når det gjelder hvordan potensialet for kontroll over tilstanden i økosystemet beskrives i de politiske dokumentene. I stortingsmeldingen fra 2002 kunne

⁴⁶⁵ Deler av prosessen med å etablere et indikatorsystem er også omtalt i en artikkel av Knol (2013). Den er basert på intervjuer med noen av de involverte samt en studie av noen av de samme dokumentene som jeg viser til. Knol kun tar for seg en liten del av de prosessene som berøres her, men der det er overlapp i datamaterialet fra prosessen ser det ut til å være god overenstemmelse med hvordan disse er tolket.

man i underkapittelet "Trusselbilde" lese at "kunnskapen om de marine økosystemene og deres sårbarhet for ulik påvirkning er mangelfull" (St.meld. nr. 12 (2001/02):73). Ni år senere, i stortingsmeldingen for revisjonen av forvaltningsplanen, finner vi et eget delkapittel med tittelen "Miljøtilstanden – status og utvikling". Basert på indikatorer og miljøkvalitetsmål blir det over 30 sider detaljert redegjort for tilstanden i økosystemet (Meld. St. 10 (2010/11):21-50). Selv om det gis mange nyanser er hovedkonklusjonen tydelig: "miljøtilstanden i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten i hovedsak er god" (ibid.:6). Systemet ble også brukt for å underbygge at man stort sett hadde kontroll over pågående økologiske endringsprosesser, det het for eksempel at "kunnskapsgrunnlaget for tilstand og utvikling for arter, naturtyper og økosystem er som helhet styrket og mer systematisk tilpasset en kunnskapsbasert forvaltning" (ibid.:22). Selv om man fremdeles ikke hadde full kontroll over faktorer var budskapet at det ble arbeidet systematisk med å videreutvikle overvåkningssystemet for å bøte på gjenværende kunnskapshull og mangler.

Fremstillingen av arbeidet med indikatorer og miljøkvalitetsmål i de politiske dokumentene fremhever først og fremst at man nå har fått oversikt og kontroll over "økosystemet". Indikatorsystemet fremstår som en viktig og vellykket måleteknologi som det kan vises til for å dokumentere tilstanden i økosystemet, som en nøytral og objektiv avdekking av hva tilstanden faktisk var.

I fagrapportene og intervjumaterialet tegnes det et mer tvetydig bilde. Heller enn dokumentasjon på tilstanden i økosystemet blir det her ofte fremhevet at indikatorer og miljøkvalitetsmål kan fungere som et redskap for å nå *politiske målsettinger*. De to første indiktorrapportene diskuterte for eksempel eksplisitt at "innsamlingen og bearbeidelsen av data til alle indikatorene blir omfattende og kostbar, og avveiningen av indikatorene for å danne seg et balansert bilde av økosystemets "helse" blir komplisert" (Dommasnes og Quillfeldt 2005:153; Dommasnes et al. 2008:144). Heller enn måling av hele økosystemets helse mente man i disse fagrapportene at systemet måtte bygges opp rundt politiske prioriteringer:

Det kan tenkes flere kriterier for prioritering, og i utgangspunktet bør kriteriene reflektere samfunnets valg når det gjelder menneskelige aktiviteter i økosystemet og hvor mye ressurser man vil bruke på overvåking av økosystemets "helse". Valgene må reflektere avveining mellom forskjellige og tildels motstridende samfunnsinteresser, og hører hjemme på politisk nivå. Forskningsmiljøene kan i beste fall bidra med forslag til premisser, og prioriteringer ut fra disse (Dommasnes og Quillfeldt 2005:153).

Fagrapportene etterspør en *politisk prioritering av hva man vil måle*, av hvilke dimensjoner som man ønsker å vektlegge. Det uttrykkes en eksplisitt aksept for behovet for å gjøre politiske prioriteringer.

Når indikatorsystemet vanskelig kan betraktes som en "nøytral" måling av tilstanden i naturen handler det ikke bare om at det er vanskelig å måle og overvåke "hele naturen". Det handler også om at systemet skulle bygges opp rundt definerte *referanseverdier og tiltaksgrenser*. Dette er mål som er forankret i de politiske målsettingene med systemet, målet var at systemet skulle gi en bedre politisk styring av økosystemet slik at man sikret at det hadde en *ønsket tilstand*. I den første forvaltningsplanen heter det for eksempel at "overvåking av den økologiske kvaliteten" skulle sikre at "forvaltningen varsles om endringer som medfører behov for tiltak." (St. meld. nr. 8 (2005/06):115). Særlig ble det lagt vekt på å utvikle indikatorer for å identifisere den "menneskeskapte påvirkningen på økosystemene", siden det var kun den som var "mulig å påvirke" (ibid.:116). Systemet ble altså bygget opp slik at det ga signaler om tilstanden i natur som kunne kreve politisk handling. Definisjonen av referanseverdier og tiltaksgrenser er vesentlige for å oppå dette. Referanseverdier kan betraktes som en "normal" eller "ønsket" verdi:

For at indikatoren skal gi klar og utvetydig informasjon må der også være ett eller flere referansenivåer (for denne indikatoren) som gjør det mulig å skille mellom "gode" og "dårlige" tilstander, og der kan være en målverdi som beskriver en ønsket tilstand for denne delen av økosystemet (Dommasnes et al. 2008:36).

Tiltaksgrenser defineres her som "nivåer for hver indikator hvor forvaltningstiltak bør iverksettes" (ibid:36). Her er det verdt å legge merke til hvordan indiktorrapportene er forsiktige i sin omtale av disse verdiene, ved at klart normative betegnelser som "gode og "dårlige" tilstander settes i hermetegn. Dette illustrerer hvordan det er krevende å skille klart mellom normative vurderinger og objektive

målinger av naturtilstanden. Hele tanken med overvåkningssystemet er å kunne identifisere menneskelig påvirkning som kan føre til "uønskede" økosystemeffekter. Prosjektet bygger slik på et politisk mål om en bestemt *ønskelig* naturtilstand. *Dette er et viktig poeng fordi det kan forstås som forankret i en idé om at det finnes en tilstand i økosystemet som er ønskelig i den forstand at denne tilstanden er den optimale for menneskers interesser.* Systemet kan betraktes som en måleteknologi innrettet mot å kontinuerlig kunne kalkulere avstanden mellom en optimal naturtilstand og nåtilstanden. Prosjektet er derfor ikke bare å rapportere om tilstanden i økosystemet slik "den egentlig er", men også å indirekte kalkulere hvor langt fra/nærme man er den ønskede tilstand i Naturen.

Kun noen få av dem jeg intervjuet hadde vært direkte involvert i arbeidet med indikatorer, prosessene med dette ble i mindre grad et intervjutema. I to av intervjuene ble det påpekt at styringsgruppen i liten grad hadde gitt politiske signaler om hvordan indikatorene burde prioriteres (9 og 10 NP). I arbeidet med den første stortingsmeldingen hvor den første forvaltningsplanen ble vedtatt ble det likevel klart at antallet indikatorer og miljøkvalitetsmål skulle reduseres med om lag 1/3.⁴⁶⁶

Intervjuer: Men hvorfor forsvant de [indikatorer] ut da?

9 NP: Det skulle være færre. De syntes det ble for mange.

Intervjuer: De syntes det var for mange i seg selv?

9 NP: Ja, det var antallet, det var ikke oversiktlig nok når det ble så mange. Og det ble for meg veldig feil, rett og slett.

Slik prosessen blir beskrevet var det altså ikke mangel på ressurser eller penger som ledet til at man reduserte antallet indikatorer i Stortingsmeldingen. Dette hadde ledet til en del frustrasjon hos dem som hadde arbeidet med å utvikle dette systemet. Reduksjonen av antall indikatorer ble tolket som uttrykk for at departementet "ikke helt egentlig vet hva det innebærer" og at de ikke klarte å se "helhetsbildet" (9 NP).

9 NP: For de indikatorene var målt veldig med tanke på å dekke ulike deler av økosystemet på en fornuftig måte. Altså, det var ikke tilfeldig valgte arter liksom, det var valgt veldig mye basert på deres plass i økosystemet. Og da falt det litt fra hverandre når det plutselig ikke hadde noe som sa noe om den biten osv.[...] Og det var jo litt frustrerende, syntes jeg faktisk, for det var jo fortsatt ikke veldig mange indikatorer[...] Så det var ikke sånn at man måtte starte masse ny forskning for å få det til.

Selv om man i arbeidet med indikatorsystemet eksplisitt hadde bedt om politiske prioriteringer, ble de involverte fagpersonene frustrert når det skjedde endringer i systemet som ikke var faglig forankret og som skyldtes manglende forståelse for de faglige vurderingene. Den faglige frustrasjonen var ikke rettet mot at det måtte gjøres politiske avveininger og prioriteringer, men den er rettet mot måten det gjøres på. At det ble kuttet i indikatorer for å få et system som så mer oversiktlig ut, men som fra et faglig perspektiv fikk lavere kvalitet.

I tillegg til å måle tilstanden i økosystemet er metodene og beregningsmåtene for å karakterisere deler av økosystemet som særlig sårbart og verdifullt blitt betydelig videreutviklet. Utgangspunktet for dette arbeidet var identifiseringen av sårbare og verdifulle områder som ble gjort i 2003 og som lå til grunn for den delvise åpningen av Barentshavet som Regjeringen vedtok da. Den første identifiseringen var basert på kvalitative ekspertvurderinger av hvilke områder man antok ville være sårbare og verdifulle. Det siste tiåret har dette blitt utviklet til et standardisert system for å definere sårbarhet og miljøverdi for hele det norske havområdet. Dette prosjektet kan minne om arbeidet med å kalkulere økosystemtilstanden, men har altså et noe annet fokus: Mens indikatorer og referanseverdier ble standardisert og satt i system for å *overvåke den varierende tilstanden i økosystemet*, var dette et

⁴⁶⁶ Nøyaktig antall er vanskelig å anslå på grunn av varierende fremstillingsform, men sammenlign Dommasnes og Quillfeldt (2005:i) med St.meld.nr. 8 (2005/06):136-139. Systemet har også vært i kontinuerlig utvikling helt frem til i dag og det er gjort en rekke endringer og utvidelser siden den første forvaltningsplanen ble laget.

system som var innrettet mot å gi (aggregert) informasjon om de eksisterende (og mer stabile) *egenskapene til det marine økosystemet*.

Fra 2008 og fremover var dette arbeidet organisert som et eget prosjekt ledet av direktoratet for naturforvaltning, men hvor HI og NP spilte en vesentlig rolle. Prosjektet er så vidt jeg vet ikke presentert i noen sluttrapport, men er dokumentert på nettsiden www.havmiljø.no.⁴⁶⁷ Her finnes både detaljerte kart over sårbare og verdifulle havområder tilhørende Norge og en utførlig beskrivelse av "metode og datagrunnlag". Miljøverdi og sårbarhet er målt etter et sett med kriterier. For større områder er dette definert slik:

Miljøverdi beskriver hvor viktig et bestemt område er for økosystemet som helhet, og er basert på hvordan viktige leveområder for sjøfugl, fisk, bunndyr/naturtyper og sjøpattedyr er fordelt over året. [...]

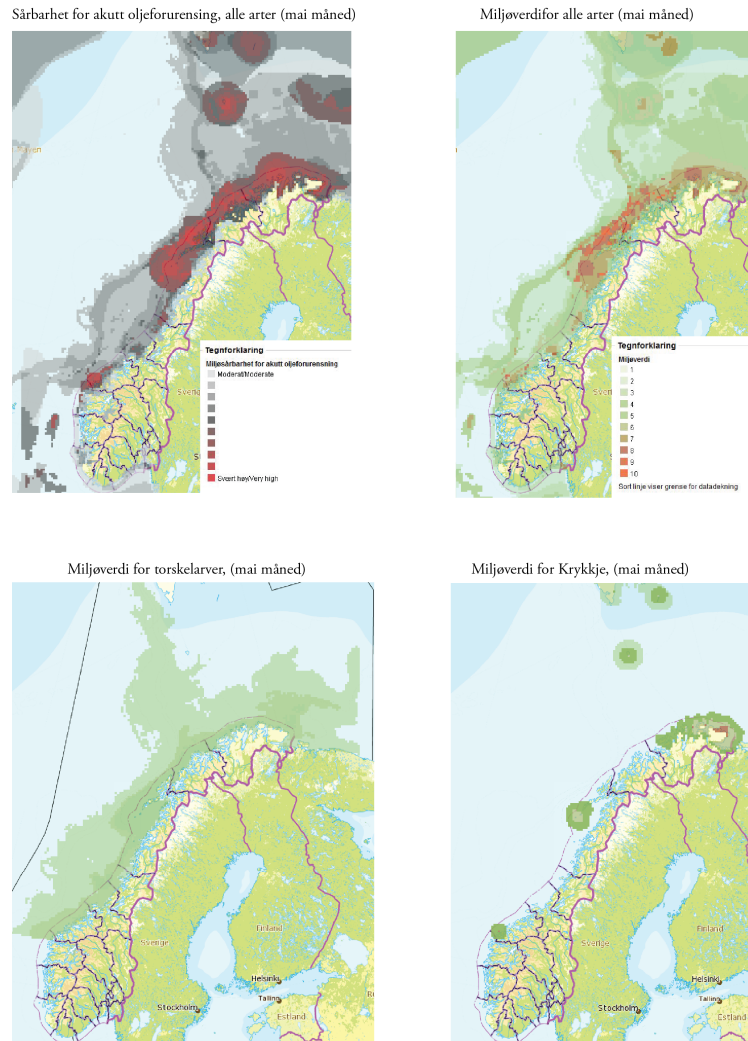
Miljøsårbarheten til et område beregnes som et produkt av områdets viktighet for å opprettholde økosystemets mangfold, struktur og produktivitet (miljøverdi), og sårbarheten til artene som lever der (artssårbarhet). Dette betyr at miljøsårbarheten har et økosystemperspektiv. Miljøsårbarhet kan ikke måles som en absolutt verdi, det er primært en rangering av områder. (Havmiljø 2015)

Systemet er også basert på en rekke kriterier for sårbarhet og miljøverdi som er spesifikke for ulike grupper av dyrearter (fisk, fugl, pattedyr, bunnlevende organismer som koraller, osv.). For eksempel vektlegger systemet såkalt "livshistorisk viktige områder". Dette er områder som er viktige i livssyklusen til den aktuelle arten, slik som gyteområder for fisk. Helt konkret har så arbeidet gått ut på at man har gitt tallverdier (som basert på en 3 punkts eller 10 punkts skala) for miljøverdier og sårbarhet for den enkelte art. Dette er verdier som kan varierer i tid og rom. Et område kan være viktig for en art i mai måned, men lite viktig for den samme arten i januar. En art kan være svært sårbar for påvirkning (eksempelvis oljesøl) på ett tidspunkt, og tåle større belastninger på et annet tidspunkt. Derfor har man tatt utgangspunkt i rutenett (10 x 10 km) og vurdert verdiene for hver enkelt måned. Tilegnelsen av verdier på de ulike skalaene er dels basert på data (hvor lever arten), dels på laboratoriestudier og observasjoner (hvor sårbar er arten for oljesøl i januar), og dels på ekspertvurderinger (mangelfulle data eller for eksempel vurderinger om evne til å bygge opp en bestand etter skade). Grunnlaget for dette klassifikasjonsarbeidet er også overvåkingsdata og biologisk kunnskap. Blant annet har de nye store overvåkingsprogrammene som ble startet opp som del av forvaltningsplanprosessen, SEAPOP og MAREANO, gitt nye og relevante data. Videre bygget man videre på eksisterende sårbarhetskriterier og modeller som har blitt utviklet i samarbeid med petroleumsnæringen siden slutten av 1990-tallet (Moe et al. 1999).

Hovedtrekket er altså at man på samme måte som i etableringen av et indikatorbasert overvåkingssystem brukte eksisterende data på nye måter for å etablere en mer økosystembasert måleteknologi. I alt er det nå vurdert flere hundre ulike marine arter (fra plankton til isbjørn) og til dels også sårbarhet i ulike livsstadier. Dette er nå gjort for hele det norske havområdet slik at det er mulig å representere sårbarhet og miljøverdier i det "norske" marine økosystemet. Kartene nedenfor er hentet fra havmiljø.no og er satt sammen for å illustrere hvordan dette systemet gir mulighet for å representere sårbarhet og miljøverdier med høy oppløsning i tid og rom, eksempelvis miljøverdien til torskelarver i mai måned. Fordi tilnæringsmåten er standardisert kan man også lage aggregerte kart, eksempelvis alle (inkluderte) arters sårbarhet for oljeforurensning.

⁴⁶⁷ Deler av denne prosessen er omtalt i en rapport fra Norsk institutt for vannforskning (NIVA 2009)

Kart 8: Kart fra havmiljø.no, representasjon av miljøverdi og sårbarhet for akutt oljeforurensning



Kartene illustrerer hvordan tilnærmingen er relevant for å regulere menneskelig virksomhet. Fordi vurderingene av sårbarhet og miljøverdi er differensiert i både tid og rom gir systemet informasjon om et område er mer sårbart og verdifullt enn et annet, og hvordan dette varierer i løpet av et år. For eksempel vil (sannsynlig) tilstedeværelse av fiskelarver og fiskeyngel i et havområde noen måneder i løpet av et år føre til at disse områdene defineres som ekstra sårbare denne tidsperioden. Dette kan forstås som et ganske høyoppløst bilde av egenskapene til det marine økosystemet som gir mulighet for å innføre reguleringer som er differensiert i tid og rom. I et særlig sårbart område kan det eksempelvis kun tillates leteboring etter olje enkelte perioder på året.

I ett av intervjuene ble forenklingene som lå bak denne tilnærmingen eksplisitt problematisert og koblet til potensialet den ga for politisk styring. Informanten var særlig opptatt av at tilnærmingen gjorde det vanskelig å ta hensyn til kunnskapsmangel og usikkerhet.

10 NP: Og for meg er dette en del av forvaltningsplanarbeidet, og har vært i fokus fra starten av, dette med usikkerhet. Altså at ting er usikker, og når du vurderer det så må det på en måte vises i resultatet; usikkerheten må bringes med videre i prosessen. Men med denne tilnærmingen får vi et tall ut, men det sier ingenting om hva vi ikke vet lenger. [går detaljert inn på problemene med å definere disse verdiene og hvordan det har blitt løst] Så det håper jeg vi må jobbe mer med, for å si det sånn. Så dette med sårbarhet, ikke sant, det... verdi og sårbarhet det... Ja, verdi er jo hakket enklere å jobbe med enn sårbarhet. Men det har blitt gjort, ikke sant, og man har jo allerede definert disse verdifulle og sårbare områdene. Jeg tror det til syvende og sist er gjort på en veldig enkel måte. Så det er jo enda en ting som er politisk mulig, men jeg vet jo ikke om de grensene er veldig faglig fundert. De er faglig fundert, men ikke ufattelig faglig fundert, for å si det sånn. Det er det som er politisk mulig, ikke sant. Og noe vi lurer på stadig vekk er hvordan vi skal få til habitatvern i områder som hele tiden endrer seg. Og man har jo ennå ikke noe lovverk som regulerer vern av verdifulle ting i Barentshavet. [...] Men jeg har sagt at nå

må vi ta og roe litt ned her altså. Prøve å få med litt metodikk som vi kan være bekjent av. Så vi ikke får et verktøy som vil bli brukt som fankern, og som vil være helt på jordet. Vi får et tall og noen fine kart og sånn, og de er jo helt umulige å *ikke* bruke vet du.

Dette var den eneste informanten som så eksplisitt problematiserte forenklingene som systemet krevde. Det var flere som sluttet seg til kommentaren fra 10 NP om at systemet kunne bli viktig fordi det sannsynligvis ville bli brukt i prosesser for å utforme reguleringer. Andre informanter viste i denne sammenheng til at systemet, selv om det krevde at man gjorde forenklinger, også hadde en forankring i internasjonalt anerkjente og vitenskapelige kriterier. Mer konkret dreier dette seg om en serie formuleringer i Biodiversitetskonvensjonen som det også blir vist til i metodebeskrivelsen til prosjektet (Havmiljø 2015). I konvensjonen heter det at det er blitt definert "scientific criteria for identifying ecologically or biologically significant marine areas in need of protection in open-ocean waters and deep-sea habitats" (COP 2008). Selve kriteriene er listet i vedlegget Annex I og er i all hovedsak de samme som ble brukt i det norske systemet. Her inngår blant annet sjeldenhet, hvor viktig området er for truede eller sårbare arter eller habitater, om området har lav restitusjonsevne, den biologiske produktiviteten og mangfoldet, samt "naturalness". Det siste kriteriet er definert som områder med "a comparatively higher degree of naturalness as a result of the lack of or low level of human-induced disturbance or degradation" (ibid.).

Kriteriene og denne bestemmelsen i biodiversitetskonvensjonen ble tatt inn i 2008. Som diskutert i kapittel 7 (se side 324) kan økosystemtilnærmingen dessuten knyttes bakover i tid, til eldre internasjonale konvensjoner. I forhold til marine økosystemer og forvaltning av fiskeressurser ser tilnærmingen ikke minst ut til å være ganske veletablert i organisasjoner som ICES og OSPAR på slutten av 1990-tallet (Dunn et al. 2014; Turrell 2004; Wilson 2010). I norsk sammenheng hadde arbeidet med å definere slike kriterier startet minst fem år før 2008 ettersom HI og NP arbeidet med dette før de utga sin rapport om SVO områder i 2003. Flere av dem jeg intervjuet fremhevet at Norge ikke bare var langt fremme i den internasjonale debatten om marin havforvaltning, men at Norge også bidro aktivt til å få inn dette i de internasjonale konvensjonene.⁴⁶⁸ Uten å gå i detalj, så ser det altså ut til å være slik at den norske tilnærmingen som utviklet seg tidlig på 2000-tallet var godt forankret i internasjonale debatter og konvensjoner. Mer spesifikt kan vi si at det i perioden har funnet sted en *forminvestering* som er relevant for å forstå både den faglige og politiske aksepten av en slik tilnærming. I dette perspektivet kan forvaltningsplanprosessen forstås som å handle om å etablere en nasjonal standard for mer allmenne internasjonalt anerkjente forvaltningsprinsipper og å fylle denne nasjonale standarden med data.

Analysen har antydnet hvordan den hybride karakteren til HI og NP er viktig for denne prosessen. Utviklingen av indikatorer krever både vitenskapelig innsikt og at man tar hensyn til hva som er politisk relevant. Selve ideen om å ivareta økosystemets tilstand i forhold til et "referansenivå" kan forstås som normativ (Huitema og Turnhout 2009; Miller 2005; Turnhout et al. 2007). Turnhout, Hisschemöller, og Eijsackers argumenterer eksempelvis for at økologiske indikatorer som forsøker å "measure the ecological quality of ecosystems" er tett knyttet til "scientific knowledge", samtidig som de understreker at slike vurderinger også vil ha normative dimensjoner:

[they] cannot be solely science-based, due to the complexity of ecosystems and the normative aspects involved in assessing ecosystem quality. As a result, we situate ecological indicators in a fuzzy area between science and policy and between the production and the use of scientific knowledge (Turnhout et al. 2007:218).

Det jeg har karakterisert som den norske direktoratsektoren passer meget godt til å utføre slike "fuzzy" operasjoner som kreves i spesifisitetprosesser. De ansatte ved HI og NP har vitenskapelig kompetanse og tilgang til lange relevante dataserier. De definerer seg selv som forskere, og de blir

⁴⁶⁸ Særlig eksplisitt påpekt av 5 HI, 6 NP, 9 NP.

regelmessig definert slik av andre. Samtidig er HI og NP også sentrale forvaltningsorgan som kan bli pålagt å komme med vitenskapsbaserte råd og utvikle styringsredskaper, slik som indikatorer. Det at et politisk viktig prosjekt krever vanskelige og "fuzzy" avveininger som må kobles til politiske prioriteringer er derfor ikke en grunn til å avvise prosjektet. Mens de to forskerne jeg intervjuet fra UoH for en stor del avviste det faglige grunnlaget for en slik tilnærming bidrar organiseringen av direktoratsektoren til å gjøre prosessen gjennomførbar, og dessuten med en fremdrift som i større grad er tilpasset hastigheten til politiske beslutningsprosesser.

Selv om prosjektet handlet om å få detaljert kunnskap om sårbarheten og den økologiske betydningen til ulike områder, er det problematisk å forstå dette som et prosjekt som "bare" synliggjorde en sårbar natur. Målinger og synliggjøring kan også legge grunnlag for aktivitet, det kan forstås som en strategi for å kunne utnytte økosystemet maksimalt uten å ødelegge det på uakseptable måter. I en av rapportene for forvaltningsplanene blir tilnærmingen presentert slik: "For at Norge skal kunne drive en bærekraftig og helhetlig økosystembasert forvaltning, er det viktig å vite hvor mye aktivitet havområdene tåler" (Direktoratet for Naturforvaltning og Havforskningsinstituttet 2011). I tilknytning til dette poenget er det vesentlig at denne spesifisitetprosessen har etablert et system som først og fremst er egnet for å *måle og kalkulere effekter på økosystemnivå for å sikre en tilstrekkelig økologisk tilstand*.⁴⁶⁹ Som vi skal se senere i kapittelet kom ikke dette til å erstatte reguleringer av mulige *utslippskilder*. Det er mer riktig å si at prosessene ga mulighet for å betrakte forurensende utslipp som lite problematisk så lenge økosystemtilstanden ble kalkulert til å være tilfredsstillende. Anerkjennelsen av komplekse økologiske sammenhenger gjorde det viktigere å måle økosystemeffekter, og mer relevant å kunne kalkulere menneskelig påvirkning på økosystemer som helhet. Det betydde ikke at det ble uvesentlig å kalkulere effektene av forurensing på en enkelt art eller habitat. Men økosystemtilnærmingen kan også brukes for å "validere" reguleringer av utslipp ved ordinær drift eller betydningen av akutte utslipp ved at man måler om økosystemtilstanden er tilfredsstillende. Dersom den er tilfredsstillende, så kan man argumentere for at den pågående menneskelige aktiviteten ikke medfører uakseptable miljøkonsekvenser. Dette illustrerer at hovedspørsmålet som økosystemtilnærmingen legger opp til å besvare, ikke er *om* det skjer utslipp, men om *effekten* på økosystemet fra den samlede menneskelige påvirkningen er akseptabel. Og ideelt sett gi en pekepinn på hva som bør gjøres for å redusere en for stor effekt til et akseptabelt nivå.

Målesystemet som ble bygget med utviklingen av økosystembaserte forvaltningsplaner er således preget av en bemerkelsesverdig dobbelhet. På den ene siden er utgangspunktet en anerkjennelse av økosystemets kompleksitet og en verdsetting av den samfunnsmessige betydningen det har. På den andre siden er systemet bygget på forenklingsprosesser som muliggjør etablering av et statistisk representasjonssystem for naturtilstanden. Dette statistiske representasjonssystemet kan fungere som en styringsteknologi. Statistiske representasjoner gir mulighet for å lage oppsummeringer som er binære: Naturtilstanden kan være over eller under en definert tiltaksgrense, eller være/ikke-være særlig verdifullt.

Det mer omfattende arbeidet i sårbarhets- og miljøverdiprojektet de siste årene ser foreløpig ut til å ha hatt liten direkte betydning for detaljreguleringen av petroleumsaktivitet. Prosjektet har først og fremst gitt en standardisert måte å operasjonalisere disse begrepene på, som så har blitt anvendt på hele det marine økosystemet. Hovedinntrykket er likevel at prosessene beskrevet over samlet har vært viktige for en vesentlig endring i situasjonsdefinisjonen siden 2001: de har gitt grunnlag for å beskrive økosystemtilstanden i detalj i politiske dokumenter, grunnlag for at man i parlamentariske debatter kan hevde at man har kontroll med økosystempåvirkningen, og for at tilstanden er akseptabel. Som vi skal komme tilbake til har dette vært svært vesentlig for å kunne hevde at en videre ekspansjon av petroleumsnæringen ikke vil gi uakseptable økosystemkonsekvenser.

⁴⁶⁹ En lignende argumentasjon finnes hos Turnhout et al. (2007).

Analysen så langt har dessuten illustrert at "økosystem" og "økosystembasert forvaltning" er relativt *plastiske begreper*. De forstås som politiske konsepter av de fagfolkene jeg har intervjuet ved HI og NP, samtidig defineres de som grunnlaget for en mer vitenskapelig tilnærming i de politiske dokumentene og debattene. Slik sett fungerer begrepet om "økosystemet" og "økosystembasert forvaltning" i seg selv som grenseobjekter, som boundary objects (Bowker og Star 1999; Star og Griesemer 1989). Som diskutert i det teoretiske rammeverket er grenseobjekter typisk begreper som forstås på ulike måter av ulike aktører og som gis ulik betydning i ulike sosiale sammenhenger (politiske, vitenskapelige), samtidig som de er fleksible nok til at dette ikke medfører vesentlige problemer. Fujimura (1992) påpeker at nettopp fordi grenseobjekter er elastiske kan det være en fare for at aktørene oppdager at meningsinnholdet er ulikt i ulike kontekster. Fujimura hevder at man derfor ofte vil finne at flere grenseobjekter vil bli knyttet sammen ved hjelp av standardiserte metoder som definerer og begrenser dem. Hun kaller slike for "standardized packages" – standardiserte pakker. En standardisert pakke fungerer i følge Fujimura som en "grå boks", den kombinerer flere ulike grenseobjekter med standardiserte metoder på måter som ytterligere begrenser meningsinnholdet i grenseobjektene.

Such codification and corestriction narrows the range of possible actions and practices but does not entirely define them. Then, using a package allows for a greater degree of fact stabilization. (Fujimura 1992:169)

Modellen for økosystembasert forvaltning som er blitt etablert siden 2001 kan forstås som en slik standardisert pakke. Tilnærmingen inneholder et sett med metoder for å utvikle og revidere økosystembaserte forvaltningsplaner, metoder og fremgangsmåter for utforming av mål, hvordan arealet skal avgrenses, hva slags informasjon som er relevant og lignende. Samtidig er den relatert til en rekke andre grenseobjekter, eksempelvis relevansen til og identifisering av sårbare og verdifulle områder. Prosessen med å etablere slike standardiserte pakker har mange likhetstrekk med det jeg har omtalt som spesifisitetprosesser. Spesifisitetsbegrepet fremhever hvordan begrensningene som ligger i en slik standardisert pakke er tett sammenvevd med hva som er politisk relevant. Spesifisitetsbegrepet får dermed frem at hva som er gjort politisk relevant er også innvevd i hvilke aspekter ved økosystemet som er nødvendig å måle, hvordan miljørisiko kan redefineres i en økosystembasert tilnærming.

Analysen så langt har vist hvordan det ble laget systemer som gjorde det mulig å kalkulere økosystemets tilstand, verdi og sårbarhet. Prosessen kan knyttes til det jeg i kapittel 7 definerte som ulike delprosesser i modellen av spesifisitetprosesser (jf. figur 15 på side 335). En første delprosess var etablering av en entydig definisjon av "økosystemet" som *forvaltningsobjekt*. Økosystemet ble definert slik at det lot seg måle, det ble avgrenset og inndelt slik at disse målingene var politisk relevante (de var eksempelvis forankret i de politiske målsetningene, og avgrenset til norsk territorium). Dette var sentralt for en annen delprosess, det ble (videre)utviklet *teknologier for en indikatorbasert måling* av økosystemets tilstand, verdi og sårbarhet. Dette hang sammen med en tredje delprosess: I løpet av perioden ble denne tilnærmingen *standardisert*, den inngikk i offisielle representasjoner av det marine økosystemets tilstand. Standardiseringen tillot også sammenligning av indikatorer på tvers av tid/rom, og at indikatorene kunne aggregeres i komplekse kart. Det er blitt etablert tiltaksgrenser og målsettinger for enkeltindikatorer. I løpet av perioden ble det også etablert en relativt sett permanent *organisasjon* som kontinuerlig videreutvikler og oppdaterer dette kalkuleringsystemet. Noe mer uavklart, og lite problematisert i datamaterialet, er det om dette systemet egner seg for å dokumentere om man har nådd de overordnede miljøpolitiske målsetningene om å sikre økosystemets produktivitet, struktur og mangfold. Hvilke parlamentariske konsekvenser og muligheter for politisk styring av petroleumsnæringen systemet har fått, vil bli ytterligere diskutert i sluttdiskusjonen.

9.3 Kalkulering av økosystemeffekter fra akutte oljeutslipp

Den etablerte tilnærmingen for å vurdere konsekvensene av akutte oljeutslipp ble også påvirket av prosessene med å etablere en økosystembasert forvaltning. Særlig relevant her er arbeidet som ble forankret i "Forum for samarbeid om risiko knyttet til akutt forurensning i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten", omtalt som Risikogruppen. Risikogruppen ble ledet av Kystverket,

men som i de andre faggruppene var det bred deltagelse også fra HI og NP. Mandatet definerte formålet med gruppen ganske bredt, den skulle "styrke arbeidet med risikovurderinger og bidra til en bedre forståelse av utviklingen av risiko i havområdet for alle aktører og opinionen generelt, knyttet til akutt forurensning, og å bidra til å håndtere denne risikoen på en best mulig måte både sektorvis og samlet" ([Anon] 2006a). I tillegg var det en del av mandatet at gruppen skulle "sikre at analysene av risiko" fra ulike typer aktivitet ga "mest mulig sammenlignbare resultater, særlig med hensyn til miljørisiko" (ibid.)([Anon] 2006a).

I følge intervjuene og de første årsrapportene fra risikogruppen var det betydelig variasjon i forståelsen av et begrep som "risiko" mellom de etatene og instituttene som var involvert i arbeidet (Forum for miljørisiko 2008, 2009). I arbeidet med å etablere en felles forståelse og standardisert fremgangsmåte for miljørisikoanalyser ble det tatt utgangspunkt i eksisterende systemer og modeller for å analysere risiko i petroleumssektoren. Mange av tilnæringsmåtene i sektoren var veletablerte, for eksempel ved å være nedfelt i forskrifter og standarder for vurdering av miljørisiko. Til dels var det også etablert et godt samsvar mellom kravene i forskrifter og standardene som næringen selv hadde etablert. Et godt eksempel på dette er Styringsforskriften. Dette er en av flere forskrifter som er hjemlet i Petroleumsloven. Styringsforskriften spesifiserer kravene til risikostyring i sektoren og hvordan beslutninger skal tas. Her heter det blant annet at

§17 Den ansvarlige skal utføre risikoanalyser som gir et nyansert og mest mulig helhetlig bilde av risikoen forbundet med virksomheten. Analysene skal være formålstjenlige i forhold til å gi beslutningstøtte relatert til den eller de prosesser, operasjoner eller faser en står ovenfor.(Styringsforskriften 2010)

I veiledning fra Petroleumstilsynet til denne paragrafen er det gitt en lang presisering, blant annet:

Risikoanalysene bør bruke de hendelsessekvensene som kan gi akutt forurensning. [...] Hendelsene skal analyseres ved bruk av drift- og spredningsanalyser, der rate/varighetsfordelingen inngår. Drift- og spredningsberegningene skal gjennomføres slik at de tidsperiodene som økosystemene eller spesielt utvalgte elementer i økosystemene er mest sårbare for akutt forurensning, dekkes. (Petroleumstilsynet 2014)

I klartekst krever altså Styringsforskriften at risikoanalysene skal være kvantitative, ta hensyn til sannsynligheten for utslipp, hvordan utslipp kan spre seg og hvilke sårbare deler av økosystemet de kan skade. Denne typen forskrifter med svært utfyllende veiledninger ble etablert i 2001 (Styringsforskriften 2001). Den eksplisitte henvisningen til standarder for risikoanalyser ble tatt inn i regelverket på det tidspunktet.⁴⁷⁰

I veiledningen vises det for øvrig til en industristandard utviklet av petroleumsnæringen i Norge: *Norsok Z-013 - Risk and emergency preparedness assessment (Standard Norge 2010)*. Denne standarden er igjen bygget på en internasjonal standard for risikostyring og risikoanalyser, ISO 31000 – Risk management. Disse standardene er generelle og beskriver en fremgangsmåte for å måle, styre og kontrollere mulig risiko ved "virksomhet". ISO fremhever at standarden 3100 "can be used by any organization regardless of its size, activity or sector. Using ISO 31000 can help organizations increase the likelihood of achieving objectives, improve the identification of opportunities and threats and effectively allocate and use resources for risk treatment" (ISO 2009). I denne generiske modellen for risikohåndtering ligger det altså en grunnleggende idé om hva risiko er, at risiko kan styres, og hvordan dette i prinsippet kan gjøres.

⁴⁷⁰ Jeg har ikke klart å få tak i veiledningene slik de var utformet i 2001 og vet derfor ikke nøyaktig når økosystembegrepet ble tatt i bruk i veiledningen til regelverket. For en mer detaljert gjennomgang av utviklingen av regelverket, se Rausand og Øien (2004)

I oppstarten til Risikogruppen ble det bestemt at arbeidet i risikogruppen skulle være basert på den internasjonale og generiske ISO 31000 standarden (Forum for miljørisiko 2008:14; 2009:11). I Risikogruppens arbeid ble det selvsagt gjort en rekke faglige vurderinger av den spesifikke typen risiko man stod ovenfor. Men siden gruppens mandat spesifiserte at man skulle få på plass en bedre organisering mellom sektorer og å "utvikle en felles forståelse av risiko", så er det relevant at det var en slik standardisert tilnærming som ble lagt til grunn.

Et første hovedtrekk ved utviklingen er således at de etablerte modellene for å beskrive risiko i forhold til akseptkriterier i petroleumssektoren, også ble lagt til grunn i arbeidet med forvaltningsplanen. Dette betydde også at det eksisterende modellverktøyet, punktbaserte risikoanalyser rettet mot enkelte naturentiteter, ble (forsøkt) videreført i arbeidet med økosystembaserte forvaltningsplaner. Som diskutert i kapittel 5 (del 5.4 på side 172) har tilnæringsmåten for å analysere konsekvensene av akutte utslipp helt siden 1980-tallet vært bygget på oljedriftsmodeller, bayesianske sannsynlighetsvurderinger og akseptkriterier. Selv om de første modellene primært var rettet mot å estimere sannsynligheten for et utslipp og hvilke arealer det kunne spre seg til, har alle konsekvensutredningene også drøftet hvilke konsekvenser dette kunne ha på fisk, fugler, pattedyr, og andre levende vesener. Virkningene på enkeltarter har da ofte blitt forsøkt estimert. For eksempel har utredninger helt siden 1980 kombinert simuleringer av hvordan et oljeutslipp kunne spre seg med hva man viste om gyte og oppvekstområder for fisk, til sammen har så dette blitt brukt for å estimere andelen fiskeegg og larver som kunne dø ved et større oljeutslipp (NOU 1980: 25). Hovedinntrykket fra datamaterialet er at det har pågått et kontinuerlig arbeid for å integrere skader på naturentiteter i de eksisterende modellene for å estimere miljørisiko.

Mens de første konsekvensutredningene drøftet virkningene og antydte hvor store miljøkonsekvensene kanskje kunne bli, ble det utover på 1990-tallet mulig å basere kvantitative estimater på *simuleringsmodeller*. Skadevirkningene på naturentiteter blir simulert i den samme modellen som simulerer spredningen av oljeutslipp. Disse simuleringsmodellene var innrettet mot å dokumentere miljørisiko på en bestemt naturentitet i forhold til et sett akseptkriterier. I den standardiserte modellen som brukes av oljenæringen, MIRA modellen, utviklet man etter hvert et begrep om "verdsatte økosystemkomponenter" (VØK) for å måle miljørisiko (Jødestøl et al. 2001). Disse modellene ble utviklet for å dokumentere miljørisiko og blir brukt for å avgjøre om dimensjonering av oljevernberedskapen og responstid ved petroleumsaktivitet var tilstrekkelig for å hindre uakseptabel miljøskade.⁴⁷¹ I slike tilfeller tar altså analysen utgangspunkt i en planlagt aktivitet på en bestemt lokasjon på ett definert tidspunkt. Det kan hevdes å være en vesentlig forskjell på å anvende tilnærmingen for å dokumentere vurderinger av planlagt petroleumsaktivitet, og det å gjøre vurderinger av potensialet for uønskede økosystemeffekter som del av en overordnet forvaltningsplan. I førstnevnte er det snakk om å dokumentere risikoen som en bestemt aktivitet (en leteboring eller en ny plattform) kan medføre, og å vise at planlagte risikoreducerende tiltak er tilstrekkelig. Forvaltningsplanprosessen hadde et betydelig videre siktemål, den handlet om å legge rammer for fremtidig aktivitet, og Risikogruppens mandat var å legge et kunnskapsgrunnlag for å velge mellom ulike politiske handlingsalternativer i utformingen av hvordan blant annet petroleumsaktiviteten skulle reguleres. At denne tilnærmingen ble lagt til grunn i arbeidet med forvaltningsplanprosessen kan derfor ikke betraktes som selvsagt.

HI og NP hadde dessuten lenge vært kritiske til de metodene som ble brukt på dette området. Men mens denne kritikken tidligere hadde fremkommet i høringsutaleleser ble dette nå faglige kontroverser som måtte håndteres i risikogruppens arbeid. Som en (7 HI) uttrykte det, "der møttes flere etater som, brukte de samme ordene og mente forskjellige ting. Og, de har jo slitt med det helt frem til det faglige grunnlaget i år [2010]". Selv om ulike perspektiver på slike vurderinger hadde vært synlige i

⁴⁷¹ Disse utredningene er altså de samme som jeg i kapittel 5 omtalte som konsekvensutredning (KU) ved den enkelte installasjon eller for et enkelttiltak (se Tabell 8 på side 183). Det utarbeides en rekke slike rapporter årlig, et enkeltstående eksempel er analysen gjennomført av DNV (2012b) for feltene Dagny og Eirin.

høringsuttalelser fra de miljøfaglige etatene på konsekvensutredninger i flere tiår, så endret forvaltningsplanprosessene rammene for hvordan uenigheten kom til uttrykk. I tillegg var det nå et overordnet politisk mål at økosystemhensyn skulle integreres i risikovurderingene, slike hensyn skulle bli sterkere vektlagt. Risikogruppen ser i denne sammenheng ut til å ha blitt en arena hvor to ulike forståelser av miljørisiko møttes. En tradisjon basert på beslutningsrettede, kvantitative og standardiserte fremgangsmåter som tradisjonelt var blitt brukt i petroleumsnæringen. En annen tilnærming forankret i marinbiologisk kunnskap, som vektla at økosystemets variabilitet og sårbarhet måtte integreres i risikovurderingene for at disse skulle være holdbare.

Organiseringen av forvaltningsplanprosessen ga dessuten HI og NP en sentral posisjon i arbeidet. De var ikke lengre (bare) høringsinstanser som kritiserte utredningene etter at de var gjennomført, de var også med å legge grunnlaget for utredningene og å definere hvordan de skulle gjennomføres. Risikogruppen ble derfor en arena hvor man forsøkte å løse kontroversene om hvordan de eksisterende simuleringsmodellene tok hensyn til økosystemets variabilitet. Her er det viktig å huske på at det synes å ha vært en klar forventning om at faggruppene i forvaltningsplanarbeidet skulle legge frem et kunnskapsgrunnlag som ideelt sett hadde konsensus til avtalt tid. Stortinget hadde også uttrykt ønske om høyere kunnskapssikkerhet for mulige økosystemeffekter før forvaltningsplanområdet i Lofoten og Barentshavet ble åpnet for ytterligere petroleumsvirksomhet.

For å gripe spesifisitetene prosessene for akutt miljørisiko er det derfor av flere grunner interessant å analysere hvordan de faglige kontroversene forløp og ble håndtert. Organiseringen betydde at aktører med ulike tilnærminger til hvordan miljørisiko burde vurderes møttes i utarbeidelsen av analysene, det var en forventning om at virkningene for økosystemet i sterkere grad skulle inkluderes og det var forventet at risikogruppen skulle gi en felles vurdering, helst med konsensus. Samtidig ser det ut til at premisset for hele arbeidet var knyttet til en eksisterende internasjonal standard for måling og styring av risiko. For å belyse hvordan slike premisser og endringer i organisering av arbeidet påvirker kalkulasjonen av akutt miljørisiko og økosystemeffekter må vi gå ganske dypt inn i noen av de faglige spørsmålene som ble behandlet i Risikogruppen. Når jeg i de neste avsnittene tar leseren med ned i detaljene rundt hvordan faglige og tekniske diskusjoner forløp, er det for å belyse hvordan disse diskusjonene også omhandler kunnskapens politisk relevans og normative vurderinger av hva som er "sikkert nok". Spørsmålet er da om det er korrekt å forstå det slik at kunnskapen først produseres og så "oversettes" slik at den blir politisk relevant. Det ser like mye ut til å handle om å produsere kunnskap som kan være politisk relevant.

Ett av de spørsmålene som har vært omdiskutert i Risikogruppen har vært hvor stor andel av gyteproduktene (egg og larver) som kunne dø ved et større oljeutslipp og hvor stor betydning dette kunne få for rekrutteringen til denne fiskebestanden. I utredningen om helårlig petroleumsaktivitet i Barentshavet og Lofoten (ULB) var det blitt brukt simuleringsmodellene for å gi et ganske presist estimat på hvor stor andel av egg og fiskelarver som kunne gå tapt ved et større oljeutslipp. I delrapporter for ULB utredningen hadde det blitt estimert at tapet av egg og larver kunne bli mellom 3,4 og 16,7 %, og de verste utfallene kunne representere en restitusjonstid for torskebestanden på 4-7 år (SINTEF 2003:55). Denne typen presise estimater var særlig HI kritiske til. En av de ansatte ved HI forklarte uenigheten om dette slik:

5 HI: Økosystemer er veldig dynamiske. Fiskelarver driver passivt inn i Barentshavet og overlevelsesraten er veldig avhengig av hvor de ender opp hen, hvor det er mat, og det avhenger av temperatur det året, og så videre. Forholdet og hvor det er gode oppvekstvilkår og slikt vil variere fra år til år [...] Sånn at i noen år så vil du få en veldig jevn overlevelse, overlevelsen fra larver til voksen fisk er jevnt fordelt ut over hele området. Det vil si at tar du 50 % av larvene så tar du 50 % av årsklassen. Mens andre år så er den flekkvis. Og det vil si at du kan se for deg situasjoner hvor det bare er torsken som har gytt utenfor Henningsvær en bestemt dag er den som vokser opp. Så hvis du får et oljesøl utenfor Henningsvær det året, den dagen, så ville du da kunne ramme all den fisken. Og da kan du slå ut store deler av en hel årsklasse. Og den typen usikkerhet, det har vi ikke eksakt kunnskap om. Dette håndterer ikke risikomodelle på en god måte mener vi.

-Intervjuer: Men hvorfor har man da valgt en slik simuleringsmodell for å simulere dette?

-5 HI: Fordi det er det man tradisjonelt har brukt i alle mulige konsekvensutredninger. Fra oljefelt og industriell aktivitet.

-Intervjuer: Men de problemstillingene du skisserte opp nå er jo helt andre enn bare å simulere et

punktutslipp, og hvor det vil treffe?

-5 HI: Ja, og det er derfor at man, hvis man skal bruke risikometoder i økosystemsammenhenger at disse blir videreutviklet for at man skal kunne se helhetlig på problemstillingen.

Et sentralt spørsmål var altså hvordan det informantene over karakteriserte som en "flekkevis" overlevelse av fiskelarver kunne få betydningen for det verst tenkelige utfall ved et større oljeutslipp. Når jeg gjorde intervjuene i 2010 var dette et tema som hadde vært omdiskutert i flere tiår. Helt siden tidlig på 1980-tallet hadde konsekvensutredningene for petroleumsvirksomhet drøftet hvordan store oljeutslipp kunne påvirke fiskebestandene. Et karakteristisk trekk ved hvordan disse estimatene har endret seg over tid, er at de har blitt stadig mer presise. Med presisjon sikter jeg her til et snevrere utfallsrom. Den økte presisjonen er tydelig dersom vi ser på hvordan konsekvensanalyser på ulike tidspunkt har estimert hvordan det verst tenkelige scenarioet for oljeutslipp ville kunne påvirke rekruttering til torskbestandene.⁴⁷²

- I 1980, ved åpningen av sokkelen nord for 62 grader ble det anslått at det sannsynligvis ville være mindre enn 30 %, men at det maksimalt kunne bli 100 % reduksjon (NOU 1980:25, side 119).⁴⁷³
- Ved åpningen av Norskehavet i 1994 ble det verst tenkelige utfallet angitt som mellom 30-50 % (Thomassen et al. 1993b:61).
- I rapporten fra ULB prosessen i 2003 ble det verst tenkelige utfallet angitt som "inntil 15 % av biomassen" (OED 2003:78).

Fra 1980 til 2003 ble altså estimatet for det verst tenkelige utfallet for torskbestandene betydelig redusert. Estimaten ble dessuten mer presise. I analysene drøftes det også at utslipp kan skje uten at det påvirker rekrutteringen til torskbestandene, det nedre anslaget for konsekvensen av et stort utslipp har derfor hele tiden vært tilnærmet null. Grovt sett har således anslagene endret seg fra å være 0 til 100 % i 1980, til 0 til 15 % i 2003.

En gjennomgang av disse analysene viser at det er en rekke faktorer har gitt grunnlag for lavere og mer presise estimater. Grunnlaget er blant annet bedre forståelse for nedbrytning av olje, av de biologiske og toksikologiske prosessene, samt bedre data for gyteprodukter. Estimaten blir også mer presise fordi man utover på 1990-tallet ble i stand til å simulere virkningen av oljeutslipp på gyteprodukter i datamodeller. Dette er simuleringsmodeller hvor både spredningen av olje og spredningen av larver blir simulert. Særlig siden midten av 1990-tallet har datateknologi gjort det mulig å utvikle matematiske modeller som kan simulere hvordan gyteprodukter og olje fra et utslipp kan bli blandet sammen i havstrømmer. Økt datakraft har også gjort det mulig å øke oppløsningen (i tid og rom) til simuleringene.

⁴⁷² Konsekvensanalysene tar opp mange andre virkninger. Virkningene for rekruttering til torskbestandene er ett av de få temaene som berøres av alle de ulike konsekvensanalysene. Noe av variasjonen i hvordan det verst tenkelige utfall beskrives kan knyttes til at det er variasjon i hvilke havområder som er blitt vurdert i de ulike konsekvensanalysene. I denne sammenheng er det et poeng at analysene fra 2003, 2008 og 2010 (diskutert i hovedteksten) dekker det samme området i Lofoten og Barentshavet. Disse har vist at det er i Norskehavet og utenfor Lofoten (Nordland V, VI, VII og Troms II) at et oljeutslipp vil kunne ha størst konsekvenser fordi gyteproduktene driver nordover langs kysten samtidig som egg og larver og er da på sitt mest sårbare. Mindre konsekvenser vil man altså kunne forvente lengre syd i Nordsjøen, samt nord og øst i Barentshavet. Konsekvensanalysen fra 1980 var ment å dekke hele havområdet nord for 62. breddegrad, men konsentrerte seg i praksis mot det nordlige Norskehavet. Analysene fra 1988 og 1994 tar for seg henholdsvis området nord og syd for Lofoten. Vurderingen fra 1988 er derfor i mindre grad sammenlignbar, men antydning at 10-15 % dødelighet for torsk var worst-case, og at det sannsynlige utfallet var 1-2 % (OED 1988).

⁴⁷³ Når sokkelen nord for 62. grader ble vurdert åpnet i 1980 ble det ikke direkte diskutert hva som kunne være det verst tenkelige utfall, 0 % til 30 % ble angitt som sannsynlig. På dette tidspunktet var det ikke modeller som både simulerte oljedrift og larvedrift, så disse vurderingene bar preg av å være ekspertvurderinger enn nøyaktige estimater fra en simulering. Samtidig ble det i rapporten presentert en tabell som oppsummerte konsekvensene, i denne tabellen ble det angitt et utfallsrom mellom 5 og 100 % reduksjon i rekrutter til fiskebestandene (NOU 1980: 25 side 119).

Mer komplekse simuleringsmodeller krever at man definerer en lang rekke inngangsparametere. I de første modellene var utgangspunktet at man definerte hvor utslippet fant sted, hvor mye olje som ble sluppet ut i løpet av en tidsenhet og hvor lenge utslippet varte. For modeller som skal simulere konsekvensene for gyteprodukter er det også relevant når på året utslippet finner sted, dette har både betydning for sannsynlig larvekonsentrasjon i (ulike deler av) havet samt for en rekke fysiske faktorer som påvirker spredning (havstrømmer, vind, vær, etc.) Når disse parameterne er spesifisert kan så modellen beregne drivbaner for både olje og larver. For å kunne si noe om dødeligheten for gyteprodukter må man i tillegg definere grenseverdier for oljekonsentrasjoner som gir en påvirkning på larvene. Fordi mange av inngangsparameterne kan variere kjøres det gjerne en rekke simuleringer hvor verdien på sentrale parameterne varieres. Sted, tidspunkt og størrelse på oljeutslipp. Sted og tidspunkt for gyting. Typisk forekommende vind og bølge forhold i et havområde på en et tidspunkt på året, osv. Slike simuleringer krever derfor stor datakraft, særlig ettersom modellenes oppløsning i tid og rom økes. Ved å kjøre simuleringene mange ganger med varierende parametere vil man få ulike utfall. Et slikt sett med simuleringer kan brukes for å estimere et *forventet utfall*, eksempelvis at 2 % av torskelarvene kan dø ved et større oljeutslipp. Men fordi det er kjørt mange simuleringer vil man også kunne estimere et *utfallsrom*. Eksempelvis at mellom 1 % og 10 % av torskelarvene kan dø. Slik kan man få frem (noe av) usikkerheten knyttet til hvor store konsekvensene av et oljeutslipp kan bli.

En slik modell kan i begrenset grad brukes for å beskrive påvirkningen på økosystemet. Modellen simulerer ikke virkningene et oljeutslipp kan ha på "hele" økosystemet, men den forsøker å integrere hvordan særskilt viktige naturentiteter kan bli påvirket i eksisterende modeller for oljespredning. Ett av de spørsmålene som særlig har blitt diskutert er hvordan variabiliteten i larvenes overlevelse skal hensynstas. Som antydnet i sitatet (5 HI) ovenfor er denne overlevelsen "flekkvis". I tillegg til at den naturlige dødeligheten blant torskelarver i utgangspunktet er rundt 99.99 %, er det noen år slik at det kun er larvene fra et bestemt sted som blir til voksen fisk. Et oljeutslipp som dreper en liten del av gyteproduktene kan derfor potensielt ramme alle de fiskelarvene som ellers ville blitt rekruttert til bestanden. Andelen larver som dør ved et oljeutslipp er derfor ikke nødvendigvis et godt mål for hvordan oljeutslippet vil påvirke rekrutteringen til fiskebestanden. Mer relevant er det å beskrive tapet for rekruttering til fiskebestanden og reduksjonen av den kjønnsmodne delen av fiskebestanden (gytebestanden). De fleste beskrivelsene av verst tenkelig utfall for fiskebestanden har av slike årsaker derfor med en diskusjon om at det er vanskelig å beregne dette. Når den første forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fremhevet bedre "kunnskap om økologiske interaksjoner" ved akutte oljeutslipp så var det blant annet med henvisning til denne typen problemer (St.meld. nr. 8 (2005-2006):110-111).

Med støtte fra OLF ble det i etterkant av denne meldingen igangsatt et prosjekt hvor DNV og HI forsøkte å forbedre metodene for å estimere konsekvensene av et oljeutslipp (DNV 2007). Bakgrunnen for dette samarbeidet var at DNV hadde utviklet mange av de matematiske simuleringsmodellene for oljespredning, mens HI hadde både marinbiologisk kompetanse og kompetanse på simulering av spredningen av gyteprodukter. Rapporten fra metodeprosjektet gir en grundig innføring i problemene med å modellere hvordan akutte oljeutslipp kan påvirke rekrutteringen til en fiskebestand. I tillegg til det som blir nevnt i sitatet fra forskeren ved HI blir en rekke faktorer diskutert. Dette gjelder blant annet hvordan modellen beregner ekstra dødelighet (hvor mye olje tåler larver og egg før modellen definerer dem som døde), hvordan eksponeringsperioden til fiskelarvene modelleres (de kan bevege seg og kan slik påvirke hvordan de driver og hvordan de vil bli eksponert). Det å beregne den ekstra dødeligheten ved et oljeutslipp blir også særlig vanskelig fordi den naturlige dødeligheten er så høy.

Premisset for metodearbeidet fra 2007 var forbedringer av simuleringsmodellene. Selv om rapporten er tydelig på at slike modeller alltid vil gi usikre estimater, blir det ikke diskutert om denne tilnærmingen (simuleringer) er fornuftig. Det blir derimot vektlagt at usikkerheten i estimatene bør kommuniseres når resultatene presenteres. Basert på denne rapporten, gjennomførte intervjuer og mer uformelle diskusjoner med involverte fagpersoner ved HI synes det å være riktig å påpeke at grunnlaget til usikkerheten i estimatene kan defineres som aleatoriske eller som *ontiske*. Med det mener jeg at det er den variable karakteren til det fenomenet som studeres som (også) skaper usikkerhet i prediksjonene (Petersen 2012:49ff). Usikkerheten skyldes altså ikke (bare) manglende kunnskap om fenomenet, men er knyttet til at fenomenet (ikke minst tilstedeværelse av fiskelarver som kommer til å bli fisk) er preget av sterk variabilitet. I tillegg er det snakk om å predikere konsekvensene av

hendelser som inntreffer svært sjelden og hvor man har svært få målinger av relevante parametere. Bedre datagrunnlag kan gi bedre forståelse for en rekke delprosesser og hvordan disse kan simuleres, men det er likevel svært vanskelig å bruke dem for å verifisere simuleringsmodeller av dødeligheten til fiskelarver ved oljeutslipp.

Resultatene fra metodearbeidet fikk betydning for senere konsekvensanalyser. Arbeidet førte blant annet til at anslaget for det verst tenkelig utfallet ble angitt på en ny måte i grunnlagsrapporten for den første økosystembaserte forvaltningsplanen for Norskehavet:

En vurdering av mulig "worst-case" konsekvens for disse bestandene indikerer en mulig tapsandel på 1-5 % av egg og larver, som i verste fall kan medføre inntil 25 % tap av årsklasserekruttering som igjen kan medføre betydelig og alvorlig miljøskade (tap av inntil 35 % av gytebestandens biomasse). Sannsynligheten for et slikt utfall er imidlertid svært lav (trolig på 10^{-6} - 10^{-7} nivå dvs. en gang pr. 1-10 millioner år for et enkelt felt) og dette utfallet bør ikke frikobles fra denne sannsynligheten (DNV 2008:94).

Vi ser at tapsestimatet for rekruttering til bestanden nå var 20 prosentpoeng høyere enn i rapporten for ULB utredninger i 2003 (OED 2003:78). For første gang siden 1980 økte altså anslaget for den verst tenkelige hendelsen. Bakgrunnen for dette var blant annet at modellen nå tok høyde for at den andelen larver som døde kunne være den andelen som ville ha overlevd uten et oljeutslipp. Resultatet kunne således bli en større reduksjon i rekrutteringen til årsklassen enn det andelen døde larver alene tilsa. Fremgangsmåten innebar at økosystemvariabiliteten (flekvis overlevelse av larver) var representert i det mulige utfallsrommet. Dette innebar også en *vesentlig endring i hvordan det verst tenkelige utfallet ble beskrevet*: Modellen ga nå mulighet for å estimere *sannsynligheten* til ulike utfall også når denne variabiliteten var inkludert. Som antydnet i sitatet ovenfor viste simuleringen at de verst tenkelige utfallene, hvor oljeutslippet drepte akkurat de fiskelarvene som eller ville vokst opp, var svært lav.

Det som er særlig interessant i denne sammenheng er at de faglige vurderingene som lå til grunn for videreutviklingen av simuleringsmodellen, er tett sammenvevd med hvilke estimater som ville være *politisk sett relevant*. Dette poenget krever at vi ser nærmere på *hvordan* den økologiske variabiliteten var blitt integrert i simuleringsmodellen. I metodearbeidet hadde man diskutert hvordan variasjonen i dødelighet kunne integreres i modellen. I rapporten ble det blant annet påpekt at fiskeyngelens flekkvise overlevelse varierte så mye at i "prinsippet kan et tap på 5 % av fiskelarver i et gitt område i et gitt år bety et reelt tap på 0 til 100 % av ettårig fisk" (DNV 2007:61). Metoderapporten viste her til andre studier som hadde vist at "romlig variasjon kan utgjøre så mye som en faktor 1000 i forskjell i overlevelsesindeks [...], mens det innenfor et 50 % konfidensintervall kan utgjøre en faktor 10" (ibid:71.).

I klartekst betydde en faktor på 1000 i overlevelsesindeks at selv svært lav larvedødelig i noen tilfeller kunne resultere i 100 % reduksjon i rekruttering til fiskebestanden. Omvendt kunne variabiliteten også slå ut ved at kun de larvene som uansett ville dødd ble drept av oljen. En faktor på 1000 ville derfor også betydd at ett stort oljeutslipp som i en simulering drepte så godt som alle fiskelarvene, i noen tilfeller ikke ville ha konsekvenser for rekrutteringen til fiskebestanden. Dersom man skulle bruke en faktor på 1000 for å fange opp økosystemvariabiliteten ville dermed simuleringsmodellene nesten alltid gi et utfallsrom som beskrev variasjonen for rekruttering til fiskebestanden som mellom 0 og 100 %. Det ble derfor problematisk å bare bruke en slik faktor for å gjenskape variabilitet, ideelt sett ønsket man å bruke kunnskap om hvordan larvenes sannsynlighet for å overleve varierte i rom og tid, for å også kunne simulere dette i modellene. Dette ville gi mulighet for å eksplisitt "kvantifisere graden av romlig overlevelse" (ibid.:61). Problemet som blir drøftet i rapporten er at dette er svært vanskelig. Selv om faktorene som bidrar til variasjon i overlevelse er delvis kjent er det svært mange faktorer som bidrar og samspillet mellom disse resulterer i stor variasjon fra år til år fordi det er en komplisert dynamikk som ligger under den romlige distribusjonen av overlevelse i et gitt år (ibid:61-72). Dette er prosesser som man ikke har godt nok grunnlag for å simulere. Metoderapporten foreslo derfor en løsning som likevel gjorde det mulig å i større grad ta hensyn til denne økosystemvariabiliteten. Tilnærmingen baserte seg på at man først kjørt simuleringene for larvedødelighet ved oljeutslipp uten denne variabiliteten. Man får da et *forventet* utfall for hvordan et oljeutslipp kan påvirke gyteproduktene. For å få frem variabiliteten har man *deretter* brukt en

overlevelsesfaktor for å illustrere hvordan en liten reduksjon av fiskelarvene likevel kan gi en betydelig reduksjon i rekrutteringen til fiskebestanden. Dette er en mellomløsning som brukes for å illustrere det man *antar* er den mest sannsynlige variasjonen i overlevelse. Man angir en forventet verdi, men beskriver også variasjonen rundt forventningsverdien.

I simuleringsmodellen for Norskehavet var det en faktor på 10 som ble tatt i bruk for å få frem variasjonen i overlevelse (DNV 2008:83). Denne faktoren ble senere brukt ved analysene som lå til grunn for revisjonen av forvaltningsplanen for Barentshavet og ved åpningen av Barentshavet sørøst (DNV 2010:12; 2012a:77). I disse analysene ble altså variasjonen integrert i analysene som *en sannsynlighetsfordeling rundt den forventede verdien*. Detaljene rundt dette er mindre viktige her. Hovedpoenget er at man ved å bruke en faktor på 10 (istedenfor en faktor på for eksempel 1000) også avgrenset hvor mye dødeligheten kunne variere rundt det estimerte utfallet, og dermed hvor fort sannsynligheten sank mot 0. En faktor på 10 betydde for eksempel at en simulert tapsandel på 1 % av larvene, kunne gi en tapsandel på mellom 0,2 – 5 % av den totale årsklasserekrutteringen (DNV 2008:83). Et 5 % tap av larver, som man i metoderapporten påpekte kunne innebære et "reelt" 100 % tap av ettårig fisk", ble i denne modellen avgrenset til å kunne gi mellom 1 og 20 % tap i årsklasserekrutteringen. Faktoren innebar således at man avgrenset hvilken variasjon som modellen definerte som sannsynlig. I tillegg til å angi variasjonen rundt den forventede verdien, brukte man faktoren for å angi sannsynligheten til de ulike utfallene. Ved 5 % tap av larver ble det for eksempel antatt at det 10 % sannsynlighet for at tapet i årsklasserekrutteringen ble 20%. (ibid.).

Tilnærmingen innebar at både variasjon i dødelighet og sannsynlighetsfordelingen rundt forventet utfall ble integrert i analysen og beskrevet kvantitativt. Metoderapporten er tydelig på at dette var et forsøk på å kvantifisere økosystemvariabiliteten. Disse vurderingene og valgene kan forstås som "ekspertvurderinger" av hvordan problemet med økologisk variabilitet kunne integreres i slike analyser. Valget av en faktor på 10 i variasjon i dødelighet ga både mulighet for å gi presise estimater og å kunne beregne at utfall som avvek betydelig fra disse var lite sannsynlige. Samtidig fikk man integrert i modellen at det fantes en liten sannsynlighet for relativt store konsekvenser. I beskrivelsen av de kvantitative analysene jeg siterte over er sannsynligheten for slike utfall beskrevet som mikroskopisk (jf. DNV 2008:94).

Mange andre dimensjoner ved problemene med å få integrert økologiske variabiliteten bedre i simuleringsmodellen ble diskutert i metodearbeidet. Det enkeltstående eksempelet som er gjennomgått illustrerer at integrasjonen av økosystemvariabilitet ofte krever at det gjøres en rekke avveininger mellom faren for å overestimere og å underestimere effekter og sannsynligheter. Deler av det materialet man hadde tilgjengelig antydte at dødeligheten kunne variere svært mye, metoderapporten viste at så mye som en faktor på 1000 hadde vært dokumentert. Dersom man hadde forsøkt å fanget opp all mulig variasjon i dødelighet med en slik faktor, og ikke bare den man anså som mest sannsynlig, ville man fått en sannsynlighetsfordelingskurve som var relativt flat. Utfall med alvorlige konsekvenser og utfall uten konsekvenser ville blitt omtrent like sannsynlige (se figur 21 på side 406 for en illustrasjon).

Selv om HI hadde deltatt i metodeutviklingsarbeidet var de kritiske til hvordan denne modellen også estimerte *sannsynligheten* til det verst tenkelig utfall i Norskehavet. Den vedvarende uenigheten om dette gjorde at det ble avholdt et eget møte for å oppnå "konsensus" om hvordan temaet skulle bli fremstilt ved revidering av forvaltningsplanen for Barentshavet våren 2010 (se sitater på side 376). Kritikken fra HI fremhevet problemene med å anslå sannsynligheten for et sammenfall mellom et oljeutslipp og en situasjon hvor larvene som ville blitt til fisk, faktisk døde av dette utslippet. Fordi modellen anslo et forventet utfall (1% tap av larver) og anslo sannsynligheten for et mye verre utfall som svært liten, så mente instituttet at man her underkommuniserte muligheten for alvorlige konsekvenser. Dette problemet hadde økt med den tilnæringsmåten som var blitt etablert etter 2007. To av de ansatte ved HI gjenga denne diskusjonen slik i intervjuene.

3 HI: Det vi gjør er å peke på usikkerheten. Vi kan peke på ting vi ikke vet og ting som gjør at de lettvinde konklusjonene, som disse risikoanalysene for så vidt ble brukt for. Vi kan peke på at dette vet vi ikke nok om og at utfallsrommet er mye større enn det risikoanalysen gir inntrykk av. Du kan konstruere eksempler hvor hundre prosent går ut [dødelighet av gytteprodukter]. Og det vil du aldri

kunne fange opp i en sånn risikoanalyse. Den har en sett med utfall, og så gjør du noen forenklede operasjoner og rører om på dette her, og så kjører du det og så får du en sånn fin klokke som viser det mest sannsynlige, og så har du en hale. Spørsmålet er hvor mange case du må kjøre, og hvordan du skal ta inn disse usikkerhetene. Og det er der vi sier at vi vet faktisk alt for lite om dette her. Og sånn sett legger du det litt i hendene på politikerne, og sier ok, det er stor usikkerhet, så dere kan velge å la usikkerheten komme miljøet til gode i dette tilfellet, eller dere kan si at vi mener usikkerheten er til å leve med, og at vi sånn sett kjører frem allikevel. Så jeg tenker at den risikometodikken den gir oss en sånn vakker kurve. Og det som er poenget med den er jo at du skal kunne være i stand til å vurdere. Du skal på en måte holde opp mot om du kan ta den risikoen; om prisen er verd det. Det er jo det du gjør når du forsikrer bilen din eller huset ditt eller noe. Det er jo sånn det virker. Og det er akkurat det samme her, bare at den kostnadsdelen er jo litt mer diffus her da. Og hva er egentlig kostnaden?

5 HI: Det som likevel blir spørsmålet, det blir hvordan man skal forholde seg for disse verst tenkelige hendelsene. Det er der de ulike aktørene plasserer seg i forskjellige leirer. Og vi har gitt våre råd, og vi har sagt at det er en liten risiko for verst tenkelige uhell, som kan da ramme en stor andel av en bestand. Og ut fra det så mener vi at man ikke bør tillate petroleumsvirksomhet i de mest sårbare områdene. [...] Det er ikke en tilfeldig del av norskekysten eller et tilfeldig havområde. Det er de mest høyproduktive delene vi har her. Og er det noe sted man bør ta spesielle miljøhensyn så er det Lofoten, Vesterålen og Mørebankene. Og da har vår vurdering vært, etter at vi har blitt bedt om å gi en slik vurdering av Fiskeri og Kystdepartementet, at man bør vise ekstra stor aktsomhet der, og med den usikkerheten som ligger til grunn. Så anbefaler vi i dag ikke det

I tillegg til de faglige vurderingene av hvor vanskelig det var å kvantifisere sannsynligheten for ulike utfall, illustrerer intervjuene en annen del av kritikken fra HI. HI vektla at dette var et sårbart og høyproduktivt område for økosystemet, dette var vesentlig for at de mente at muligheten for store konsekvenser burde vektlegges. Det kan argumenteres for at slike vurderinger av faren for å underestimere eller overestimere faren for et uønsket utfall dypest sett er normative. Denne typen valg kan karakteriseres som faglige ekspertvurderinger, vurderingene kan forankres i litteraturen på et feltet, men de er også i én forstand normative. Rudners (1953) påstand om at all hypotesetesting har et slikt subjektivt element er relevant her:

For, since no scientific hypothesis is ever completely verified, in accepting a hypothesis the scientist must make the decision that the evidence is sufficiently strong or that the probability is sufficiently high to warrant the acceptance of the hypothesis. Obviously our decision regarding the evidence and respecting how strong is "strong enough", is going to be a function of the importance, in the typically ethical sense, of making a mistake in accepting or rejecting the hypothesis. (Rudner 1953: 2)

Konsekvensen av dette argumentet er at hvor sikker man må være på at en hypotese er korrekt før man aksepterer den, vil være avhengig av *hvor alvorlig konsekvensene av å ta feil vil være*.⁴⁷⁴ Vurderingen av hva som er en alvorlig konsekvens av feil og hvor sikker kunnskap man *bør ha* før et utsagn aksepteres som korrekt, er dermed i den forstand verdibasert. I intervjuene med ansatte ved HI og NP er det tydelig at de anså slike vurderinger som "faglige", de brukte innsikten sin om marine økosystemer for å vurdere sannsynligheten til ulike utfall. Men som illustrert i sitatet ovenfor bygger denne vurderingen også på en verdsetting av havområdene det er snakk, om de er særlig verdifulle for økosystemet og derfor verdt å beskytte. Dette kan hevdes å være et vesentlig moment i en politisk beslutningsprosess, som også er godt forankret i de politiske målsetningene for at økosystemenes struktur og produktivitet ikke skal skades.

Det generelle poenget til Rudner om det normative aspektet ved hypotesetesting blir særlig relevant for risikoanalyser. Her er hypotesetesting ofte også knyttet til hvor viktig er det å beskytte noe

⁴⁷⁴ Det må presiseres at selv om sitatet knytter det subjektive elementet i vurdering av hypoteser til hypotesetesting (og da gjerne valg av konfidensintervall), så argumenterer Rudner (1953) for at prinsippet er allmenngyldig. Det er ment å gjelde alle typer vitenskapelige slutninger som vurderes til å være holdbare. En utdypning av Rudners posisjon og de praktiske konsekvensene for risikovurderinger finnes hos Wandall (2004). En mer generell og svært lesverdig gjennomgang av rollen til denne typen normative vurderinger i vitenskapelige analyser finnes hos Douglas (2009).

verdifullt som kan skades, i denne sammenheng rekruttering til fiskebestanden og muligheten for å hente ut petroleumsressurser fra norsk sokkel. En måte å betrakte dette på er at ulempen ved å potensielt kunne skade fiskebestanden må vektes mot ulempen ved å ikke hente opp petroleum. Formulert på den måten er den "riktige" vektingen av ulike hensyn et politisk spørsmål. Problemet som analysen over får frem, er at det ikke bare er i vurderingen av sluttresultat fra en risikovurderingen at slike normative elementer har betydning. Simulering som tilnæringsmåte gjør at normative vurderinger er vevet inn i en rekke faglige vanskelige og tekniske spørsmål om hvordan man skal definere matematiske parametere i simuleringsmodellen. Vi kan si at måleteknologien for å kalkulere sannsynligheten for å skade fiskebestanden krevde at man gjorde en rekke vurderinger av hvordan man skulle estimere sannsynligheter og konsekvenser, og disse inkluderte faglig-normative vurderinger av hvor alvorlig konsekvensene av å ta feil ville være. Man kunne jo for eksempel ha valgt å inkludere en faktor på 1000 for å fange opp all variasjon i dødelighet. I tillegg til de faglige grunnene til å anta at dette som regel ville gi en overvurdering av risikoen, ville det gjøre simuleringene mindre relevante for å ta beslutninger, siden de i langt mindre grad ville differensiere mellom skadepotensialet til utslipp i sårbare områder eller på tidspunkt hvor skadevirkningene oftere kunne bli store. På den andre siden var det ikke noen opplagte grunner for at akkurat en faktor på 10 (med et konfidensintervall på 50 %) var det "riktige". I den forstand kan det ikke bare argumenteres for at vurderingen både var faglig og politisk, det kan også argumenteres for at det er svært vanskelig å skille de faglige og politiske vurderingene fra hverandre.

Datamaterialet jeg har på konfliktene rundt disse estimatene viser hvordan en slik sammenveving er vanskelig å håndtere, både for de involverte faglige og politiske aktørene, samt i den offentlige diskusjonen. I behandlingen av forvaltningsplanen for Norskehavet formidlet for eksempel HI denne faglige uenigheten til Direktoratet til Naturforvaltning.⁴⁷⁵ HI kritiserte også vurderingene på et åpent høringsmøte om forslaget til forvaltningsplan for Norskehavet. Referatet fra dette møtet oppsummerte vurderingen fra HI slik at "et oljeutslipp [kunne] føre til langt større tap av en årsklasse av fisk enn det som fremgår av det faglige grunnlaget – avhengig av tid, sted og type uhell. HI mente videre at viktige områder for gyting bør unntas for petroleumsvirksomhet" (Miljøverndepartementet 2008:2). Den faglige uenigheten ble også nevnt i Stortingsmeldingen om saken, her ble det påpekt at det var "faglig uenighet" om modellresultatene og det ble vist til at "HI mener derfor at ved et oljeutslipp eller en oljeutblåsning som rammer en andel egg og larver som er sentral for rekrutteringen kan opp til 100 % av en årsklasse av fisk gå tapt. Sannsynligheten for et slikt tap er imidlertid svært lav" (St.meld. nr. 37 (2008-2009):74 [mine kursiveringer]). Hovedkonklusjonen i Stortingsmeldingen var likevel klar: "Gitt at et akuttutslipp har inntruffet viser modelleringene av de valgte uhellsscenarioene at konsekvensene på egg og larver forventes å være i størrelsesorden *ubetydelige* eller *små*." (St.meld. nr. 37 (2008-2009):74 [original kursivering]). Den faglige uenigheten ble heller ikke gjenstand for debatt i Stortinget (Se Innst. S. nr. 362, S.tid.:3978-3991 i 2008/09).⁴⁷⁶

Det er altså ikke grunnlag for å hevde at den faglige kritikken direkte blir undertrykt eller skjult i den politiske prosessen. Samtidig blir ikke kompleksiteten og alle forutsetningene i simuleringsmodellene presentert som en del av beslutningsgrunnlaget. Det er også en tendens til at vurderingene til HI på dette punktet blir fremstilt som "meninger" og det ble ikke gjort noen inngående drøfting av hvorfor det var faglig uenighet. Når spørsmålet ikke ble gjenstand for politisk diskusjon er inntrykket at det delvis handler om at det er vanskelig å formidle grunnlaget for uenigheten. I denne sammenheng å forklare hvordan det kan være slik at HI mener at det verste utfallet kan være 100 % tap av en årsklasse, mens simuleringsmodellen ga et forventet utfall på noen få prosent selv ved store oljeutslipp. Heller enn drøfting av reell faglig uenighet ble "meningene" til HI presentert og satt i kontrast med hva simuleringene "viste".

⁴⁷⁵ Dette skjedde i et brev til Direktoratet den 25.11.2008. brevet er omtalt i et skriftlig spørretimespørsmål fra FrP (Dok. 15: 404 (2008/09), men jeg har ikke lyktes i å få en kopi av brevet.

⁴⁷⁶ En tilsvarende vurdering av sannsynligheten for store konsekvenser ble gjort ved revideringen av forvaltningsplanen for Lofoten (Meld. St. 10 (2010-2011):105) og Stortinget la også vekt på denne (Innst. 433 S. 2010/11:21).

Datamaterialet antyder også at den faglige uenigheten var vanskelig å kommunisere fordi den kom i konflikt med de politiske forventningene om at forskningen skulle resultere i presise estimater og med allmenne idealer for hva som forstås med "vitenskapelig". Mest illustrerende for det siste poenget er mediedekningen av saken. Våren 2009 fikk den faglige uenigheten om simuleringsmodellene blant annet medieomtale i Teknisk ukeblad (Helgesen og Tunmo 2009). Posisjonen til HI ble gjengitt, og instituttet ble sitert på at på at "mellom 0 og 100 %" av en årsklasse fisk kan dø ved et stort oljeutslipp og på at dette ikke er en "eksakt vitenskap". Teknisk Ukeblad hadde også intervjuet en av konsulentene ved DNV som hadde vært med å lage disse modellene. Han uttalte:

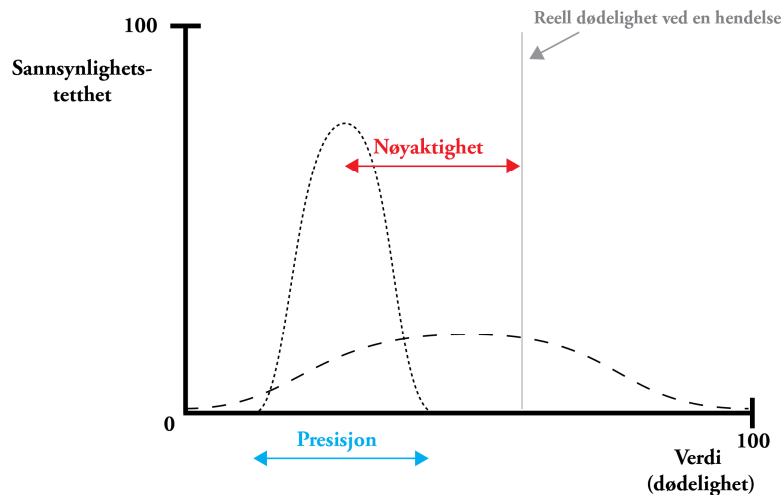
Jeg er uenig i Havforskningsinstituttets kritikk av risikomodellene. Det er absolutt mulig å bruke disse modellene som et verktøy til å ta politiske beslutninger. Det virker som om instituttet har tatt et verdistandpunkt. Men verdistrynspunkter skal politikerne stå for, ikke Havforskningsinstituttet. De kunne brukt kompetansen sin mer konstruktivt mot politikerne (Helgesen og Tunmo 2009).

Skillet mellom "verdistandpunkt" og modellen som et "verktøy til å ta politiske beslutninger" er interessant her. Modellen og dens tallfesting blir fremstilt som et nøytralt redskap. HI hadde i denne sammenheng argumentert for at slike simuleringer burde suppleres med en mer kvalitativ beskrivelse og vurdering av muligheten for presise estimater, denne posisjonen ble kritisert for å være verdibasert. I den samme artikkelen i Teknisk Ukeblad blir HI også kritisert av OLF for å mer generelt være uvitenskapelige. OLF påpekte blant annet at ansatte ved instituttet flere ganger hadde skrevet kronikker hvor de var kritiske til oljeutvinning. Det at HI nå ikke ville tallfeste risikoen ble tolket som uttrykk for at HI egentlig var en politisk aktør. I tråd med Gieryn (1999) kan dette omtales som en form for eksklusjon. HI blir forsøkt definert som en ikke-vitenskapelig aktør i forhold til dette spørsmålet.

Dybdeanalysen av kontroversen rundt modellene som jeg har gjort ovenfor, illustrerer også noen mer generelle problemstillinger ved å ta inn økosystemeffekter i risikovurderinger. Overgangen fra å simulere hvordan oljeutslipp potensielt kan spre seg med havstrøm og vind, til å også ta høyde for effekten slike utslipp kunne få for rekruttering til fiskebestanden (økosystemeffekten) ser ut til å ha økt kompleksiteten i simuleringsmodellene betydelig. Når flere faktorer ble integrert i modellen betydde det også at utfallsrommet ble større, men hvor mye var avhengig av hvordan dette ble løst i modellen. Valget av hvordan denne variabiliteten skulle integreres i modellen hadde stor betydning for sannsynligheten til de ulike utfallene. Det kan være en rekke faglige grunner til å arbeide med slike modeller. I denne sammenheng er det likevel vesentlig at disse simuleringene ble gjort for å gi informasjon som skulle brukes til å fatte en politisk beslutning om hvordan området burde reguleres. I lys av formålet blir det helt vesentlig hvordan utfallsrommet blir beskrevet og hvor presise estimater som gis.

Generelt kan integrasjon av økosystemvariabilitet antas å øke usikkerheten for denne typen estimater. Samtidig som analysen av de politiske prosessene antyder at usikkerhet til en viss grad er akseptert og håndterbart, var den overordnede politiske forventningen sikrere kunnskap om konsekvensene av beslutninger. Ved simulering av miljørisiko betyr det at estimater som er presise er mer politisk relevante enn estimater som er upresise. Dersom slike estimater angir en sannsynlighetsfordeling for ulike utfall er det ønskelig med en så spiss kurve over mulig utfall som mulig. Ideelt sett ønsker man at slike prediksjoner også skal være nøyaktige, men analysen har illustrert hvordan presisjon blir vektet tyngre enn nøyaktighet og at det kan argumenteres for at mer komplekse simuleringsmodeller gir presise estimater med lav nøyaktighet. Forholdet mellom presisjon og nøyaktig er illustrert i figuren under.

Figur 21: Illustrasjon av forholdet mellom presisjon og nøyaktighet for to ulike estimater for miljørisiko (stiplede linjer), samt forholdet til en tenkt "reell" hendelse (inspirert av Dessai og Hulme 2004:70).



Nøyaktigheten til et prediksjonestimat kan forstås som avstanden mellom det forventede utfallet og hva som viser seg å bli det reelle utfallet. Eksempelvis avstanden mellom estimert dødelighet for torskelarver ved en oljeutblåsning, og den observerte dødeligheten. Forskjellen mellom presisjon og nøyaktighet er godt illustrert i konflikten mellom HI og DNV ovenfor. DNVs modell gir mulighet for et presist tapsestimat, men det har potensielt lav nøyaktighet. Estimater har potensielt lav nøyaktighet fordi det er lite sannsynlig at alle kriteriene i simuleringsmodellen tilfredsstilles slik at utfallet en hendelse får vil samsvare med det som er predikert. Påstanden fra HI om at utfallet vil kunne være mellom 0 og 100 % dødelighet er på den andre side et utsagn som helt sikkert vil være nøyaktig, det er usannsynlig at utfallet vil falle utenfor dette estimatet. Estimater er imidlertid svært lite presist, det avgrenser ikke utfallsrommet og det bidrar ikke til å gjøre det enklere å fatte en politisk beslutning.

Problemet når simuleringer skal brukes i en beslutningsprosess er at utfallsrommet (eksempelvis effekten av et oljeutslipp på fiskebestanden) i så stor grad er påvirket av samspillet mellom en rekke parametere. Simuleringen av én enkelthendelse, med alle sine parametere, er derfor lite egnet for å si noe om det potensielle utfallsrommet som en politisk beslutning kan åpne opp for. For å kunne si noe om dette må man gjøre mange simuleringer slik at man dekker flere av de mulige kombinasjonene av inngangsparametere. Det å kjøre simuleringer som dekker alle kombinasjonene av parameterverdier er i praksis umulig å gjennomføre siden antallet mulige kombinasjoner er svært stort.

For å møte dette problemet med simuleringsmodeller er det blitt nødvendig å definere såkalte "realistiske scenarioer" som brukes som grunnlag for å avgrense antall mulige inngangsvariabler.⁴⁷⁷ Det betyr blant annet at man definerer sannsynlige steder hvor det kan bli petroleumsaktivitet, typen aktivitet det er snakk om (olje, gass), at man på bakgrunn av antatte geologiske egenskaper for området definerer maksimalt oljeutslipp i omfang og tid, oljetype, og så videre. På bakgrunn av disse parameterne kan man så simulere konsekvensene av et utslipp under ulike værforhold og tid på året, og så videre. Definisjonen av hva som er et "realistisk" scenario er dermed også med å definere det mulige utfallsrommet. En scenariotilnærming kan brukes på mange måter og har lenge vært brukt i risikovurderinger på norsk kontinentalsokkel. Poenget mitt her er at disse stadig blir viktigere, og etter hvert er helt vesentlige for kalkulering av miljørisiko når man drøftet mer prinsipielle spørsmål som åpning av nye havområder for petroleumsaktivitet (se også del 8.4.4.). Denne typen scenariooppbygging kan forstås som forankret i den samme type bayesianske tilnærming som jeg beskrev i kapittel 5, men med den forskjellen at det er langt flere parametere som inngår i

⁴⁷⁷ En tilsvarende utvikling har for eksempel skjedd i simuleringen av klimaendringer. Se drøfting og litteratur hos Dessai et al. (2009)

"ekspertvurderingen". Det er derfor svært vanskelig å få innsikt i sammenhengen mellom de ulike parameterne, og dermed hvordan definisjonen av scenarioene påvirker den samlede miljørisikoen som blir beskrevet.

Dette har ført til en rekke diskusjoner om scenarioene egentlig er "realistiske nok" og om mulige men lite sannsynlige utfall i større grad burde vært inkludert. Man sitter altså igjen med spørsmålet om hva som er den sannsynlige ulykke og hva som er den usannsynlige ulykke. Et godt eksempel på dette er hvordan forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten ble påvirket av Deepwater Horizon ulykken på Macondoblokken i Mexicogulven.

9.3.1 Hvordan definere det verst tenkelige utfallet på en "passe" realistisk måte?

Deepwater Horizon ulykken på Macondoblokken i Mexicogulven medførte et av de største oljeutslippene noensinne. Ulykken skjedde under en leteboring og skyldtes en ukontrollert utblåsning på havbunnen. Leteriggen eksploderte og 11 mennesker ble drept. Utblåsningen viste seg å være vanskelig å stoppe og rundt 780 000 kubikkmeter olje slapp ut i løpet av de 87 dagene utslippet varte (Forum for samarbeid om risiko 2010: særlig 45). Ulykken startet i april 2010, kun noen få dager etter at faggruppene hadde avgitt rapporten om kunnskapsgrunnlaget for å revidere forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet.⁴⁷⁸

I kunnskapsgrunnlaget for revisjon av forvaltningsplanen var analysene av miljørisiko basert på et sett med scenarioer. Disse inkluderte blant annet utslipp fra tenkte fremtidige petroleumsinstallasjoner, samt en rekke andre parametere som hvor mye olje som kunne bli sluppet ut hver dag, hvor lenge utslippet kunne vare og så videre. Slike scenarioer lå bak den typen simuleringer av konsekvenser for fiskebestander som ble diskutert over, de la også grunnlag for å analysere og drøfte andre miljøvirkninger av mulige ulykker i forvaltningsområdet.

Ulykken medførte at stortingsmeldingen om en revidert forvaltningsplan ble utsatt. Styringsgruppen ga sommeren 2010 Risikogruppen i oppdrag å vurdere om ulykken hadde "relevans for forvaltningsplanen", blant annet "om det er lavere/høyere sannsynlighet for at en slik ulykke kunne skjedd i Barentshavet, Lofoten og Vesterålen og om vi i tilfelle ville hatt en tilstrekkelig beredskap".⁴⁷⁹ Et sentralt spørsmål i tilknytning til ulykkens relevans var om definisjonen av "den verste tenkelige hendelsen" i arbeidet med forvaltningsplanen burde endres på bakgrunn av ulykken. Her var det uenighet internt i Risikogruppen. De påfølgende ukene ble det utvekslet flere brev mellom Risikogruppen og Styringsgruppen hvor oppdraget om en ny rapport om ulykkens relevans for forvaltningsplanarbeidet ble spesifisert. I disse brevene kommer det tydelig frem at de involverte etatene "har synspunkter som det ikke er mulig å skape konsensus for".⁴⁸⁰ Konkret hadde Oljedirektoratet konkludert med at det *geologisk* ikke var grunnlag for å revidere størrelsen på det verst tenkelige utslippet som kunne finne sted.⁴⁸¹ Havforskningsinstituttet, Direktoratet for Naturforvaltning, Klimadirektoratet og Kystverket mente på sin side at man burde gjøre nye modelleringer for å få belyst virkningen av et utslipp av den størrelsen som nå hadde funnet sted: "På bakgrunn av dette vil Kystverket, som leder av Risikogruppen, anbefale at det settes i gang nye

⁴⁷⁸ Ulykken pågikk mens jeg gjennomførte de første intervjuene våren 2010. Jeg ble først oppmerksom på prosessen jeg beskriver i denne delen på et senere tidspunkt. Den var derfor ikke et tema i intervjuene jeg gjorde høsten 2010 og ble ikke nevnt av dem jeg intervjuet.

⁴⁷⁹ Sitatet er hentet fra et brev fra Miljøverndepartementet på vegne av Styringsgruppen til Kystverket ved Risikogruppen. Datert 7.juni 2010, med tittel "Mexicogulven - Oppdrag til forum for samarbeid om risiko (risikogruppen)". Kystverkets arkiv, saksnummer (s.nr) 2006/01640, dokumentnummer (d.nr.) 99. På de neste sidene gir jeg flere referanser til brev mellom Risikogruppen (ledet av Kystverket) og Miljøverndepartementet. Referansen jeg gir er til den offentlige elektroniske postjournalen (www.oep.no) og gjør det mulig å søke opp brevet i postjournalen.

⁴⁸⁰ Brev fra Kystverket ved Risikogruppen til Miljøverndepartementet, datert 16.8.2010, "Mexicogulven - Oppdrag til forum for samarbeid om risiko (Risikogruppen) Statusrapport pr 16. august 2010", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 104.

⁴⁸¹ Geologien til et område på kontinentalsokkelen har betydning for dette spørsmålet, siden den eksempelvis påvirker trykkforhold og hvor vanskelig det er å unngå utblåsninger under leteboring.

simuleringer til tross for at Oljedirektoratet mener det ikke er behov for dette basert på petroleumsrelaterte forhold".⁴⁸⁰ Konflikten dreide seg således om man skulle redefinerte scenarioene som lå til grunn for simuleringene, eksempelvis ved å kjøre nye simuleringer av konsekvensene ved mer langvarige utslipp med høyere utslippsrate pr. dag.

I brevet sitert ovenfor antydte Risikogruppen at det kunne bli nødvendig å synliggjøre den faglige uenigheten i rapporten og at man vurderte å forlate konsensuslinjen som ellers hadde blitt fulgt i arbeidet med revisjon av forvaltningsplanen. Svaret fra Styringsgruppen var i første omgang at man oppfordret Risikogruppen til å "utarbeide et samlet forslag med faglig begrunnelse" for nye simuleringer.⁴⁸² Styringsgruppen ønsket altså på den ene siden at det skulle gjøres nye simuleringer, på den andre siden ble Risikogruppen bedt om å bli enige om hvilke faglige kriterier som skulle brukes for å definere disse simuleringene.

Risikogruppen klarte aldri å bli enige om dette. I et svarbrev noen uker senere ga Kystverket som ledet Risikogruppen uttrykk for at de petroleumsfaglige etatene som hadde fagkunnskapen om geologiske forhold og de miljøfaglige etatene fremdeles var uenige om de verst tenkelige hendelsene burde endres. Kystverket, som ledet Risikogruppen, ville anbefale nye simuleringer for å belyse miljøkonsekvensene, men overlot denne beslutningen til den interdepartementale Styringsgruppen. I brevet blir dette formulert slik at man "ut fra en miljøfaglig vurdering" ville anbefale at det ble gjennomført nye modelleringer med utslipp av "høyere rate og varighet slik at totalutslippet blir av tilsvarende størrelse" som i Mexicogulften. Samtidig ble det presisert at det ut i fra en vurdering av geologien og egenskapene til reservoarene var "svært usannsynlig" at man kunne få alle de samme uheldige sammentreffene som hadde ført til at utslippet i Mexicogulften ble så stort.⁴⁸³

Prosesen kan forstås som en illustrasjon av hvordan grunnprinsipper og vurderingskriterier i risikoanalysene også er gjenstand for faglig-politiske forhandlinger. Uenigheten handlet om hvordan scenarioene, og dermed inngangsparameterne i simuleringene, skulle defineres. Men de politiske konsekvensene av at de verst tenkelige miljøkonsekvensene ble betydelig høyere ligger som en tydelig undertone. Samtidig er ordbruken i brevene forsiktig med å gjøre dette til en politisk vurdering, det vises til ulike miljøfaglige og petroleumsfaglige vurderinger. Svarbrevet fra Styringsgruppen var også nok en gang forsiktig formulert, men det ga likevel en tydelig politisk forankring av retningen til det videre arbeidet. Brevet slo fast at: "Petroleumsfaglige vurderinger for området når det gjelder brønntrykk, utslippsrater og varighet av utslipp skal ligge til grunn for simuleringene".⁴⁸⁴ Risikogruppen kunne altså redefinere hva som var det verste utslippsscenarioet, men det ble lagt føringer på arbeidet som ga Oljedirektoratet et hovedansvar og makt til å definere sentrale parametere for verst tenkelig hendelse. I den videre prosessen endte man opp med et kompromiss hvor de maksimale utslippsratene og antall dager utslippet varte ikke ble økt, men hvor man definerte noe nye scenarioer (lokasjon, type utblåsning) med potensielt store miljøkonsekvenser (Forum for samarbeid om risiko 2010:53-55).

Var dette en "politisk" overkjøring av det "faglige" skjønnet? Det synes vanskelig å hevde at vurderingen av kriteriene for å definere verste tenkelige tilfellet ble "politisk" fordi den interdepartementale Styringsgruppen pekte ut en retning. Det synes mer korrekt å hevde at denne vurderingen i sin natur (!) var både faglig og politisk. På samme måte som i diskusjonen mellom HI og DNV om simulering av dødelighet for gytteprodukter handlet uenigheten om å avveie faren for å overestimere versus å underestimere miljørisiko. Og slike vurderinger baserer seg også på hvor

⁴⁸² Brev fra Miljøverndepartementet til på vegne av styringsgruppen til Kystverket ved Risikogruppen, datert 27.8.2010, "Foreløpig rapport for oppdrag om vurdering av forhold ved ulykken i Mexicogulften - tilbakemelding til Risikogruppen", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 107

⁴⁸³ Brev fra Kystverket ved Risikogruppen til Miljøverndepartementet datert 1.9.2010, "Vurdering av forhold ved ulykken i Mexicogulften – forslag til supplerende oljedriftsmodelleringer", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 110.

⁴⁸⁴ Brev fra Miljøverndepartementet til på vegne av styringsgruppen til Kystverket ved Risikogruppen. Datert 22.9.2010, "Forslag til supplerende oljedriftsmodelleringer - tilbakemelding til Risikogruppen", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 160.

alvorlig konsekvensene av å ta feil vil være. Hva som står på spill, og hvordan konsekvensene vurderes varier etter hva de ulike etatene vektlegger, og hva som er en "passe" realistisk verst tenkelig hendelse og et "beslutningsrelevant" scenario varierer. En slik faglig-politiske uenighet om hva som burde være verst tenkelig hendelse er tydelig i den endelige rapporten fra Risikogruppen (Forum for samarbeid om risiko 2010).

Rapporten ble organisert slik at de involverte etatene fikk presentere de vurderingene som de hadde gjort innenfor sitt ansvarsområde etter ulykken i Mexicogulfen. I stedet for at det ble gitt én beskrivelse som alle etatene støttet, fikk hver etat komme til ordet med sitt syn. Petroleumstilsynet understrekte for eksempel at de så det slik at man i forhold til "risikogruppens mandat" og "funksjonen til risikovurderinger i en beslutningsprosess" ikke burde endre utgangsbetingelsene for simuleringene (ibid.:51). Slik de så det, burde man også få på plass "ny/mer pålitelig informasjon før det verste utblåsningsscenarioet eventuelt endres for ikke å risikere å redusere scenarioets beslutningsrelevans for BHL [forvaltningsplanen]" (ibid.). Argumentet var altså at man ved å definere et scenario med 'for høye' utslippsrater over 'for lang tid' ville *redusere beslutningsrelevansen* til simuleringene. Dette ble utfordret av Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Direktoratet for Naturforvaltning. De gikk sammen om en annen vurdering og argumenterte i rapporten for at det burde ha blitt gjennomført nye vurderinger basert på større oljeutslipp enn før, fordi "det så langt ikke er klarlagt at det er urealistisk med større hendelser i planområdet enn det som nå er modellert" (ibid.:74). De var uenige i den løsningen som var blitt valgt og argumenterte for at det var "relevant å ha kunnskap om mulig drift og spredning av oljeutslipp i de øvre mulige utfallsrom for slike hendelser i Lofoten-Barentshavet. Dette er også relevant for videre vurderinger av risiko for miljøet" (ibid.). Disse etatene mente altså at et scenario som inkluderte enda verre utslipp ville *øke beslutningsrelevansen*. Klima og forurensningsdirektoratet støttet disse vurderingene og understrekte at de mente det var viktig å drøfte hva som var "beslutningsrelevant informasjon tilknyttet miljørisiko", men så det slik at det var grunnlag for å "anbefale spredningsmodellering av scenarioer med høyere rater" (ibid.).

Konflikten kretset slik rundt hva som var sannsynlig, og ikke minst sannsynlig *nok* til også å være "beslutningsrelevant". De ulike perspektivene på om scenarioene var realistiske nok forankres dels i den ulike fagkompetansen i disse etatene (geologiske forhold, miljøkonsekvenser), men også (mer implisitt) ut i fra hvordan ny kunnskap kunne brukes politisk (overvurdere/undervurdere den maksimale størrelse på et mulig utslipp). I motsetningen til diskusjonen om hvordan man skulle ta inn økosystemvariabiliteten i simulering av effekten på fiskebestandene, ble uenighetene om inngangsbetingelsene for analysene eksplisitt gjenstand for offentlig diskusjon mellom ulike etater og uenigheten ble presentert i kunnskapsgrunnlaget for departementet.

Dette var bare en av mange rapporter i kunnskapsgrunnlaget for å revidere forvaltningsplanen i 2010. Den faglige uenigheten ble ikke viktig i den politiske debatten, men den ble kommentert, for eksempel påpekte stortingskomiteen:

Komiteen støtter [Regjeringens vurdering av] at det er viktig å komme frem til en felles risikoforståelse på tvers av myndigheter og fagmiljøer, herunder videreutvikle kriteriene for utvelgelse av relevant informasjon for vurdering av miljørisiko. Komiteen viser til at det fortsatt er behov for styrket metodikk for vurdering av miljøkonsekvenser av akutt forurensning på fisk, sjøfugl, marine pattedyr og strandsonen. (Innst. 433 S. 2010/11:23)

Stortinget definerte altså fremdeles risikoforståelsen som et faglig spørsmål, og til å handle om å finne de riktige kriteriene for å vurdere miljørisiko. På samme måte som tidligere er *premisset* for de politiske drøftingene at miljøkonsekvenser, også økosystemeffekter, lar seg kalkulere på "et faglig grunnlag". Usikkerhet i vurderingene og sprikende vurderinger fra ulike faggrupper er først og fremst et spørsmål om bedre "metodikk". I analysen har jeg løftet frem en rekke eksempler på hvordan slike sannsynlighetsberegninger ikke bare er usikre, de er også avhengig av til dels politisk definerte inngangsbetingelser. I akkurat dette tilfellet var det vedvarende faglig uenighet om disse betingelsene, som først ble avklart gjennom at den interdepartementale styringsgruppen ga ansvaret og makten til en bestemt etat.

Dette kan betraktes som en legitim politisk avklaring på hvor stor risiko man ønsket å ta. Den "riktige" definisjonen av sannsynlig og usannsynlig ulykke kan betraktes som et politisk spørsmål fordi det er et uttrykk for hvor stor risiko man vil ta. Denne politiske avveiningen har et motstykke i hvordan man i risikoanalysene avveier faren for feilslutninger av type 1 og 2, men det er legitimt med direkte politisk innflytelse på denne vurderingen fordi den uansett vil være faglig-politisk. Risikoanalysen er i et slikt perspektiv først og fremst et politisk redskap, de gir grunnlag for politisk styring av risiko ved at de for eksempel kan brukes for å identifisere områder og tidspunkt hvor aktivitet bør unngås.

I et slikt perspektiv er ikke risikoanalyser og tilhørende estimater for miljøkonsekvenser "objektive" og det samme kan sies om estimatene for sannsynligheten for ulykker. Disse estimatene må heller betraktes som et produkt av hvordan inngangsbetingelser og parametere i simuleringmodellene er blitt definert, avhengig av aksept for verdsettingen av ulike hensyn og verdier.

Et slikt perspektiv er lite dekkende for hvordan politiske beslutninger legitimeres og hvilken betydning risikoanalysene har i den politiske debatten. De politiske vurderingene omtaler og bruker, slik det er illustrert en rekke ganger tidligere, risikoanalyser som vitenskapsbasert kunnskap. Med det mener jeg at resultatene fra simuleringmodellene blir behandlet som objektive fakta om hva som vil kunne skje i fremtiden, og dette omfatter også vurderingene av sannsynlighet. I den samme innstillingen ble det for eksempel lagt vesentlig vekt på (den lave) sannsynligheten for store miljøkonsekvenser.

Komiteen konstaterer at det generelle bildet av resultatene fra de forskjellige scenarioene er at det er 85–95 prosent sannsynlighet for at mindre enn 1 prosent av en aktuell årsklasse kan gå tapt. Resultatet fra det verst tenkelige scenarioet viser et bortfall på 50 prosent av en årsklasse ved et utslipp i Nordland V. Sannsynligheten for at dette kan skje er beregnet til rundt 5 prosent dersom utslippet skjer i den mest utsatte perioden (Innst. 433 S. 2010/11:21)

Problemet jeg løfter frem her er således ikke bare politisk innflytelse over inngangsbetingelser for risikomodellering. Det handler også om at det skjer en slik innflytelse, *samtidig* som den parlamentariske begrunnelsen for beslutninger referer til hva risikoestimatene sier at risikoen "er" (jf. sitat over). Dette gjør at prosessen til en viss grad kan karakteriseres som selvrefererende. Det gjøres politiske avgrensinger av hvilket utfallsrom analysene kan få, samtidig som utfallet av analysen brukes som faglig premiss i en politisk begrunnelse for å ta en beslutning. Hvis vi legger til grunn at problemstillingene sin karakter er både faglige og politiske kan begge deler forsvares som akseptabelt. Mer problematisk kan det hevdes å være at dette skjer uten at det gjøres tydelig i de politiske debattene at dette er faglig-politiske vurderinger. Analysen antyder her at forskerne jeg har intervjuet ofte definerer slike prosesser som "politiske", mens de politiske aktørene definerer prosessen som "rent vitenskapelige". Dette aspektet ved prosessen kan forstås som uttrykk for at grensearbeidet er vellykket, aktørene kan gi ulikt meningsinnhold til prosessen og opprettholde sin egen definisjon av prosessen som henholdsvis "politisk" og "vitenskapelig". Organiseringen av forvaltningsplanprosessen, og eksistensen av et utredningsapparat som både kan defineres som faglig/vitenskapelig og som kan pålegges å gjøres slike "fuzzy" utredninger er vesentlig for å opprettholde et slikt selvrefererende system. Dette er vesentlig fordi den politiske innflytelsen ofte er betydelig *mindre* direkte enn at et departement sender brev om hvilken etat som skal få bestemme hvilke inngangsbetingelsene i en simuleringmodell. Som hovedregel handler det om implisitte føringer hvor det sentrale heller er at direktoratsektoren er forpliktet til å levere politisk relevant kunnskap med høyest mulig faglig kvalitet. Som illustrert i den detaljerte analysen av hvordan torskbestandene kan påvirkes av store oljeutslipp kan kravet om beslutningsrelevant kunnskap ha betydning for oppbygningen av matematiske simulering modeller. Analysen antyder at slike modeller også er preget av en sammenveving av faglig-politiske hensyn, og at dette skjer "dypt" inne i de delene av de delene av prosessen som alle tilsynelatende er enige om at skal være vitenskapelig, slik som i parametriseringen av simulering modeller.

Nettopp derfor er det et sentralt poeng at mange av avveiningene som er karakteristisk for simulering modeller blir integrert i "den grå boksen" som parametrisering av modellen og definisjonen av scenarioer kan være. På den måten kan vurderingene plasseres i en faglig kontekst, og estimatene som kommer ut kan bli behandlet som nøytrale og upolitiske. De kan være gjenstand for kvalitative drøftinger og forbehold, men de vil like fullt fremstilles som "faglige" heller enn "politiske".

Analysen har klargjort at presise estimater vil være etterspurt i spesifiseringsprosesser. En annen dimensjon ved hva slags type kunnskap som er relevant for politikktutforming kan løftes frem gjennom begrepet *epistemisk drift*. Med epistemisk drift sikter jeg til prosesser hvor hensyn utenfor vitenskapsdisiplinene blir vesentlige for å vurdere forskningsresultater og mer eller mindre erstatter vitenskapsinterne kriterier for validering og kvalitetskontroll. Eksempler på epistemisk drift kan være at hensyn til politisk relevans og nytte får betydning for vurderinger som gjøres som *del av* forskningsprosessen, eksempelvis hvilke metoder som er nyttige og hvilke resultater som er gyldige. Elzinga (1993:143) har i denne sammenheng fremhevet at epistemisk drift kan medføre at hybride forskningsmiljøer kan komme til å mer eller mindre erstatte kunnskapsmiljøer forankret i fagdisipliner. Over tid kan slike prosesser forme både forskningsfelt, forskningsorganisering og faglige kriterier som er særskilt godt egnet til å produsere nyttig og politisk relevant vitenskapsbasert kunnskap (Elzinga 1997; Kaiserfeld 2013).

I vurderingen av miljørisiko fra petroleumsaktivitet kan det argumenteres for at det over tid har skjedd en epistemisk drift, hvor metoder og tilnæringsmåter er blitt utviklet – og evaluert i lys av – hvor politisk relevante de er. Den sentrale drivkraften bak denne driften ser ut til å være det politiske behovet for beslutningsrelevant informasjon, og at det i politiske målsettinger og debatter ofte blir forutsatt at det er mulig å gi presise prediksjoner. Trekk ved den norske direktoratsektoren gjør det mulig å be om at ny og politisk relevant kunnskap blir produsert.

Utviklingen fra 2005 til 2011 er i lys av dette særskilt interessant. I denne perioden ble de presise simuleringsmodellene videreutviklet for å ta høyde for økologisk variabilitet. Historisk er trenden for virkningene av større oljeutslipp siden 1980 tydelig: Utviklingen har gått fra ganske grovkornede kvalitative anslag til presise kvantitative anslag. Integreringen av økosystemvariabilitet var imidlertid i utgangspunktet forutsatt å bli beregnet ved hjelp av kvantitative modeller. Analysene ovenfor illustrerte at man ved å integrere denne variabiliteten i simuleringsmodeller noen ganger vil stå ovenfor en avveining mellom å gi prediksjoner med høy nøyaktighet *eller* å gi prediksjoner med høy presisjon. Dette kan hevdes å være et generelt trekk ved bruk av simuleringsmodeller for å lage prediksjoner, men det fremstår som særlig problematisk når prediksjonene angår økosystemeffekter. Dette gjør modellene mer komplekse og øker det potensielle utfallsrommet. Det paradoksale er at det å integrere slike effekter i en simuleringsmodell *kan* gjøres slik at man både får en tallfesting og en avgrensning av utfallsrommet som kan gi større rom for å formulere mer presise prediksjoner. Men *for* at dette skal bli mulig må avveininger, eksempelvis av faren for type 1 versus type 2 feil integreres i parameterne i modellen eller i dens inngangsbetingelser. På den måten kan definisjonen av modellene sies å avgrense utfallsrommet, men dette er kun muliggjort gjennom en rekke vurderinger av hva som er sikkert nok og hva som er passe realistisk.

Denne utviklingen illustrerer også at det over tid har skjedd en annen endring – etter hvert som simuleringsmodeller blir mer komplekse krever de også at man definerer flere inngangsparametere. Det å angi sannsynligheten for slike sjeldne hendelser relativt presist kan generelt sies å innebære en transformasjon fra usikkerhet til risiko. Et annet problem, som analysen i mindre grad eksplisitt har tatt opp, er at denne typen hendelser skjer ekstremt sjeldent. De kan ha store konsekvenser, og det er svært vanskelig å forutsi dem, de er dermed det vi kan kalle "svarte svaner" (Taleb 2007). Dette får frem at det er svært problematisk å anvende historiske data for å beregne sannsynligheten for at slike hendelser inntreffer, og som illustrert enda vanskeligere å angi hvilke økosystemeffekter en slik hendelse eventuelt kan få. Så lenge sannsynligheten er svært lav er risikoen lav, men problemet med at det kan finnes en enkelt "svart svane" forsvinner ikke likevel. De verste konsekvensene, de svarte svanene, kan bli definert ut av en risikomodel som en avkuttet hale i en sannsynlighetsfordeling. Men det problemet som gjenstår, og som HI påpeker, er at den sannsynlige realiteten til hendelser som skjer svært sjeldent i liten grad kan beskrives med statistikk.

Når simuleringsmodellene likevel blir så sentrale og når mandatet til Risikogruppen i utgangspunktet krevde at man skulle bruke "sammenlignbare risikoanalyser", så ser det ut til å være for å sikre beslutningsrelevansen til analysene. Forsøkene på å integrere økosystemeffekter og variabilitet i slike analyser skjer på en slik måte at analysene fremdeles skal gi beslutningsrelevant informasjon i form av relativt presise utsagn, også om sannsynligheten for de ulike utfallene. Denne utviklingen kan også

forstås som at det eksisterer en "drift" mot at fagekspertisen skal definere sannsynlige verst tenkelige hendelser og gi presise estimater av hvor store konsekvensene kan være.

Som diskutert er slike vurderinger i høyeste grad politiske og knyttet til hvor stor miljørisiko som er ansett for å være samfunnsmessig akseptabelt. På den måten kan vi si at spørsmålet om hva som er en "god" simuleringsmodell ikke er definert av vitenskapsinterne vurderinger men i stor grad av hva som er nyttig og relevant politisk – og – av hvilke politisk akseptable virkemidler en analyse vil kunne gi grunnlag for. Det siste poenget er særlig knyttet til ønsket om å gi presise estimater. Poenget er at en høy oppløsning var vesentlig for å kunne utforme nye reguleringsprinsipper som begrenset petroleumsaktiviteten i tid og rom. Analyser som var mindre presise ville i mindre grad gitt mulighet for dette, og heller gitt "faglig" grunnlag for absolutte reguleringer (forbud eller ikke) i større områder. På den måten kan vi si at analyser med høy oppløsning/ presisjon var viktig for å muliggjøre en "optimal" utnyttelse av natursystemet – både utnyttelse av petroleumsressursene og at man hindret uakseptabel miljøskade.

For å oppsummere: Analysen har vist hvordan standardene for å kalkulere miljørisiko ble videreutviklet for å også ta hensyn til mulige økosystemeffekter. Deler av dette arbeidet kan forstås som delprosesser i modellen av spesifisitetetsprosesser (jf. figur 15 på side 335). Det ble arbeidet aktivt for å videreutvikle de eksisterende simuleringsmodellene slik at de i større grad ble relevante for å måle økosystemeffektene. Simuleringsmodellene fremstår her som en helt sentral måleteknologi. Selv om disse ble tilpasset, slik som i MIRA modellen, antyder konfliktene rundt gyldigheten til resultatene fra dem at det i mindre grad har skjedd en vellykket standardisering av en relevant måleteknologi for å kalkulere miljørisiko på økosystemnivå så langt. Dette ser dels ut til å handle om vanskeligheter med å definere entydige kriterier for akseptabel/uakseptabel økosystempåvirkning. Sluttresultatet fra simuleringene er fremdeles direkte effekter på enkelte natur-entiteter, og økosystemkonsekvensene av disse er vanskelig å estimere fordi de er avhengig av økosystemets variabilitet. Forsøk på å ta inn denne variabiliteten ser ut til å øke det potensielle utfallsrommet så mye at analyseresultatene raskt får redusert beslutningsrelevans.

9.4 Kalkulering av økosystemeffekter fra produsert vann

Den tredje spesifisitetetsprosessen som skal utforskes er knyttet til produsert vann. I forrige kapittel så vi at muligheten for økosystemeffekter fra produsert vann fra normal petroleumsproduksjon var en viktig del av grunnlaget for moratoriet i 2001. I forløpet til moratoriet hadde SFT argumentert for at konsekvensene av "helårlig" eller regulær produksjon burde utredes for hele regionen. Dette var fordi de var særlig opptatt av hvordan regulær drift kunne påvirke økosystemet i nord. Som vist tidligere i dette kapittelet var konsekvensutredningen om helårlig petroleumsaktivitet (ULB) sentral i fasen før den første forvaltningsplanen ble vedtatt (se side 350). ULB berørte likevel *ikke* muligheten for økosystemeffekter fra produsert vann. Årsaken var at mandatet for konsekvensutredningen slo fast at *fysisk* nullutslipp av produsert vann skulle være et premiss for petroleumsaktivitet i forvaltningsplanområdet: "Det skal legges til grunn et teknologiregime som er forankret i null utslipp til sjø"(OED 2002b:4). I en fotnote ble nullutslipp også definert: "Dette defineres i dette dokumentet som null utslipp av produsert vann, samt borekaks og –slam fra boring, ved normal drift" (ibid.:note1).

Denne definisjonen hadde en rekke konsekvenser for både den faglige og politiske prosessen utover 2000-tallet. For det første ble det lagt opp til en strengere definisjon av nullutslipp av produsert vann i forvaltningsplanområdet enn på resten av norsk sokkel. På resten av norsk sokkel var definisjonen på nullutslipp fremdeles at *antatt skadelige* stoffer ikke skulle bli sluppet ut fra normal drift. I Lofoten og Barentshavet la man nå opp til et krav om *null fysiske utslipp*. Når Regjeringen besluttet å åpne for en begrenset petroleumsaktivitet i forvaltningsplanområdet i 2003 ble fysisk nullutslipp definert som en nødvendig føre-var tilnærming siden det var usikkerhet knyttet til de mulige økologiske effektene av et slikt utslipp i lys av nyere laboratoriestudier fra Havforskningsinstituttet (St.meld. nr. 38 (2003-2004):88). Det ble dermed innført særskilte regler for utslipp av produsert vann på den nordlige delen av norsk sokkel. En slik differensiering mellom nordlige og sørlige områder kjenner vi igjen fra debattene om åpningen av havområdene nord for 62.breddegrad på 1970-tallet. Som den gang var forskjellbehandlingen forankret i at havområdene i nord ble definert som særlig sårbare.

For det andre ga mandatet for ULB-utredningen en retning på *hvordan man vurderte problemet* med produsert vann i Lofoten og Barentshavet. *Miljøkonsekvensene* av produsert vann ble eksplisitt definert som et tema som *ikke* skulle berøres. I stedet spesifiserte mandatet til ULB at det var de *tekniske og økonomiske forutsetningene* for et reguleringsregime med null fysiske utslipp i utredningsområdet som måtte vurderes. Her het det at vurderingen skulle ta utgangspunkt i "den kontinuerlige teknologiutvikling som drives for å øke sikkerhetsnivå og redusere miljøskade. Arbeidet blir derfor å undersøke om dette [fysisk nullutslipp] er mulig teknisk og operasjonelt" (OED 2002b:4).

Mandatet bidro dermed til å redefinere problemet. I perioden før moratoriet hadde debatten handlet om hvor store økosystemeffekter regulære utslipp kunne få og hvorvidt man burde åpne opp Lofoten og Barentshavet for slik aktivitet. Nå ble spørsmålet om fysisk nullutslipp lot seg løse teknisk og kostnadmessig. De relevante ekspertene var derfor i første omgang ingeniører og økonomer, ikke økotoksikologer og marinbiologer. ULB-rapporten fra 2003 slo for øvrig fast at fysisk nullutslipp lot seg gjennomføre (OED 2003).⁴⁸⁵ Mandatet for ULB bidro dermed også til en midlertid "løsning" på problemet. Denne løsningen var basert på en meget streng regulering ved at ethvert fysisk utslipp skulle unngås. Slike utslipp var i 2001 og 2002 definert som uakseptable politisk sett, og det syntes lite trolig at man ville få gjennomslag for petroleumsaktivitet før dette problemet var "løst" på en eller annen måte. Ved å innføre et krav om fysisk nullutslipp "fjernet" man således et argument mot petroleumsaktivitet i området. Kravet om fysisk nullutslipp bidro dermed til at det var mulig å åpne opp igjen for petroleumsaktivitet i området i desember 2003. I den forstand bidro mandatet vesentlig til en umiddelbar kontroll over problemet.

Disse hendelsene må forstås i lys av at det kun var leteaktivitet i området på dette tidspunktet. Fordi det ikke var noen felt i regulær produksjon handlet kravet om fysisk nullutslipp primært om hvilke miljøkrav som skulle stilles til eventuell *fremtidig* petroleumsproduksjon i området. Selv om kravet om fysisk nullutslipp var omdiskutert hadde det ingen umiddelbare økonomiske konsekvenser for eksisterende faste innretninger, men det gjorde eventuell leteboring i området vanskeligere og dyrere å gjennomføre. Dersom det ble opprettholdt når regulær produksjon eventuelt kom i gang ville det få større konsekvenser. Berge (2005) har vist at initiativet til fysisk nullutslipp kom fra OED, som "klarerte" det med OLF våren 2002 (Se intervjuer i Berge 2005:60). Daværende styreleder i OLF (Finn Roar Aamodt) formulerte aksepten for dette kravet på følgende måte under et seminar i regi av SFT våren 2003: Slike strenge krav ble godtatt av industrien "[f]or å unngå en diskusjon om hvor langt man skal gå for å være føre var i de mest miljøfølsomme områdene" og fordi en "slik strategi" ble ansett for å "legge grunnlag for helårlig virksomhet uten spesielle vernetiltak også i de mest miljøfølsomme områdene"(Aamodt 2003). Fysisk nullutslipp kan altså forstås som en bevisst strategi fra "oljesiden" for å sikre mulighet for å få lov til å lete etter petroleumsressurser før en forvaltningsplan var vedtatt.

Siden fysisk nullutslipp nå var Regjeringens politikk for forvaltningsplanområdet ble heller ikke produsert vann et tema i arbeidet med forvaltningsplanen.⁴⁸⁶ Redefinisjonen av problemet bidro dermed til en *frakobling* mellom forvaltningsprosessen og spørsmålet om slike utslipp hadde økosystemeffekter. Selv om produsert vann ikke ble et tema i arbeidet med forvaltningsplanen har det blitt forsket en god del på de økologiske konsekvensene av slike utslipp i perioden. Utover 2000-tallet

⁴⁸⁵ Basert på en grunnlagsrapport laget av Oljedirektoratet slo ULB fast at det var mulig å oppnå fysisk nullutslipp med "95% regularitet". For noen brønner kan det være mulig å unngå at vann kommer opp med strømmen av petroleum, men som hovedregel må imidlertid det produserte vannet separeres på plattformen og så reinjiseres i grunnen. Det betyr også at det kan være perioder hvor det av ulike årsaker ikke kan være mulig med reinjeksjon (vedlikehold, defekte pumper, etc.) (OED 2003:38-39). I tillegg betyr det at man ofte må borre egne injeksjonsbrønner, dette kan gi kostnader i 100-millioners klassen. Reinjeksjon kan også kreve egne pumper, som kan være energikrevende i drift og dermed øke klimagassutslipp fra gasskraftverkene på plattformene. Slike forhold ble diskutert, men i forhold til mandatet ga utredningene en prinsipiell avklaring på at var mulig å innføre krav om fysisk nullutslipp.

⁴⁸⁶ Kravet om fysisk nullutslipp blir omtalte i enkelte rapporter fra prosessen, og blant annet lagt inn som en forutsetning i analysene som lå til grunn for revidering av forvaltningsplanen i 2010 (Faglig Forum 2010:41)

var mye av denne forskningen finansiert av et forskningsprogram under NFR kalt "Langtidsvirkninger av utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten" med det velklingende akronymet "PROOF". PROOF var finansiert i et samarbeid mellom OLF, OED og MD.⁴⁸⁷ Notatet som definerte rammene for dette forskningsprogrammet er fra juni 2001, altså fra før moratoriet, men rundt et halvår etter at HI varslet om mulige effekter på torskens reproduksjonsevne (NFR 2001).⁴⁸⁸ Opprettelsen av PROOF må altså forstås som uavhengig av at det ble satt i gang et arbeid med forvaltningsplaner. At det fantes et slikt forskningsprogram som denne oppgaven kunne delegeres til var imidlertid ingen tilfeldighet.

PROOF programmets opprinnelse kan knyttes til et allerede veletablert og tett samarbeid om produsert vann mellom petroleumsnæringen, olje- og forurensningsmyndighetene. Allerede fra tidlig på 1990-tallet var utslipp av produsert vann en velkjent problemstilling for forurensningsmyndighetene, og nye politiske målsettinger ble innført i 1996-1997 (del 7.3.3 på side 311). I 1998 ble det opprettet et nullutslippsprosjekt hvor industrien samarbeidet med myndighetene om å redusere slike utslipp, dette ble videreført på 2000-tallet. Den såkalte "Nullutslippsgruppen" var "en rådgivende samarbeidsgruppe" mellom Statens forurensningstilsyn (SFT), Oljedirektoratet (OD) og Oljeindustriens Landsforening (OLF). Havforskningsinstituttet var også med i deler av arbeidet (SFT et al. 2003:3).

Som en respons på økt oppmerksomhet rundt de potensielle problemene ved produsert vann hadde en rekke oljeselskap og forskningsinstitutter fra 1997 samarbeidet om å utvikle "et miljørisikoverktøy for å kvantifisere og prediktere miljøeffekter av utslipp av produsert vann offshore" (Skadsheim et al. 2002:14). Prosjektet ble satt i gang for å kunne dokumentere hvordan utslippene av produsert vann (på de eksisterende feltene) utviklet seg, slik at næringen og myndighetene kunne vurdere utslippene i forhold til målsetningen om null (antatt) skadelige utslipp innen 2005 (ibid.). I praksis hadde man kommet ganske lang med en slik tilnærming tidlig på 2000-tallet, og fra 2003 var det blitt laget en standardisert analysemetode som inngikk i den anbefalte industristandarden til OLF (Norsk Olje og Gass 2003). Denne standarden var basert på et arbeid som særlig hadde rettet seg mot å lage bedre beregnings- og simuleringsmodeller for å kunne *estimere* om miljøskade var sannsynlig. I korthet gikk dette ut på at man beregnet om utslippene var over eller under det man kunne anta var miljøskadelig nivå. Dette var altså ikke forskning på mulige miljøskader fra produsert vann. På grunnlag av tidligere forskning på når (ved hvilke konsentrasjoner) stoffene i produsert vann ble skadelig, gikk prosjektet ut på å lage et nytt modelleringsverktøy. Tilnærmingen innebar at det ikke var det totale volumet fra ett enkelt utslippspunkt alene som ble indikator på miljøskade, men den beregnede konsentrasjonen av antatt skadelige stoffer i et større havområde. Dette var igjen påvirket av en rekke forhold, eksempelvis hvor mange utslippspunkter som var i havområdet, hvor og når det var utslipp, den kjemiske sammensetningen av hva som ble sluppet ut og karakteristiske trekk ved havstrømmene i dette området. Slike forhold ble simulert i en ny simuleringsmodell, kalt DREAM (For en beskrivelse av metodeutviklingen se Smit et al. 2011). Verktøyet som ble utviklet gikk ut på at de totale utslippene av produsert vann fra en plattform kunne vektet med en faktor som indikerte det relative bidraget til den totale miljøbelastningen, en såkalt Environmental Impact Factor (EIF). EIF var således et estimat for relativt bidrag til risikoen for miljøskade. Det arbeidet som industrien gjorde på dette området i overgangen til 2000-tallet, ble også referert i Nullutslippsrapporten fra 2003:

⁴⁸⁷ Navnet PROOF kan kanskje forstås i lys av at det på dette tidspunktet også fantes et annet mer generelt NFR program som var rettet mot andre forurensningskilder, det hadde et lignende akronym: "PROFO – Forurensninger; kilder, spredning, effekter og tiltak" (NFR 2006). PROOF programmet pågår fremdeles, men har siden 2006 vært organisert som forskningstemaet PROOFNY under programmet "Havet og kysten". PROOFNY er fremdeles finansiert av OLF, OED og MD, med et årlig budsjett på 20 millioner, hvorav 12 millioner er finansiert av OLF (NFR 2005)

⁴⁸⁸ Arbeidsgruppen som utviklet rammene for forskningsprogrammet bestod av: Frode Fonnum (FFI; leder), Ketil Hylland (NIVA; sekretær), Inger Helene Madland (Oljedirektoratet/Olje- og Energidepartementet), Gjermund Langedal (Fiskeridirektoratet/Fiskeridepartementet), Erik E. Syvertsen (SFT/Miljøverndepartementet), Jarle Klungsoyr (HI), Tore Aunaas (SINTEF), Odd Ketil Andersen (RF-Akvamiljø), Ståle Johnsen (OLF) og Tom Skyrud (NFR) (NFR 2001:8).

En av forutsetningene for en risikobasert tilnærming er at miljørisikoen vurderes grundig ved hjelp av egnet modellverktøy. [...] For produsert vann vil miljønyttene ved et tiltak gjenspeiles av den miljørisikoreduksjonen tiltaket gir i form av redusert Environmental Impact Factor (EIF). [...] Den risikobaserte tilnærmingen medfører at det blir stor variasjon i valg av hensiktsmessige løsninger fra felt til felt. [...] Selskap som opererer flere felt [skal] kunne foreta en prioritering av de mest kostnadskrevene tiltakene på tvers av feltene og velge de tiltakene som gir høyest kostnads-effektivitet. (SFT et al. 2003:19)

Nullutslippsrapporten stilte i forlengelsen av dette "krav" til at Oljeselskapene nå ikke bare skulle rapportere inn hvor mange tonn som ble sluppet ut, men at man også brukte EIF/DREAM metoden for å estimere hvilke tiltak som var nødvendig og som var mest effektive. Noe av bakgrunnen for dette kravet var også at man fikk et redskap for å dokumentere når nullutslippskravet som var gjeldende på resten av norsk sokkel var oppnådd. Her var det jo innført et krav om nullutslipp av *antatt* miljøskadelige stoffer, og ikke et krav om *fysisk* nullutslipp som i Barentshavet og Lofoten. Inntrykket er altså at næringen selv utviklet et nytt redskap for å kalkulere miljøkonsekvensene, og at denne tilnærmingen ganske raskt ble etablert som en standard som ble tatt inn i myndighetenes regulering av slike utslipp.

Det er et vesentlig poeng i denne sammenheng at denne tilnærmingmåten for å beregne og dokumentere mulige effekter av produsert vann ikke var basert på ny forskning om det produserte vannets økotoxikologiske effekter (Norsk Olje og Gass 2003; Smit et al. 2011). Hovedprinsippet var at man systematiserte grenseverdiene (i konsentrasjon) for antatt dødelig effekt og antatt nulleffekt og bygde opp simuleringsmodeller med slik kunnskap som utgangspunkt. Det er altså mange likhetstrekk mellom denne utviklingen og videreutviklingen av simuleringsmodellene for beregningen av akutte oljeutslipp. I begge tilfeller ble det gjort forsøkt på å integrere de mulige økosystemeffektene bedre i eksisterende vurderinger. I begge tilfeller dreide mye av arbeidet seg om å lage modeller som bedre kunne estimere eller ta hensyn til slike effekter. Arbeidet ser derfor ut til å være forankret i den veletablerte tilnærmingmåten som tilsa at den relevante kunnskapen kunne brukes til å styre risiko, den burde derfor kunne gi predikative utsagn som entydig kunne måles opp mot forhåndsdefinerte akseptkriterier. Selv om problemstillingene også ble utforsket med andre metoder og tilnærmingmåter, så ser videreutviklingen av simuleringsmodellene ut til å være det som blir vektlagt i mange sammenhenger, for eksempel i oppfølgingen fra SFT.

Tilnærmingen ble også viktig i PROOF programmet som jeg introduserte ovenfor. Rammenotatet for PROOF fra 2001 viste innledningsvis til målsettingen om en økosystembasert tilnærming i havforvaltningen. Her het det at programmet ble etablert fordi det var behov for "økt kunnskap" slik at den "samlede påvirkningen av havmiljøet ikke [...] føre[r] til endringer i det biologiske mangfoldet eller av marine økosystem" (NFR 2001:3). Etter å ha beskrevet det etablerte systemet for konsekvensutredninger blir det under underoverskriften "brukerbehov" slått fast at de "involverte departementer og industrien er enige om at det er et behov for kunnskap om langtidsvirkninger av offshorevirksomhetens utslipp til sjø"(NFR 2001:13). Hele målsettingen med programmet var å løse dette problemet og å etablere en situasjon hvor denne faren var kontrollerbar: "Ønsket situasjon når det gjelder miljøeffekter av alle utslipp til sjø er å ha miljørisikobaserte beslutningsverktøy som er basert på reelle kunnskaper om langtidseffekter for relevante arter og økosystemer" (ibid.:18).

Begrepet "miljørisikobaserte beslutningsverktøy" blir ikke definert, men notatet vektlegger at modeller som kan simulere og estimere effekten fra utslipp fra normal drift bør videreutvikles og "valideres".⁴⁸⁹ "Modellering av miljørisiko" (ibid.:23) er med som et eget undertema og blir nevnt som en aktuell tilnærming i de fleste andre temaene man ønsket å prioritere. Notatet siterer dessuten sentrale publikasjoner fra utviklingen av EIF/DREAM metoden. Dette handler dels om å få bedre målinger av økosystemeffektene av det produserte vannet som hadde skapt nok usikkerhet til at moratoriet i 2001

⁴⁸⁹ Begrepet " miljørisikobaserte beslutningsverktøy" brukes på side 13,15,20 og 28 (NFR 2001).

og de påfølgende prosessene ble satt i gang. Det som er særlig interessant i denne sammenheng er at dreiningen mot en økosystembasert forståelse eksplisitt ble koblet til utvikling av bedre *simuleringsmodeller* for å kunne estimere effekter på økosystemet.⁴⁹⁰ På samme måte som i utviklingen av modellene for akutte oljeutslipp ble ikke de forenklingene som kreves for å gjøre simuleringer av økosystemeffekter behandlet som en (uoverkommelig) hindring mot at denne tilnærmingen hadde relevans for en mer økosystembasert forvaltning. Tvert imot var ønsket om å kunne styre risikoen vesentlig for at kunnskap som kunne gi sikrere prediksjoner ble vurdert som viktig.

Fordi produsert vann ikke ble sentralt i arbeidet med forvaltningsplanen var det ikke et tema som jeg tok opp i intervjuene, men tre av dem jeg intervjuet tok på eget initiativ opp temaet. Disse tre påpekte alle at de mente det var et stort problem at man manglet forståelse for mulige ikke-dødelige økosystemeffekter. Hovedpoenget var da at tilnæringsmåten for å beregne effektene tok utgangspunkt i hvilke konsentrasjoner som var dødelige, og hvilke som ikke ga observerbare effekter. Det informantene la vekt på var at ikke-dødelige og ikke-observerbare effekter likevel kunne ha betydelige konsekvenser. En av dem uttrykte det slik: "det er den mistanken man kanskje har i Nordsjøen. Den samlede påvirkning av fremmedstoffer i vannet der, kan ha effekter på hvilke fiskeslag som trives, og hvilke som ikke gjør det" (7 HI).⁴⁹¹

Siden dette temaet ikke ble behandlet i forvaltningsplanprosessen finnes det ikke enkeltstående dokumenter som oppsummerer kunnskapsutviklingen og som rapporterer hvordan arbeidet på dette området utviklet seg. Grunnlaget for å følge den videre utviklingen i denne spesifisetsprosessen er andre faglige oppsummeringer og særlig rapportene til SFT. SFT fulgte utviklingen av null antatt skadelige stoffer fra de eksisterende plattformene og etaten fungerte som en kontrollinstans som utslippstall ble rapportert til. På bakgrunn av utviklingen vurderte SFT hvilke tiltak som burde settes i gang for å redusere utslippene på det enkelte felt (KLIF 2010; SFT 2005, 2008b; SFT et al. 2003).

Rundt 2001 uttrykte SFT alvorlig bekymring for de langsiktige konsekvensene på bestandsnivå. Bakgrunnen var ikke minst laboratoriestudier ved HI som hadde vist en mulig effekt på reproduksjonsevnen til torsk, samt tilsvarende publiserte studier fra andre. I den videre utviklingen var det derimot koblingen av EIF/DREAM simuleringer og bedre overvåkningsdata som ser ut til å ha blitt særlig viktig. I tillegg til økt overvåkning av mengden og innholdet i produsert vann hadde SFT fra 1999 også stilt krav om vannsøyleovervåkning. (SFT 1999b) Dette systemet var etter hvert blitt bygd ut og man overvåket nå tilstanden til villfisk i norske havområder og gjennomførte såkalt effektovervåkning med fisk og blåskjell i bur rundt installasjonen (SFT 2008b:18). I stedet for å måle effekten av enkelte stoffer fra det produserte vannet i et laboratorium, var dette altså data fra alle utslippssteder basert på overvåkning og måling av mulige miljøeffekter in situ.

Slike overvåkningsdata ble viktige for hvordan SFT etter hvert vurderte effekten av produsert vann. I rapporten fra 2008 diskuteres både resultatene fra denne overvåkingen og fra pågående forskning, blant annet fra det tidligere omtalte PROOF-programmet. SFT anbefalte at det *ikke* ble innført et generelt krav om fysisk nullutslipp av produsert vann, men at man istedenfor innførte "transparente samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvurderinger" (SFT 2008b:45). En rekke faktorer lå til grunn for denne anbefalingen. For det første hadde ikke overvåkingen av havområdene dokumentert

⁴⁹⁰ I løpet av det siste tiåret har PROOF og PROOFNY programmet finansiert nesten 70 forskningsprosjektet. Jeg har ikke analysert hvilke tema og hovedproblemstillinger som er tatt opp i disse. Ut i fra prosjekttitlene synes det rimelig å anta at det har vært en rekke prosjekter som spesifikt har bidratt til denne modellutviklingen (Oljedirektoratet 2012). En artikkel fra 2013, hvor forfatterne hadde fått støtte fra PROOFNY, konkluderte slik: "at the moment there seems to be no options other than risk related modelling for assessing potentially significant effects of produced water discharges at the population and ecosystem levels. Published literature has not yet been able to validate with confidence or empirically verify that the effects of the discharges are only local " (Bakke et al. 2013:164). Forfatterne foreslo derfor en endring i forskningsfokus for å få bedre forståelse for temaet.

⁴⁹¹ De tre som tok opp problemstillingen var 3 HI; 7 HI og 11 UoH.

vesentlige miljøeffekter. Hovedkonklusjonen var tvert imot at det var "lite som tyder på effekter av betydning av utslippene av produsert vann" (SFT 2008b:19). Samtidig ble det understreket at denne vurderingen var befestet med betydelig usikkerhet. Blant annet var det "observert biologiske responser" i fisk og skalldyr nærmest utslippskildene, men disse effektene avtok etter hvert som man kom lengre unna plattformen. Dessuten var det ikke "påvist noen helseeffekter på disse organismene og derfor vanskelig å konkludere med at denne eksponeringen har betydning for enkeltindivider eller bestander"(SFT 2008b:19). SFT var forsiktig med å trekke en entydig konklusjon men mente at det var "lite som tyder på effekter av betydning av utslippene av produsert vann" (ibid.). Med andre ord var problemet at selv om man kunne måle at olje i vannsøylen påvirket fisk og skalldyr like ved plattformene, så var det vanskelig å vurdere økosystemkonsekvensene eller andre miljøkonsekvenser.

Vurderingen hvilte også på de tiltakene petroleumsnæringen hadde gjort for å redusere utslippene.

Det er gjort betydelige utslippsreducerende tiltak i forbindelse med nullutslippsarbeidet hittil. For ytterligere å redusere utslippene i et større omfang fra de feltene som bidrar mest vil injeksjon eller vannavstengningstiltak være nødvendig. Totalkostnadene for å innføre krav om injeksjon for hele sokkelen er veldig høye. Våre anslag knyttet til injeksjon og reinjeksjon av produsert vann er om lag 46 milliarder NOK. [...]Det er vanskelig å påvise effekter av det produserte vannet selv rundt de største kildene. Det er derfor også vanskelig å vurdere nytteeffekten av å bruke så store ressurser på å injisere vannet selv fra disse feltene. (SFT 2008b:32)

EIF/DREAM metoden som var utviklet av petroleumsindustrien spilte også en vesentlig rolle i den nye vurderingen. Metoden ga grunnlag for å hevde at det var dokumentert vesentlig nedgang i (estimert) miljørisiko, og det var mulig å lage beregninger av nytte og økonomisk kostnad av å redusere EIF ytterligere. Disse analysene viste at "marginalkostnaden per redusert EIF utover 90 % reduksjon" i utslipp av produsert vann var "svært høy"(SFT 2008b:30). SFT tolket dette som "at feltene allerede har tilpasset seg kostnadseffektivt, og at et krav om reinjeksjon eller injeksjon medfører svært høye kostnader og liten miljøgevinst" (ibid.).

Det ble også lagt vekt på at tiltak for å redusere utslipp av produsert vann kunne gi betydelig økt energiforbruk på sokkelen. Fordi elektrisiteten på plattformene kommer fra gasskraftverk, ville pålegg om energikrevende reinjeksjon på hele sokkelen føre til betydelig økte utslipp av klimagasser. Når det verken var blitt målt eller estimert økosystemeffekter fra produsert vann anså man det derfor som problematisk å kreve at man skulle iverksette kostbare tiltak som også ville gi økte utslipp til atmosfæren (KLIF 2010:7; SFT 2008b). Samlet var derfor vurderingen at man skulle fortsette å arbeide for lavest mulig utslipp av produsert vann, men tiltakene som ble valgt måtte baseres på analyser av kostnad og nytte, ikke et generelt krav om fysisk nullutslipp slik som på sokkelen i Barentshavet og Lofoten.

Denne utviklingen har en interessant parallell til hvordan vurderingen av klimagasser endret seg på 1990-tallet. Argumentet mitt i kapittel 7 var at etableringen av *indirekte* mål på økosystemkonsekvenser fra klimagasser var viktig, både fordi tilnæringsmåten gjorde det mulig å få et entydig mål på økosystemeffekten og fordi målemetodene (klimagassutslipp fra produksjon og aktivitet) knyttet disse til "økonomien". Denne sammenkoblingen av økologi og økonomi gjorde det mulig å argumentere for at den kostnadseffektive klimapolitikken også ga en forsvarlig økosystembelastning. EIF metodologien muliggjorde en lignende kobling mellom miljø og økonomi. EIF ga et indirekte mål på miljøeffekt, EIF kunne også brukes for å lage nøyaktige kalkulasjoner av totalt estimert miljøeffekten av ulike tiltak, uttrykt i et enkelttall. Dette gjorde det prinsipielt sett mulig å vurdere ulike tiltak ut i fra sin kostnad og nytte.

Selv om rapportene fra SFT hele tiden har påpekt problemer og usikkerheter knyttet til både EIF tilnærmingen (miljøeffektene kunne være større enn det metoden estimerte) og beregningen av kostnader som petroleumselskapene hadde utført, ble metoden likevel viktig i de vurderingene som ble gjort (KLIF 2010; SFT 2008b). *Premisset* for dette var at det ikke var *påvist* skader fra slike utslipp. Nettopp fordi vannsøyleovervåkingen ikke hadde påviste skader som kunne gi økosystemeffekter ble det vurdert som riktig å vurdere nytten av ytterligere tiltak. Dette er således et godt eksempel på at økosystemovervåking, som ikke viser uakseptable konsekvenser, åpner for at

vurderingene kan orienteres mot å oppnå en *tilstrekkelig* miljøtilstand, ikke å hindre ethvert utslipp. Innenfor rammen av hva økosystemet kan tåle åpner dette for en kost-nytte vurdering av hvor store utslipp av produsert vann som burde tillates. Reguleringen handlet ikke om hvordan utslippene av produsert vann kunne reduseres mest mulig, men heller om å regulere utslippene slik at man unngikk uakseptable effekter på marine økosystemer.

I nullutslippsrapporten fra 2008 fremkommer det at MD og OED eksplisitt hadde bedt SFT og Oljedirektoratet om å vurdere om de særlig strenge bestemmelsene som var blitt innført i Barentshavet også burde gjøres gjeldende for andre områder (SFT 2008b:2). Når SFT ikke anbefalte dette fikk det etter hvert implikasjoner for reguleringen av petroleumsaktivitet i Barentshavet og Lofoten. Ved revisjon av forvaltningsplanen i 2010 ble de fleste strenge reguleringene fra 2003 og 2006 beholdt. Planen inneholdt en oppmykning av reguleringen på særlig to punkter. Det ble tillatt å lete etter olje nærmere land (grensen ble flyttet fra 50 til 35 km) og kravet om *fysisk* nullutslipp av produsert vann i forvaltningsplanområdet ble fjernet. I stedet ble utslippsbegrensningene ellers på norsk sokkel også innført i forvaltningsplanområdet (Meld. St. 10 (2010-2011):131-132). I Stortingsmeldingen ble kunnskapsstatus for produsert vann diskutert under overskriften "Vurdering av petroleumsvirksomhetens påvirkning på miljøet":

Basert på dagens kunnskap fra overvåking er det heller ikke påvist langsiktige konsekvenser på bestandsnivå. Det forskes imidlertid videre på mulige langtidseffekter av eksponering av lave konsentrasjoner av miljøfarlige stoffer i produsert vann. [...]Det ble i 2008 vurdert om det var behov for nye krav til utslipp til sjø i Nordsjøen og Norskehavet. Rapporten fra Statens forurensingstilsyn [...] konkluderte med at det ikke bør innføres generelle krav til null utslipp av produsert vann og borekaks og borevæske på norsk sokkel. (Meld. St. 10 (2010-2011):67)

En annen del av meldingen, som omhandlet de samlede virkningene menneskelig aktivitet kunne ha på økosystemet understreket at "fisk utsatt for lave nivåer av oljekomponenter i produsert vann over lengre tid [kan] utvikle skader på arvemateriale, modnes senere og få redusert vekst. Det er usikkert i hvor stor grad nivåene som kan registreres i naturen kan produsere langtidseffekter." (ibid.:115). Virkningene ble altså fremdeles vurdert som usikre og muligheten for økosystemkonsekvenser ble ikke utelukket.

I stortingsdebatten var det kun KrF som var kritiske til denne reguleringsendringen. SV og SP satt i regjeringsposisjon sammen med Arbeiderpartiet. Miljøvernministeren, Erik Solheim fra SV utalte i debatten at denne endringen var "en del av det nasjonale kompromisset som er inngått" (S.tid.2010/11:4819). Kompromisset var at de omstridte blokkene utenfor Lofoten og Vesterålen ikke skulle konsekvensutredes, samtidig som reguleringene av næringene på enkelte punkter ble myket opp. Reguleringsendringen var altså tydelig forankret i et politisk kompromiss mellom Regjeringspartiene, hvor særlig SV sannsynligvis ville vært kritisk dersom de ikke satt i regjering. Men Solheim tilføyde at disse endringene ikke var uten faglig grunnlag: "Vi har hatt et føre-var prinsipp når det gjelder utslipp i Barentshavet, men det er også kommet inn mye ny kunnskap som har gjort at vi har ment at det er mulig å ha det samme regelverket i alle disse havområdene (ibid.).⁴⁹²

Kritikken fra KrF gikk særlig på at reguleringsendringen var uten faglig grunnlag. I stortingsdebatten etterspurte KrF hvor den "miljøfaglige kartleggingen med stor presisjon" var blitt av (S.tid.2010/11:4814). Som drøftet ovenfor var ikke reguleringsendringen begrunnet med presise målinger av effekten av produsert vann, begrunnelsen var at overvåkingen av miljøtilstanden ikke hadde avdekket effekter som kunne true økosystemet som sådan. Det sentrale poenget var at det basert "på dagens kunnskap fra overvåking" ikke hadde blitt "påvist langsiktige konsekvenser på bestandsnivå" slik stortingsmeldingen uttrykte det (Meld. St. 10 (2010-2011):67).

⁴⁹² En tilsvarende formulering ble brukt av en annen SV representant som i direkte svar til replikken fra KrF representanten som er sitert i hovedteksten (S.tid.2010/11:4814).

I innstillingen til Stortinget om revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten ble det i særmerknader fra Høyre og FrP på den ene siden og KrF på den andre siden, trukket inn sentrale elementer i diskusjonen om slike virkninger som hadde foregått i fagetatene og fagmiljøene (Innst. S. 433 (2010/11):13-14). Med referanse til KLIF, DNV og det eksisterende systemet med overvåkning påpekte H og FrP at "ingen dokumentasjon tilsier at disse driftsutslippene har medført uopprettelige skader på havmiljøet" og at "utslipp av produsert vann har ikke gitt effekter på fisk, heller ikke akkumulering". KrF på sin side viste til at "nye forskningsresultater" ga grunnlag for usikkerhet om muligheten for økosystemeffekter, disse var dessuten "publisert i det anerkjente tidsskriftet PLoS ONE" (ibid.:14) KrF siterte en vurdering fra Havforskningsinstituttet om at «den pågående petroleumsvirksomheten har negative effekter på fiskearter i våre økosystemer, og tilsier at vi i den grad det er mulig bør unngå alle former for utslipp av kjemikalier og produsert vann" (ibid.). Heller enn entydig dokumentasjon på økosystemeffekter tolket KrF dette som et grunnlag for fortsatt streng regulering:

Øyvind Håbrekke (KrF): Et av de viktigste grunnlagene er ydmykheten for det ansvaret vi har når vi forvalter havmiljøet, og det ansvaret vi har overfor kommende generasjoner, ikke minst ydmykhet overfor alt det vi ikke har kunnskap om, og kanskje heller aldri kommer til å få kunnskap om når det gjelder de kompliserte sammenhengene i økosystemet i havet. (S.tid.2010/11:4828)

Fremhevingen av de kompliserte økologiske sammenhengene ble også gjort av flere av representantene som støttet en oppmykning av reglene for produsert vann. Eksempelvis fremhevet Oskar Grimstad (FrP) at det var "viktig å anerkjenne at sammenhengene er komplekse, og at det vil vere umogleg å oppnå fullstendig kunnskap om desse store havområda".⁴⁹³ Men disse representantene vektla da også at selv omfattende forskning ikke hadde avdekket skadelige virkninger. Selv om det gjenstod en liten "rest" av usikkerhet ble derfor forvaltningsplanen omtalt som et redskap for å utnytte de tilgjengelige naturressursene på best mulig måte:

Lisbeth Berg Hanssen (Statsråd, AP): Vi må forstå de komplekse økosystemene, slik at vi kan dra nytte av dem – både direkte og indirekte – i all framtid. (S.tid.2010/11:4825)

I stortingsdebatten blir det altså eksplisitt vist til økologiske kompleksitet i en rekke innlegg, men debatten rommet i mindre grad en diskusjon om sammenheng mellom kompleksitet, kunnskapsusikkerhet og politiske målsettinger. Flertallet la bare generelt vekt på at planen la til rette for "en balansert utvikling hvor vi benytter oss av de mulighetene havområdene gir oss for verdiskaping, og samtidig gjør dette innenfor en bærekraftig ramme".⁴⁹⁴ I Stortingsdebatten blir det således bare implisert at reguleringen av produsert vann kunne endres fordi dette problemet nå var under tilstrekkelig kontroll. Etter 2010 er vurderingen av produsert vann blitt gjort noe mer eksplisitt i stortingsmeldinger om både andre forvaltningsplaner og petroleumsnæringen. I disse har den vedvarende usikkerheten om mulige økosystemeffekter fra produsert vann blitt beskrevet, samtidig som meldingene har understreket at dette problemet er under kontroll *fordi* det skjer en omfattende miljøovervåkning og at denne dokumenterer at tilstanden i de marine økosystemene generelt er god.⁴⁹⁵

Hovedinntrykket er således at mens laboratoriestudier var viktig for å utløse en føre-var politikk på dette området i 2001, så ble *overvåkning av miljøtilstanden* og nye modeller for å kalkulere miljøskade avgjørende for å myke opp reguleringen et knapt tiår senere. Siden det ikke var *påvist* miljøskader i de områdene hvor man tillot produsert vann å bli sluppet ut (etter at det var rensert, og i så lite omfang som mulig) så var det liten grunn til å opprettholde denne særskilt strenge regulering for akkurat dette området. De politiske begrunnelsene for å myke opp reguleringen tok slik som utgangspunkt at overvåkingen av økosystemeffekter ga tilstrekkelig kontroll over problemet. Det var etableringen av

⁴⁹³ S.tid.2010/11:4822-23.

⁴⁹⁴ Siri Meling (H), S.tid.2010/11:4810

⁴⁹⁵ Eksempler på dette finnes i Meld. St. 37 (2012/13):102; Meld. St. 28 (2010–2011):114; Meld. St. 36 (2012/13):33.

et system for å overvåke økosystem tilstanden, heller enn å fullt ut å kunne utelukke muligheten for økosystemeffekter, som var avgjørende for legitimiteten til en oppmykning av reguleringen.

Kalkulasjonen av økosystemeffektene av produsert vann kan likevel ikke betraktes som helt stabilisert. I en av de siste stortingsmeldingene som har berørt temaet (om revisjonen av forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak våren 2013) ble temaet omtalt slik:

I Norges forskningsråds oppsummering av 10 års forskning påpekes at selv om det ikke er påvist virkninger på bestandsnivå, så kan ikke virkninger på populasjons- og økosystemnivå utelukkes. Det er ikke mulig å utelukke risikoen for at svake virkninger på enkeltarter kan ha akkumulerende økologiske effekter, selv om sannsynligheten for dette er liten. (Meld. St. 37 2012-2013:102)

Den siste setningen her er særskilt interessant. Spørsmålet er om man mener at det på det *nåværende tidspunkt* ikke er mulig å utelukke slike effekter, eller om dette er *en type spørsmål hvor det er svært vanskelig å redusere kunnskapsutsikkerheten*. I den nevnte rapporten fra NFR⁴⁹⁶ ble akkurat dette diskutert flere steder, blant annet ble det i sammendraget konkludert slik:

Det er fortsatt usikkerhet forbundet med å avklare hvorvidt effekter av utslippene fra petroleumsaktiviteten på individer har virkning på populasjoner og økosystemer, og om virkningene er langsiktige. En utfordring er at man i prinsippet aldri vil kunne fastslå, bare sannsynliggjøre, at langsiktige økologiske effekter ikke vil forekomme. (NFR 2012a:6)

En slik konklusjon er særskilt interessant i lys av den politiske målsettingen om å etablere en økosystembasert forvaltning. De "langsiktige økologiske effektene" er jo nettopp det man ønsker å unngå, slik det er formulert i den politiske hovedmålsettingen om å unngå skader på økosystemene.

På mange måter ligner problemet med å karakterisere økosystemkonsekvensene av produsert vann på problemet med å predikere innvirkning på rekruttering til en fiskebestand ved et oljeutslipp. I begge tilfeller er problemet knyttet til de store naturlige variasjonene i økosystemer. Det vil si, selv om man observerer økt dødelighet i en fiskebestand som man vet er eksponert for produsert vann så er det vanskelig å knytte variasjonen til en bestemt effekt. Systemet er alltid i konstant fluks, så det er vanskelig å identifisere enkelteffekt på bestandsnivå. I NFR rapporten om produsert vann ble dette problemet utdypet slik:

Videre studier på individeffekter vil neppe gi kunnskap til å forutsi effekter på høyere nivå med tilstrekkelig pålitelighet, siden konsekvenser for bestander og samfunn sannsynligvis i langt større grad styres av sesong, populasjoners forekomst i tid og rom og storskala oseanografiske faktorer, enn av helsetilstand hos de individene som blir eksponert. Betydningen av disse faktorene er bare i liten grad kjent og studert, men søkes belyst i en modellbasert tilnærming under PROOFNY (Hjermann et al. 2007, upublisert; Hjermann & Ravagnan in prep.). Likevel, selv om betydningen av storskala-faktorer blir bedre kjent, vil muligheten til å forutsi konsekvenser av et utslipp være betinget [av] at faktorene også varierer i tid og rom på en forutsigbar måte. (NFR 2012a:24)

Analysen av de politiske debattene og stortingsmeldingene om temaet har illustrert hvordan en tilstrekkelig grad av kontroll forutsettes, selv om man anerkjenner at økosystemet er komplekst. Inntrykket er altså at det i denne saken, som i så mange tidligere saker, blir forutsatt at miljøkonsekvenser kan kontrolleres og at kunnskapsformer og kalkulasjoner som relativt entydig evner å fremstille fremtidige økosystemkonsekvenser som et binært trygt/farlig har høy beslutningsrelevans.

⁴⁹⁶ Rapporten fra NFR var blitt utarbeidet av forskere ved Norsk institutt for vannforskning (Torgeir Bakke) HI, (Jarle Klungsoyr) og forskningsinstituttet IRIS (Steinar Sanni). De samme forskerne publiserte året etter en fagfelleurdert artikkel med det samme hovedtemaet (Bakke et al. 2013)

Også om produsert vann har det vært en offentlig debatt om rollen til ulike forskningsinstitutt og tolkningen av forskningsresultater. Teknisk ukeblad publiserte blant annet en leder med tittelen "Politisert havforskning" (Haugstad 2011), hvor HI ble anklaget for selektiv bruk av data. Bakgrunnen var blant annet skarp kritikk formulert av OLF (Norsk Olje og Gass 2011). Dette fikk administrerende direktør og forskningsdirektøren ved HI til å skrive et tilsvarende svar i Teknisk ukeblad hvor de understreket at instituttet i sin "vitenskapelige produksjon" la "stor vekt på å følge naturvitenskapens etablerte standarder for kvalitet og integritet." De viste til prosedyren for fagfelleevaluering og at artikkelen også hadde fått omtale i "i naturvitenskapens mest prestisjefylte tidsskrift, Nature" (Nepstad og Misund 2011).

I kjølvannet av at NFR (2012a) publiserte rapporten som oppsummerte 10 år med forskning på langtidsvirkninger av utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten fortsatte den offentlige debatten om hva denne forskningen "egentlig" viste om skadevirkningene fra produsert vann. Aktører fra oljenæringen brukte rapporten for å hevde at produsert vann var *dokumentert* som lite skadelig, mens forskningsinstitutter og miljøorganisasjoner argumenterte for at virkningene kunne være store, at kunnskapen var usikker og at reguleringen fortsatt burde være basert på føre-var prinsippet. For eksempel trykket en rekke norske aviser i september 2012 et likelydende leserinnlegg fra Generalsekretæren i naturvernorganisasjonen WWF (Nina Jensen) og en avdelingsleder i Fiskebåtredernes Forbund (Harald Østensjø). Innlegget hadde tittelen "Rødgrønn aggressiv oljepolitikk truer norsk fiske" og viste direkte til NFR rapporten: "Ifølge PROOFNY, et forskningsprogram om langtidseffekter av utslipp fra petroleumaktivitet, kan oljeholdig vann som slippes ut påvirke arvematerialet hos fisk og muslinger. Dette kan igjen innebære endret kjønnsmodning og reproduksjonsevne."⁴⁹⁷ Utspillet førte til en replikkveksling i Aftenposten med Tore Killingland i OLF. Killingland mente at WWF "synset", mens Jensen hevdet at de her tok utgangspunkt i en "dokumentert effekt".⁴⁹⁸

OLF hadde for øvrig sendt ut en egen pressemelding om NFR rapporten. Her baserte OLF seg på en oppsummering av rapporten utarbeidet av en referansegruppe hvor det het at "PROOFNY har konkludert med at eksponeringen for alkylfenoler fra produsert vann på norsk sokkel er for lav til å forårsake reproduksjonseffekter av betydning på fiskebestandene"(Norsk Olje og Gass 2012). Sammenlignet med sitatene fra rapporten som jeg ga over må dette kunne sies å være en grov forenkling. Hovedkonklusjonen var heller at størrelsen på slike effekter var ukjente, og at dette dels handlet om at disse var vanskelig å få sikker kunnskap om og dels om at forskningsprioriteringene i programmet i mindre grad hadde konsentrert seg om å begrense slike effekter og mer om å lage bedre modeller for å simulere virkningene (jf. NFR 2012a:6,24).

Denne typen kontroverser om hva forskningen egentlig viser er et veldokumentert fenomen som kjennetegner mange vitenskapsbaserte kontroverser (Brante 1993; Nelkin 1975; Sarewitz 2004). Diskusjonen om hvordan forskningsresultater skal tolkes er ofte av vesentlig betydning for hvilke politiske beslutninger som kan legitimeres og Sarewitz påpeker at slike kontroverser ofte er forankret i et overskudd av objektivitet – "excess of objectivity".

[...] the obstacle to achieving any type of shared scientific understanding of what climate change (or any other complex environmental problem) "means," and thus what it may imply for human action, is not a lack of scientific knowledge so much as the contrary—a huge body of knowledge whose components can be legitimately assembled and interpreted in different ways to yield competing views of the "problem" and of how society should respond. Put simply, for a given value-based position in an environmental controversy, it is often possible to compile a supporting set of scientifically legitimated facts. (Sarewitz 2004:389)

⁴⁹⁷ (Nordlys 04.09, side12; Bergens Tidende 05.09, side 24; Harstad Tidende 7.09, side15; Finnmark Dagblad 08.09, side 25; Troms Folkeblad 10.09, side 29; Framtid i Nord 13.09, side 12; Agderposten 17.09, side 15.).

⁴⁹⁸ (Aftenposten Morgen 16.08 side 6; 20.08, side 5, samt 03.09, side 5).

Sitatet antyder en av implikasjonene av at miljøproblemer i større grad blir forstått som økosystemeffekter. Som illustrert i analysene kan en slik forståelse av hvilken form for natur som er verdt å beskytte ofte bidra til at miljøproblemer blir mer komplisert å måle og kontrollere. Av dette følger det at den vitenskapsbaserte kunnskapen om økosystemkonsekvenser *oftere* vil være kjennetegnet av et overskudd av objektivitet enn det som er tilfellet ved en enklere forståelse av hvilken form for natur det er verdt å beskytte. Dette kan forstås som et av mange elementer som forklarer hvorfor den økosystembaserte tilnærmingen i flere tilfeller førte til økt konflikt om hvordan problemet burde analyseres (metoder, måleteknikker, parametrisering av simuleringsmodeller) og hvordan forskningsresultatene skulle fortolkes.

9.5 Hvordan spesifiserte prosessene påvirket muligheten for en ekspansiv petroleumpolitikk – åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013

Barentshavet Sørøst ble åpnet opp av Stortinget i 2013. Til grunn for vedtaket lå den første konsekvensutredningen etter Petroleumsloven som var gjennomført siden 1994. Prosessen bak beslutningen kan belyse hvilken betydning spesifiserte prosessene analysert i del 9 så langt har fått for petroleumpolitikken miljødimensjon. Arbeidet med å etablere en økosystembasert havforvaltning har ikke formelt sett en direkte betydning for regulering av petroleumsaktivitet, eller for hvordan åpningen av nye områder skulle utredes (se side 351). De formelle kravene til det å åpne opp nye områder for petroleumsaktivitet har vært mer eller mindre uendret fra loven ble innført i 1985. I praksis betydde dette at OED hadde ansvar for å gjennomføre de utredningene som departementet fant nødvendig, inklusiv føringer på hva som skulle utredes.⁴⁹⁹ Det er likevel rimelig å forvente at prosessene siden 2001 har betydning for hvordan en slik åpningsprosess må gjennomføres for å fremstå som legitim og objektiv, samt for hvordan en ekspansiv petroleumpolitikk blir begrunnet av Stortinget.

Det aktuelle havområdet grenser mot Russland og hadde i over 40 år vært gjenstand for uenighet om nøyaktig hvor grensen mellom kontinentalsokkelen til Norge og Russland skulle trekkes (se kart 4 på side 307). I 2010 ble det oppnådd enighet om en grenselinje. Dette ga grunnlag for å sette i gang en åpningsprosess etter Petroleumsloven (Meld. St. 36 (2012–2013)). Den politiske begrunnelsen for hvorfor man burde åpne området var særlig eksplisitt i stortingsmeldingen "En næring for framtida – om Petroleumsvirksomheten" fra 2011:

Forvaltningen av petroleumsressursene har vært en suksess. Målsettingen om et kvalitativt bedre samfunn beskriver godt noe av resultatet av petroleumsvirksomheten. I dag er petroleumsvirksomheten Norges største næring målt i verdiskaping, statlige inntekter og eksportverdi. Petroleumsnæringen sysselsetter i dag om lag 43 000 personer, men over 200 000 personer kan direkte eller indirekte knyttes til etterspørselen fra petroleumsvirksomheten. Siden 1970-tallet har store inntekter fra virksomheten bidratt til å bygge velferdssamfunnet. De overskytende inntektene forvaltes i Statens pensjonsfond utland. [...] Hovedmålet i petroleumpolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv. Petroleumsressursene skal også framover bidra til kvalitativt bedre liv i Norge. For å nå målet må forvaltningen være helhetlig og basert på kunnskap og fakta. Forvaltningen av ressursene skal skje innenfor forsvarlige rammer når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Rollen som petroleumsprodusent skal forenes med en ambisjon om å være ledende i miljø- og klimapolitikken. (Meld. St. 28 (2010 – 2011):6)

Meldingen gjentok dessuten de ti oljebudene fra 1971. Som drøftet i kapitel tre (se side 73) ble disse opprinnelig formulert eksplisitt i opposisjon til en politikk hvor målet var å maksimalisere de økonomiske verdiene fra næringen. I meldingen fra 2011 ble petroleumsnæringen forstått som en

⁴⁹⁹ I 2006 ble forøvrig forskriften til Petroleumsloven revidert som følge av nye EU bestemmelser om konsekvensutredninger. Den nye forskriften spesifiserte den eksisterende praksisen, blant annet i forhold til konsekvensutredninger ved åpning men medførte ingen endringer på området (Endr. i forskrift om petroleumsvirksomhet 2006).

næring "for framtida" nettopp fordi det var mulighet for å opprettholde langsiktig "verdiskaping fra petroleumsressursene" (ibid.8). Men for å få til det, måtte "aktivitetsnivået opprettholdes på et jevnt nivå. Velferd og sysselsetting vil følge med aktiviteten." (ibid.). Meldingen varslet flere tiltak, deriblant at man ville sette i gang en åpningsprosess for Jan Mayen og Barentshavet sørøst.⁵⁰⁰

OED gjennomførte en relativt rask åpningsprosess. Planen for hvordan konsekvensene av en åpning skulle utredes (utredningsprogrammet) ble lagt frem seint på høsten 2011 og endelig vedtatt sommeren 2012. Den ferdige konsekvensutredningen ble sendt ut på høring seint på høsten 2012 og endelig beslutning tatt i Stortinget i juni 2013. Det var altså satt av relativt kort tid til arbeidet med å vurdere konsekvensene av en åpning.

OED begrunnet primært dette med at området for en stor del var sammenlignbart med det som hadde vært gjenstand for grundige analyser i arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten.⁵⁰¹ Departementet vurderte derfor kunnskapen om miljøforhold og økologiske prosessert som å være relativt god (Meld. St. 36 (2012–2013):18). Dette ble utfordret av en rekke miljøfaglige etater og av Miljøverndepartementet. De påpekte også at Naturmangfoldsloven fra 2009 hadde en rekke bestemmelser som kom til anvendelse i arbeidet med konsekvensutredningen. Særlig to av paragrafene ble fremhevet:

§ 8 Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet [...]

[...]

§ 10 En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. (Naturmangfoldsloven 2009)

Naturmangfoldsloven kan betraktes som et uttrykk for økologiseringsprosessene som har pågått siden starten av 1990-tallet. Loven ga noen overordnede føringer for at den økologiske tilstanden og virkningen av tiltak måtte vurderes. Det var ikke etablert noen praksis for hvordan slike vurderinger skulle tas hensyn til i åpningen av nye petroleumsområder. Som drøftet tidligere krevde Petroleumsloven bare at det skulle gjøres en "avveining mellom de ulike interessene" som ble berørt av åpningen av et nytt område, herunder "miljø- og næringsinteressene" (se side 351). For å kunne hevde at denne avveiningen også tilfredsstilte kravene til de aktuelle paragrafene i Naturmangfoldsloven var det vesentlig at det nå fantes forvaltningsplaner og systemer for å måle og overvåke den økologiske tilstanden i havområdet. OED understrekte at man ikke anså kunnskapen om økologiske forhold i området som "fullstendig", men den ble vurdert til å være på "tilsvarende nivå som for tilgrensende områder mot vest, som er åpnet for petroleumsvirksomhet" (OED 2012a:2). Hele området som skulle åpnes var dessuten omfattet av den økosystembasert forvaltningsplanen slik at man mente at "kunnskapsnivået om miljøforhold og naturressurser er tilstrekkelig for vurdering av åpningsspørsmålet" (ibid.). Selv om mange miljøfaglige etater var uenige i denne vurderingen var det OED som alene kunne gjøre en beslutning. Til forskjell fra arbeidet med forvaltningsplanene hadde ikke de miljøfaglige etatene direkte innflytelse, det de hevdet var heller å betrakte som en høringsmerknad. OED brukte i denne sammenheng sin definisjonsmakt over prosessen til å avvise en generell kritikk basert på at kunnskapen om økologiske sammenhenger og virkninger var for lav (OED 2012c).

⁵⁰⁰ En konsekvensutredning for Jan Mayen er enda (2015) ikke lagt frem. Området ble først skjermet fra åpning som følge av et regjeringsinternt kompromiss (S.tid.2012/13:4699), Regjeringsgrunnlaget for den sittende mindretallsregjeringen slår fast at området ikke skal åpnes i stortingsperioden som løper frem til 2017 (Regjeringen Solberg I 2013).

⁵⁰¹ Seismikk viste også at eventuelle funn kunne strekke seg over grenselinjen mellom Russland og Norge. Dersom dette var tilfellet ble det fremhevet som viktig at det ble også ble boret på norsk side av grensen, slik at man fikk et godt forhandlingsgrunnlag om den norske andelen i slike felt.

En rekke miljøvernorganisasjoner gikk sammen om en annen generell kritikk. De hevdet at en åpning av området var i strid med overordnede norske politiske målsettinger og internasjonale forpliktelser om å redusere klimagassutslippene (OED 2012c:171). Denne kritikken ble avvist med at Regjeringen ville "forene rollen som stor energiprodusent med en ambisjon om å være ledende i miljø- og klimapolitikken gjennom å fortsette å utnytte petroleumsressursene samtidig som arbeidet med å effektivisere aktiviteten på kontinentalsokkelen skal videreføres. Åpning av tidligere omstridt område i Barentshavet sørøst vurderes under disse overordnede rammer" (ibid.). Formuleringen til OED var således mer eller mindre identisk med den ulike Regjeringer har brukt siden 1997 (se side 290 ff.)

Et annet tema hvor OED brukte sin definisjonsmakt var i utarbeidelsen av scenarioer for miljørisikovurderingene. Departementet bestemte at scenarioene skulle lages med utgangspunkt i petroleumsfaglige vurderinger og ga Oljedirektoratet ansvar for dette arbeidet. Det ble laget et mindre antall scenarioer som ga et felles utgangspunkt for konsekvensutredningen og de enkelte delutredningene den bestod av (OED 2012a:3). At scenarioene ble definert på denne måten innebar at de ble definert på grunnlag av tolkning av seismikk og hva man teknisk og økonomisk anså som en sannsynlig utbygging. Scenarioene inkluderte derfor blant annet plassering av plattformer, om det ville bli funnet olje eller gass, trykk og oljetype i brønnene og så videre. Oljedirektoratet bidro også med å spesifisere scenarioene ytterligere slik at de ble tilpasset de nødvendige inngangsparameterne i de ulike simuleringmodellene. I simuleringen av akutt miljørisiko ble det for eksempel lagt til grunn et scenario hvor følgende inngangsparameterne var definert av Oljedirektoratet: Antall brønner, type brønn, geografisk plassering av brønner, oljetype i hver brønn samt havdyp, antatt utblåsningsrate pr døgn, sannsynlighetsfordelingen til varigheten for et utslipp, og om utslippet skjedde på havbunn eller i overflaten (DNV 2012a:8-15). Scenarioene var også viktige for å hente inn relevant ulykkesstatistikk fra databaser for å estimere sannsynligheten for ulike typer utslipp (ibid.).

Som drøftet i del 9.3 betydde en slik "petroleumsfaglig" definisjon av scenarioene at de ikke ble definert for å belyse de verst-tenkelige tilfeller av miljørisiko. At scenarioene ikke var realistiske, eller ga et for snevert inntrykk av verst mulig hendelse, var et moment som gikk igjen i mange av høringsuttalelsene (OED 2012b). Mange av de miljø og fiskerifaglige fagetatene og instituttene påpekte eksempelvis at scenarioene ga relativt sett lave maksimale utslipp, de maksimale utslippsratene pr. døgn lå for eksempel på rundt 1/3 av verst-tenkelig tilfelle i utredningene som hadde blitt laget i forvaltningsplanarbeidet.⁵⁰² Denne kritikken handlet særlig om at en føre-var tilnærming tilsa at også mer alvorlige hendelser burde bli simulert, dette fikk OED til å justere enkelte aspekter ved scenarioene (ibid.). Slik sett kan definisjonen av scenarioene forstås som et resultat av en faglig-politisk forhandling, men hvor OED hadde rett og makt til å ta den endelige beslutningen.

Selv om scenarioene fungerte som utgangspunkt for å definere inngangsdata for simuleringer i rapportene som tok for seg miljørisiko fra regulær drift og fra akutte utslipp, drøftet også disse analysene mulige økosystemeffekter ganske inngående.⁵⁰³ I rapporten om regulære utslipp ble for eksempel muligheten for slike effekter drøftet med henvisning til de faglige diskusjonene om dette det siste tiåret (jf. del 9.4). Utgangspunktet for drøftingen var likevel simuleringene som var gjennomført, og som igjen bygget på modellene som var blitt utviklet siden 2001 (Akvaplan NIVA og SALT 2012). I analysene fremstår det derfor som viktig at teknikkene for miljørisikoanalyse var blitt videreutviklet, slik at de også kunne sies å ta hensyn til økosystemeffekter. Særlig vesentlig fremstår i denne sammenheng vurderingene av hvor *sannsynlig* det var at man fikk alvorlige økosystemeffekter. Som diskutert tidligere (del 9.3) åpnet simuleringmodellene for at man kunne beregne sannsynligheten for ulike utfall. Hovedkonklusjonen i konsekvensutredningen, skrevet av OED, var derfor at selv om det kunne skje alvorlige hendelser, så var sannsynligheten for dette svært lav:

⁵⁰² (OED 2012c:139,164,167,181).

⁵⁰³ Oversikt over rapporter i Appendiks I, kap. 8 & 9 del C.

Analysen av miljørisiko tar utgangspunkt i vurderingene av konsekvenspotensial, men ser samtidig på den statistiske sannsynligheten for en slik alvorlig utslippshendelse (oljeutblåsning). Det er generelt lagt konservative forutsetninger til grunn for analysen, hvor for eksempel miljøressursene med høyest skadepotensial er vurdert for mest sårbare sesong. Samlet gir aktiviteten i høyt scenario en sannsynlighet for én oljeutblåsning per 1 200 år i drift, mens sannsynligheten for lavt scenario er én per 2400 år i drift. [...] Det er svært lav sannsynlighet for alvorlig miljøskade. (OED 2012c:8)

I høringsrunden var Direktoratet for naturforvaltning, Norsk Polarinstitutt og Havforskningsinstituttet blant dem som kritiserte bruken av simuleringer og modelleringsverktøy som lå under en slik fremstilling av miljørisikoen. Som vist i del 8.4 var dette et tema hvor det hadde vært langvarig konflikt mellom de ulike etatene som deltok i forvaltningsplanarbeidet. Argumentene som ble fremført i kritikken av denne konsekvensutredningen var således på ingen måte nye. HI viste for eksempel til manglene ved MIRA-metoden når det gjaldt "kompliserte økologiske prosesser" og mente at det måtte utvikles "økologisk mer korrekte og robuste risikoanalyseverktøy" (ibid. 161). Slik det var nå mente derfor HI at metoden ikke var egnet til å måle den reelle miljørisikoen og at fremgangsmåten "kun gir resultater som egner seg for en relativ sammenligning av konsekvens og risiko mellom de ulike scenariene" (ibid.162). Til forskjell fra arbeidet med forvaltningsplanene var HI nå "kun" en høringspart i saken. OED ga følgende tilbakemelding på merknaden:

Økologiske prosesser er meget dynamiske, og modellering av slike forhold krever svært mye data på høyoppløselig format og med lange tidsserier for å kunne inngå i et predikativt analyseverktøy. MIRA-metoden er utviklet gjennom en årrekke og vurderes som den best tilgjengelige analysemetoden for miljørisiko. Metoden har sine svakheter og baseres på de data som finnes tilgjengelig. Metoden anvendes for konkret aktivitet på norsk sokkel og resultater fra analyse med metoden gir således også anledning for en viss "benchmarking" mot risiko for aktivitet i åpne områder. Departementet merker seg likevel kommentaren fra HI og håper HI vil bidra til å videreutvikle metodikken for fremtidige prosesser. (OED 2012c:161-162)

Dette illustrerer hvordan kompleksiteten i økologiske prosesser blir anerkjent, samtidig som det i konkrete beslutningsprosesser vektlegges å ta i bruk veletablerte metoder med "predikative" egenskaper. Den vedvarende uenigheten i fagmiljøene og kritikken ved åpningen av Barentshavet sørøst peker mot at integreringen av økosystemeffekter i kalkuleringer av miljørisiko ikke er blitt fullt ut stabilisert i den perioden som er studert her. Konsekvensutredningen for Barentshavet sørøst antyder likevel at integrasjonen av økosystemvariabilitet er i ferd med å bli standardisert. For en stor del handlet dette om modifikasjoner og tilpasninger av den etablerte tilnæringsmåten, slik at denne i større grad gjenspeilte økosystemeffektene. Dette var videre vellykket i den forstand at tilnæringsmåten fremdeles evnet å gi beslutningsrelevant informasjon, i form av relativt presise estimater. Systemet er derfor velegnet for å "dokumentere" størrelsen på miljørisikoen i forhold til overordnede politiske målsettinger.

Det parlamentariske flertallet la også til grunn at fremgangsmåten som var benyttet ga tilstrekkelig kontroll, selv om fortsatt metodeutvikling ble vurdert som ønskelig. Det at analysene i stor grad var gitt med en høy oppløsning, hvor det ble spesifisert hvordan miljørisiko varierte i løpet av året for et gitt del av området, ga også grunnlag for å innføre reguleringer slik at miljørisikoen kunne styres. I områder og på tider av året hvor simuleringene antydte særlig store miljøkonsekvenser, ble det innført begrensinger på aktiviteten. Denne typen risikostyring ble vektlagt av det store parlamentariske flertallet som støttet åpningen av området (Innst. S 495 (2012/13):særlig 8).

I stortingsdebatten argumenterte KrF og Venstre mot en åpning.⁵⁰⁴ I tillegg til at de trakk frem at ytterligere ekspansjon var problematisk for å nå Norges klimapolitiske målsettinger, la de særlig vekt

⁵⁰⁴ SV støttet vedtaket i fra Stortingsinnstillingen og stemte for denne i Stortinget. I det eneste innlegget partiet hadde under stortingsdebatt ble det understreket at partiet kun gjorde dette som fordi de hadde inngått et kompromiss for de sørget for at Jan Mayen ikke ble åpnet i denne omgang (S.tid.2012/13:4699)

på at dette området var særlig sårbart og verdifullt. Her støttet de seg på vurderingene fra de miljøfaglige etatene. De argumenterte også for at åpningen var i direkte strid med den gjeldende forvaltningsplanen for området (Innst. S 495 (2012/13:8-9). Bakgrunnen for dette var at store deler av området som ble foreslått åpnet lå i eller ved iskanten og polarfronten. Dette var definert som særskilt verdifulle og sårbare områder i forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten. Det var området med stor biologisk produksjon som ble ansett for å være svært viktig for økosystemet, iskanten var også særlig sårbare for oljeforurensning. I den reviderte forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten var iskanten og polarfronten definert på et kart (Meld. S. 10 (2010/11):131), som i store trekk var det samme som ble laget i 2003 (se side 359). Den reviderte forvaltningsplanen slo ettertrykkelig fast at det ikke skulle finne sted petroleumsaktivitet i dette området (ibid.:132).

Når flertallet likevel kunne støtte en åpning av området for petroleumsaktivitet ble det begrunnet med at man ikke dermed åpnet for helårlig leteaktivitet og utvinning i hele området. De omstridte områdene kunne således fremdeles holdes utenfor. Siri A. Meling understrekte for eksempel at Høyre ikke ønsket aktivitet i disse områdene nå, og at de så for seg at man ført måtte ha "en faglig diskusjon om og definisjon av hva som skal oppfattes som polarfronten og iskanten, slik at vi får en enhetlig og kunnskapsbasert tilnærming til hvordan vi skal sette disse grenselinjene fremover" (S.tid.2012/13:4699). Statsråden, Ola Borten Moe, påpekte dessuten at teknologitvillingen kunne tilsi at drivis var i ferd med å bli et mindre problem. Han viste til at "et funn langt nord" kunne bygges ut med "undervannsinstallasjoner", og da ville det være mindre problematisk med drivis siden det ikke var noen vanlige plattformer som skades av is (ibid:4703).

Etter at Stortinget vedtok en åpning av havområdet var det ingen formelle eller juridiske hindringer for at OED lyste ut letekonsepsjoner i det nyåpnede området. De siste tiårene har det også utviklet seg en praksis hvor Stortinget er lite involvert i disse prosessene. For Barentshavet sørøst var likevel situasjonen noe mer uavklart fordi det kunne hevdes at det var en inkonsistens mellom petroleumsaktivitet i deler av området som lå innenfor grensene som forvaltningsplanen definerer for de særlig verdifulle og sårbare områdene ved iskanten og polarfronten. Prosessen med å åpne området i Barentshavet ble starten for en pågående definisjonskamp om *hvordan* man skulle definere iskantsonen og polarfronten. Denne er særskilt interessant fordi den belyser hvordan forvaltningsplanssystemet kan ha vesentlig betydning for hvordan petroleumsaktivitet kan bli legitimere i Stortinget. Den gir også noen indikasjoner på hvordan de økosystembaserte forvaltningsplanene kan legge begrensinger på en fortsatt ekspansiv petroleumspolitik. Fordi utviklingen etter 2013 kan kaste lys over akkurat dette temaet, forfølger jeg akkurat dette spørsmålet frem til høsten 2015.

Utgangspunktet for denne diskusjonen er at alle partiene har sluttet opp om at iskanten og polarfronten er økologisk sett viktige områder som skal beskyttes. Både iskanten og polarfronten er kjennetegnet ved at de flytter seg i løpet av årstidene, det varierer hvor langt nord de befinner seg hvert år, det er dessuten ikke entydig hvordan de skal defineres eller hvor stor sikkerhetsavstand det bør være til petroleumsaktiviteten. I tillegg har det de siste tiårene vært en trend at iskanten har trukket seg nordover.

Høsten 2013 ble det dannet en mindretallsregjering bestående av Høyre og FrP, som hadde støtte fra KrF og Venstre. Samarbeidsavtalen mellom partiene slo fast at det ikke skulle "iverksette[s] petroleumsaktivitet" ved "iskanten" (Regjeringen Solberg I 2013:3). Den nye regjeringen arbeidet likevel videre med den 23.konsepsjonsrunden og tidlig våren 2014 var det klart at oljeselskapene ønsket å lete etter petroleum i en rekke blokker i Barentshavet sørøst som lå innenfor iskantsonen og polarfronten, slik disse var definert i forvaltningsplanen.⁵⁰⁵ Det ble satt i gang en høringsrunde hvor

⁵⁰⁵ Systemet med konsepsjonsrunder er komplisert, men kan kort oppsummeres slik: Først inviteres oljeselskaper til å nominere blokker, det vil si å foreslå hvilke blokker som skal åpnes opp for leting. Deretter gjør myndighetene en vurdering av disse forslagene. De siste konsepsjonsrundene har dette inkludert en offentlig høring. Deretter beslutter departementet ... [fotnoten fortsetter på neste side]

mange av de miljøfaglige instansene var svært kritisk til ønsket om åpne for oljeleting så langt nord. Norsk Polarinstitutt vurderte ga sitt høringssvar i april 2014. NP påpekte at forslaget var i strid med forvaltningsplanen og at en rekke av blokkene lå nord for iskantsonen (Norsk Polarinstitutt 2014). Sommeren og høsten 2014 fikk saken medieoppmerksomhet og det ble offentlig kjent at Regjeringen og støttepartiene var uenige om det ville være et brudd på samarbeidsavtalen mellom dem, dersom Regjeringen gikk videre med en utlysning som inkluderte de konfliktfylte blokkene lengst nord (Dagens Næringsliv 2014; Qvale og Andersen 2014).

I januar 2015 valgte Regjeringen å lyse ut 23.konsesjonsrunde og blokker fra den nordlige delen av Barentshavet sørøst var inkludert i utlysningen. Dette betydde at petroleumsselskaper ble invitert til å søke om å få konsesjon for å lete etter petroleum i disse blokkene.⁵⁰⁶ Samtidig som konsesjonsrunden ble utlyst satte Regjeringen også i gang en prosess med å revidere grensene for iskanten i forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten.⁵⁰⁷ Her var iskanten definert som områder hvor det var mer enn 30 % sannsynlighet for at det var is i april måned. Linjen som definerte den sørlige utbredelsen av iskanten var basert på observasjonen fra årene 1967 til 1989. Norsk Polarinstitutt fikk i oppdrag å oppdatere iskanten med nye isdata fra årene 1984 til 2013. Regjeringen ba altså om et "oppdatert" kart hvor man ikke endret definisjonen av iskanten, men hvor man brukte data fra en ny 30 års periode. At dette skulle gjøres akkurat på denne måten fremgikk eksplisitt av oppdraget Polarinstituttet fikk fra Regjeringen (se note 507).

Ett år tidligere, i et notat fra 2014, hadde imidlertid Norsk Polarinstitutt gjennomgått hva instituttet mente var en "faglig" riktig definisjon av iskanten.⁵⁰⁸ Notat er datert 2 dager før instituttet avga sin kritiske høringsmerknad til 23.konsesjonsrunde. Notatet refererte til etablerte internasjonale standarder og definisjoner og konkluderte med at iskanten burde defineres ut i fra "de månedlige maksimums- og minimumsgrensene" (Norsk Polarinstitutt 2014:6). Notatet kritiserte eksplisitt definisjonen som var brukt i forvaltningsplanen og slo fast at maksimal isutbredelse skulle brukes for å definere iskantsonen. Denne definisjonen var mer anvendelig fordi den bedre fanget opp "hvor grensen egentlig ligger" og dermed ga "et bedre grunnlag for å vurdere tidsavgrensede aktiviteter i forhold til hvilke arter som vil bli påvirket og deres sårbarhet" (ibid.). Ved å bruke den "maksimale iskantutbredelsen" som utgangspunkt ville ikke bare de nordlige delene av Barentshavet sørøst bli liggende i den sonen hvor det enkelte år var i, denne definisjonen av iskanten innebar at også områder hvor det allerede var blitt tildelt letekonsesjoner kom nord for grensen. Dette er illustrert i kartet under.

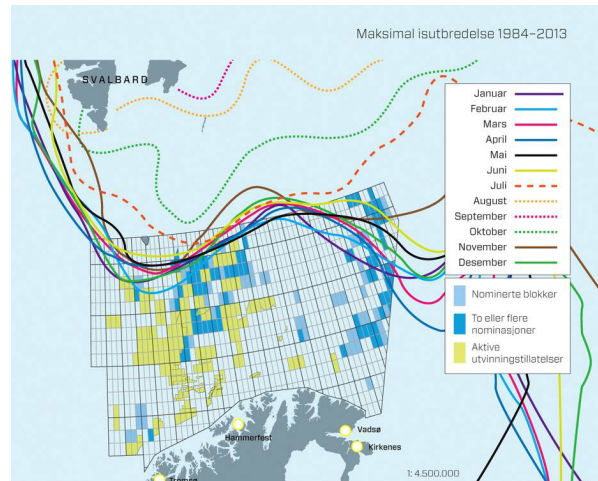
hvilke blokker som faktisk skal lyses ut. Oljeselskapene kan søke på disse, og beslutningen om hvilke selskaper som skal får rett til å lete etter olje i de enkelte blokkene tas av myndighetene.

⁵⁰⁶ For utlysningen, se Oljedirektoratet (2015a). Konsesjonsrunden er pr oktober 2015 ikke ferdigbehandlet av OED. Det er derfor foreløpig uavklart, om det vil bli tildelt konsesjoner i de områdene som kommer i konflikt med iskanten og polarfronten slik disse er definert i den gjeldende forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet.

⁵⁰⁷ Dette er dokumentert i utveksling av eposter mellom Klima- og miljødepartementet og Norsk polarinstitutt datert 15.januar 2015, tilgjengelig i den offentlige elektroniske postjournalen med dokumenttittel "Bestilling av kart - foreløpig oppdatering av forvaltningsplanens iskant", Klima- og miljødepartementet, s.nr. 2013/4218, d.nr. 13.

⁵⁰⁸ Norsk polarinstitutt hadde tatt opp dette temaet i flere år før de lagde notatet. For eksempel hadde NP i sin merknad til 21.konsesjonsrunde fra 2010 argumentert for at man var i ferd med å tillate aktivitet i nærheten av iskantsonen og kritisert hvordan OED forholdt seg til problemstillingen (Norsk Polarinstitutt 2010).

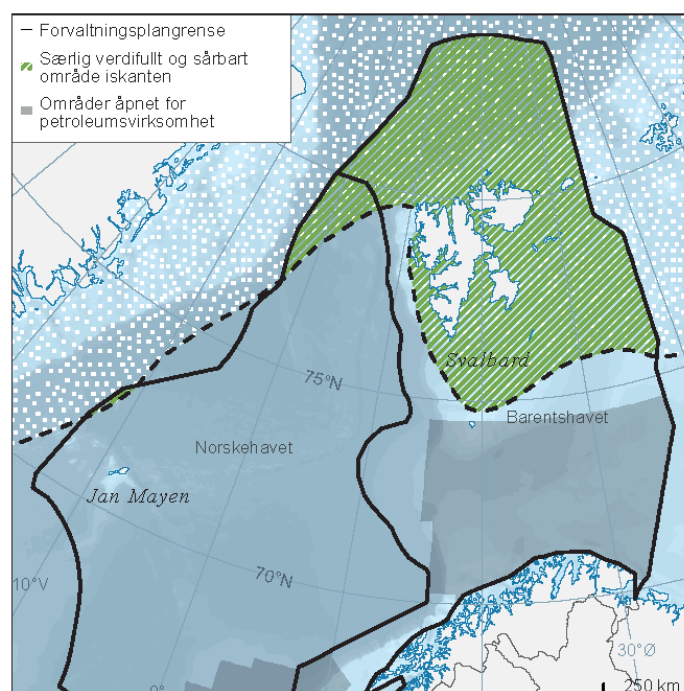
Kart 9: Maksimal isutbredelse og petroleumsaktivitet (Kart fra Andersen 2015)



Kartet illustrerer at flere blokker lyst ut i 23.konsesjonrunde (blå) og tildelte utvinningskonsesjoner (gul) ble liggende nord for den over maksimale isutbredelsen. Det er rimelig å anta at Norsk Polarinstittutt var klar over at en slik redefinisjon kunne få politiske konsekvenser, ikke minst fordi dette hadde vært tema for Stortinget og fordi det var omtalt i samarbeidsavtalen mellom Regjeringen, KrF og Venstre. Notatet presiserte også at "den beskrivelsen og de kartene NP her gjør tilgjengelig ikke tar stilling til eller har vurdert hvor ulike typer aktiviteter kan eller bør tillates eller forbys" (ibid.:1). Utgangspunktet var "bare" at instituttet ofte måtte beskrive og kartfeste iskanten. Derfor hadde de valgt å ha en "intern faglig prosess" og lage en beskrivelse av iskanten som koblet "fysiske, oseanografiske og økologiske vurderinger". Målsetningen var derfor bare å ha "faglig godt begrunnede, dokumenterte og reproduerbare fremstillinger av iskantsonen" (ibid.).

Regjeringen la frem en stortingsmelding om revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten litt senere på våren 2015 (Meld. St. 20 2014/15). Meldingen inneholdt ikke kartet gjengitt over og den drøftet heller ikke vurderingen fra Norsk Polarinstittutt om at maksimal isutbredelse ville være en "bedre" definisjon på iskantsonen. Den la derimot stor vekt på at iskantsonen var et svært sårbart og verdifullt område. Meldingen dokumenterte også at iskantsonen over tid hadde trukket seg tilbake og slo fast at "menneskeskapte klimaendringer antas å være hovedårsaken til den nedadgående langtidstrenden" (ibid.:32). Meldingen inneholdt i praksis kun én endring av forvaltningsplanen, en oppdatering av 30 års perioden som iskanten var definert på grunnlag av. Denne typen oppdatering ble vurdert som "viktig i lys av at klimaendringene fører til raske forandringer i økosystemene, samtidig som aktivitetsbildet er i endring" (ibid.:33). Det oppdaterte kartmaterialet som var blitt laget av Norsk polarinstittutt ble så presentert, og Regjeringen forslo en ny grense for iskanten. Denne var basert på samme definisjon som i forvaltningsplanen, men med data fra perioden 1985-2014. Dette medførte at grensen for iskanten (grønn farge på kartet under) ble liggende noe nord for det alle områder som var åpnet for petroleumsvirksomhet (grått).

Kart 10: Forslag til revidert definisjon av iskant og områder åpnet for petroleumsaktivitet (Fra Meld. St. 20 2014/15:35)



Figur 2.23 Oppdatert avgrensing av særlig verdifullt og sårbart område iskanten, basert på isdata for 30-årsperioden 1985–2014.

Kilde: Norsk Polarinstitutt

Flertallet på Stortinget var ikke i tvil om at redefinisjonen av iskanten var gjort utelukkende for å kunne gjennomføre 23.konsesjonsrunde. En slik oppdatering ble avvist av alle opposisjonspartiene på Stortinget, inklusiv Regjeringens støttepartier. Stortinget ville ikke behandle stortingsmeldingen i det hele tatt, og sendte den tilbake til Regjeringen.

[Flertallet] mener de helhetlige forvaltningsplanene er fundamentet for den langsiktige forvaltningen av våre havområder, og sikrer at havbasert næringsliv og ivaretagelse av miljøet i havet ses i sammenheng. Disse oppdateres via avklarte prosesser, inkludert grundig forarbeid i Faglig forum med tilhørende høringer. Integriteten i dette rammeverket er avgjørende for den helhetlige og kunnskapsbaserte forvaltningen. Flertallet vil slå ring om forvaltningsplanregimet. (Innst. 383 S (2014-2015):5)

Stortingsflertallet avviste på denne måten det de oppfattet som en ren *politisk* redefinering av iskanten. I Stortingsbehandlingen ble det også henvist direkte til notatet som Norsk Polarinstitutt hadde laget i 2014. Venstre, SV og Miljøpartiet de Grønne understrekte for eksempel at de faglige vurderingene som var gjort av NP ikke var drøftet i meldingen og vurderte det slik at Regjeringen dermed "bevisst" hadde valgt å ikke "benytte best tilgjengelige faglige kunnskap ved fastsettelse av iskanten"(ibid.:7). Saken illustrerer dermed svært godt hvordan forvaltningsplanssystemet til en viss grad setter grenser for *hvordan* en fortsatt ekspansiv petroleumpolitikk kan "gjøres".

De to ulike definisjonene av iskantsonen kan forstås som knyttet til hvor stor miljørisiko man var villig til å akseptere. Norsk Polarinstitutt mente at grensen burde defineres på bakgrunn av *maksimal* isutbredelse siste løpende 30 års periode. Regjeringen ville bruke den eksisterende definisjonen hvor *30% sannsynlighet* for is i april måned var grunnlaget. Definisjonen av iskanten kan forstås som et politisk spørsmål om aksept av miljørisiko, men det har også elementer som gjør det til et faglig spørsmål om hvordan iskantsonen burde defineres. Det var slike argumenter som NP brukte når de argumenterte for at maksimal isutbredelse var bedre definisjon. De tidligere analysene har gitt en rekke eksempler på hvordan politiske hensyn kan knyttes inn i slike faglige vurderinger. Det dette eksempelet særlig illustrerer er hvordan forvaltningsplanssystemet også kan gi en økt definisjonsmakt til miljø- og fiskerifaglige etater. De kan presentere ny og oppdatert kunnskap, og for eksempel argumentere for hva som er den beste "faglige" forståelsen av hva som er særlig sårbare og verdifulle områder. Ved å knytte an til de politiske målsettingene om å beskytte økosystemet, kan de "rent faglige" vurderingene få politiske konsekvenser. Selv om de juridiske bindingene mot

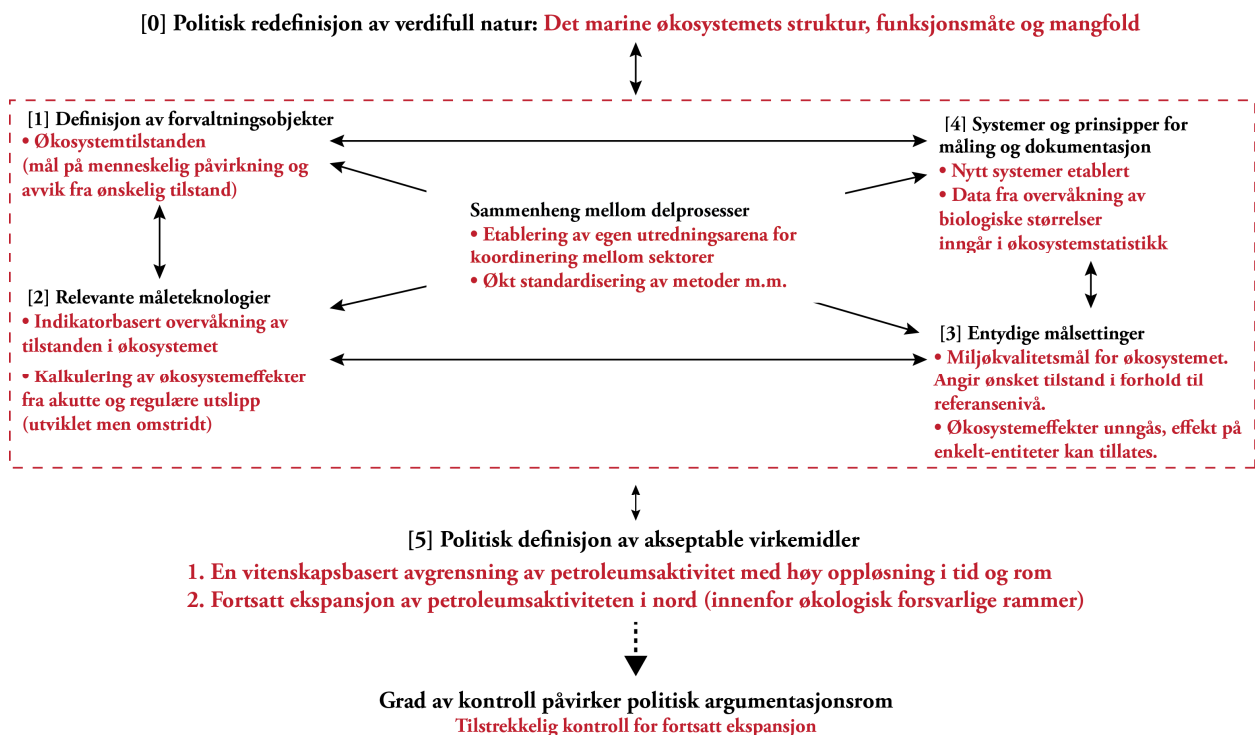
petroleumsforvaltningen er relativt svake ser altså forvaltningsplanssystemet ut til å legge noen føringer for hvordan beslutninger kan legitimeres parlamentarisk. Eksempelet illustrerer også fint at det er grenser for hvordan direktoratsektoren kan brukes politisk.

9.6 Avsluttende drøfting: å regjere et økosystem

Et hovedspørsmål for kapittel 8 og 9 har vært om den økologiske vendingen endret grunnprinsippene for å oppnå kontroll med miljørisiko i petroleumssektoren. Det kort svaret på dette spørsmålet er, nei. Analysen av utviklingen de siste 15 årene har vist at de sentrale måleteknologiene i petroleumpolitikkenes miljødimensjon fremdeles er basert på oljedriftsmodeller, bayesianske probabilitetsestimater og kriterier for aksept av miljørisiko.

De etablerte systemene for å kalkulere miljørisiko ble derimot utviklet slik at de i større grad ble relevante i forhold til mulige økosystemeffekter av petroleumsaktivitet. Analysen av de tre spesifisitetsprosessene har gitt en bedre forståelse for hvordan politiske og vitenskapsbaserte prosesser kan bidra til å re-etablere kontroll over uakseptable miljøproblemer. I alle de tre spesifisitetsprosessene skjer det *kvantitativ kalkulasjon* – ved hjelp av indikatorer og tilstandsgrader, ved hjelp av presise estimater for ulike utfall med sannsynligheter og ved hjelp av nye modeller for å kvantifisere antatt miljøpåvirkning av produsert vann. Kvantifisering av miljøtilstand og miljøverdier var en ny måleteknologi som var særskilt relevant for å gi relevant informasjon om økosystemtilstanden som forvaltningsobjekt. Grunnprinsippene i de etablerte måleteknologiene for å estimere effektene fra akutte og regulære utslipp ble for en stor del uforandret. De ble videreutviklet for å være mer relevante i forhold til forvaltningsobjektet "økosystemtilstanden", men var fremdeles for en stor del fremdeles basert på de kalkulasjonsmåtene som ble kartlagt i kapittel 5. Hovedtrekkene ved de tre spesifisitetsprosessene kan oppsummeres grafisk i modellen fra kapittel 7:

Figur 22: Spesifisitetsprosesser for økosystembasert petroleumsforvaltning, oppsummering av utviklingen i perioden 2001-2013



Modellen indikerer hvordan de tre spesifisitetsprosessene som er blitt kartlagt til sammen re-etablerte kontroll over det marine økosystemet. Særlig utviklingen av biologiske indikatorer og utbygging av kapasitet for å overvåke natursystemet var tett knyttet til politiske målsetninger om å hindre en uønsket endring i miljøtilstanden, i økosystemets helse. Utviklingen av en indikatorbasert overvåking av det nye forvaltningsobjektet "økosystemtilstanden" fremstår som særlig viktig. I dette arbeidet ble det også utviklet nye systemer og prinsipper for måling og dokumentasjon. Det ble utviklet en form

for økosystemstatistikk som også, i alle fall potensielt, kunne holdes opp mot relativt entydige målsetninger, slik som "miljøkvalitetsmål". Denne utviklingen fremstår som særlig viktig fordi indikatorsystemet delvis dekket opp for mangler og faglige konflikter rundt spesifisiteten til kalkulasjonen av økosystempåvirkningen fra akutt og regulær forurensning.

De nye systemene for å måle økosystemtilstanden ved hjelp av indikatorer er det som det overordnet vises til i parlamentariske debatter når man begrunner at beslutninger om petroleumsaktivitet vil føre til en akseptabel økosystemeffekt. De nye måtene å representere natur på, kan derfor hevdes å gi et handlingsrom. De gir for eksempel mulighet for å definere enkelte negative konsekvenser som lokale, fordi overvåkningssystemet ikke *påviser* økosystemeffekter. Selv om kalkulasjonene av økosystemeffekter fra akutt utslipp og regulær aktivitet antydte muligheten for negative effekter, så kunne disse i de politiske prosessene vurderes som "lokale" og med konsekvenser for enkeltarter heller enn som potensielt uakseptable økosystemkonsekvenser. Det nye indikatorsystemet er derfor det som først og fremst bidro til kontroll over det politisk relevante naturobjektet.

Modellen antyder også at de tre spesifisitetsprosessene studert i kapittel 9 kan forstås som innrammet av et bredere politisk prosjekt om å etablere en økosystembasert forvaltning. Kjernen i dette politiske prosjektet er en anerkjennelse av de komplekse sammenhengene i natursystemet. Økosystemtilnærmingen kan i tråd med dette forstås som en "komplisering" av det politisk relevante naturobjektet. Det er en potensiell komplisering fordi synet på naturen som et komplekst system gjør det vanskeligere å frembringe sikker kunnskap om hvilke uønskede miljøeffekter en politisk beslutning kan skape i fremtiden. Denne observasjonen gjør det relevant å spørre om verdsettingen av et økologisk naturobjekt medfører en grunnleggende destabilisering av miljøpolitikken, fordi diskusjonen om hva det er legitimt å gjøres blir preget av en radikal usikkerhet. Deler av forfatterskapet til eksempelvis Latour kan forstås som fundert på et slikt syn (eksempelvis Latour 2004:20-24). De historiske utviklingstendensene som er analysert i dette og de tre foregående kapitlene peker i en annen retning. Også de mer detaljerte analysene av utviklingen de siste årene underbygger at utviklingen heller går mot utvikling av nye politiske teknologier som gjør det mulig å ta legitime beslutninger på tross av et slikt komplekst økologisk naturobjekt er blitt gjort politisk relevant. Kort oppsummert er utviklingen siden årtusenskiftet preget av at nye politiske teknologier for å regjere økosystemet er blitt utviklet.

Dette kan også uttrykkes sterkere, reetableringen av kontroll over det relevante naturobjektet kan hevdes å være et viktig empirisk funn som kan forankres i alle analysekapitlene. Sett i lys av avhandlingens historiske dimensjon, ble petroleumspolitikkenes miljødimensjon i perioden bragt under kontroll på måter som ser ut til å ha svært høy generalitet. Det vil si, det skjedde gjennom den samme grunnformen som er blitt identifisert i alle saker analysert i de vel 70 årene avhandlingen dekker: En første dimensjon ved denne grunnformen er at miljøproblemer – også de som er knyttet til økosystemeffekter – i politiske debatter blir behandlet som problemer som prinsipielt sett *kan og skal* bringes under kontroll. Under kontroll i den forstand at de politisk sett relevante virkningene de kan få i fremtiden kan estimeres i nåtiden på måter som er viktig for å fatte gode politiske beslutninger. Miljøproblemer ser slik ut til å utløse det vi kan forstå som *politikkenes prediksjonsmodus*: Debattene kretser rundt miljøproblemenes fremtidige realitet og hvilke sannsynligheter som er knyttet til ulike varianter av denne. Problemene blir gitt en særskilt temporalitet i de politiske prosessene, de behandles som sannsynlige realiteter (Adam og Groves 2007; Moe 2012).

Enkelte dimensjoner ved analysen i kapittel 4 og 6 antydte at det ikke alltid har vært slik, men at politikkenes prediksjonsmodus kan forstås som et resultat av at miljøproblemer ble forstått som et samfunnsproblem fra rundt 1950. Men *når* miljøproblemer først ble forstått som samfunnsproblemer ser de ut til å bli behandlet som potensielt sett løsbare og kontrollerbare, gjennom vitenskapsbasert ekspertkunnskap som var forventet å gi informasjon om sannsynlige realiteter. Fortolkningen av de parlamentariske debattene er på dette punktet tett knyttet til hva som ansees som relevant og nyttig kunnskap. Grunnformen jeg beskriver kan slik forstås som forankret i en offentlig epistemologi, en "civic epistemology" (Jasanoff 2005:særlig kapittel 10; Miller 2005, 2008).

The concept of civic epistemology refers explicitly to the social and institutional practices by which political communities construct, review, validate, and deliberate politically relevant knowledge. Civic

epistemologies include the styles of reasoning, modes of argumentation, standards of evidence, and norms of expertise that characterize public deliberation and political institutions (Miller 2008:1896)

Analysene har bygd på et empirisk grunnlag for å beskrive det norske parlamentets epistemologi i miljø- og petroleumsfeltet. I dette perspektivet forstås denne som forankret i overordnede offentlige idealer og praksiser om hva som er gyldig kunnskap og hvordan slik kunnskaps kan fremskaffes. Den har slik en bred kulturell forankring.

Et vesentlig poeng i forlengelse av en slik fortolkning av prosessene, er at den karakteristiske måten å forholde seg til miljøproblemer på, bør forstås som et trekk ved moderne (vestlige) politiske systemer heller enn et trekk ved vitenskapen som institusjon.⁵⁰⁹ Poenget med å formulere det slik er ikke å underkjenne at utviklingen av vitenskapsbasert kunnskap kan være helt vesentlig for å identifisere nye miljøproblemer eller er med å forme den politiske forståelsen av hva som er mulige miljøproblemer. Poenget mitt er derimot å fremheve hvordan vitenskapsbasert ekspertkunnskap først og fremst får betydning for politiske begrunnelser og beslutninger når den antar et *særskilt format*. Så når prediksjonsbasert kunnskap fremstår som så vesentlig for legitimeringen av politiske beslutninger er ikke dette et resultat av prosesser internt i vitenskapen som felt, men et resultat av politikken prediksjonsmodus.

Dette kan knyttes til diskusjonen om et særskilt parlamentarisk engasjement i kapittel 2. Der trakk jeg vekslers på tidligere arbeider av særlig Thévenot (Thévenot 2001, 2006, 2007, 2012, 2014b) og ideen om at ulike former for engasjement er knyttet til ulike kognitive formater som karakteriserer aktørenes tilgang til virkeligheten (access to reality). I et slikt perspektiv kan politiske prosesser forstås som kjennetegnet av en særskilt formell formatering av relevant informasjon, i form av systemer og prosedyrer som blir fulgt og utført av bestemte etater. Prediksjonsbasert kunnskap kan betraktes som en ytterligere spesifisering av dette, som nettopp angår det kognitive formatet som karakteriserer aktørenes tilgang til virkeligheten.

Fra 1955 til 2013 har systemene for å frembringe og kvalitetssikre beslutningsrelevant informasjon om miljøproblemer endret seg radikalt. De har gått fra å være nærmest ikke-eksisterende rett etter andre verdenskrig, til i dag å være omfattende institusjonaliserte systemer for å måle, kontinuerlig overvåke og registrere data om en rekke antatt relevante egenskaper i mange natursystemer (hav, jord, luft, osv.). I lys av denne endringsprosessen er det bemerkelsesverdig hvordan de politiske debattene i perioden hele tiden har hatt som forutsetning at beslutningsrelevant informasjon om sannsynlige (miljøpolitiske) realiteter *kan* og *skal* frembringes. Selv om innholdet i kunnskapen har endret seg, har *formen* til den politisk relevante kunnskapen vært uforandret. Dette kan forankres i den generelle teoretiske modellen som ble utviklet i de første tre analysekapitlene. Det kan betraktes som en dimensjon ved relasjonen mellom "politikkproduksjon" og "faktaproduksjon" som har svært høy generalitet. Poenget er da at de historiske endringene i hvordan miljøproblemer blir forsøkt håndtert og endringene i hvordan beslutninger blir legitimert, utspiller seg *innenfor* denne grunnformen. Miljøproblemer kan og skal kontrolleres og løses til samfunnets beste. Den økologiske vendingen er intet unntak fra dette hovedtrekket så langt som jeg har klart å spore den opp.

At grunnformen er uforandret betyr likevel ikke at endringene som den økologiske vendingen har gitt er uvesentlige. Poenget er heller at den økologiske vendingen *så langt* ser ut til å ha skrevet seg inn i den eksisterende grunnformen for hva som er relevant kunnskap for å utforme en legitim miljøpolitikk. I det følgende vil jeg særlig rette oppmerksomheten mot å drøfte hvilke nye trekk ved miljøpolitikken som analysen har antydnet og muligheten for at den økologiske vendingen kan gi grunnlaget for å endre miljøpolitikken epistemologi.

⁵⁰⁹ Her finnes det en mangfoldig relevant litteratur som jeg ikke går inn i, ikke minst om forholdet mellom fremveksten av moderne samfunn og hvilken betydning vitenskapsbasert kunnskap blir gitt i disse. Eksempelvis litteraturen om moderne samfunn som preget av rasjonalisering (jf. Weber 1978), som preget av en særskilt måte å erfare fortid og forvente fremtid (jf. Adam og Groves 2007; Koselleck 2004) og som preget av en kontroll over sannsynligheter (jf. Hacking 1990).

Analysene i dette kapitlet har gitt en rekke eksempler på at en politisk definisjon av kontroll med økosystemeffekter i første rekke ble oppnådd gjennom: 1) å lage nye modeller for å kalkulere økosystemeffekter, samt 2) ved å lage et system for å overvåke økosystemtilstanden. Samspillet mellom disse to er vesentlig for å oppnå kontroll med problemet, fordi dette gjør det mulig å kombinere aksept for økologisk kompleksitet med binære fremstillinger av virkninger (som akseptable/uakseptable). I denne sammenheng er den *indirekte* målingen av økosystemtilstanden vesentlig. Den indirekte målingen av økosystemtilstanden ble først og fremst muliggjort ved en ny fortolkning og systematisering av eksisterende data fra naturovervåkning. Mange av indikatorene som ble etablert bygget på data som man allerede hadde samlet inn, og som drøftet tidligere var det en lang tradisjon for naturovervåkning (se del 7.3.5 på side 321). Analysen i dette kapitlet har vist at arbeidet i forhold til de marine økosystemene for en stor grad dreide seg om å lage nye systemer og standarder, både for å bruke eksisterende data som indikatorer og for å utvikle nye systemer for å representere naturtilstander og miljøproblemer som statistikk. Slike *statistiske* representasjoner av tilstanden i natur og av *aggregerte* resultatet fra overvåkning av økosystemeffekter er viktig for å forstå dagens norske miljø- og petroleumpolitikk. De synes å være helt sentrale for å kunne kombinere en politisk aksept for økosystemets kompleksitet, politiske målsetninger om at økosystemets funksjon for mennesker skal bevares, og samtidig tilfredsstillende den parlamentariske prediksjonsmodusen i miljøpolitikken.

Et vesentlig nytt trekk ved denne situasjonen er at mens det politisk relevante naturobjektet utviklet på siste halvdel av 1980-tallet innebar en komplisering, så medførte *operasjonaliseringen* av økosystemets tilstand ikke en komplisering. Tvert imot innebærer de nye måleteknologiene i mange tilfeller en betydelig forenkling i måten økosystemsituasjonen kan representeres på. De muliggjør etter hvert statistiske representasjoner av naturtilstanden. Et tilknyttet og viktig poeng er at de sentrale måleteknologiene ble mindre orientert mot å kartlegge og regulere forurensende utslipp og mer orientert mot å *kalkulere* økosystembelastningen. Det tydeligste empiriske eksempelet på dette er endringen av hvordan man vurderer det problematiske ved produsert vann. Selv om utslippene av produsert vann fremdeles skal holdes på et lavt nivå, er den overordnede strategien for å regulere slike utslipp i dag forankret i hvilke økosystemeffekter de samlet kan få. EIF/Dream rammeverket som ble drøftet tidligere kan forstås som forsøk på å optimalisere økosystempåvirkningen. Heller enn å redusere påvirkningen mest mulig åpner dette for "rasjonell risikostyring" hvor mengden forurensning kan optimaliseres med tanke på å minimalisere effektene på økosystemet.

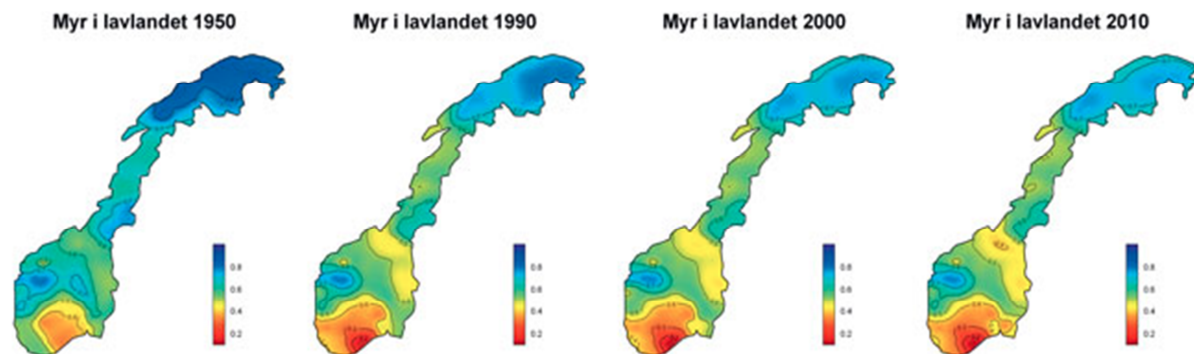
I arbeidet med forvaltningsplanen var hovedfokuset å utvikle biologiske indikatorer for å gi et mål på økosystemets "helse". Som vist i del 7.3.5 er en slik numerisk måte å representere natur på langt fra unik for forvaltningsplanarbeidet. Data fra naturovervåkingen har det siste tiåret i økende grad blitt samlet, systematisert og presentert som offentlig tilgjengelig statistikk på nettsider som www.miljostatus.no, www.havmiljo.no, www.rovdata.no. Enkelte datasett inngår også i presentasjonene til Statistisk sentralbyrå (SSB 2015). Den enkleste formen for slik naturstatistikk er tidsserier over hvordan en størrelse har utviklet seg over tid, slik som bestandstall for ulv eller jerv hos Rovdata eller konsentrasjonen av stoffet PCB i blåskjell i Oslofjorden. Men det er også utviklet naturstatistikk som *representerer natur og økosystem på nye måter*.

2010 presenterte Direktoratet for Naturforvaltning den første versjonen av Naturindeks for Norge (Aslaksen et al. 2012; Certain et al. 2011; Figari 2012; Nybø 2010). I dette prosjektet var det brukt et stort antall (ca. 300) indikatorer av ulike typer for å angi tilstanden i alle de store økosystemene i Norge (hav, kyst, ferskvann, skog, fjell, myrer, etc.). Indeksen bygger på et system hvor indikatorer blir vektet, blant annet etter hvor viktig de er vurdert å være og hvor stort areal de sier noe om. Ved hjelp av statistiske metoder er indikatorene skalert og standardisert slik at tilstanden for de ulike økosystemene kan uttrykkes som et desimaltall mellom 0 og 1 (Pedersen og Nybø 2015). Tallet 1 tilsvarer "referansenivået" med ingen menneskelig påvirkning.⁵¹⁰ Indeksen fra 2010 presenterte slik

⁵¹⁰ En lignende indeks er utviklet i Nederland (ten Brink og Tekelenburg 2002). Det er også likhetstrekk med flere andre internasjonale indekser (Nybø 2010:140)

naturtilstanden i ulike økosystem som et desimaltall. Ved hjelp av lengre tidsserier av data og estimater fra eksperter ble det også angitt indeksverdi for årene 1950, 1990, 2000. Indeksen skal oppdateres regelmessig og neste versjon publiseres seint høsten 2015. Naturindeksen beskriver derfor også en trend, den gir en indikasjon på hvordan tilstanden i økosystemene i Norge har utviklet seg over tid.

Figur 23: Eksempel på bruk av Naturindeks for Norge. Indeksverdi for myr i lavlandet 1950-2010. Blå farge tilsvarer indeksverdi 1, rødfarge indeksverdi 0 (hentet fra Nybø 2010:99).



Norsk naturindeks er slik et helt bokstavelig eksempel på at tilstanden i økosystemet kan fremstilles ved hjelp statistikk og naturtilstanden som et enkelt tall. Prosjektet med å utvikle en naturindeks for Norge ble satt i gang av Regjeringen rundt 2006. Begrunnelse var at "naturens mangfold er grunnlaget for menneskenes overleving, verdiskapning og trivsel" (St.meld. nr. 26 (2006/07):70). Indeksen inngikk som en del av arbeidet med å stoppe reduksjonen av naturmangfoldet: " Med en naturindeks vil det være mulig å fange opp endringer i naturtilstanden på et tidlig stadium, slik at det er mulig å sette inn mottiltak. Naturindeksen vil være et verktøy for å måle utviklingen i norsk naturmangfold" (ibid.:78).

Det ble også vist eksplisitt til at slike indikatorer ble brukt i en rekke internasjonale analyser av utviklingen, ikke minst i nyere rapporter fra FN, slik som Millennium Ecosystem Assessment (2005). Utviklingen i Norge på dette området er tydelig knyttet til utviklingen i internasjonale forum og i andre land. Bruk av mer komplekse biologiske indikatorer og utvikling av naturstatistikk er ikke unikt for Norge men kan heller forstås som *et karakteristisk trekk ved hvordan miljøproblemer i økende grad ofte blir representert i moderne samfunn*. Utviklingen av naturstatistikk kan fortolkes som en (relativt) ny type representasjon av natur som ser ut til å få bredt gjennomslag (Miller 2005; Rametsteiner et al. 2011; Turnhout et al. 2007; Turnhout et al. 2014). Og som også har blitt gjort relevant for reguleringen av petroleumsaktivitet på norsk sokkel.

En slik numerisk modus for å vise tilstanden til hele økosystemet – til statusen for naturen med stor N, kan blant annet betraktes som en ny måte å gjøre naturen synlig på (Miller 2005). Målesystemet synliggjør ikke bare natursystemet gjennom bruken av statistiske metoder, det bidrar også til å gjøre tilstanden i økosystemet til en politisk realitet. Her er det en klar kobling til mitt forslag om prinsippene for en økologisk verdiorden i kapittel 6 og drøftingen av den potensielle ustabiliteten til en slik verdiorden. Der drøftet jeg blant annet at det så ut til å være vanskelig å etablere måleteknologier som tilfredsstillende testkriteriene i denne verdiordenen (se del 6.4.1 på side 256). Ekvivalenskriteriene for den foreslåtte antroposentrisk økologiske verdiorden er avhengig av at man kan måle økosystemtilstanden og har kontroll med hvordan denne utvikler seg over tid. Utviklingen av økosystemstatistikk kan derfor fortolkes som et element som styrker det framsatte forslaget til hvordan testkriteriene i en antroposentrisk-økologisk verdiorden kan spesifiseres. De mange koblingene

mellom utviklingen i Norge og vekten som blir lagt på å utvikle slik naturstatistikk i nye internasjonale forum, slik som det nye Naturpanelet⁵¹¹, antyder at det pågår forinvesteringsprosesser. Nye standarder for å måle og klassifisere Natur som kan bidra til å etablere denne formen for naturrepresentasjon som "a thing that holds together" (Desrosières 1992). At disse prosessene ser ut til å ha relativt bred internasjonal oppslutning antyder også at forslaget til hvordan en økologisk verdiorden kan spesifiseres potensielt kan ha relativ høy generalitet

Hva er så konsekvensene av å representere natur på denne måten?

Én tilnærming til dette spørsmålet er å ta utgangspunkt i sosiologisk litteratur om statistikk som styringsteknologi, for eksempel om hvordan utviklingen av statistiske systemer og statistikkbyråer var viktig for dannelsen av moderne stater (Desrosières 1992; Hacking 1990; Porter 1995; Rose og Miller 2010). Ved å representere naturens tilstand som en statistisk størrelse, som et fenomen som lar seg representere på denne måten, så er det ikke bare en ny form for natur som blir synliggjort. Forståelsen av hva vi kan *gjøre* med naturen, kan også endres. Her er det fristende å omskrive Hacking (1990:6) sin analyse av hva som er konsekvensene av det å etablere nye kategorier av mennesker: Det å definere nye former for natur (økosystemer) som egner seg for måling og som kan inngå i statistikk, kan også ha konsekvenser for hvordan vi forstår natur og hvordan vi betrakter hvilke muligheter og potensial den har.

I lys av et slikt perspektiv antyder datamaterialet at *naturstatistikk gir potensial for å maksimere den menneskelige nytten av Natur*. I det politiske prosjektet med å "forvalte et økosystem" ligger det, som hovedregel implisitt, en forståelse av at denne tilnærmingen trengs for å sikre en optimal utnyttelse av natursystemets ressurser til beste for mennesker. Det å sikre en optimal utnyttelse av økosystemet krever at vi kan intervensjonere og objektet for intervensjon er i denne sammenheng økosystemet. Naturstatistikken forteller oss entydig, som i et enkelt tall, hvordan tilstanden er. Hva som er relevant å måle og formidle er den *menneskelig sett relevante naturtilstanden* og ikke minst variasjon og endring som skyldes menneskelig aktivitet. Derfor kan vi si at indikatorer og økosystemforvaltning inngår i en forståelse av relasjonen samfunn-natur hvor Natur er et objekt som ikke bare *lar seg manipulere* til menneskehetens beste, det *blir* manipulert. Økosystemstatistikken forutsetter at det *kan* manipuleres, og impliserer slik at naturtilstanden *faktisk* kan styres der *vi vil*. Naturtilstanden er verdt å måle fordi vi da kan justere våre handlinger, og fatte beslutninger som sørger for at naturtilstanden blir slik vi ønsker at den skal bli. Økosystemet kan regjeres.

9.6.1 På hvilke måter representerer dette en ny måte å gjøre naturen politisk relevant på?

Dette spørsmålet er krevende av flere grunner, ikke minst fordi dette er pågående endringsprosesser hvor konsekvensene kanskje vil bli enklere å utforske de kommende årene. Basert på det empiriske materialet jeg har arbeidet med, synes likevel særlig tre dimensjoner ved utviklingen verdt å fremheve:

For det første kan utviklingen av naturstatistikk betraktes som en potensiell ny måte å *koble sammen natur og økonomi*.

Avhandlingen har vist at utgangspunktet for norsk miljøpolitikk har vært økonomisk kompensasjon for ødelagt natur, fra direkte erstatning for redusert husdyrproduksjon til generelle krav om at forurensere skal betale. Samtidig har det helt siden tidlig på 1950-tallet vært problematisert at en slik økonomisk kompensasjonslogikk ikke er tilstrekkelig for å sikre samfunnsinteressene. Debattene om

⁵¹¹ Den internasjonale Naturpanelet er en relativt ny ekspertgruppe nedsatt av FN i 2012. Formelt heter den Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). Navnet antyder at den er tenkt å ha en lignende funksjon som FNs klimapanel (IPCC), og fungere som et overnasjonalt "faglig forum" for å vurdere kunnskapen om utvikling i naturmangfold og økosystemtjenester. (Turnhout et al. 2014; Vadrot 2014)

natur og miljøproblemer har i det materialet jeg har analysert kretset rundt hvordan man kan sikre at ressurser og goder fra natur og miljø kommer til samfunnets beste. En helt sentral komponent i vurderingene av hvordan disse ressursene kan utnyttes for å oppnå dette har kretset om å unngå skader på "økonomien". Heller enn å sikre en "ren natur" så har spørsmålet vært hvordan man kunne sikre en "god og sunn økonomi", samtidig som den formen for natur som til enhver tid ble gjort relevant også skulle sikres.

Poenget er, som særlig Asdal (2004, 2008, 2011) har påpekt, at natur og miljøspørsmål i utgangspunktet ble forstått som spørsmål tett knyttet til økonomi. En god industripolitikk krevde en løsning på luftforurensingen. Oljepolitikken skulle komme hele folket til gode. Da måtte også fiskerinæringen bevares og verdiene i fiskebestandene sikres, slik at man for eksempel kunne bevare bosettingsmønsteret i Norge. Den tette sammenbindingen mellom verdien av å ta vare på natur og utviklingen av en god økonomi har i de prosessene som er undersøkt vist seg frem som en serie, litt ulike, forsøk på å kalkulere naturens verdi gjennom estimater av dens økonomiske verdi. De politiske debattene har gjennomgående illustrert hvor vanskelig dette har vært og at slike forsøk ofte har vært delvis mislykkede. Problemet har hele tiden vært usikkerhet om hele naturens verdi egentlig ble tatt tilstrekkelig hensyn til. Faren for å ødelegge potensielt verdifulle natur-entiteter har således vært vesentlig for at stadig *nye former for natur* har blitt gjort relevant, for at nye lag med "verdifull natur" har blitt lagt til som politisk relevante størrelser (se oppsummering av denne utviklingen i tabell 11 på side 230). Når økosystemtilnærmingen fremstår som noe potensielt nytt er det fordi den kan brukes for å gripe verdien av "hele naturen" Tilnærmingen kan selvfølgelig fremdeles kritiseres, men vanskelig ved å hevde at det er noe den har oversett (i alle fall innen nasjonalstatlige rammer). Enhver natur-entitet kan i denne tilnærmingen potensielt løftes frem og gjøres relevant og verdifull. Samtidig er også denne forståelsen tett knyttet til at den verdifulle naturen er verdifull fordi den gir grunnlag for økonomisk aktivitet. Stortingsmeldingen om åpningen av Barentshavet sørøst fra 2013 uttrykte det slik.

Formålet med forvaltningsplanen er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og økosystemtjenester i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold. Forvaltningsplanen er derfor et verktøy både for å tilrettelegge for verdiskaping og for å opprettholde miljøverdiene i havområdet. (Meld. St. 36 (2012–2013):18)

Målet var ikke å sikre en uberørt natur eller bevare økosystemet, men å sikre at økosystemet og *tjenestene* fra økosystemet, kunne gi grunnlag for en god økonomi. Også andre aspekter ved måleteknologiene i økosystemtilnærmingen ser ut til å styrke muligheten å etablere ekvivalens mellom økonomi og økologi. Særlig viktig er det at systemet ikke forsøker å måle skadene på naturen eller natur-entiteter direkte. Den store Naturen blir verdsatt og målt *indirekte*, ved hjelp av indikatorer. Nettopp det at naturtilstanden er målt slik gir godt grunnlag for forenklinger, standardiseringer og for at målene lar seg skalere til det formatet som er ønskelig. Dermed kan naturtilstanden kalkuleres på en entydig måte, som 0,45 eller 0,76. Dette er en type kvantitativ kalkulasjon som åpner opp for sterke koblinger mot størrelser i økonomien. Et siste moment som bidrar ytterligere til at dette ser ut som en sterk sammenbinding, er at måleteknologiene er forankret i et verdsettingsprinsipp med høy generalitet og som evner å differensiere mellom legitim og illegitim ødeleggelse av natur. Dermed kan det være *bærekraftig* å ødelegge natur eller å tillate en "viss" reduksjon i en bestand for å sikre arbeidsplasser.

Den andre dimensjonen som jeg vil løfte frem er at tilnærmingen kan betraktes som en ny type *generalisert svar på natur- og miljøpolitikken "skala-problem"*.

Med det sikter jeg til alle eksemplene avhandlingen har gitt på at forurensing og miljøproblemer kan knyttes til ulike skalaer i rom og tid. Miljøproblemer som er lokale og som kun har kortsiktige virkninger er ikke nødvendigvis samfunnsproblemer og de krever ikke nødvendigvis politiske løsninger. "Skala-problemet" er i denne sammenheng den potensielle usikkerheten som ofte knytter seg til hvilken skala som et miljøproblem tilhører. Ofte er det usikkert om miljøkonsekvensene av en beslutning er lokale, eller om de angår langt flere og kanskje er irreversible. Økosystemtilnærmingen gir her et sett med verktøy for å både utforske og avgrense denne typen spørsmål. Tilnærmingen gir mulighet for å etablere og videreutvikle måleteknologier som kan vurdere enkelthendelser og utslippskilder, disse definerer og avgrenser hvilken skala et problem må ha før det virkelig er et viktig

samfunnsproblem. Skade på en natur-entitet som kan synes liten og uvesentlig, kan innenfor dette rammeverket også gjøres til et stort og viktig problem, dersom det kan vises at den er relevant for en stor skala (global heller enn lokal) og i et langt tidsperspektiv heller enn et kort. Samtidig er ikke problemet skade på enhver form for natur, den formen for natur som verdsettes er avgrenset til det som i St.meld. 58 (1996/97):13) ble betegnet som "nødvendig for å sikre livsgrunnlaget for menneskene" (se side 312). Tilnærmingen gir slik et rom for å vurdere hvordan beslutninger på lokal skala og med kortere tidshorisonter kan gi, eller bidra til, uakseptable effekter på stor skala og lang tid. Dette poenget understreker også at utviklingen av naturstatistikk kan forstås som en svært viktig politisk teknologi for å fatte politiske beslutninger i forhold til et kompleks økosystem. Samtidig synes det vesentlig at denne statistikken også er nasjonal. Norge har sin egen naturindeks, forvaltningsplanene forholder seg til den norske kontinentalsokkelen. Naturstatistikken kan derfor forstås som viktig for å kunne domestisere og gjøre forvaltning av en global biosfære til et nasjonalt spørsmål og til noe som man kan hevde at man har kontroll over. Mens oppmerksomheten om de globale og komplekse miljøproblemene ledet til en perpleks økologisk selv-kritikk på begynnelsen av 1990-tallet (jf. del 6.3.2 på side 232), ser utviklingen av en nasjonal økosystem-statistikk og indikatorer for tilstanden i norsk natur ut til å fungere som en velfungerende politisk teknologi for å sikre en kontrollert utnyttelse av den delen av Naturen som er norsk, til gode for det norske folk.

Den tredje dimensjonen handler om en potensiell endring i den parlamentariske forståelsen av natur som beslutningshorisont.

Dette er nært knyttet til de to foregående dimensjonene, men krever likevel en litt mer utdypende forklaring. Utviklingen kan forstås som en manifestering av en antropocen tidsalder, karakterisert av en ny form for sammenbinding av natur og kultur. Begrepet om "the anthropocene" er knyttet til den geologiske underdisiplinen stratigrafi, som dreier seg om tidsinndelingen av jordklodens geologiske historie. Stratigrafien baserer slike tidsinndelinger på analyser av sedimenter og tar utgangspunkt i *globale*-geologiske, geokjemiske og biologiske prosesser. Innen stratigrafien brukes den holocene tidsepoken om perioden de siste 11000 årene.

Tidlig på 2000-tallet ble det fremmet forslaget om at den holocene epoken var blitt avløst av en antropocen tidsepoke (Crutzen og Steffen 2003; Crutzen 2002; Crutzen og Stoermer 2000). Forslaget er fremdeles under debatt og det er blant annet omdiskutert hvordan starten av en antropocen epoke skal defineres. Blant de aktuelle forslagene er blant annet å bruke de geokjemiske endringene fra det første husdyrholdet og jordbruket for mange tusen år siden, økningen av CO₂ fra brenningen av fossile energikilder, økningen av industrielt utviklede kjemikalier som ikke brytes ned, eller dannelsen av isotoper fra atombomber (Lewis og Maslin 2015; Steffen et al. 2011). Hovedpoenget i denne sammenheng er at alle disse ulike *menneskelige handlingene* – landbruk, forbrenning av fossile energikilder, utvikling av nye kjemikalier, atombombing – har gitt et fotavtrykk som geokjemisk kan identifiseres i sedimenter over hele kloden. De tilfredsstillende dermed et av de sentrale kriteriene for en ny periode innen stratigrafien.

Dette er høyst relevant for temaet som drøftes fordi det gir et nytt blikk på grunnrelasjon mellom mennesker og natur. Diskusjon om det antropocene antyder en mulig endring i forståelsen av relasjonen som kan bli vesentlig for hvordan mennesker gir mening til hva natur er. Som igjen kan ha betydning for hvordan vi gir mening til natur og miljøspørsmål, og som eventuelt kan nedfelles i politiske konsepter som brukes for å fatte politiske beslutninger. Som drøftet i kapittel 6 var den parlamentariske meningsbetydningen til konseptet om natur frem til tidlig på 1900-tallet at *naturen gir* føringer for hva som er relevant og rasjonelt å gjøre. I analysen av den parlamentariske begrepshistorikken var det tydelig at det parlamentariske begrepet om natur endret seg sammen med menneskers evne til å modifisere naturen etter behov, og erfaringene med uønskede konsekvenser av slik modifikasjon. I de parlamentariske debattene ble, og for en stor del blir, naturen ofte forstått som en entitet med "faste egenskaper". Det er disse egenskapene som gjør at naturen kan "yte motstand" mot for stor modifikasjon. Vi kan derfor si at natur som hovedregel blir forstått som å ha noen uforanderlige egenskaper, det er dette som gjør at naturen alltid vil virke på en bestemt måte. Et brudd på disse naturgitte betingelsene, eksempelvis "overbeskatning" av fiskebestanden eller utslipp av "for mye" CO₂ til atmosfæren kan gi negative konsekvenser som bør unngås. Denne forståelsen er vesentlig for å fastsatte hva som er forsvarlig bruk av natur, og for hvorfor det primært er

naturvitenskapelige metoder og målinger av tilstanden i naturen som er relevant. Politikken prediksjonsmodus kan forstås som relatert til en slik implisitt grunnantagelse om natur som en gitt handlingsbetingelse. De politiske debattene om en god natur og miljøpolitikk behandler dermed i den forstand "natur" som noe som er *utenfor* samfunnet, og som slik *betingelser* en rekke vesentlige samfunnsgoder. En slik forståelse var også vesentlig for at fremtidens natur kunne bli et politisk ansvar, *samtidig* som miljøpolitikken tok som utgangspunkt å bevare *egenskapene* til fremtidens natur.

Innenfor miljøvitenskapene har menneskelig *omforming* av klodens natur i form av geokjemiske og biologiske prosesser vært utforsket i lang tid, og i dette fagfellesskapet kan vi si at forståelsen av at det finnes en "naturlig natur" har vært forkastet i minst 60 år (Lövbrand et al. 2009; Steffen et al. 2011; Warde og Sörlin 2015). Spørsmålet jeg løfter frem her, er imidlertid om omfanget og mangfoldet av menneskelig påvirkning på økosystemer – og erfaringer om at dette skjer – etter hvert er i ferd med å endre den grunnleggende politiske og norske parlamentariske forståelsen av relasjonen.

I et slikt perspektiv har økosystembasert forvaltning noen elementer som kan sies å, som regel implisitt, bryte med ideen om en "ekstern natur". Eller kanskje mer presist, økosystembasert forvaltning synes å bygge på en styringsmentalitet hvor mennesker forvalter hele natursystemet, og som derfor også åpner opp for å *omforme* natursystemet slik at det er til maksimal samfunnsnytte.

Men koblingen kan ikke sies å være entydig. Selve navnet – økosystembasert forvaltning, viser til en målsetning om å utforme forvaltningsprinsipper *basert på økosystemets prinsipper*, det vil si de antatt uforanderlige spillereglene i Naturen. Mange av de politiske målsetningene, slik som bevaring av økosystemets struktur, produksjon og mangfold, passer inn den etablerte forståelsen. Prinsippene er likevel tvetydige på to måter. For det første fordi behovet for en økosystembasert forvaltning nettopp er forankret i anerkjennelse av, og erfaring med, menneskers evne til å påvirke grunnleggende forhold i natursystemer, inklusiv systemets virkemåte. For det andre fordi reguleringene tillater en viss modifikasjon av natursystemet, til menneskenes beste. En slik tvetydighet er ikke ny, det nye er heller omfanget og anerkjennelse av en mangfoldig menneskelig "påvirkning" på økosystemet.

Selve ideen om å forvalte økosystemer kan i lys av dette hevdes å være preget av et paradoks: På den ene siden tar den utgangspunkt i en "gammel" idé om å bevare naturlig natur. På den andre siden er den basert på en anerkjennelse av menneskers utstrakt evne til å påvirke og omskape natur og natursystemer til menneskehetens beste, eller verste. Dette paradokset blir særlig synlig når menneskelig omforming av natursystemet muliggjør nye utnyttelsesmåter, endrer hva som er naturtilstanden og hvilken bruk av natur som er legitim. Det beste eksempelet fra mitt datamateriale er kanskje "flytting" av iskantsonen. At iskanten flyttet seg nordover ble knyttet til klimaendringer, som igjen blir akseptert som en menneskeskapt endring, primært drevet av klimagassutslipp fra fossile-energikilder (Meld. St. 20 (2014/15):6). Når iskantsonen flyttet seg, så betydde det også at sonen med særlig verdifull biologisk produksjon ble flyttet nordover. Dermed kunne det medføre mindre miljørisiko og mindre sannsynlighet for uheldige økosystemeffekter å åpne for petroleumsaktivitet i områder som før hadde ligget tett opptil iskantsonen. Dobbeltheten i prosessen ble påpekt i Stortinget: "Iskantsonen er truet av den globale oppvarminga. Det er paradoksalt nok derfor den har flyttet seg nordover".⁵¹² Menneskelige handlinger hadde altså endret hvor den biologiske produksjonen i økosystemet fant sted, og dette kunne igjen gi grunnlag for å legitimere at økt petroleumsproduksjon ville være "bærekraftig" og ikke gi en negativ påvirkning på økosystemet i iskanten. På den måten ble det tydelig at økosystemprosessene i iskanten ble omformet og flyttet av menneskelige handlinger.

Et annet eksempel er knyttet til genetisk modifikasjon. Å endre egenskapene til planter og dyr gjennom avl er et eksempel på menneskelig produksjon av natur som har pågått i lang tid. Men eksemplene er mange og mer komplekse. For eksempel er det etter hvert godt kjent at fisketrykket på torskebestanden utenfor Norge har ført til at torsken blir raskere kjønnsmoden. Dette er en *genetisk*

⁵¹² Rigmor Andersen Eide (KrF), S.tid. 20 14/15:4565

respons hos torsk som følge av menneskelig aktivitet og kan følgelig forstås som "menneskedrevet evolusjon på havets ressurser" (Aglén et al. 2012:77). Er dette unaturlig evolusjon? Er slike endringer et problem fordi effekten går "igjennom" en naturdrevet prosess (evolusjon)? Gjør det endringen prinsipielt forskjellig fra den typen avl på husdyr som har blitt bedrevet i mange tusen år. Eller er hovedproblemet at den ikke er tilsiktet?

Disse eksemplene antyder bare at anerkjennelse av menneskelig omskaping av grunnleggende virkemåter i natursystemet kanskje kan endre miljøpolitikens epistemologi på måter som er vanskelig å overskue fullt ut nå. Dersom en slik realitetsforståelse får parlamentariske gjennomslag, blir etablert som en normal realitetsforståelse, kan den få betydning for de politiske debattene. Det kan dermed bli tydeligere at *egenskapene* til fremtidens natur er noe som *formes av* politiske beslutninger. Naturgitte egenskaper ved økosystemet kan da vanskeligere blir lagt til grunn for hva som er en god beslutning.

9.6.2 Å regjere ved hjelp av direktoratsektoren og næringens konsulenter

Begrepet om miljøpolitikens epistemologi kan også knyttes til idealene for vitenskapelighet og organiseringen av kunnskapsprosesser som er drøftet i dette kapitlet. Utgangspunktet for de analysene jeg har gjort om dette har vært spørsmålet om hva som kjennetegner "et vellykket" utredningsrom og hva som kjennetegner kunnskap som kan brukes for å begrunne parlamentariske beslutninger. Hovedsvaret jeg har gitt er enkelt: Kunnskap om mulige fremtidige konsekvenser er viktig for å legitimere beslutninger. Den politiske relevante kunnskapen må ikke nødvendigvis være sikker i den forstand at den predikerer nøyaktig hvilket utfall en beslutning vil få, men den delen av kunnskapen som faktisk brukes i politiske begrunnelser er som hovedregel karakterisert ved at den avgrenser mulige utfallsrom og at de utfallene som anslås som realistiske også er politisk sett akseptable. Relevant og brukbar kunnskap har derfor den egenskapen at den gjør det mulig å si at man har kontroll på hvilke fremtider en beslutning kan komme til å realisere.

Modellen over spesifisitetetsprosesser har som utgangspunkt at produksjonen av politisk relevant kunnskap er avhengig av at politiske og vitenskapelige hensyn blir blandet sammen. Analysene i dette kapitlet har vist at det er viktig å også studere hvordan og på hvilken måte dette skjer fordi også slike prosesser er utgangspunkt for politiske kamper. Det å definere noe som et "vitenskapelig" eller "politisk" spørsmål har således også konsekvenser for prosessen, for eksempel ved at det gir mer innflytelse og definisjonsmakt til enkelte aktører enn andre. Å definere hva som er eller bør være et vitenskapelig spørsmål kan i den forstand også betraktes som en politisk handling (Gieryn 1999; Latour 2007).

Det er derfor viktig å merke seg at analysen støtter følgende hovedkonklusjon med hensyn til direktoratsektorens rolle: Kunnskap produsert i direktoratsektoren kan gis epistemisk autoritet i enkelte spørsmål og slik gi legitimitet til politiske posisjoner. Samtidig kan direktoratstituttene i andre spørsmål bli (forsøkt) definert som forvaltere av mer snevre "sektorinteresser" knyttet til det departementet de formelt sett er knyttet til og underlagt (fisk, miljø, etc.). Når de blir bedt om å komme med høringsuttalelser til den rapporten som de selv har vært med å produsere, ser det ut til å være i kraft av at de representerer en sakkyndighet om én av sakens dimensjoner. I slike sammenhenger kan det de fremhever i sine høringsuttalelser behandles som argumenter fra en sektor (fisk, miljø) mer enn som vitenskapelige og "objektive" argumenter. Det å gi faginstansene en slik høringsposisjon gir dermed også rom for at departementer og Regjering kan vise til at man i en beslutningsprosess må gjøre en "politisk helhetsvurdering". Det at disse instituttene er hybride – både autonome forskningsinstitutter og formell høringspart med sektorinteresser gir således *fleksibilitet* i hva slags rolle de kan tilskrives i beslutningsprosesser.

Organiseringen gir dessuten mulighet for en type "tvungen konsensus" og åpner for politiske føringer som påvirker innholdet i det faglige kunnskapsgrunnlaget. Dette fungerer imidlertid bare fordi disse instituttene er definert som autonome faginstanser, som objektive og vitenskapelige. De formelle bindingene i direktoratsektoren gjør også at man kan stille spørsmål ved hvor faglig autonome forskningsinstituttene i direktoratsektorene er, og hvilke begrensninger som dette gir for den akademiske frihet til instituttene og enkeltforskerne som arbeider der. Redusert autonomi kan tenkes å påvirke både forskningsprioriteringer, håndtering av forskningsfunn som man antar kan være politisk

ubehagelige og deltagelse i den offentlige samtalen. Selv om analysen har vist at de ikke er løsrevet fra de politiske prosessene, er de autonome nok til at de til en viss grad også kan fungerer som aktive kritikere av bestemte politiske forslag og beslutninger. Det at de har tette bånd til departementene og er gitt en viktig posisjon i politiske prosesser kan også gi dem mulighet til å manøvrere strategisk i hvordan de utformer sine faglige råd for å kunne påvirke politiske prosesser.

Et viktig poeng er at det i mange sammenhenger ikke finnes et alternativt og mer politisk uavhengig forskningsmiljø. Norge er et lite land og på mange fagområder er det ett fagmiljø som er klart dominerende. Dersom dette fagmiljøet formelt sett er innlemmet i et direktorat er det rimelig å tenke seg at dette vil prege mulighetsrommet for en faglig kritikk av den politikken som føres. Over tid vil slike bindinger også kunne ha betydning for forskningsfeltets utvikling, hvilke problemstillinger som er relevante fra et "rent" faglig perspektiv og hvilke teoretiske perspektiver som er gyldige, kort sagt det jeg har definert som epistemisk drift. Til en viss grad er dette problemstillinger som er gyldig for enhver politisk styring av forskningen i et samfunn. Men spørsmålet er om ikke en stor direktoratsektor gir noen tilleggsproblemstillinger som ser ut til å være lite diskutert i den magre norske litteraturen på feltet.⁵¹³ Instituttene dobbeltrolle gir dem både en indirekte innflytelse over politiske prosesser og over forskningsprioriteringer. Det kan for eksempel innebære at nye perspektiver og teorier, som potensielt sett kan underminere råd man tidligere har gitt eller som kan være i konflikt med rådende politiske målsettinger og prioriteringer, får vanskeligere vilkår.

Det er viktige problemstillinger som fortjener større oppmerksomhet, ikke minst fordi direktoratsektoren i Norge har et betydelig omfang. Det er likevel grunn til å være forsiktig med å konkludere på hvordan de formelle relasjonene til politiske prosesser påvirker mulighetsrommet for faglig autonomi i direktoratsektoren. De andre forskningsinstituttene i Norge, i instituttsektoren, er i all hovedsak enten organisert som aksjeselskap eller som stiftelser. Selv om disse formelt er autonome i sin organisasjonsform har mange av dem tette historisk, økonomiske eller faglige bånd til statlige etater og departementer. Et relevant eksempel er de åtte miljøinstituttene med fast basisbevilgning fra miljøverndepartementet.⁵¹⁴ Årsrapportene fra disse viser at basisbevilgningen utgjør rundt 5 til 15 % av inntektgrunnlaget, men oppdrag fra miljøvernforvaltningen er for mange av dem den viktigste inntektskilden. For miljøinstituttene NIVA og NINA utgjorde oppdrag fra offentlig forvaltning i overkant av 50 % av inntektene i 2012. På den måten kan disse instituttene kanskje bli mer avhengige av sine oppdragsgivere, enn institutter i direktoratsektoren som NP og HI. Økonomisk avhengighet kan potensielt påvirke i hvor stor grad instituttsektoren ønsker å være kritiske til politiske prosesser og delta aktivt i samfunnsdebatten. Instituttene i direktoratsektoren løper rimeligvis en mindre økonomisk risiko dersom de ytrer seg kritisk mot departementet som de formelt sett er en del av.⁵¹⁵ Direktoratsektoren har også ofte en formell rolle som rådgiver i politiske prosesser, eksempelvis utarbeiding av stortingsmeldinger. Det at de fører en dialog med departementene gir dem også mulighet for en mer direkte påvirkning på prosessene. De kan også påvirke hvilke rammer og prioriteringer som bør gis i tildelingsbrevet. Slik sett kan instituttene selv legge føringer på hvordan de skal prioritere.

Det unike ved direktoratsektoren kan derfor potensielt styrke deres autonomi. Mange av dem har også betydelig forskningsinfrastruktur, unike datasett og betydelig grunnfinansiering som bidrar til økt frihet og gir rom for å gjøre egne faglige prioriteringer. Samtidig gir den formelle bindingen til det

⁵¹³ Tilsvarende tankerekker om forskningsprioriteringer og manglende kritikk av norsk narkotikapolitikk har vært diskutert i forhold til for eksempel rollen til Statens institutt for rusmiddelforskning i forhold til norsk narkotikapolitikk (Baklien 2010; Pedersen 2010).

⁵¹⁴ I 2015 er dette CICERO, Nansen senteret for miljø og fjernmåling (NERSC), Norsk institutt for by – og regionforskning (NIBR), Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk institutt for luftforskning (NILU), Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Transportøkonomisk institutt (TØI).

⁵¹⁵ Arbeidsdelingen mellom instituttsektoren og direktoratsektoren har vært omdiskutert de siste årene, men denne debatten har primært handlet om at instituttsektoren har ment at direktoratsektoren har urimelige fordeler i konkurranser om prosjekter som blir lagt ut på anbud (Knudsen 2013).

vertikale hierarkiet departementene instruksjonsmyndighet. Selv om denne instruksjonsmyndigheten ikke skal berøre "faglige spørsmål" i den forstand at departementene skal bestemme hva ett institutt skal mene, så har analysen i dette kapittelet nettopp illustrert at det ofte er uklart, og vanskelig å avklare, hva som er et politisk og hva som er et faglig spørsmål. Denne typen perspektiver ser generelt ut til å ha vært lite berørt i debattene om norsk forskningspolitikk og så vidt jeg har klart å få på det rene er det gjort svært få empiriske studier av relasjonen mellom departementer og direktoratsektoren (se eksempelvis historisk oversikt og drøfting i Skoie 2003)

Tette bånd mellom politiske og faglige aktører kan også betraktes som grunnlaget for problemløsningsfelleskap (eksempelvis Nilsen 2001). Nettopp tette bånd mellom faglige og politiske aktører vil ofte være vesentlig i spesifisiteringsprosesser. Arenaer og prosesser hvor det er høyst uklart hva som er politiske vurderinger og hva som er faglige kan være helt nødvendige for å skape et politiske handlingsrom. Den type relasjoner og bindinger som analysen har antydnet kan derfor også forstås som et viktig grunnlag for en ressurseffektiv måte å produsere politisk relevant kunnskap på. Analysen har gitt en rekke eksempler på at de politiske målsetningene om en økosystembasert forvaltning, krevde faglig-politiske vurderinger. Det er vanskelig å se for seg en politisk relevant kunnskapsproduksjon som fungerte "helt" løsrevet fra disse politiske målsetningene, og som samtidig resulterte i nye systemer for å måle og dokumentere den marine økosystemtilstanden på en politisk relevant måte. Men organiseringen har sannsynligvis også en rekke konsekvenser som kan være mer problematiske. Svekket faglig autonomi og akademisk frihet innebærer nødvendigvis reduserte muligheter for å innta en kritisk posisjon. Faglige vurderinger som er i opposisjon til politiske mål, krav eller beslutninger blir vanskeligere å fremføre. For eksempel viser intervjuoppgavene med forskere og faglige rådgivere ved HI og NP at man er forsiktig med kritikk når målsetningen er en konsensusrapport: "Men man kan ikke slakte en konsensusrapport sant uten å virkelig få systemet til å skjelve sant" (7 HI).

Når jeg har valgt å plassere HI og NP inn i et større forskningspolitisk landskap er det fordi mange og til dels svært tette koblinger mellom forskningssektoren og politiske organer ser ut til å være svært vanlig. Departementenes behov for analyser av effekten av vedtatt politikk og faglig fundert forskning til hjelp i politikktutforming er både legitimt og nødvendig. Departementer trenger analyseavdelinger. Det kan argumenteres for at det er potensielt problematisk at forskning for politikk med relativt tette bånd til politiske organer, er vanskelig å skille fra forskning og forskningsaktører med betydelig større formell autonomi. Nettopp det at det kan være særdeles vanskelig å skille hva som har et solid faglig fundament og hva som er preget av politiske hensyn er noe av det som karakteriserer denne prosessen.

Til slutt må det trekkes frem at også petroleumsnæringen og konsulentbyråene til næringen har vært sentrale i prosessene som er studert. På et overordnet plan kan dette forstås som et ganske velkjent trekk ved korporativ konfliktløsning hvor mer eller mindre formalisert dialog mellom næringsaktører og myndigheter om betingelsene for næringen og hvordan den bør reguleres er sentralt for å forstå politikken på området. Eksistensen og betydningen av en slik korporativ modell for å gripe norsk petroleumspolitik er blitt fremhevet i andre studier (Olsen 1989; Sejersted 1999)

Denne studien antyder samtidig to viktige trekk ved dette samarbeidet. På miljøfeltet ser samarbeidet ut til å fungere som et problemløsningsfelleskap som har vært viktig i å videreutvikle prinsippene for miljøreguleringen. De som deltar i dette felleskapet er i første rekke petroleumsmyndighetene (Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, OED), representanter fra næringen (slik som OLF) konsultantselskaper som besitter sentral kompetanse (slik som oljedriftsmodellering og databaser for ulykkesstatistikk) og forurensningsmyndigheter (tidligere SFT, nå Miljødirektoratet).

Samarbeidet mellom dem har helt siden siste halvdel av 1970-tallet vært viktig i utviklingen av miljøreguleringer. Betydningen av teknisk-økonomisk kompetanse for å få etablere "gode og rasjonelle" løsninger har en lang historie i Norge og særlig Asdal (2004) har vist hvordan en slik kobling var viktig i utviklingen av forurensningsfeltet. Analysen i dette kapittelet har fått frem at denne tilnærmingen også for en stor del ble lagt til grunn i de delene av forvaltningsplanprosessen som var særlig sentrale for regulering av petroleumsnæringen. Det som er fremtredende i petroleumssektoren er hvordan næringsaktører, særlig OLF, ser ut til å arbeide proaktivt med prosjekter som kan gjenetablere kontroll med hvordan miljørisiko måles, eller sørge for fortsatt kontroll. Eksemplene på

dette er mange. Det jeg har trukket frem i analysene har vært arbeidet med å etablere en standard for miljørisikovurderinger i bransjen – som munnet ut i etableringen av MIRA rundt midten av 1990-tallet (jf. kap.5). I dette kapittelet har vi sett at petroleumsnæringen spilte en sentral rolle i å videreutvikle simuleringsmodellene slik at de ble tilpasset både økosystemeffektene for produsert vann og for akutte utslipp.

To trekk ved industriens tilnærming synes særlig viktig. For det første har næringen i liten grad benektet muligheten for mulige miljøkonsekvenser. For det andre har de insistert på at farene for miljøet må beregnes og måles slik at de kan håndteres. Den "håndteringen" det er snakk om handler først og fremst om risikostyring, noe som igjen krever at både sannsynlighet og konsekvens blir målt på en entydig måte. Stilt ovenfor et nytt miljøproblem har næringen aktivt bidratt å utvikle nye analyseredskaper som gjør det mulig å beregne virkninger og sannsynligheter. Slike modeller er dessuten viktige for næringen fordi myndighetene krever, i forskrifter og regelverk, at de kalkulerer potensiell miljøbelastning og estimerer miljørisiko. Når nye former for miljøskade blir et politisk tema er det derfor viktig at de kan integreres i de eksisterende modellene. Dette gjelder ikke bare spørsmål om å ekspandere petroleumsaktiviteten til nye områder som har stått i sentrum for analysen. Slike beregninger er også nødvendig for en rekke rutineoperasjoner, slik som å få utslippstillatelser til store og mindre tiltak, leteboringer og feltutbygginger. Som diskutert tidligere, og særlig i kapittel 5, er modellene som næringen har utviklet innrettet mot å dokumentere miljøbelastningen opp mot et predefinert akseptkriterium. Petroleumsnæringen er vant med at en slik, ganske reduksjonistisk, tilnærming er nødvendig og tilstrekkelig for sine operasjoner. Slik har det vært siden 1980-tallet. På den måten har industrien etablert nye og tilpasset gamle systemer slik at de evner å frembringe beslutningsrelevant informasjon. Analysen i dette kapittelet har illustrert hvordan en slik tilnæringsmåte også fikk betydelig innflytelse på risikovurderingene som lå til grunn for å ta mer prinsipielle politiske beslutninger om bruken av havområdene.

Helt siden tidlig på 1990-tallet har petroleumspolitikken miljødimensjon vært karakterisert av politisk og faglig strid om miljøkonsekvensene ved åpning av nye områder. Petroleumsnæringens posisjon, både i den offentlige debatten og i høringsuttalelser har vært at man gjennom aktiv "risikostyring" kan oppnå akseptabel miljørisiko. Men i tillegg har næringen aktivt finansiert utviklingen av slike systemer og matematiske modeller. Siste tilskudd på stammen er videreutvikling av MIRA metodologien slik at den også er egnet for å beregne skadepotensialet *for iskantsonen ved akutte utslipp*. Som vist kom denne tematikken for alvor på den politiske dagsorden våren 2013 i Stortingets behandling av åpningen av Barentshavet Sørøst. Allerede året etter kom DNV med en rapport, finansiert av OLF, om hvordan MIRA metoden kunne brukes til å beregne miljøkonsekvensene ved oljeutslipp i iskantsonen (DNV 2014). Dette indikerer også at kompetansen til konsultantselskaper som DNV og SINTEF kan forstås som vesentlig for å gi en økosystemdreining av de eksisterende simuleringsmodellene.

10. Konklusjon: Parlamentets natur, produksjonen av en legitim miljø- og petroleumpolitikk

Avhandling har gitt ny kunnskap om hvordan parlamentariske beslutninger om miljø- og petroleumpolitikk blir gitt legitimitet. Et omfattende antall stortingsdebatter om ulike tema fra en lang tidsperiode ligger til grunn for analysen: Debatter om miljøpolitiske prinsipper, røykskader og petroleum fra 1888 til 2015, men med hovedtyngden av sakene fra 1945 til 2013.

Analysene har tatt utgangspunkt i et sett med enkle spørsmål, slik som: Hva blir sagt i den enkelte stortingsdebatt? Hvordan blir forslag til beslutninger begrunnet? Hvordan blir natur og miljøproblemer eventuelt gjort politisk relevant? Fra dette utgangspunktet har fortolkningene av de parlamentariske debattene blitt knyttet til trekk ved beslutningssituasjonene og de faglig-politiske prosessene de inngår i. Analysestrategien bygger på at mange ulike dimensjoner ved debattene og prosessene er utforsket, til dels i ganske stor detalj. Kombinert med det teoretiske rammeverket har strategien gjort det mulig å knytte forbindelser mellom enkeltdebattene og endringsprosesser som går over lengre tidsperioder. Analysestrategien har dermed gitt en empirisk forankring for å forstå både generelle trekk ved parlamentariske debatter og hvordan miljø- og petroleumsdebattene har endret seg over tid.

Analysestrategien har bidratt til å gjøre analysen omfangsrik. Koblinger til problemstillinger og sentrale funn er sammenfattet i avsluttende drøftinger i de foregående analysekapitlene. I dette avsluttende kapitlet legger jeg derfor vekt på å gi en relativt kort og poengtert sammenfatning av de viktigste hovedfunn og teoretiske bidrag. Sammenfatningen tar utgangspunkt i den historisk-sosiologiske analysen og hovedtrekk ved utviklingen som er særskilt relevant for problemstillingene.

10.1 Sammenfatning av den historisk-sosiologiske analysen

Til grunn for analysen av den historiske utviklingen ligger et enkelt spørsmål: Hvordan og hvorfor henvises det til "natur" i norske stortingsdebatter?

I den eldste delen av datamaterialet var den parlamentariske meningsbetydningen til natur for en stor del knyttet til at naturen selv satte grenser for hvilke handlinger som var fornuftige. Naturen er en "naturlig" størrelse som setter rammer for kollektiv handling, den fremstår som robust og uforanderlig. Utover 1900-tallet ble meningsbetydningen gradvis mer kompleks. Teknologi gjorde etter hvert at naturen kunne hjelpes på vei, og handlinger for å endre på naturgitte betingelser for samfunnet kunne være fornuftig. Et fellestrekk ved hele perioden før 1945 var at naturens verdi for en stor grad ble forstått som materiell. De politisk relevante skadene på natur ble i all hovedsak forstått som skader på naturens materielle verdi for mennesker, eksempelvis reduserte avlinger, ødelagt laksefiske og så videre. Lovverket la opp til at slik skade kunne gi grunnlag for økonomisk erstatning eller kunne forby. I utgangspunktet ble slike skader behandlet som et privatrettslig spørsmål hvor konflikten var mellom interessene til enkeltindivider eller grupper. Eksempelvis som en konflikt mellom bønder og fabrikkereier.

Etter 1945 finner det sted flere viktige endringer. For det første ble det i økende grad problematisert at samfunnet har ressurser til å overvinne eller radikalt modifisere naturen. Slik modifikasjon kunne gi uønsket ødeleggelse av natur-entiteter i et omfang som skapte nye samfunnsproblemer. Forurensing var ikke bare et problem for enkeltindividet, men et potensielt samfunnsproblem. Røykskader kunne for eksempel hindre muligheten for å drive med jordbruk og opprettholde bosetting, eller generelt påvirke helsen til mange innbyggere. I beskrivelsene av hvorfor dette var et potensielt samfunnsproblem skjer det en mangfoldiggjøring av hvorfor naturen er verdifull og bør bevares. Mens begrepet naturverdier tidligere ble brukt om naturens materielle eller økonomiske verdi blir det nå også brukt for å betegne alle de formene for verdsettelse som var ikke-materielle. Grunntrekket er at den ikke-materielle verdien av naturen er mangfoldig, den knyttes til estetikk, menneskelig lykke og helse, tradisjonell bruk av natur, osv. Den mangfoldige og ikke-materielle verdien av natur er vesentlig for hvorfor natur bør vernes. Begrepet om naturvern får slik en ganske vid betydning.

I de parlamentariske debattene blir samtidig den materielle verdsettingen av naturens verdi videreført. Dette var særlig tydelig i utviklingen av de politiske debattene om røykskader fra aluminiumsindustrien fra 1945 og frem til 1970-tallet. Det ble tidlig enighet på Stortinget om at røykskader kunne være et samfunnsproblem som berørte en rekke ulike naturverdier. I de parlamentariske debattene var det tydelig at de legitime politiske posisjonene ble forankret i at forurensing måtte holdes under kontroll. Debattene handlet i liten grad om å bevare natur og i større grad om å få kontroll over de uønskede bivirkningene fra forurensing. Det var de potensielt negative *samfunnskonsekvensene* ved å ødelegge natur som gjorde røykskadene til et politisk viktig spørsmål. De nye reguleringene som ble etablert hadde ikke som mål å verne natur, men å redusere bivirkningen og dermed sikre mulighet for fortsatt modernisering og økonomisk vekst.

Dette berører en annen vesentlig endring. I tiåret etter andre verdenskrig blir det sentralt at *fremtiden natur skal kontrolleres*. Mens natur tidlig på 1900-tallet ble behandlet som en robust og uforanderlig størrelse, ble natur nå omtalt som en sårbar størrelse som måtte beskyttes. Å lage ordninger for dette måtte være et politisk ansvar. I de parlamentariske debattene er det fremtidens natur som står på spill. Fordi bygging av en ny fabrikk eller tillatelse til nye utslipp kunne føre til uønskede påvirkninger på natur i fremtiden, burde virkningene slike handlinger kunne få på fremtidens natur beregnes *før* man fattet en beslutning. Dette endret den relevante *beslutningshorisonten* i parlamentariske debatter som berørte forurensningsspørsmål. Det politiske ønsket om å få kontroll over fremtidens natur førte slik til at kunnskap om fremtiden (prediksjoner) ble politisk relevant. Allerede fra midt på 1950-tallet ser derfor spørsmål om forurensing ut til å utløse det jeg har begrepsfestet som *politikkens prediksjonsmodus*. Kunnskapen som er relevant for å legitimere politiske beslutninger er kunnskap som evner å gi prediksjoner.

Samtidig viser analysen av de parlamentariske debattene at det helt siden 1950-tallet også har vært omdiskutert hvordan naturens verdi skulle fastsettes. Kort oppsummert kan vi si at det har vært uenighet og usikkerhet om reguleringen av forurensing i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til alle de måtene som natur kan være samfunnsmessig verdifull på. I løpet av de første tiårene etter andre verdenskrig får dermed begrepet om naturvern en rekke meningslag. Naturvern handler om å ta vare på natur for å sikre menneskelig lykke og helse, det er knyttet til fremveksten av et moderne industrisamfunn. Det handler om å utvikle ekspertkunnskap som gjør det mulig å beregne virkningene fra fremtidige utslipp og hvordan ulike utslippsreduksjoner kan påvirke lønnsomhet og det er knyttet til en *næringskonflikt* mellom gamle primærnæringer og nye industrier.

Det er således tydelig at natur blir gjort relevant og verdsatt i de parlamentariske debattene og det har i mindre grad vært uenighet om hvorvidt det er viktig for samfunnet å ta vare på natur. Det har derimot vært uavklart hvordan denne verdien skal måles og vektet opp mot andre hensyn. Analysene har vist at verdien av natur kan gjøres relevant i en rekke etablerte verdiordener, samtidig som det ofte er uavklart eller uenighet om forslagene til beslutning i tilstrekkelig grad ivaretar naturen, slik at løsningene er til felleskapets beste. En utelukkende økonomisk verdsetting av natur forankret i markedets verdiorden synes både vanskelig å etablere og blir ofte presentert som utilstrekkelig for å beregne naturens egentlige verdi. Prinsippene for verdsetting av natur fremstår slik som uavklart i mange parlamentariske debatter. Det finnes altså ikke et klart kriterium for å avgjøre når dette hensynet egentlig er ivaretatt. Heller enn en "grønn" verdiorden som brukes for å legitimere politiske posisjoner, blir det i denne typen *kritikk* bare vist til at natur og miljø også er relevant uten at verdsettingsprinsippene blir gjort eksplisitte. I *legitimeringen* av beslutninger er hovedinntrykket at naturvernsspørsmål ble tett knyttet til industripolitikken. I beslutningsdebatter blir det som er tilstrekkelig miljøvennlig ofte definert ut i fra hva som er teknisk-økonomisk mulig, uten at det i urimelig grad går utover industriens lønnsomhet. Utviklingen av ordninger for å regulere forurensingen bygde slik videre på den etablerte materielle og økonomiske verdsettingen av natur. Forurenseren skulle betale, teknisk og økonomisk kompetanse ble viktig for å finne frem til en fornuftig mengde forurensing. Koblingen til en god industripolitikk er vesentlig for å forstå hvordan miljøpolitikk som saksfelt vokste frem (jf. også Asdal 2004, 2011), samtidig som dette etter hvert var grunnlaget for kritikk.

Når petroleumsnæringen ble etablert i Norge på slutten av 1960-tallet var muligheten for alvorlige miljøproblemer i liten grad et politisk tema. Faren for at den nye næringen kunne svekke den

tradisjonelle fiskerinæringen ble nevnt, men i all hovedsak ble det forutsatt at forurensing skulle og kunne kontrolleres gjennom myndighetskontroll. Det var i denne perioden konsensus om at petroleumsressursene måtte utnyttes til hele folkets beste og beslutningene ble i stor grad legitimert gjennom en kollektiv verdiorden.

Utover 1970-tallet ble det gjort nye oljefunn, petroleumsnæringen vokste og ble viktig for Norge. Men også begrepet om naturvern endrer seg betydelig i løpet av tiåret. I de parlamentariske debattene legges det i økende grad vekt på at forurensing og modifisering av natur påvirker menneskenes livsmiljø. Vern av naturen handler derfor om å verne vårt eget livsmiljø og oss selv. I kontrast til naturvern tar begrepet om miljøvern eksplisitt utgangspunkt i den menneskelige betydningen av å ta vare på natur. Tilnærmingen er menneskesentrert, antroposentrisk. Denne dreiningen kan forstås som et nytt meningslag i spørsmålet om hvorfor natur er verdifull som også var sentral i stabiliseringen og formaliseringen av miljøvern som et eget politisk saksfelt i Norge på 1970-tallet (jf. etableringen av Miljøverndepartementet i 1972).

Etablering av en miljøvernforvaltning var viktig for å gi de petroleumspolitiske debattene en miljødimensjon rundt 1974. Når dette først skjedde så ble de tilnæringsmåtene og politiske posisjonene som var blitt etablert siden 1950-tallet gjort relevante for petroleumsfeltet. Faren for framtidig forurensing måtte bringes under kontroll, muligheten for uønsket forurensing måtte "avklares". Særlig ble det vektlagt at skader på fiskeriene måtte unngås. I første omgang ble derfor de relevante sakkyndige, den marinbiologiske ekspertisen mobilisert. Denne kunne gi beskrivelser av hvilke virkninger oljen kanskje kunne få på livet i havet, men evnet i liten grad å gi entydige svar på hvordan disse problemene kunne kontrolleres. I de petroleumspolitiske debattene ga dette mulighet for å fremme en miljøkritikk. I både petroleumspolitiske og mer prinsipielle debatter fra 1970-tallet er det tydelig at denne kritikken i liten grad fikk gjennomslag i politiske beslutninger. Miljøkritikken kom ofte fra venstresiden i norsk politikk og den var ofte lite spesifikk. Det ble typisk argumentert for at skader på naturen generelt måtte unngås, samtidig som det i mindre grad ble spesifisert hvilke skader som kunne aksepteres. Dette hevet konfliktnivået i en rekke miljøspørsmål.

Ekspertkunnskap som evnet å kalkulere hvilke fremtidige miljøskader konkrete beslutninger kunne gi, ble viktigere i politiske avgjørelsesprosesser frem mot 1980-tallet. Sammen med den teknisk-økonomiske ekspertkunnskapen ble denne tilnæringsmåten helt sentral for å gi politisk relevante analyser av miljøproblemene som også kunne brukes for å legitimere beslutninger. Et godt eksempel på dette er konfliktene knyttet til åpningen av sokkelen nord for 62. breddegrad på slutten av 1970-tallet. Analysene av de parlamentariske debattene fra denne prosessen viser at det var avgjørende at man kunne beregne den statistiske sannsynligheten for verst-tenkelige hendelser og modellere sannsynlige konsekvenser av mulige ulykker. Heller enn marinbiologisk kunnskap om naturen, var det sannsynlighetsberegninger og simuleringer av mulige utfall som ble sentralt for å kunne legitimere åpningen av området. Bravoutblåsningen på norsk sokkel i 1977 gjorde en slik tilnærming enda viktigere.

Denne typen vitenskapsbasert ekspertkunnskap ble også viktig i utviklingen av lovgivningen på feltet, den ble blant annet viktig for å kunne tilfredsstille krav i Forurensingsloven (1981) og i Petroleumsløven (1985). I petroleumsfeltet skjer det utover 1980-tallet en standardisering av hvordan konsekvensutredninger og miljørisikoanalyser utføres. I de petroleumspolitiske debattene var dette en vesentlig grunn til at miljøproblemene ble definert som under kontroll. Analysene viser også at det er et samspill mellom hvordan politiske posisjoner begrunnes og hva slags ekspertkunnskap som blir gjort relevant. Når miljørisiko blir definert som et spørsmål om sannsynlighet og konsekvensene kan modelleres og kalkuleres, så blir det også politisk mulig å veie miljørisiko opp mot de økonomiske kostnadene ved å innføre en streng regulering eller forbud mot en aktivitet. Miljøpolitiske begrunnelser har helt siden 1950-tallet vært knyttet til slike kost-nytte beregninger. En slik tilnærming og argumentasjon kan være legitim, men dette er betinget av at utfallsrommet lar seg kalkulere. I situasjoner hvor miljøkonsekvensene i større grad er definert som usikre eller ukjente er slike begrunnelser mindre legitime. Samtidig viser analysene at hvordan miljøkonsekvensene blir definert ofte er et spørsmål om hvilke kunnskapsformer som *gjøres* politisk relevant. Det er et viktig trekk ved debattene at kunnskapsformer som definerer miljøfarer som kalkulerbare risikoer ofte blir gjort relevant av politiske aktører, mens betydningen av andre kunnskapsformer blir tonet ned. Å definere

miljøproblemer som kalkulerbare gir et politisk handlingsrom, det gir mulighet for å fatte politiske beslutninger på legitime måter. Denne tolkningen er viktig for å forstå hvorfor det i løpet av 1980-tallet fant sted en omfattende ekspansjon av petroleumsnæringen uten at det var vesentlig debatt om miljøvirkningene i Stortinget. Utviklingen av standardiserte konsekvensanalyser er også relevant for å forstå hvorfor verdsettingene i petroleumpolitikken endrer seg i den samme perioden. Mens den kollektive verdiorden var sentral i petroleumpolitikken på 1970-tallet, blir ekspansjon av petroleumsnæringen på 1980-tallet for en stor grad legitimert med argumenter som kan knyttes til markedets- og den industrielle verdiorden.

De siste årene av 1980-tallet markerer en *økologisk vending* og den miljøpolitiske argumentasjonen endrer seg betydelig. Mange studier har tidligere vist at det fra rundt 1990 etableres en miljøpolitisk epoke hvor frykten for at forurensing skal ødelegge livsgrunnlaget står sentralt. I mange land, også Norge, er denne perioden kjennetegnet av argumenter om økologisk modernisering: Fortsatt vekst er mulig, men det må skje på en økologisk bærekraftig måte. Dette er en utvikling som også er tydelig i de norske parlamentariske debattene, samtidig som analysene gir grunnlag for noen nye tolkninger av hvordan skiftet kan forstås.

Analysen har vist at det som tilsynelatende er en rask og plutselig vending rundt 1990, bør sees i lys av gradvise endringer i forståelsen av hvorfor natur og miljø er viktig for samfunnet, som igjen kan knyttes til ustabiliteten rundt verdsettingen av natur i hele etterkrigsperioden. Det som særlig fremstår som nytt i analysen av de parlamentariske debattene er en *økologisk selv-kritikk*. Det nye var verken at problemene ble forstått som globale, eller ble forstått som resultatet av en vellykket modernisering. Dette var forståelser som var veletablerte allerede på 1970-tallet. Overgangen handler heller ikke om at natur ble verdsatt høyere enn før. Et viktig nytt trekk var derimot den sterke vektleggingen av menneskers avhengighet av *naturens produksjonssystem*, økosystemet. Selv om man kan finne beskrivelser av dette lagt tilbake i tid, ble denne avhengigheten først nå etablert som en parlamentarisk realitet. Miljøproblemene er derfor globale på en bestemt måte, de innebærer en påvirkning på klodens "produksjonssystem". Denne fortolkningen er vesentlig for å forstå virkningene av denne overgangen fordi det får frem at den økologiske vendingen kan knyttes til et nytt verdsetningsprinsipp. Analysene viser at verdsettingen av økosystemet åpnet opp for å etablere et generaliserbart prinsipp som avklarte *hvorfor* natur og natur-entiteter er viktige som et menneskelig fellesgode. *Det som verdsettes er ikke natur i seg selv, men naturens funksjon for mennesker*. I kontrast til 1970-tallets miljøkritikk gjør denne tilnærmingen det (prinsipielt sett) mulig å *operasjonalisere* hvilke skader som kan/ikke kan tillates. Et sentralt premiss i den økologiske argumentasjonen er at skade på mange naturverdier og enkeltarter kan *tillates*, men bare så lenge økosystemets funksjoner for mennesket ikke blir skadet. Den økologiske vendingen var derfor startpunktet for en rekke prosesser som munnet ut i etableringen av generaliserbare prinsipper for hvilke former for natur som måtte bevares, og hvilke naturverdier som man kunne akseptere å skade. Tilnærmingen gjør det enklere å legitimere kombinasjonen av relativt ambisiøse miljømålsettinger med forurensende industri, og kan forstås som grunnlag for den brede parlamentariske oppslutningen tilnærmingen fikk i Norge. En økologisk og antroposentrisk (menneskesentret) verdsetting av natur er i dag en integrert del av både norsk og internasjonal miljøpolitikk. Tilnærmingen er også nedfelt i Grunnlovens miljøparagraf som Stortinget vedtok i 1992 (i den reviderte Grunnloven fra 2014 er dette § 112).

Siden 1990 har dette bidratt til å endre petroleumpolitikkenes miljødimensjon. Det har endret hvordan petroleumpolitiske beslutninger blir legitimert, hva slags kunnskap om mulige miljøproblemer som er politisk relevant, og det har ført til etablering av nye systemer for å overvåke og måle negative miljøvirkninger. Disse endringene har skjedd gradvis, men er vesentlige for å forstå norsk miljø- og petroleumpolitikk anno 2013.

Endringsprosessene har særlig blir forfulgt i forhold til to petroleumpolitiske miljøproblemer som har vært sentrale de siste tiårene: 1) utslipp av klimagasser fra petroleumsproduksjon og 2) faren for skader på livet i havet som følge akutte og normale utslipp.

1) For klimaproblemet blir det vist at de første årene på 1990-tallet er kjennetegnet av en markant taushet. Stortinget vedtok ambisiøse målsettinger for reduksjon i klimagassutslipp, samtidig som utvinningen av fossile energiresurser fra olje og gass ble utvidet. Det blir vist hvordan tausheten om

det inkonsistente i en slik politikk, kan forstås som uttrykk for mangelen på legitime politiske posisjoner. Det var vanskelig å legitimere stopp eller kraftig reduksjon i petroleumsaktiviteten, men det var like vanskelig å forsvare økte klimagassutslipp. En slik inkonsistent politikk fører imidlertid til et betydelig hevet konfliktnivå en del år midt på 1990-tallet, hvor et parlamentarisk mindretall argumenterer for at norsk petroleumsproduksjon bør trappes ned for å unngå uakseptable økologiske konsekvenser. Det avgjørende for å kunne legitimere en fortsatt ekspansiv petroleumpolitikk var etableringen av makroøkonomiske modeller. I disse modellene er virkningen på økosystemet målt *indirekte* gjennom klimagassutslipp fra økonomisk aktivitet. Dette ga både en tett kobling mellom økologi og økonomi, og det åpnet for at veletablerte mekanismer kunne brukes for å regulere slike utslipp. Makroøkonomiske modeller og internasjonale avtaler med omsettbare klimakvoter var vesentlig for å kunne definere fortsatt norsk petroleumsproduksjon som økologisk forsvarlig. Klimagassutslipp fra petroleumsproduksjon ble legitimert med et kompromiss mellom markedets verdiorden og en industriell orden. Sentralt i dette perspektivet er kostnadseffektivitet, det fungerer som et overordnet verdsettingsprinsipp. Tiltak som kan hevdes å gi maksimale klimakutt pr. krone er de som best kan beskytte mot klimaendringer. Tiltak som er kostnadseffektive er også miljøeffektive. Denne beslutningslogikken besvarte dermed kritikken fra en antroposentrisk-økologisk orden, å utvinne mer olje- og gass er det som best bidrar til å redusere klimagassutslippene og dermed til å også bevare det som gjøres verdifullt i en slik verdiorden.

2) Analysene viser at det skulle bli langt mer komplisert å få kontroll over de mulige økosystemeffektene petroleumsaktiviteten kan ha på det marine økosystemet. Det var vanskelig å måle virkningene på det marine økosystemet. At det ikke ble åpnet nye leteområder for petroleum mellom 1994 og 2013 kan delvis forstås som et resultat av dette problemet. Utformingen av helhetlige eller økosystembaserte forvaltningsplaner for marine økosystemer var vesentlig for å gjenetablere kontroll. Det eksplisitte politiske målet med disse planene er at man ikke skal belaste marine økosystemer på en måte som endrer deres produktivitet eller struktur. Et vesentlig element i dette arbeidet var etableringen av et omfattende kartleggings- og overvåkingssystem som ga datagrunnlag for å definere biologiske indikatorer. Slike indikatorer spiller en viktig rolle ved at de muliggjør en indirekte kalkulerings av økosystemtilstanden. Sammen med mer kompleks naturstatistikk gir dette mulighet til parlamentarisk kontroll over tilstanden i økosystemet.

Analysene indikerer at systemet for overvåkning av tilstanden i økosystemet er blitt helt avgjørende for legitimiteten til politiske avgjørelser om petroleumsnæringen. Miljøovervåkning og i økende grad miljøstatistikk blir behandlet som dokumentasjon på at miljøtilstanden – og økosystemeffektene – er akseptabel. Den underliggende parlamentariske problemforståelsen er at skade på økosystemet kan og skal dokumenteres i økosystemstatistikken. Det innebærer at en akseptabel tilstand i økosystemet kan brukes for å legitimere fortsatt utslipp av forurensende stoffer. Det er således en tendens til at skade må påvises, ikke fra en enkelt utslippskilde eller på en enkelt art, men på økosystemnivå for å være uakseptabel. Det ser imidlertid ut til å være svært vanskelig å få etablert analysemodeller for å entydig avgjøre om et tiltak i dag kan endre økosystemene i fremtiden. Det er også usikkert om økosystemstatistikken er egnet som et slikt varslingsystem. Derfor ser det ut til at økosystemtilnærmingen i liten grad avgrenser det politiske handlingsrommet. En av grunnene til dette er at de etablerte simuleringsmodellene fra 1980-tallet fremdeles er sentrale og brukes til å gjøre risikovurderinger. Analysene gir liten grunn til å tro at denne skissen av dagens situasjon representerer noe slags endepunkt i utviklingen av hvordan natur behandles i parlamentariske debatter. Tendensene til å utvikle eksplisitte politiske målsetninger om hvordan tilstanden i økosystemet bør være, innebærer for eksempel i enda større grad at økosystemtilstanden behandles som en politisk formlig objekt heller enn en gitt realitet.

Analysen som helhet har slik gitt en *historisk-sosiologisk forståelse av parlamentets natur*. Den har vist radikale endringer i forståelsen av *hva* natur "er", *hvorfor* den kan være parlamentarisk relevant og *hvordan* den eventuelt kan bli et objekt for politisk styring. Natur har gått fra å være noe som betinger politisk handling, til å bli et objekt for politisk handling. Den formen for natur som er politisk relevant har imidlertid også endret seg radikalt, den naturen som er parlamentarisk relevant i dag er først for fremst natur forstått som et livsnødvendig produksjonssystem. Natur kan fremdeles bli gjort politisk relevant på mange måter, som vare, estetisk objekt, grunnlag for tradisjoner og inspirasjon. Naturens verdi, også for parlamentet, har en rekke temporale meningslag. Men i beslutningsdebatter

hvor naturens verdi må koordineres mot andre samfunnshensyn, så er det først og fremst naturens funksjon som produksjonssystem for mennesker som blir verdsatt. I parlamentariske debatter blir det da forutsatt at man kan og skal ha sikker kunnskap om virkningene handlinger i dag, kan få på dette produksjonssystemet i framtiden. Problemforståelser eller kunnskapsformer som bidrar til å realisere dette, blir derfor gjerne gjort politisk relevant. Disse er nødvendige for å utforme en miljø- og petroleumspolitik som ansees som legitim i parlamentet. *Det ligger i parlamentets natur å sikre en kontrollert bruk av natur.*

10.2 Formingen av legitime beslutningsalternativer - et historisk perspektiv

De historiske utviklingstrekkene som ble oppsummert ovenfor antyder også at analysen har utforsket kompleksiteten i hvordan legitime beslutningsalternativer formes og endres over tid. Disse endringene berører både forståelsen av hva som er gyldige realitetsforståelser (eksempelvis: hvor giftig er egentlig olje for livet i havet) og hvordan bruk og ødeleggelse av natur kan legitimeres (hvorfor er naturen verdifull). Analysene har utforsket det komplekse samspillet mellom hva som betraktes som en gyldig realitet på et tidspunkt, hva slags dimensjoner ved realiteten som gjør naturen verdifull og hvordan beslutninger kan legitimeres på et tidspunkt – og hvordan slike forhold har endret seg over tid. For å forstå slike prosesser har det vært viktig å utforske hvordan formingen av legitime beslutningsalternativer kan knyttes til prosesser med ulik *temporalitet*. Dette grepet gjør det enklere å nøste opp i sentrale trekk ved de komplekse sammenvevde prosessene. Spørsmålet om hvordan legitime beslutningsalternativer blir formet, er i dette perspektivet avhengig av *tidsperspektivet* som fortolkningen tar hensyn til.

De lengste linjene som den historisk-sosiologiske analysen har åpnet for å ta hensyn til er knyttet til den *parlamentariske begrephistorikken*. Dette handler om hvordan begreper som natur, naturverdier, naturvern og miljøvern over tid endrer mening og blir knyttet til andre politiske begreper, institusjoner og verdsettingsformer. Inspirert av de begrephistoriske arbeidene til Koselleck (Koselleck 2004, 2011) og de historisk-sosiologiske perspektivene til Wagner (Wagner 2008, 2012), har avhandlingen vist at det de siste 100 årene har skjedd betydelige endringer i hvordan natur gjøres samfunnsmessig relevant i parlamentariske debatter. Denne endringsprosessen går langsomt, den skjer som hovedregel over tiår, og kan vanskelig knyttes til enkeltfaktorer, som enkelthendelser, regjeringdannelse, eller lignende. Som illustrert over har natur hele tiden vært et relevant objekt for parlamentariske debatter og beslutninger, men forståelsen av hva natur er, samt hvorfor og hvordan naturen er politisk relevant har endret seg betydelig.

Analysene har også utforsket prosesser med en noe raskere temporalitet, knyttet til hvordan *forminvestering bidrar til stabilisering av saksfelt*. Her har avhandlingen vist at det i tilknytning til ulike saksfelt, som luftforurensing, klimapolitikk og petroleum blir etablert praksiser og standarder for å håndtere og regulere forurensing. Samtidig er disse prosessene blitt forstått i lys av endringene i den parlamentariske begrephistorikken.

Et tredje temporalitetsnivå som er blitt utforsket er konkrete beslutningsprosesser, som typisk går over noen måneder eller få år. Eksempler på slike prosesser er debatter om et område bør åpnes opp for petroleumaktivitet eller hvordan en "ny" type forurensing skal reguleres. Analysene har utforsket *dynamikken i konkrete beslutningsprosesser*. Fortolkningen av dynamikken i konkrete beslutningsprosesser er i løpet av avhandlingen blitt knyttet opp mot analysene av både forinvesteringer i saksfeltet over lengre tid og den parlamentariske begrephistorikken. Dette har gitt en betydelig utvidelse av fortolkningsrammen for å forstå hva som gir legitimitet til enkeltbeslutningene. Dette er et av de stedene hvor analysen høster fruktene av å kombinere detaljerte studier av enkeltdebatter, med analyser av hvordan premissene for debattene endrer seg over tid. Det har gitt grunnlag for å forstå den parlamentariske dynamikken i enkeltsaker, samtidig som det kan utforskes hvordan de også er relatert til prosesser med en annen temporalitet. Denne dynamikken kan forstås som knyttet til parlamentets ansvar for å kontrollere natur. Dette er årsaken til at vi kan gjenfinne den samme dynamikken i ulike saker med flere tiårs mellomrom. Et eksempel er hvordan den parlamentariske definisjonen av hva som er problemet gir en dynamikk for å definere relevante

forvaltningsobjekter og stabilisere relevante måleteknologier, som igjen er vesentlige for å kunne legitimere beslutninger om problemet.

Etter min vurdering illustrerer disse analysene at det er betydelig uutnyttet potensial for å bruke parlamentariske debatter som kilde for å videreutvikle eksisterende sosiologiske forståelser av fremveksten og videreutviklingen av moderne samfunn og regjeringsformer. Ikke minst åpner digitaliseringen av denne kildetypen for å ta i bruk nye analysemetoder, som kan kombinere en kvalitativ fortolkning av meningsdimensjonen, med analyser av et omfattende datamateriale som dekker lange tidsperioder.

10.3 Hvilke former for kunnskap blir gjort relevant og hvordan brukes de for å underbygge handlingsalternativene?

I løpet av avhandlingen har jeg også utviklet et sett med begreper som er særlig relevant for kunnskapssosiologiske analyser av politiske prosesser. Utgangspunktet for disse har vært analyser av hvordan et spørsmål blir gjort politisk relevant, som så er blitt koblet mot hva slags vitenskapsbasert ekspertise som er tilgjengelig og hvordan denne blir produsert. I oppsummeringen av disse begrepene nedenfor tar jeg utgangspunktet i temaet for avhandling, tilnærmingen kan likevel forstås som saksuavhengig og anvendes i analyser av andre felt.

Utgangspunktet for å utforske hvordan ekspertkunnskap gjøres politisk relevant har vært de parlamentariske debattene. I analysene av disse er begrepet *politisk objekt* anvendt for å karakterisere hvordan natur blir omtalt og gjort til et politisk spørsmål. Hvordan natur eller et problem omtales kan forstås som *formen* til det politiske objektet. Natur kan eksempelvis omtales som "norsk territorium", som åsted for en næringsaktivitet, eller som et globalt produksjonssystem. Hva som er det sentrale politiske objektet vil typisk være særlig synlig i beskrivelser av politiske målsetninger eller problemforståelser. Formen til det politiske objektet sier derfor noe om hvilke egenskaper ved for eksempel natur som er politisk relevant. Kunnskap om disse egenskapene vil være viktig for de beslutningene som skal fattes, og det vil ofte gjøre at noen typer kunnskap er mer relevant enn andre.

Dette gir opphav til det jeg har omtalt som *forvaltningsobjekter*. Dette begrepet viser til størrelser som (aktørene antar at) faktisk lar seg regulere og kontrollere. Dette er altså ikke nødvendigvis fysiske størrelser, men kan være kontroll over grensene til et territorium eller den globale middeltemperaturen. Hva som er relevante forvaltningsobjekter er således ikke definert ut i fra hva som er det politiske objektet, forvaltningsobjektene kan heller forstås som en bestemt måte å operasjonalisere det politiske objektet.

For å kunne regulere forvaltningsobjektene er det nødvendig å vite noe om dem, de må måles slik at tilstanden er dokumenterbar. Begrepet *måleteknologier* viser her til prosesser i det vitenskapsbaserte ekspertsystemet som produserer måledata. Hva som er blitt målt er ofte tydelig kommunisert i offentlige utredninger, Stortingsmeldinger og ekspertrapporter. Disse kan derfor fungere som utgangspunkt for å utforske hvilke fagdisipliner og fagmiljø som produserer data som blir brukt i de politiske prosessene, og dermed også som utgangspunkt for å utforske hvilke som blir ekskludert eller lagt lite vekt på. Dette gir mulighet for å studere koblingene mellom politiske prosesser og produksjon av politiske relevante fakta. Det åpner også for diakrone analyser av hvordan politiske saksfelt utvikler seg over tid og hvordan ekspertkunnskap former og selv blir formet av politiske forståelsene.

De tre begrepene kan forstås som analytiske verktøy for å gjennomføre empiriske studier av *hvordan politiske teknologier eller styringsteknologier etableres og omformes over tid*. Fremgangsmåten har tatt utgangspunkt i sentrale perspektiver fra governmentality-litteraturen og har i tråd denne blitt rettet mot de aktive og konkrete prosessene som skaper de objektene som skal regjeres. De tre begrepene kan forstås som analytiske verktøy som gir en retning til hva forskeren kan gjøre og hvilke spørsmål som kan stilles i møte med et empirisk materiale eller for å utforske komplekse prosesser.

Denne tilnærmingen ga også grunnlag for å utvikle begrepet *spesifisitet*. Når det er høy grad av sammenheng mellom det politiske objektet, forvaltningsobjektet og måleteknologiene, og disse

forbindelsene er stabile – så kan vi si at et politisk problem har høy grad av spesifisitet. Dette innebærer at problemet ikke er en diffus fare, men at risikoen kan kalkuleres og på andre måter bli gjort regjerlig. Også denne tilnærmingen er historisk, den åpner for å utforske hvordan miljøproblemenes spesifisitet varierer over tid. Begrepet gir en mulighet for å knytte det konkrete arbeidet som gjøres av aktører for å etablere nye måleteknologier eller etablere gyldigheten av en problemforståelse på ett tidspunkt, til prosesser som bidrar til å stabilisere relasjonen i et felt. Eksempler kan være at bruken av en bestemt måleteknologi blir forutsatt i forskrifter om hvordan et miljøproblem skal reguleres, eller at politiske målsettinger forutsetter at et problem blir målt på en bestemt måte. Dette kan forstås som viktig for å institusjonalisere hvordan et problem skal kontrolleres, det innebærer *forminvestering*.

I tillegg til den historisk-sosiologiske analysen som er oppsummert ovenfor, har prosjektet frembragt en bedre forståelse av andre aspekter ved hvordan vitenskapelige og politiske prosesser er sammenvevd. Det er generelt ofte tette relasjoner mellom den miljøfaglige ekspertisen og politiske aktører. I de sakene som er blitt studert i dette prosjektet er for eksempel forvaltningsinstitutter som Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt sentrale aktører. Disse instituttene er hybrider, de er både i besittelsen av den fremste fagekspertisen på sine områder i Norge, og de er direktorater som blant annet skal gi besluttede myndigheter råd. De nære båndene til departementene gjør at disse instituttene er i stand til å produsere politisk relevant kunnskap av høy kvalitet på en effektiv måte. I Norge er det ganske mange slike forskningsinstitutter og deres særstilling gjør at dette kan forstås som en egen del av norsk forskningssektor, direktoratsektoren. Instituttene i direktoratsektoren har en hybrid karakter, de er både vitenskapelige forskningsinstitutter og en del av statsforvaltningen. Analysene viser at dette gir stor grad av fleksibilitet til hvilken rolle de kan tilskrives i politiske prosesser. De kan noen ganger bli definert som uavhengige faginstanser som gir epistemisk autoritet til en beslutning eller prosess. De kan andre ganger bli definert som å representere en sektorinteresse og er dermed ikke en uavhengig faginstans. Det kan argumenteres for at Norge mangler fagekspertise som både har epistemisk autoritet og som er tilstrekkelig politisk uavhengig, og at dette – sammen med tendenser til epistemisk drift – potensielt kan svekke den offentlige debatten om petroleumsvirksomhetens miljøkonsekvenser. Analysene antyder at den vitenskapsbaserte ekspertisen i direktoratsektoren i svært begrenset grad fungerer som en politisk uavhengig korreksjon av politiske beslutningsprosesser, samtidig som endringene i hvordan natur gjøres politisk relevant over lengre tid tydelig er påvirket av utviklingen i den vitenskapsbaserte ekspertisen.

Her skal det påpekes at den parlamentariske forståelsen av hva vitenskapsbasert ekspertise kan bidra med, anerkjenner at det finnes fenomener og prosesser som det vanskelig å få full innsikt i og forståelse av. Det anerkjennes blant annet at naturen er så kompleks at vi ikke vil få full innsikt i den eller kunne kontrollere den fullt ut. Men samtidig er det politiske, rettslige og vitenskapelige systemet bygget opp rundt prinsippet om at det er mulig å få *tilstrekkelig* kontroll over politisk sett relevante forhold slik at saker kan behandles "rasjonelt". Mer kunnskap kan gi bedre politikk. Den økologiske vendingen bør således ikke forstås som en gradvis anerkjennelse av verdien av usikkerhet, men heller en videreutvikling av hvordan vi – på tross av usikkerhet – kan lage bedre systemer for kalkulasjon. Disse empiriske funnene antyder dermed at det å synliggjøre det normative eller politisk fargede grunnlaget for produksjonen av sannsynlige realiteter, ofte vil føre til et politisk krav om at mer "objektiv" kunnskap trengs før et vedtak kan tas. Også andre aktører, både vitenskapelige og eksempelvis sterke næringsinteresser, vil ofte også kunne vise til at det finnes andre og tilsynelatende mer objektive analyser, og slik underbygge at en mer "objektiv" kunnskap er mulig.

I forlengelsen av disse funnene ville det vært en interessant utvidelse av prosjektet å drøfting dem opp mot den store og mangefasetterte litteraturen om vitenskapens samfunnsrolle. De siste tiårene har det for eksempel vokst frem en ganske stor litteratur som på ulike måter drøfter muligheten for en demokratisering av vitenskapen (eksempelvis Beck 1992; Callon et al. 2009; Carolan 2006; Funtowicz og Ravetz 1990; Kitcher 2011; Latour 2004). Dette er en omfattende litteratur med mange nyanser og med ulike vurderinger av hva som er problemet, og hvordan det kan løses. Et av de sentrale spørsmålene er hvordan kunnskapsproduksjon kan demokratiseres, slik at man sikrer "gode" politiske prosesser. Selv om litteraturen på feltet ofte har vært basert på detaljerte empiriske analyser, kan den også kritiseres for å ha "devoted far more conceptual scrutiny to science and technology than to politics or democracy" (Brown 2015:4). Store deler av litteraturen på feltet kan også kritiseres for å ha

bygget på en ofte implisitt deliberativ demokratiforståelse (Lövbrand et al. 2010). I kontrast har dette prosjektet først og fremst handlet om analyser av parlamentariske debatter, med et pragmatisk heller en deliberalt perspektiv. Pragmatisk ved at fortolkningen har tatt utgangspunkt i de politiske handlingene i konkrete beslutningssituasjoner. Dette har fått frem en rekke dimensjoner ved hvilken rolle som vitenskapen ofte blir gitt i slike prosesser, for eksempel en rekke aspekter ved hva som skal til for ekspertkunnskapen skal gjøres politiske relevant. I lys av litteraturen om vitenskapens samfunnsrolle ser disse funnene ut til å antyde at prosesser som innebærer demokratisering av vitenskapen – typisk gjennom å gjøre antagelser og usikkerhet mer synlige i beslutningsprosessen – sannsynligvis vil føre til politiske forventinger om "mer objektiv kunnskap" eller "mer relevant" (bedre) kunnskap, heller enn "bedre" politiske debatter. Avhandlingen antyder dermed at mulighetsrommet for å endre betydningen til ekspertkunnskapen bør forstås i lys av den offentlige og ikke minst parlamentariske epistemologien.

10.4 Hvordan verdsettes natur? Om kriteriene i den antroposentrisk-økologiske verdiorden

Den historiske analysen har gitt et solid empirisk grunnlag for å drøfte hvilke verdsettinger av natur som har stor grad av legitimitet i norske parlamentariske debatter. Avhandlingen bidrar også til den teoretiske forståelsen av hvordan natur blir verdsatt, samt hvordan man kan forstå variasjon av verdsetting over tid og mellom ulike beslutningssituasjoner. Disse innsiktene er blitt oppsummert i et forslag til hvordan ekvivalensprinsippene i en antroposentrisk-økologisk verdiorden kan spesifiseres.

Det overordnede verdsetningsprinsippet i denne verdiordenen er at økosystemet er grunnlaget for menneskelig eksistens. Dette kan forstås som et økologisk eller biosfærisk hierarki hvor menneskeheten er på topp. Økosystemet er derfor et sentralt fellesgode for mennesker, det er grunnlaget for alt liv og alle andre goder. Den avgjørende testen på om en handling er legitim vil i en slik verdiorden være at en menneskelig aktivitet kan vedvare over tid, uten å ødelegge økosystemets grunnlag for menneskelig eksistens.

Etableringen av et slikt prinsipp er ikke til hinder for at natur fortsatt kan gjøres relevant på mange måter og bli knyttet til andre verdiordener. Poenget som er blitt empirisk underbygd er at én av de mange formene for verdsetting av natur, natur forstått som livsnødvendig økologisk produksjonssystem, fra rundt 1990 trer frem som et overordnet verdsetningsprinsipp. Natur og natur-entiteter kan fremdeles gjøres relevant i andre verdiordener, og argumenter om hvorfor det er legitimt å ta vare på, bruke og ødelegge natur kan fremdeles begrunnes med andre verdiordener. Etableringen av en ny økologisk verdiordenen kan heller forstås slik at dersom det i offentlige debatter om bruk av natur kan hevdes at naturens livsnødvendige produksjonssystem kan skades, så må dette spørsmålet testes mot kriteriene i den antroposentrisk-økologiske orden. I tråd med det overordnede teoretiske rammeverket er ikke poenget at dette transformerte alle politiske saksfelt, men at prinsippet om å ikke skade denne formen for natur ble anerkjent som generelt verdsetningsprinsipp.

I analysen er prinsippene i en antroposentrisk-økologisk verdiorden forfulgt innen en norsk parlamentarisk kontekst, med hovedvekt på petroleumfeltet. Analysene har vist hvordan prinsippene i den foreslåtte verdiordenen evner å fange opp vesentlige trekk ved hvordan bevaring og ødeleggelse av natur blir legitimert. Analysene har også indikert at utviklingen av et slikt verdsetningsprinsipp særlig har vært viktig, fordi det klargjorde hvilke former for forurensing og naturødeleggelse som kan være legitimt. Prinsippet innebærer at man kan *avgrense* naturens verdi. Naturødeleggelser som kan hevdes å være lokale, eller som ikke har irreversible virkninger eller som ikke berører økosystemets produksjonsevne, kan i følge prinsippet aksepteres.

Analysene har også gitt grunnlag for å anta at prinsippene ikke er særnorske. Det er dokumentert mange koblingene til sentrale internasjonale konvensjoner og reguleringsprinsipper. Dette kan tolkes som uttrykk for at verdsetningsprinsippene er gyldige for en rekke moderne samfunn, de kan derfor også være viktig for å forstå det pågående internasjonale samarbeid for å håndtere miljøproblemene. Hvor allmenngyldige de foreslåtte prinsippene er, hvordan de varierer mellom land og saksfelt, bør

utforskes videre. Her kan forslaget til spesifisering av en ny økologisk verdiorden tjene som et utgangspunkt for empiriske studier.

I denne sammenheng må det også understrekes at denne studien ikke har berørt gyldigheten til disse prinsippene i andre sosiale sammenhenger enn den politiske og parlamentariske. Utgangspunktet har vært at det som er legitimt i Stortinget, også vil ha bred oppslutning i det norske samfunnet. Antagelsen er derfor at prinsippene i en økologisk verdiorden vil ha stor grad av legitimitet på andre sosiale arenaer. Det er både viktig og interessant å utforske om dette er en gyldig forutsetning.

Dette er blant annet viktig å utforske fordi det berører den demokratiske oppslutningen rundt dagens miljøpolitikk. Det kan betraktes som et potensielt demokratisk problem dersom verdsettingsprinsipper som er gyldige i parlamentet ikke har allmenn legitimitet. Definisjonen av en økologisk verdiorden og prinsippene den hviler på kan i denne sammenheng være et redskap som muliggjør analyser av den folkelige støtten til sentrale politiske prinsipper og miljølovgivning. Slike tema kan ikke minst være viktige for å analysere om miljøproblemer har særskilte karakteristika som svekker allmenngyldighetene til de moralgrammatikalske prinsippene som muliggjør koordinasjon i kollektive beslutningsprosesser. Analyser av holdningsmønstre i den folkelige opinion kan kanskje også gi en mulig fortolkning på hvorfor det er vanskelig å finne legitime løsninger på miljøproblemer, samt gi en bedre forståelse av hvorvidt de overskrider grunnleggende moralsk-politiske aksiomer som vår (vestlige) kulturkrets er basert på.

Appendiks I: Oversikt over datamaterialet

Dette appendikset gir en oversikt over datamaterialet som ligger til grunn for avhandlingen. Appendikset er organisert etter kapittelinnvidlingen brukt i avhandlingen. Der et kildemateriale eller sett med debatter har vært viktig for flere kapitler er det gitt merknad om dette, men referanser til kilder som er anvendt i flere kapitler er kun listet under det kapittelet hvor materialet har vært mest sentralt for analysen. Unntaket er kapittel 8 og 9. Disse to kapitlene tar for seg den samme tidsperioden og bygger i stor grad på det samme materialet. Datamaterialet for disse kapitlene er derfor listet samlet.

Listene over materialet som ligger til grunn for hvert kapittel er organisert etter kildetype. Kildetyperne for hvert kapittel er skilt fra hverandre med bokstaver (A, B, C, etc.). Parlamentariske debatter om ulike tema er definert som ulike kildetyper for å gi bedre oversikt over hvilke tematiske debatter (petroleum og røykskader) og prinsipielle miljøpolitiske debatter et kapittel bygger på.

I listene over parlamentariske debatter er det markert hvilke debatter som inngår i kjernematerialet og hvilke som inngår i sekundærmaterialet. Differensieringen mellom disse er utdypet i kapittel 2, se side 54. Kjernematerialet er markert med en asterisk (*). I kjernematerialet er det dessuten en undergruppe med vedtaksdebatter som særlig brukt for å analysere utviklingen i konfliktnivået over tid. Disse debattene er i tillegg markert med et plusstegn (+). Debatter uten markering inngår som sekundærmateriale.

Dokumentene under en kildetype er organisert kronologisk, slik at de eldste dokumentene blir listet først. Dokumenter som er knyttet til parlamentariske debatter er gruppert etter sesjon. Sesjonen hvor debatten i Storting eller Odelsting fant sted, er brukt for å plassere sakene i tid. Enkelte ganger bygger debattene på dokumenter (Stortingsmeldinger, etc.) fra en tidligere sesjon, sesjonstilhørigheten for disse dokumentene er da spesifisert.

Sakens tittel er som hovedregel angitt på samme måte som i hovedregistrene til Stortingstidende. Når det er avvik mellom sakens tittel og innholdet i debatten er temaet som gjør saken relevant for analysen angitt i parentes. For publikasjoner som hører til den parlamentariske behandlingen kan sakens tittel, dokumentnummer eller sidetallsreferanse brukes for å finne frem til sakens dokumenter. Disse er pr. oktober 2015 elektronisk tilgjengelig i fulltekst på nettsidene til

Nasjonalbiblioteket og Stortinget.⁵¹⁶ For andre typer dokumenter og kilder er offentlig tilgang beskrevet i appendikset, eller angitt under det enkelte dokument. Som hovedregel gjør referansen i hovedteksten, sammen med appendiksen det enkelt for leseren å finne frem til kilden.

Når jeg i hovedteksten viser til rapporter og lignende hvor det er enkeltpersoner eller organisasjoner som er forfatter kan organiseringen av appendikset gjøre det tungvint å finne frem til hvilket dokument det er vist til. For slike kilder er derfor referansen (f.eks. NFR 2012a) både listet i dette appendikset, men også i den ordinære litteraturlisten. Dette gjelder ikke dokumenter fra den parlamentariske prosessen, de er kun listet i dette appendikset.

I hovedteksten og appendikset brukes det en rekke forkortelser. Disse bygger i all hovedsak på anbefalinger fra Storingsarkivet, men med noen mindre endringer for å gjøre dem kortest mulig. Mest brukt er S.tid. som er referat fra forhandlinger i Stortinget. Disse er forkortet "S.tid.sesjon:sidetall". Referansen *S.tid.1974/75:2465* viser altså til side 2465 i Stortingstidende for sesjonen 1974-1975. Tilsvarende gjelder for referanser til Odelstinget (O.tid.) og Lagtinget (L.tid.). De mest brukte andre forkortelsene er:

bsj.-Innst. S.: Budsjettinnstilling.

Dok "nummer": Viser til Stortingets dokumentserie. Her publiseres rapporter fra for eksempel Riksrevisjonen og forslag. Mest brukt er Dok.8 som viser til forslag fremmet av enkeltrepresentanter, Dok.12 som er grunnlovsforslag, og Dok.15 som er skriftlige spørsmål.

Gr.spm.: Grunnlagt spørsmål

Interp.: Interpellasjon

Innst. S/O/L.: Innstilling til Stortinget, Odelstinget, Lagtinget.

M.spm.: Muntlige Spørsmål (er til forskjell fra spørretimespørsmål ikke varslet på forhånd)

O.prp for Odelstingsproposisjon (lovforslag)

Skr.spm.: Skriftlig spørsmål. Besvares skriftlig og inngår derfor ikke i S.tid. Publiseres som dokument nr. 15.

St. meld.: Stortingsmelding (Meld.St. etter 2009)

St. prp.: Stortingsproposisjon (Prp.St. etter 2009)

Sp.spm.: Spørretimespørsmål

⁵¹⁶ På www.nb.no er det pr. oktober 2015 mulig å finne enkeltsaker fra perioden før 2001 ved å søke på nb.no med sakens tittel i hermetegn ("tittel"). På www.stortinget.no er det flere ulike søkefunksjoner som kan brukes, her er også dokumentene etter 2001 tilgjengelig.

Kapittel 3: Oljepolitikken får en miljødimensjon (til 1980)

Kapittel 3 baser seg i all hovedsak på parlamentariske petroleumsdebatter (A) frem til og med sesjonen 1979/80. I datamaterialet for kapittelet inngår også arkivmateriale fra Oljekontoret (B), samt årsmeldinger fra Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt (C). I tillegg gjør jeg i noen grad bruk av utredninger og parlamentariske debatter om miljøpolitiske prinsipper, men disse debattene blir først og fremst trukket inn i analysen i kapittel 4 og er derfor kun listet der (kap.4, del B).

A

Petroleumpolitiske debatter i sesjonene 1955 til 1979/80

1955

Om samtykke til ratifikasjon av en internasjonal konvensjon om hindring av oljeforurensning av sjøen, undertegnet i London 12. mai 1954, St. prp. nr. 77, Innst. S. nr. 200, S.tid. 2923.

Om lov om tiltak mot oljeforurensning av sjøen, Ot. prp. nr. 47, Innst. O. nr. 118, O.tid. 655, lov av 9. desember 1955, lovheftet side 108.

1961-1962

Gr. spm. fra repr. Engan om tiltak for å møte den økende forskningsmessige konkurranse i Svalbardområdet (leting etter naturforekomster, bl. a. olje), S.tid. 1909-10.
Sp.spm. fra repr. Møller Warmedal om en nasjonal komité til å behandle problemene med oljesøl i sjøen, S.tid. 2106.

1962-1963

Om samtykke til ratifikasjon av endringer i Den internasjonale konvensjon om hindring av oljeforurensning av sjøen, 1954, St. prp. 63, Innst. S. 180, S.tid. 3171.

*+ Om midlertidig lov om utnyttelse og utforskning av undersjøiske naturforekomster, Ot. prp. 75, Innst. O. 159, O.tid. 607-10, lov av 21. juni 1963, lovheftet side 83.

1964-1965

Om lov om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster, Ot. prp. 47, Innst. O. XXII, O.tid. 619-24, lov av 11. juni 1965, lovheftet side 69.
Om budsjett for administrasjonen av Svalbard [i debatten bl. a. øket norsk innsats på Svalbard- og oljeforekomstene]. St. prp. 1, bsj.-Innst. S. 218, S.tid. 1178-83.
Om samtykke til ratifikasjon av en overenskomst mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i det Forente Kongeriket Storbritannia og Nord-Irland om avgrensning av kontinentalsokkelen mellom de to land, undertegnet i London 10. mars 1965, St. prp. 91, Innst. S. 272, S.tid. 3843-44.

1965-1966

*+Om undersøkelse etter og utvinning av petroleumsforekomster på den norske kontinentalsokkel i Nordsjøen, St. meld. 22, Innst. S. 90, S.tid. 2256-62.
Om samtykke til ratifikasjon av en overenskomst om avgrensning av kontinentalsokkelen mellom Norge og Danmark, undertegnet i Oslo 8. desember 1965, St. prp. 68, Innst. S. 123, S.tid. 2488.

*Gr. spm. fra repr. Helge Jakobsen om midler til videre undersøkelser av kontinentalsokkelen utenfor kysten mellom Ålesund og Brønnøysund, S.tid. 2027- 29.
Om budsjett for administrasjonen av Svalbard, (om bl. a. oljeboring på Svalbard), St. prp. 1, bsj.-Innst. S. 152, S.tid. 604-606.

1966-1967

Sp.spm. fra repr. Hegtun om eventuell oljesøl fra krysseren «Blücher», S.tid. 3131 -32.

1967-1968

*Interp. fra repr. Helge Jakobsen om Regj. vil ta initiativ til utforskning av vår kontinentalsokkel, S.tid. 264-279.
Om samtykke til undertegning av en overenskomst mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige angående samarbeid og kontroll med overholdelsen av de bestemmelser som er fastsatt for å hindre oljeforurensning av sjøen, St. prp. 121 (1966/67), Innst. S. 12, S.tid. 414-418.
Bev. til Norges geologiske undersøkelse, bsj.-Innst. S. 146, S.tid. 1007-08.
Sp.spm. fra repr. Næsheim om kontroll med at sikkerhetsbestemmelsene for arbeidet på boreplattformer i Nordsjøen blir overholdt, S.tid. 1038-39.

1968-1969

Om budsjett for administrasjonen av Svalbard (bl.a. angående oljeleting), St. prp. 1, bsj.-Innst. S. 15, S.tid. 1675-78.
*+ Om undersøkelse og boring etter petroleumsforekomster på den norske kontinentalsokkel i Nordsjøen, St. meld. 11, Innst. S. 99, S.tid. 2076-83.
Om samtykke til ratifikasjon av en overenskomst mellom Norge og Sverige om avgrensning av kontinentalsokkelen, undertegnet i Stockholm 24. juli 1968, St. prp. 55, Innst. S. 101, S.tid. 2277-78.

1969-1970

*Om lov om vern mot oljeskader, Ot. prp. 2, Innst. O. 14, O.tid. 139-153, lov av 6. mars 1970, lovheftet side 21.
Gr. spm. fra repr. Helle om kontakt mellom Industridepartementet og Norsk Hydro om diverse hensyn ved plassering av det påtenkte oljeraffineri, S.tid. 1582-84.
Sp.spm. fra repr. Fossen om særskatt på elektrisk kraft, det økte forbruk av olje og forurensningsproblemer, S.tid. 2318-19.
Gr. spm. fra repr. Andenæs om sikring av indre Oslofjord mot oljesøl m. v. fra «Blücher», S.tid. 2801-03.
Om samtykke til ratifikasjon av en overenskomst av 9. juni 1969 om samarbeid vedrørende oljeforurensninger i Nordsjøen, St. prp. 80, Innst. S. 230, S.tid. 2885 -86.
Gr. spm. fra repr. Svarstad om den økonomiske verdi av oljefunna i Nordsjøen vil få innverknad på langtidsbudsjetteringa, S.tid. 2953-54.
Om melding fra Sjøfartsdirektoratet om dets virksomhet i 1968 og 1969 (i debatten bl. a. om inspeksjon og kontroll med boreplattformer), St. meld. 68, Innst. S. 234, S.tid. 3120-25.

1970-1971

Sp.spm. fra repr. Hellem om ilandføring av naturgass fra Ekofiskfeltet, S.tid. 1525-26.
*Interp. fra repr. Helge Jakobsen om tiltak for å beskytte havområder og fiskebanker mot forurensninger ved giftutslipp og ev. skadevirkninger ved boring etter gass og olje, S.tid. 1888-1905.
Forespørsel fra repr. Seip m/debatt ang. besvarelsen av repr. Hammond Rossbachs interpellasjon ang. Regjeringens

- oljepolitikk (Debatt om Stortingets innflytelse over oljepolitikken). S.tid. 1906-14.
- * Interp. fra repr. Henningsen om de store enheter i skipsfarten og om kontrollordninger for sikkerhet mot naturødeleggelser ved skipskatastrofer. S.tid. 2224-35.
- Om samtykke til godkjenning av endringer av 21. oktober 1969 i Den internasjonale konvensjon om hindring av oljeforurensning av sjøen, 1954. St. prp. 70, Innst. S. 159, S.tid. 2616-20.
- Om samtykke til undertegning av en overenskomst mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige om samarbeid vedrørende tiltak mot oljeforurensning av sjøen. St. prp. 77, Innst. S. 203, S.tid. 2775-76.
- Om samtykke til tilredelse av Genève-konvensjonen av 29. april 1958 om kontinentalsokkelen. St. prp. 112, Innst. S. 219, S.tid. 2781.
- Om energiforsyningen i Norge (oljekraftverk m.v.). St. meld. 97 (1969/70), Innst. S. 222, S.tid. 2875-23.
- *+ Om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m. (St. meld. nr. 95 for 1969-70 og St. meld. nr. 76, Innst. S. 294 (Innstilling med ti oljebud), S.tid. 3212-40.
- * Sp.spm. fra repr. Hellem om at loven om «undersjøiske naturforekomster» også må gjøres gjeldende for leting etter og utvinning av petroleum på norsk landområde. S.tid. 2935-36.
- Sp.spm. fra repr. Berge om bygging av kjempetank for oljeproduksjonen i Nordsjøen og informasjon om dette byggeprosjekt. S.tid. 2937-38.
- Om industrireising på Mongstad (ev. oljeraffineri og petrokjemisk industri). St. meld. 92, Innst. S. 328, S.tid. 3240-97.
- 1971-1972
- Om lov om tiltak i medhold av den internasjonale konvensjon av 29. november 1969 om inngrep på det frie hav i tilfelle av oljeforurensningsulykker. Ot. prp. 50, Innst. O. 45, O.tid. 508-10, lov av 16. juni 1972. Lovheftet side 114.
- Gr. spm. fra repr. Hellem om å sikre norsk bruk av «Sørhamna» ved framtidig virksomhet (f.eks. oljeleting) på Bjørnøya og i området ellers. S.tid. 34-36.
- Interp. fra repr. Furberg om konsesjon for bygging av varmekraftverk (på olje) på Slagentangen. S.tid. 1112-25.
- Om samtykke til tilredelse av en internasjonal konvensjon av 29. november 1969 om inngrep på det frie hav i tilfelle av oljeforurensningsulykker. St. prp. 120, Innst. S. 293, S.tid. 3477.
- * Om opprettelse av Statens oljedirektorat og et statlig oljeselskap m.m. St. prp. 113, Innst. S. 316, S.tid. 3634-74.
- 1972-1973
- Om lov om undersøkelse etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde. Ot. prp. 44 (1971/72), O.tid. 237-244, Innst. O. 30, lov av 4. mai 1973. Lovheftet side 41.
- Om at repr. Seip tar ordet på slutten av møtet ang. Stortingets sene beh. av interpellasjoner, særlig hans interp. om olje- og gass-spørsmål (Debatt om Stortingets innflytelse over oljepolitikken). S.tid. 1566-67.
- Sp.spm. fra repr. Furberg om oljeforurensninger fra Essos raffineri på Slagentangen. S.tid. 1987.
- * Interp. fra repr. Hellem om framdriftsplan for videre undersøkelser av kontinentalsokkelen utenfor Nord-Norge. S.tid. 2231-45.
- Sp.spm. fra repr. Knudson om regelverk for opprettelse av et statlig oljeselskap. S.tid. 2347-48.
- Om ilandføring av petroleum fra Ekofiskfeltet og nærliggende petroleumsfelter. St. meld. 84(1971/72), Innst. S. 289 (1971/72), St. meld. 51, Innst. S. 230, S.tid. 2769-2844.
- Om utøvelse av Statens opsjon på deltagelse i utvinningsstillatelse for petroleum nr. 024. St. prp. 78, Innst. S. 279, S.tid. 3193-3208 og 3313-26.
- * Interp. fra repr. Hellem om samordning og konsentrasjon av norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri. S.tid. 3354-62.
- 1973-1974
- Om lov om endring i lov av 6. mars 1970 nr. 6 om vern mot oljeskader. Ot. prp. 21, Innst. O. 20, O.tid. 225-226.
- * Sp.spm. fra repr. Bondevik på vegne av repr. Vigestad om gransking av dei følger oljeaktiviteten fører til for jordbruk og fiske og for økologiske og miljømessige tilhøve. S.tid. 84.
- * Sp.spm. fra repr. Eika om utdeling av nye konsesjoner for utvinning av olje på kontinentalsokkelen. S.tid. 523-24.
- Sp.spm. fra repr. Eika om ilandføring av gass fra Frigg-feltet til Karmøy. S.tid. 732-33.
- Sp.spm. fra repr. With om bygging av en oljebase i Tromsø er god distriktspolitikk. S.tid. 1365-66.
- Sp.spm. fra repr. Fredheim om - på grunn av oljekrisen og av naturvern hensyn - å omraffinere spilloljen. S.tid. 1368.
- Sp.spm. fra repr. Per Aas om forurensning av fisk i Gisundet etter oljetankeren British Mallards grunnstøting. S.tid. 1977.
- Gr. spm. fra repr. Andenæs om Regjeringen vil gjøre bruk av sine rettigheter i Ekofiskfeltet for å avhjelpe oljekrisen. S.tid. 2032-34.
- Sp.spm. fra repr. Juvik om hvordan Sogn og Fjordane kan få del av aktivitetene omkring utvinning av oljeforekomst utenfor kysten. S.tid. 2110.
- * Sp.spm. fra repr. Bondevik om oljesøl langs kysten som skader og dreper sjøfugl. S.tid. 2336-37.
- Sp.spm. fra repr. Anne-Lise Steinbach om deplet vil rådspørre fiskeriorg. i forb. med leting etter og utvinning av olje og gassforekomster nord for 62. breddegrad. S.tid. 2430-31.
- Sp.spm. fra repr. Lange om anvendelsen av de forventede oljeinntekter. S.tid. 2585.
- Sp.spm. fra repr. Lange om i hvilken utstrekning Norge deltar i vitensk. unders. etter olje i Antarktis. S.tid. 2680-81.
- Om samtykke til godkjenning av endringer av 12. og 15. oktober 1971 i Den internasjonale konvensjon om hindring av oljeforurensning av sjøen, 1954. St. prp. 67, Innst. S. 227, S.tid. 3116.
- Sp.spm. fra repr. Hellem om å opprette en oljeteknisk linje ved Narvik tekn. skole fra høsten 1974. S.tid. 3312.
- Sp.spm. fra repr. Lange om hvor mange borehull som er boret i den norske sektor i Nordsjøen. S.tid. 3515.
- *+ Om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn (6.juni). St. meld. 25, Innst. S. 275, S.tid. 3538-3637.
- *+ Om virksomheten på den norske kontinentalsokkel m.v (14.juni). St. meld. 30, Innst. S. 381, S.tid. 3784-3842..
- Om ilandføring av gass fra Frigg-området. St. meld. 77, Innst. S. 346, S.tid. 4018-28.
- Om utvidelse av aksjekapitalen i Den norske stats oljeselskap A/S. St. prp. 149, Innst. S. 382, S.tid. 4085-94.
- 1974-1975
- Om lov om endringer i lov av 20. juli 1893 om sjøfarten m.m. (gjelder erstatningsansvar for skade ved oljesøl fra skip). Ot. prp. 48 (1973-74), Innst. O. 6, O.tid. 38-43.
- Om lov om skattlegging av undersjøiske petroleumsforkomster m.v. Ot. prp. 26, Innst. O. 60, O.tid. 573-602
- * Sp.spm. fra repr. Per Aas om man har et beredskap som kan ta seg av oljelekkasjer som for eks. «blow out». S.tid. 57-58.

- Energiforsyningen i Norge i framtiden. St. meld. 100 (1973/74), Innst. S. 255, S.tid. 4123-4216.
- Om samtykke til (1) tildeling av internasjonal konvensjon om erstatningsansvar for oljesølskade vedtatt i Brussel den 29. november 1969 og (2) ratifikasjon av internasjonal konvensjon om opprettelse av et internasjonalt fond for erstatning av oljesølskade vedtatt i Brussel den 18. desember 1971. St. prp. 147 (1973-74), Innst. S. 145, S.tid. 2924-25.
- Sp.spm. fra repr. Udjus om et system som sikrer bevismaterialet ved oljeutslipp fra skip. S.tid. 3221-22.
- Forespørsel fra repr. Erland Steenberg om det finske statlige oljeselskap Nest Oys dumping av giftavfall i havet. S.tid. 3299-3300.
- Sp.spm. fra repr. With om hvorfor ingen fra Nord-Norge kom med i det oppnevnte oljevernråd på 18 medlemmer. S.tid. 3362.
- Om tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1975 til oljevernberedskapen. St. prp. 173, Innst. S. 341, S.tid. 5042-47.
- Om utøvelse av Statoils opsjon på deltakelse i Heimdal-feltet (utvinningstillatelse for petroleum nr. 036 i blokk 25/4). St. prp. 104, Innst. S. 229, S.tid. 3731-49.
- * Om virksomheten på den norske kontinentalsokkel. virksomheten til Den norske stats oljeselskap A/S i 1974, og selskapets planer for virksomheten i 1975, samt virksomheten til Statens oljedirektorat i 1973 og 1974. St. meld. 81, Innst. S. 402. Samt behandling av sak om ilandføring av petroleum fra feltene Eldfisk, Edda, Albueskjell og deler av Tor- i Ekofisk-området. St. meld. 90, Innst. S. 313. Samt om utøvelse av Den norske stats oljeselskap A/S' opsjon på deltakelse i utviklingen av petroleumforekomst på Statfjordfeltet. (Utvinningstillatelse for petroleum nr. 037 på blokkene 33/9 og 33/12.). St. prp. 114, Innst. S. 300, S.tid. 4819-4902.
- Sp.spm. fra repr. Carl I. Hagen om statsråden er enig i at bevilgninger til Statoil kun må skje etter en avveining mot andre investeringsoppgaver i samfunnet. S.tid. 4291-92.
- Gr. spm. fra repr. Hellem om boreskipet «Glomar Challenger»s vitenskapelige boringer på Vøringssplatået. S.tid. 332-335.
- Sp.spm. fra repr. Vattekar om etablering av hjelpebaser i Flora og Vågsøy med sikte på oljeaktiviteten utenfor Sogn og Fjordane. S.tid. 1123.
- Sp.spm. fra repr. Furre om alternativ til Karmøy som ilandføringsstad av gass. St.tid. 1982-83.
- Sp.spm. fra repr. Aasland om supply-båtene som gar til og fra oljeplattformene kan velge en annen kurs under makrellfisket. S.tid. 1983.
- Sp.spm. fra repr. Langlo om umerka oljebøyer i Nordsjøen som er blitt eit problem for fiskeflåten. S.tid. 1983-1984.
- Sp.spm. fra repr. Vigestad om kva for næringsar handlsministeren sikta til når han sa at oljeverksemda må gå ut over visse næringsar der lønsevna er låg, og der arbeidet er særleg belasta eller mindre interessant. S.tid. 3362-63.
- Interp. fra repr. Hauglin om å styrke den sosial-politiske innflytelse på utviklingen av oljevirkosmheten i det norske samfunn. S.tid. 4232-45.
- 1975-1976
- Gr. spm. fra repr. Rolf Hellem om tiltak for å skape tryggere arbeidsforhold ved oljevirkosmheten på den norske kontinentalsokkel i Nordsjøen. S.tid. 351-54.
- Gr. spm. fra repr. Rolf Hellem om kontroll- og sikringstiltak på boreplattformer m.v. i Nordsjøen. S.tid. 713-17.
- Sp.spm. fra repr. Torild Skar om større offentlighet omkring oljesakene. S.tid. 947-948.
- * Sp.spm. fra repr. Reidar T. Larsen på vegne av repr. Kåre Ø. Hansen om mulighetene for å begrense en forurensningskatastrofe etter en event. blow-out på den norske kontinentalsokkel. S.tid. 948-950.
- Forespørsel fra repr. Jakob Aano om vanske for trålfiskarane i Nordsjøen bl.a. i forbindelse med oljeverksemda. S.tid. 2123-25.
- Sp.spm. fra repr. Ottar Brox om måten ansvaret for tiltak mot oljesøl er fordelt på. S.tid. 2344.
- Sp.spm. fra repr. Karl Aasland om hvorfor oljevernutstyret som Stortinget bevilget midler til i 1975 ikkje er tinga. S.tid. 2483-84.
- Sp.spm. fra repr. Einar Nyheim om sikkerhetsreglene for manøvrering av boreplattformer i trange farvann på bakgrunn av forliset til Deep Sea Driller. S.tid. 2574-75.
- Sp.spm. fra repr. Rolf Presthus om hva Regj. akter å foreta seg i forb. med de mangler ved oljevernberedskapen som har fått et av medlemmene i Oljevernrådet til å trekke seg. S.tid. 2915-16.
- Gr. spm. fra repr. Hans Hammond Rossbach om å sette ned en granskingskommissjon for å klargjøre alle forhold i forb. med Ekofisk-ulykken. S.tid. 3189-91.
- * Om midlertidig erstatningsordning for skade på fiskeredskap m.v. som følge av oljevirkosmheten på kontinentalsokkelen. St. prp. 163, Innst. S. 359, S.tid. 3988- 91.
- *+ Om utbygging og ilandføring av petroleum fra Statfjordfeltet og om en samlerørledning for gass. St. meld. 90, Innst. S. 426, S.tid. 4417-89.
- 1976-1977
- Om lov om endring i lov av 21. juni 1963 nr. 12 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster (lovens virkeområde). Ot. prp. 37, Innst. O. 37, O.tid. 238
- Om lov om endringer i straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10 og enkelte andre lover for å fastslå norsk jurisdiksjon på den norske del av kontinentalsokkelen og ombord på norske boreplattformer m.m. Ot. prp. 50, Innst. O. 73, O.tid. 767-768.
- Sp.spm. fra repr. Petter Furberg om de vidare planer for oljekraftverk i Oslofjord-området. S.tid. 454-55.
- Gr. spm. fra repr. Thor Listau om tiltak for styrking av Norges forskningsinnsats omkring maritimt miljøvernarbeid, særleg i forb. med oljeforurensninger. S.tid. 461-464.
- Gr. spm. fra repr. Finn Kristensen om en kontroll- og overvåkingsordning i forb. med petroleumsutbyggingen i Bamble. S.tid. 582-584.
- Gr.spm. fra repr. Sverre Juvik om å tilføre Sogn og Fjordane ny næringsvirkosmhet i forbindelse med utnyttelse av olje- og gassressursene. S.tid. 833-835.
- Sp.spm. fra repr. Karl Klevstad om størrelsen på oljevernutstyret som skal anskaffes i forb. med prøveboring nord for 62. breddegrad. S.tid. 1101-02.
- Om Den norske sats oljeselskap A/S. Selskapets planer for virksomheten i 1977. Årsberetning og regnskap 1975. Melding om virksomheten 1. halvår 1976. St. meld. 21, Innst. S. 72, S.tid. 1222-23.
- Sp.spm. fra repr. Knut Haus om tiltak for å hindre forsøpling av havbunnen som følge av oljevirkosmheten i Nordsjøen. S.tid. 1695-96.
- Om oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirkosmheten: Etablering av en kystvakt. St. meld. 81 (1975/76), Innst. S. 65, S.tid. 1997-2042.
- Sp.spm. fra repr. Karl Klevstad om det er mulig for kystkommunene å få bygd opp et effektivt komm. oljevernberedskap etter de tilskottsregler som er antydnet. S.tid. 2453-54.
- Sp.spm. fra repr. Carl I. Hagen om event. overføring av Oljedirektoratet til Miljøverndepetet, for å unngå at

- sikkerhetskravene overfor Statoil blir redusert. S.tid. 2601.
- Om Oljedirektoratets årsberetning 1975 m.v. St. meld. 16, Innst. S. 166, S.tid. 2679-88.
- Sp.spm. fr repr. Per Hysing-Dahl om å vurdere bøyelasting i forb. med transport av olje og gass fra Statfjordfeltet. S.tid. 2690-91.
- * Sp.spm. fra repr. Berit Ås om en engelsk rapport med forutsigelser om risikomomenter ved oljevirkomheten. S.tid. 2740-41.
- Forespørsel fra repr. Reidar T. Larsen om gassrørledningen fra Ekofisk til Emden som ligger åpen over noen områder. S.tid. 2766-67.
- Sp.spm. fra repr. Hans J. Kreyberg om tiltak for at samfunnets interesser og myndigheter kan gjøre seg sterkere gjeldende i planleggings- og beslutningsprosessen på kontinentalsokkelen. S.tid. 2910-11.
- Sp.spm. fra repr. Hans J. Kreyberg om en desentralisert utbygging av virksomhet tilknyttet petroleumsutvinning i Nordsjøen. S.tid. 2911-12.
- *+ Om petroleumsundersøkelser nord for 62°N, St. meld. 91 (1975-1976), Innst. S. 205, S.tid. 3027-3113.
- * Forespørsel fra repr. Reidar T. Larsen om produksjonen på Ekofisk-feltet etter ulykken på Bravo-plattformen. S.tid. 3570-71.
- Sp.spm. fra repr. Hans H. Rossbach om mandatet til granskingskommisjonen etter ulykken på Ekofisk-feltet. S.tid. 3727-28.
- Sp.spm. fra repr. Anne-Lise Steinbach om statens forestående innkjøp av oljevernustyr. S.tid. 3731-32.
- * Om redegjørelse av industriministeren og miljøvernministeren om den ukontrollerte utblåsing på Bravo-plattformen på Ekofisk-feltet, med debatt om disse. S.tid. 3513-18 og S.tid. 3699-3706 [samt debatt i neste sak]
- * Om utlysing og tildeling av blokker på kontinentalsokkelen, og om boringer etter petroleum i statlig regi. St. prp. 142, S.tid. Samt om ilandføring av petroleum fra feltene Valhall og Hod. St. meld. 92, Innst. S. 425, S.tid. 4151-4229.
- 1977-1978
- * Sp.spm. fra repr. Anne-Lise Steinbach om «oljefri soner» og kartlegging av fiskefeltene. S.tid. 79-80.
- Om Oljedirektoratets årsberetning 1976 m.v. St. meld. 29, Innst. S. 63, S.tid. 1426.
- Sp.spm. fra repr. Hans Olav Tungesvik om det, med bakgrunn i ulykka i Skånrevikfjorden, er forsvarleg å leggja og vedlikehalda oljeleidningar over Norskerenna. S.tid. 2026-27.
- Sp.spm. fra repr. Odd Einar Dørum om det er uforenlig med en offentlig karriere å rette kritikk mot offentlige forhold slik Ståle Eskeland ved Statens forurensningstilsyn har gjort. S.tid. 2033-34.
- * Om utlysing og tildeling av blokker på kontinentalsokkelen, og om boringer etter petroleum i statlig regi. (bl.a. om andeler i den såkalte «Gullblokk»). St. prp. 142. (1976-77), Innst. S. 192, S.tid. 2268-2308.
- Sp.spm. fra repr. Kristin Lønningdal om oppmerking av innseilingsledene til våre raffinerier. S.tid. 2687.
- Om tilleggsbevilgning på statsbudsjettet for 1978 til forsknings- og utviklingsprogram for bekjempelse av oljeforurensninger. St. prp. 169, Innst. S. 356, S.tid. 3752-62.
- Om utbygging av Kystvakten. St. prp. 62, Innst. S. 193, S.tid. 2399-2432.
- Sp.spm. fra repr. Odd Einar Dørum om en fornuftig utnytting av gassressursene som går til spille i Nordsjøen. S.tid. 3128-29.
- 1978-1979
- Sp.spm. fra repr. Odd Einar Dørum om å overveie regler som vil sikre større grad av offentlighet ved oljevirkomheten. S.tid. 280-281.
- Sp.spm. fra repr. Hans Olav Tungesvik om oljeledning over Norskerenna til Sotra og alternativ løsning med bøyelasting, og om utgreiing av alternative metodar for å ta vare på gassen. S.tid. 691-692.
- Om Oljedirektoratets årsberetning 1977 m.v. St. meld. 87 (1977-78), Innst. S. 22, S.tid. 1308-57.
- Om Den norske stats oljeselskap A/S - Selskapets planer for virksomheten i 1979. Årsberetning. St. meld. 26, Innst. S. 136, S.tid. 1712-61.
- * Om den ukontrollerte utblåsing på Ekofiskfeltet (Bravo-plattformen) 22. april 1977. St. meld. 65 (1977/78), Innst. S. 61, S.tid. 1675-1712.
- Gr. spm. fra repr. Rolf Hellem om opplæringsvirkomhet for mannskapene på oljeplattformene, m.v. S.tid. 2369-71.
- Sp.spm. fra repr. Ragnar Udjus om automatisk varslingsplikt for operatøren i Nordsjøen ved oljeutslipp. S.tid. 2523.
- Sp.spm. fra repr. Oddbjørn Langlo om planarbeid og godkjenning av kommunal oljevernberedskap. S.tid. 2845-46.
- Om energiøkonomisering. St. meld. 42, Innst. S. 220, S.tid. 2881-2916.
- Om samtykke til ratifikasjon av en tilleggsprotokoll til overenskomsten av 10. mars 1965 mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i det Forente Kongerike Storbritannia og Nord-Island om avgrensning av kontinentalsokkelen mellom de to riker. St. prp. 82, Innst. S. 222, S.tid. 3093.
- *+Om petroleumsundersøkelser nord for 62°N. (Prøveboringer i 1980). St. meld. 57, Innst. S. 293, S.tid. 3649-3719.
- Sp.spm. fra repr. Per Aas om at titusener av trekkfugl omkommer i gassflammene på oljefeltene i Nordsjøen. S.tid. 3827-28.
- 1979-1980
- * Sp.spm. fra repr. Per Aas om norsk oljevernustyr er godt nok for boring etter olje nord for 62. breddegrad. S.tid. 32.
- * Sp.spm. fra repr. Reidar Due om usikkerheten ved boring av avlastningsbrønn, som i Mexico-gulfen, vil få konsekvenser for planene om borestart i nord. S.tid. 35.
- * Sp.spm. fra repr. Odd Einar Dørum om det er tilfredsstillende at oljevernustyret kan ta opp 40 % av oljeutslippet ved en ukontrollert utblåsing. S.tid. 90.
- Sp.spm. fra repr. Geirmund Ihle om investeringen på 15 mill kr. fra oljeselskapene til anlegg for sikkerhetsopplæring for oljepersonell ved Statens Havarivernskole i Haugesund. S.tid. 780-781.
- Sp.spm. fra repr. Geirmund Ihle om den fortsatte forsøpling med industriavfall etter oljevirkomheten i Nordsjøen og skader på fiskeredskap. S.tid. 1398-99.
- Om Oljedirektoratets årsberetning 1978 m.v. St. meld. 96 (1978/79), Innst. S. 30, S.tid. 1683-85.
- Om tilleggsbevilgning på statsbudsjettet 1979, kap. 1075, andre fiskeriformål, post 71, Erstatning for skade på fiskeredskaper som følge av oljevirkomheten på kontinentalsokkelen. St. prp. 48, Innst. S. 71, S.tid. 1688.
- * Sp.spm. fra repr. Kåre Rønning om en klarlegging av de rettigheter fiskeribefolkningen har til havområder langs kysten for en utvidelse av oljevirkomheten. S.tid. 1939.
- Sp.spm. fra repr. Arnljot Norwich om oljeboring nord for 62. breddegrad og pålegg til selskapene om å etablere en organisasjon i landsdelen for samarbeid med næringslivet. S.tid. 1996-1997.

- Sp.spm. fra repr. Reidar Due om Fiskeridirektørens krav til norsk oljevernustyr vil bli vurdert i samband med forberedelser til St. meld. om petroleumundersøkelser nord for 62. breddegrad. S.tid. 1997-98.
- Gr. spm. fra repr. Rolf Hellem om økonomisk støtte til Nordland opplæringscenter for oljepersonell. S.tid. 2289-91.
- Om samtykke til ratifikasjon av en overenskomst mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Kongeriket Danmark om avgrensning av kontinentalsokkelen i området mellom Norge og Færøyene og om grensen mellom fiskerisone ved Færøyene og den norske økonomiske sone, undertegnet i København 15. juni 1979. St. prp. 63, Innst. S. 149, S.tid. 2295.
- *+ Om petroleumundersøkelser nord for 62°N. St. meld. 46, Innst. S. 179, S.tid. 2355-2418.
- Sp.spm. fra repr. Rolf Hellem om at oljeselskaper i forbindelse med virksomhet nord for 62°N engasjerer seg i samarbeidsprosjekter som kommer fiskerinæringen til gode. S.tid. 2421.
- Sp.spm. fra repr. Hallvard Bakke om hvorfor ikke departementet støtter «Huginn»-prosjektet for å styrke norsk oljevernberedskap. S.tid. 2422-23.
- Om opprydding av havbunnen i Nordsjøen. St. prp. 72, Innst. S. 183, S.tid. 2555-2563.
- Sp.spm. fra repr. Odd Vattekar om den store avgang av kvalifisert personell fra Oljedirektoratet. S.tid. 2836.
- Om redegjørelse av kommunal- og arbeidsministeren og olje- og energiministeren for Regjeringens foreløpige konklusjoner etter ulykken med plattformen Alexander L. Kielland i Nordsjøen 27. mars 1980. S.tid. 2921-30, S.tid. 2973-3022.
- Sp.spm. fra repr. Hanna Kvanmo om å undersøke katastrofeberedskapen i Nord-Norge for oljeboringsriggene sendes nordover. S.tid. 2930-31.
- Om samtykke til tiltredelse av 1) Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip, 1973. St. prp. 68, Innst. S. 222, S.tid. 3101-02.
- Sp.spm. fra repr. Hanna Kvanmo om å styrke Sjøfartsdirektoratet så det kan skjøtte sine kontrolloppgaver med oljevirkomheten. S.tid. 3503-04.
- Om opprettelse av et olje/fisk-fond. St. prp. 134, Innst. S. 327, S.tid. 3793-97.
- Om samtykke til ratifikasjon av konvensjon om erstatningsansvar for oljeforurensningsavtale som følge av undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske mineralforekomster av 1. mai 1977. St. prp. 146 (1978-79), Innst. S. 146, S.tid. 2294-95.
- Om Norges framtidige energibruk og -produksjon («Energimeldingen»). St. meld. 54, Innst. S. 348, S.tid. 3983
- Om energiforskningens organisering, samordning og forvaltning. St. meld. 69 (1978/79), Innst. S. 29, S.tid. 1685-86.
- Om Den norske stats oljeselskap A/S. Selskapets plan for virksomheten i 1980. Årsberetning og regnskap for 1978. Melding om virksomheten 1. halvår 1979. St. meld. 28, Innst. S. 47, S.tid. 1101-25.
- Om ilandføring av olje fra Statfjordfeltet og status for en samlørledning for gass. St. meld. 58, Innst. S. 246, S.tid. 3180-90.
- Gr. spm. fra repr. Hans Hammond Rossbach om videregående utdanning i oljesektoren. S.tid. 3121-23.
- Om till.bev. på statsbudsj. for 1980 under kap. 240, [Statens videregående skoler i samband med petroleumsvirkomheten i Nordsjøen bl.a. sikkerhetsopplæring av personell]. St. prp. 109, Innst. S. 331. Og om tilleggslovingar på ymse budsjettkapittel

for å betre tryggleiken i oljeverksemda. St. prp. 152, S.tid. 3938-3942.

B

Arkivmateriale fra Oljekontoret (1965-1972)

Oljekontorets arkivmateriale er gjort offentlig tilgjengelig på Statsarkivets nettsider (digitalisert). Hele dette arkivet i perioden 1965 til 1972 er digitalt tilgjengelig på http://arkivverket.no/URN:db_read/db/49576/

Oljekontoret var underlagt Industridepartementet i denne perioden. Arkivet består av brev, utklipp fra relevante avisoppslag med mer. Det gir altså et visst inntrykk av hvordan faren for forurensning ble vurdert. Av det tilgjengelige materialet på rundt 800 sider er materialet under arkivnøkkel "707 Miljøvern, forurensning", gjennomgått i sin helhet (190 sider).

C

Årsmeldinger fra Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt i perioden 1960 til 1980

Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt utgav hvert år en årsmelding som oppsummerte viktige forskningsområder og arbeidsområder det foregående år. Meldingene vektlegger ofte nye arbeidsområder og tema. Dessuten listes møtevirksomhet og publikasjoner. Disse meldingene er gjennomgått for å vurdere når og hvordan instituttet ble involvert i saker og forskningsspørsmål relatert til petroleumsvirkomheten. Enkelte meldinger siteres i hovedteksten, disse er inntatt i litteraturlisten. Alle meldingene fra perioden er (pr. 20.10. 2015) tilgjengelig fra: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/274026>

Kapittel 4: Om hvordan en sak blir til en miljøsak

Kapittelet bygger på parlamentariske debatter om røykskader, etter hvert omtalt som luftforurensing, i perioden 1945 til 1975 (A). I tillegg bygger den avsluttende drøftingen i kapittelet på utviklingen av miljølovgivningen i perioden frem til 1980 (B). Analysen trekker også veksel på arkivmateriale referert i Asdal (2004) og forarbeidet til en konsesjonsordning som ble gjort av Røykskadekomiteén (1958), referanser til disse kildene er gitt i hovedteksten.

A

Parlamentariske debatter om røykskader og luftforurensing i sesjonene 1945 til 1976/77

1945-1946

*Om utnytting av A/S Nordags anlegg (Vedtak om utbygging av Årdal Verk), St. prp. nr. 69, Innst. S. nr. 142, S.tid. 1387-1412.

1948

Om A/S Årdal Verk, dok. nr. 5, Innst. S. nr. 75, S.tid. 796-848.

1950

Om tillatelse for A/S Årdal verk til erverv og regulering av Tyavassdraget, Rausdøla og Berdøla og overføring av Rausdøla og Berdøla til Tyavassdraget, st. prp. nr. 109, innst. S. nr. 183, S.tid. 1896-99.

1951

*Spørsmål fra repr. Lunde om røykskade fra Årdal Verk, S.tid. 1598-1600.
*Om reising av aluminiumsverk på Sunndalsøra og fortsatt utbygging av Aura kraftverk. St. meld. nr. 62, St. prp. nr. 124, Innst. S. nr. 217 og 223, S.tid. 2022-31 og 2191-2267.

1954

*Spørsmål fra repr. Hjermann om fabrikkrøyken i Øvre Årdal, S.tid. 496-498
* Interpellasjon fra repr. Langeland om røykskade fra aluminiumsverket på Sunndalsøra, S.tid. 962-76.
*Spørsmål fra repr. Leirfall om aluminiumsfabrikken i Mosjøen, S.tid. 2842-44.

1955

*Interpellasjon fra repr. Bøyum om forskingsarbeidet med fluorforgiftning i Årdal, S.tid. 1095-1103. [Forslag om nedsettelse av en kommisjon - sendt Regj.]
*Om utvidelse av A/S Årdal og Sunndal Verks produksjonskapasitet for aluminium i Øvre Årdal, St. meld. nr. 93, Innst. S. nr. 303, S.tid. 3455-88.

1956

Grunngitt spørsmål fra repr. Langeland om fluorskader i Sunndal, S.tid. 285-86.
*Interpellasjon fra repr. Borgen om planene om aluminiumsverk i Mosjøen, S.tid. 615-32. [Forslag om at Stortinget forutsetter at Industridepartementet ikke innvilger konsesjon for aluminiumsproduksjon i Mosjøendistriktet for planene av anlegget er vurdert av komiteén som ble oppnevnt 17. februar i år m. v. - sendt Regj.]

Spørretime-spørsmål fra repr. Toven om analyse- og granskingsarbeid i høve røykskaden fra Aluminiumsverket på Sunndalsøra, S.tid. 1258.

1958

*Om gjennomføring av annet byggetrinn i den planlagte utvidelse av aluminiumsfabrikken i Årdal. St. meld. nr. 36, Innst. S. nr. 114, S.tid. 1218-40.
Røykskadekomiteén 1958. NUT 1958:6. Innstilling fra røykskadekomiteén om tiltak mot luftforurensning fra industrianlegg m.v. Oslo.

1

959

Spørretime-spørsmål fra repr. Flatabø om når tilrådinga fra Røykskadekomiteén kan leggjast fram for Stortinget, S.tid. 1151.

1959-1960

*Grunngitt spørsmål fra repr. Bøyum om fluorskader i Årdal og tiltak mot røykskader, S.tid. 1291-93.

1960-1961

*Om lov om avgrensning av eidsretten i grannehøve, Ot. prp. nr. 24, O.tid. 268, Innst. O. XXII, O.tid. 836-45, lov av 16. juni 1961, lovheftet side 149.
Spørretime-spørsmål fra repr. Seip om forslag til ny nabolov, S.tid. 52.

1962-1963

Om Røykskaderådets virksomhet, St. meld. 56, Innst. S. 206, S.tid. 4085-90.

1963-1964

Om Røykskaderådets virksomhet, St. meld. 61, Innst. S. 201, S.tid. 3177-80.

1964-1965

Gr. spm. fra repr. Grave om tiltak til vern mot skadelig røyk fra industribedrifter i Herøy-området, S.tid. 111-13.
Gr. spm. fra repr. Løberg om løsning av røykplageproblemene, S.tid. 1626-1628.
Gr. spm. fra repr. Bondevik om tiltak med grunnlag i helseforesegner for å få redusert røykplaga i Sauda, S.tid. 2181-82.
Om kontorordning for Røykskaderådet og rapport om rådets virksomhet i 1964, St. prp. 96, Innst. S. 223, S.tid. 3604-07.
Om utvidelse av A/S Årdal og Sunndal Verks aluminiumsverk på Sunndalsøra. St. prp. 116, Innst. S. 284, S.tid. 3888-3914.

1965-1966

Om Røykskaderådets virksomhet i 1965, St. meld. 51, Innst. S. 127, S.tid. 2605-06.

1966-1967

Gr. spm. fra repr. Engan om bedre røykrenseanlegg ved Jernverket i Rana, S.tid. 55-57.
Om Røykskaderådets virksomhet i 1966, St. meld. 56, Innst. S. 160, S.tid. 3196-98.

1967-1968

Om Røykskaderådets virksomhet i 1967, St. meld. 52, Innst. S. 180, S.tid. 3714-22.

1968-1969

Sp.spm. fra repr. Torild Skard om kontinuerlige målinger av luftforurensninger på ulike steder i Norge, S.tid. 950-51.

- Sp.spm. fra repr. Engan om røykplagen i Mo i Rana, S.tid. 1348.
- Gr. spm. fra repr. Berte Rognerud om sotnedfall på Østlandet og ekstraordinær undersøkelse av luftforurensningenes årsak og omfang, S.tid. 2985-87.
- Om Røykskaderådets virksomhet i 1968, St. meld. 42, Innst. S. 269, S.tid. 3641-44. [Forslag fra repr. Helge Jakobsen - sendt Regj.]

1969-1970

- Gr. spm. fra repr. Torgeir Andersen om konsesjonsbetingelser for bygging av oljefyrt varmekraftverk på Slagentangen for å unngå luftforurensning etc, S.tid. 1467-68.
- Gr. spm. fra repr. Ulveseth om ulempene på grunn av fluorrøyken på Husnes m. v., S.tid. 1814-16.
- Sp.spm. fra repr. Engan ved repr. Gilleberg om hva dept. akter å foreta seg ved at Sør-Norge Aluminium har gjort seg skyldig i konsesjonsbrudd ved å ta i bruk flere ovner, S.tid. 1898.
- Sp.spm. fra repr. Kultorp om planene om reising av et varmekraftverk på Bohuslankysten og evt. luftforurensning i Norge, S.tid. 1898-99.
- Om Røykskaderådets virksomhet i 1969, St. meld. 46, Innst. S. 196, S.tid. 2628-34.
- Gr. spm. fra repr. Tynning om reduksjon av røykplagen fra industrien i Nedre Telemark, S.tid. 2951-53.

1970-1971

- *Interp. fra repr. Engan om Årdal og Sunndal Verks utvidelse av produksjonskapasiteten og økingen av fluorutslipp. S.tid. 128-37.
- Om Røykskaderådets virksomhet i 1970. St. meld. 56, Innst. S. 188, S.tid.2748.

1971-1972

- Interp. fra repr. Furberg om konsesjon fra Røykskaderådet på bygging av varmekraftverk på Slagentangen. S.tid. 1112-25.
- Om Røykskaderådets virksomhet i 1971. St. meld. 57, Innst. S. 242, S.tid. 3057.

1973-1974

- Om Røykskaderådets virksomhet i 1972. St. meld. 93 (1972-73), Innst. S. 123, S.tid. 1991-1998.
- Sp.spm. fra repr. Fagerheim om A/S Årdal og Sunndal Verks planer om et 50 mill. anlegg i Holmestrand. S.tid. 2946.
- Om Røykskaderådets virksomhet i 1973. St. meld. 31, Innst. S. 220, S.tid. 3020-21.

1976-1977

- Om Røykskaderådets virksomhet i 1975. St. meld. 34, Innst. S. 201, S.tid. 2987.

1978-1977

- Sp.spm. fra repr. Kjell Bohlin om luftforurensning fra industrien kan være årsak til skade på skogen i nedre Telemark. S.tid. 83-84.
- Om Røykskaderådets virksomhet i 1976. St. meld 106 (1976-77), Innst. S. 103, S.tid. 1574-1575.

1978-1979

- Om Røykskaderådets virksomhet i 1977. St. meld. 31, Innst. S. 130, S.tid. 1931-34.

B

Miljølovgivning frem til 1980 og et utvalg utredninger og politiske debatter om prinsipper for miljølovgivningen

1910

- Kgl. prp. til lov om naturfredning, 3 d. nr. 18, Indst. O. nr. 70, O.tid. 632-42, lov 25. juli 1910 referert i tillæg til Stortingstidende, S.tid.1910:73.

1954

- *Om lov om naturvern, Ot. prp. nr. 9, Innst. O. XIV, O.tid. 388-392, lov av 1. des. 1954 referert i lovheftet side 87.

1957

- Lov om friluftslivet (friluftsloven). Ot. prp. nr. 2, Innst. O. XI, O.tid. 305-32, lov av 28. juni 1957, lovheftet side 56.

1958

- *Interpellasjon fra repr. Holm om bedre og mere effektivt naturvern, S.tid. 2889-96.

1960-1961

- Spørretime-spørsmål fra repr. Bråtalen om å ta lovreglene mot forurensning av vassdrag opp til revisjon, S.tid. 2250.

1963-1964

- Interp. fra repr. Bråtalen om tiltak for å hindre forurensning av drikkevannskilder, fiskeelver og ved badesteder, S.tid. 801-10.

1964-1965

- Sp.spm. fra repr. Arvid Johanson om lovregler mot vannforurensning, S.tid. 2289.

1967-1968

- Sp.spm. fra repr. Gjærevoll om lov om forurensning av vann, S.tid. 4740.

1968-1969

- *Sp.spm. fra repr. Erling Petersen om hvor meget av Statens samlede brutto-formue er anbragt i naturherligheter, S.tid. 2425.
- Sp.spm. fra repr. Gjærevoll om å forby DDT-preparater i Norge, S.tid. 3170.

1969-1970

- *Om lov om naturvern, Ot. prp. 68, samt ot.prp. nr.65 (1968-1969), Innst. O. XVII, O.tid. 608-634, lov av 19. juni 1970, lovheftet side 96.
- Om lov om vannforurensning, Ot. prp. 3, Innst. O. XVI, O.tid. 572-608, lov av 26. juni 1970, lovheftet side 127.
- Sp.spm. fra repr. Arne Nilsen om behovet for ei ny tidsmessig naturvernlov, S.tid. 265.
- Gr. spm. fra repr. Presthus om straffereaksjoner og mer effektiv kontroll mot vilkårlig kasting av avfall i naturen, S.tid. 273-75.
- Gr. spm. fra repr. Thyneess om hovedlinjer i arbeidet for å fremme internasjonalt samarbeid mot naturforurensninger, S.tid. 1901-03.
- Gr. spm. fra repr. Fossen om forskningsprogram og samarbeid mellom myndighetene og bedrifter for å hindre forurensninger, S.tid. 1967-68.

1972-1973

- NOU 1972:1. Bruken av Norges naturressurser: prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer : Norge gjennom 10 000 år. Oslo: Ressursutvalget, Innstilling nr. 3
- Interp. fra repr. Kristensen om styrking av miljøvernarbeidet i industrien. S.tid. 1806-23.

- Sp.spm. fra repr. Bjorvatn om Naturvernloven og endringer i landskapets karakter. S.tid. 258–59.
- *Gr. spm. fra repr. Stordrange om ekspertgruppe eller «naturvernpolit» til å vurdere skadevirkninger ved naturinngrep. S.tid. 1423–25.
- Om De Forente Nasjoners miljøvernkonferanse i Stockholm 5.-16. juni 197. St. meld. 38, Innst. S. 247, S.tid. 3104–08.
- Sp.spm fra repr. Myklebust om Noreg skal slutta seg til den internasjonale naturvernunion. S.tid. 1646–47.
- *Interp. fra repr. Hagen om nasjonalproduktet, miljøøyeleggingar og å finne fram til en målestokk for samla økonomisk vokster og velferd i landet og for samfunnsutviklinga. S.tid. 1623–41.
- Om tiltak mot forurensning fra eldre industri. St. prp. 119, Innst. S. 355, S.tid. 3769-78.
- Sp.spm. fra repr. Kielland om statskjøp eller ekspropriasjon av områder på Hardangervidda for å sikre allmenheten og bygdefolkets interesser. S.tid. 1978.
- Gr. spm. fra repr. Kåre Kristiansen om egen lov til vern om friluftsfolkets interesser i Nordmarka. S.tid. 2347-49.
- Interp. fra repr. Astrid Murberg Martinsen om å hindre at mennesker blir utsatt for helsefare p.g.a. spredning av plantedrepende gifter. S.tid. 2745-51.

1974-1975

- NOU 1974:55 Norges ressursituasjon i global sammenheng. Fra en ekspertgruppe oppnevnt 22.februar 1974. Utredning avgitt i oktober 1974. Oslo. Universitetsforlaget.
- Interp. fra repr. Gjems-Onstad om midlertidig fredning av områder m.v. S.tid. 453-56.
- Sp.spm. fra repr. Udjus om hvor langt Regjeringen er kommet med forberedelsen til et ressursbudsjett. S.tid. 4298-99.

1975-1976

- *Om naturressurser og økonomisk utvikling. St. meld. 50 (1974/75), Innst. S. 195, S.tid. 2819-2905.

1976-1977

- Sp.spm. fra repr. Thorbjørn Berntsen om kontrollen med kjemiske og giftige avfallstoffer. S.tid. 72-73.
- Sp.spm. fra repr. Hanna Kvanmo om å få klare retningslinjer for behandling av giftstoffer som er dumpet ute i naturen. S.tid. 1732.
- *Tiltak mot forurensninger. St. meld. 44 (1975/76), Innst. S. 435, S.tid. 4505-20.

1978-1979

- Interp. fra repr. Rolf Presthus om grundigere saksforberedelse for vedtak i store prosjekter som kan få miljø- og ressursmessige konsekvenser. S.tid.3016- 25.

1980-1981

- Om funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde. St. meld. 23 (1979/80), Innst. S. 184, S.tid. 2742-57.
- Om Norges framtidige energibruk og -produksjon («Energimeldingen»). St. meld. 54 (1979/80). Innst. S. 348, S.tid. 445-552.
- Om vern av norsk natur. St. meld. 68, Innst. S. 369, S.tid. 4030-52.
- *Om lov om vern mot forurensning og om avfall (Forurensningsloven). Ot. prp. 11 (1979/80), Innst. O. 25, O.tid. 95-139. lov av 13. mars 1981. Lovheftet side 14.

Kapittel 5: Olje som penger og natur som interesse (1980 til 1989)

Kapittel 5 baser seg på parlamentariske petroleumsdebatter (A) fra sesjonen sesjonen 1980/81 til sesjonen 1988/1989. For det andre baserer analysen seg på dokumenter (B) som er relevante for å forstå utviklingen av *konsekvensanalyser* i petroleumssektoren frem til og med 2001. For utviklingen av konsekvensanalyser etter 2001, se dokumenter listet under kap. 8 / 9 del C.

A

Petroleumspolitiske debatter i sesjonene 1980/81 til 1988/89

1980-1981

- Sp.spm. fra repr. Rolf Hellem om å legge basefunksjoner til Træna ved opprettelse av en forsyningsbase fra samtidig oljevirkosomhet på Helgelandskysten. S.tid. 57.
- Interp. fra repr. Odd Einar Dørum om den oljeteknologiske forskning m.v. S.tid. 924-939.
- Om Oljedirektoratets årsberetning 1979. St. meld. 60 (1979-80), Innst. S. 46, S.tid. 1256-1340.
- Om Den norske stats oljeselskap A/S. Selskapets plan for virksomheten i 1981. Årsberetning og regnskap for 1979. Melding om virksomheten. 1. halvår 1980. St. meld. 44, Innst. S. 61, samme S.tid. som over.
- Om tilleggsbevilgning på statsbudsjettet 1980, kap. 1952, Erstatninger m.m., post 70, Erstatning for skade som følge av oljevirkosomheten på kontinentalsokkelen (på fiskeredskap). St. prp. 33, Innst. S. 104, S.tid. 1959.
- Om forslag fra repr. Stein Ørnhoi: «Regjeringen bes utarbeide forslag til skattlegging av petroleumsvirksomhet bygd på prinsippet om feltvis ressurskatt. Ressurskatten fastsettes slik at alle felt gir en bestemt avkastning, hensyn tatt til normale kostnader ved å bygge ut og drive feltet.». Innst. S. 117, S.tid. 2033-34.
- Sp.spm. fra repr. Kåre Rønning om effektivisering av oljevernberedskapen etter sjofuglkatastrofen i forb. med forslaget av «Deifovos» og om konsekvenser for leteboring på nye områder, f.eks. Trænabanken. S.tid. 2395.
- Om løyving på statsbudsjettet for 1981 under ein del kapittel under Kyrkje- og undervisningsdepartementet i samband med petroleumsverksemda (ang. brannog havarivern, sikkerhetsopplæring, utdanning av helikopterflyvere og ingeniører og Statens dykkerskole). St. prp. 67, Innst. S. 159, S.tid. 2548-53.
- Sp.spm. fra repr. Reidar Due om å effektivisere og samordne oljevernberedskapen i Trondheimsfjorden. S.tid.2601
- *Om letevirkosomheten utenfor Nord- og Midt-Norge. St. meld. 62, Innst. S. 192, S.tid. 2759-87.
- Sp.spm. fra repr. Bjarne Mørk Eidem om tilskudd fra Olje/Fiskfondet til gjennomføring av Trænabankprosjektet. S.tid. 3005-06.
- Sp.spm. fra repr. Oddbjørn Langlo om muligheten for å bore to hull med to rigger på Haltenbanken i sommer. S.tid. 3360-61.
- Gr. spm. fra repr. Reidar Due om utbyggingskostnadene for Ula-feltet m.v. S.tid. 3653-55.
- Sp.spm. frå repr. John Tveit, framsatt av repr. Jakob Aano, om forskingsprosjekt med marineforskarar for å sikra dei biologiske ressursane i havet, i samband med oljeverksemda. S.tid. 3809-10.
- Om virksomheten på den norske kontinentalsokkel, St. meld. 53 (1979/80), Innst. S. 309, S.tid. 3969-4012.

Om ilandføring av gass fra Statfjordfeltet og Heimdalsfeltet m.v. St. prp. 102, Innst. S. 365, S.tid. 4171-4223.

1981-1982

Sp.spm. fra Bård Henriksen, framsatt av Hanna Kvanmo, om en økning av overføringene til kommunene for dekking av driftsutgiftene ved oljevernberedskapen, S.tid. 303-04.

Sp.spm. fra Kjell Magne Bondevik om en plan for dempet vekst i energiforbruket og stabilisering i 1990-årene, S.tid. 1227-28.

Sp.spm. fra Hans Hammond Rossbach om at oljevirkosomheten i Nordsjøen kan bli lønnsledende og true vårt konkurranseutsatte næringsliv, S.tid. 1223-24.

Sp.spm. fra Sigbjørn Johnsen om endringer i oljebeskatningen, S.tid. 1224-25.

Sp.spm. fra Mons Espelid om tiltak mot den «sure nedbøren» fra kontinentet kan koblast saman med avtalar om norske olje- og gassleveransar, S.tid. 1234-35.

Sp.spm. fra Ole Gabriel Ueland om godkjenninga av og framtidig bruk av kjemiske oljespreiingsmiddel som truleg er farlegare enn olja dei skal bryte ned, S.tid. 1538-39.

Den norske stats oljeselskap A/S. Selskapets plan for virksomheten i 1982. Årsberetning og regnskap for 1980. Melding om virksomheten i 1. halvår 1981. St.meld. 29, Innst. S. 93, S.tid. 1708-56.

Oljedirektoratets årsberetning 1980. St.meld. 78 (1980/81), Innst. S. 120, S.tid. 2198-2209.

Sp.spm. fra Lars Velsand om oppnevning av utvalg til å vurdere Statoils rolle og et bedre grunnlag for utvinningsstrategi og bruk av oljeinntekter, S.tid. 2351-52.

Sp.spm. fra Per A. Utsi om sovjetisk prøveboring i Barentshavet vil påvirke norske planer for tilsvarende letevirksomhet, S.tid. 2678.

Sp.spm. fra Johan Buttedahl, framsatt av Ragnhild Queseth Haarstad, om straffeansvaret ved oljeforurensninger, som f.eks. av en gresk båt i Ytre Oslofjord, kan behandles for norske domstoler, S.tid. 2682.

*+Om petroleumsvirkosomheten i Nord-Norge og Midt-Norge (bl.a. på Haltenbanken og Tromsøflaket). St.meld. 64, Innst. S. 280, S.tid. 3989-4026.

1982-1983

Sp.spm. fra Magnar G. Huseby om oljeletevirksomheten på Haltenbanken, S.tid. 61.

Om kostnadsanalysen Norsk Kontinentalsokkel. St.meld. 80 (1981/82), Innst. S. 319 (1981/82), S.tid. 102-49.

Oljedirektoratets årsberetning 1981. St.meld. 100 (1981/82), Innst. S. 46, S.tid. 2002-06

Den norske stats oljeselskap A.S. Selskapets plan for virksomheten i 1983. Årsberetning og regnskap for 1981. Melding om virksomheten i 1. halvår 1982. St.meld. 36, Innst. S. 90, S.tid. 2048-72.

Om tildeling av blokker i 31-området på kontinentalsokkelen. St.meld. 99 (1981/82), Innst. S. 145, S.tid. 3375-3405.

* Om utvidelse av leteområdene på kontinentalsokkelen m.v. St.meld. 58, Innst. S. 278, S.tid. 4583-4629.

Sp.spm. fra Steinar Eriksen om konsekvenser for norsk oljeleting utenfor Finnmark ved at Sovjet har begynt leteboring nær midtlinjen, S.tid. 3836.

1983-1984

Oljedirektoratets årsberetning 1982. St.meld. 80 (1982/83), Innst. S. 73, S.tid. 2106-11.

Sp.spm. fra Bjarne Mørk Eidem om en konsekvensanalyse for å kartlegge de ringvirkninger en bygging av betongplattformer i Ofoten vil ha for det nordnorske næringsliv, S.tid. 2407.

Sp.spm. fra Per A. Utsi om bruken av de nyere kjemiske oppløsningsmidler i norsk oljevernberedskap, S.tid. 3070-71.

Ulykken med plattformen «Alexander L. Kielland». St.meld. 67 (1981/82), Innst. S. 157, S.tid. 3281-3313.

Sp.spm. fra Bjarne Mørk Eidem om å omgjøre PFOs (Program for oljevernberedskap) vedtak om bruk av et engelsk flyselskap, til fordel for Norsk Forurensningskontroll i Bodø som har utviklet spesialutstyr for flydispersering ved oljesøl, S.tid. 3956-57.

*+Om utbyggingen av Osebergfeltet, ilandføring av olje til Norge og etablering av en råoljeterminal m.v. St.prp. 109, Innst. S. 290, S.tid. 4462-90.

*Om utvidelse av leteområdene på kontinentalsokkelen. St.meld. 80, Innst. S. 312, S.tid. 4649-77.

Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirkosomheten, St.meld. 73, Innst. S. 321, S.tid. 4697-4728.

Om økning av bevilgningen for 1984 under kap. 1800 Olje- og energidepartementet til konsekvensutredninger i forbindelse med mulig åpning for oljevirkosomhet av Møre I og Troms II., St.prp. 119, Innst. S. 311, S.tid. 4677.

1984-1985

Sp.spm. fra Per A. Utsi om en raskest mulig produksjonsstart på Tromsøflaket utenfor Vest-Finnmark, S.tid. 101- 03.

Sp.spm. fra Rolf Nilssen om omorganisering av norsk oljevernberedskap og svekkelse av oljeberedskapen i Nord-Norge ved nedbygging av Hovedstasjonen i Tromsø, S.tid. 378-79.

Oljedirektoratets årsberetning 1983. St.meld. 8, Innst. S. 71, S.tid. 2089- 91.

Innsamling av miljødata utenfor Nord-Norge, St.prp 1, Tillegg nr 1, bsj.-Innst. 8, S.tid. 2092-93

Om virkningene av omorganiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirkosomheten. St.meld. 33, Innst. S. 87, S.tid. 2093-2109.

Om statens samlede engasjement i petroleumsvirkosomheten i 1985. St.meld. 35, Innst. S. 88, S.tid. 2109-2142.

*Om perspektivene ved petroleumsvirkosomheten de nærmeste årene. St.meld. 40 (1982/83), og om petroleumsvirkosomhetens framtid, St.meld. 32, begge stortingsmeldinger behandlet i Innst. S. 183, S.tid. 3594-3637.

Sp.spm. fra Sven T. Falck om ulike oppfatninger (i Statoil og Hydro) om faren for en katastrofal gassutblåsning ved boring på Troll-feltet, S.tid. 3731-32.

Om handlingsplan for energiøkonomisering. St.meld. 37, Innst. S. 244, S.tid. 4126-49.

*+ Utbygging av Gullfaks fase II m.v. St.prp. 86, Innst. S. 289, S.tid. 4630-44.

*+Om lete- og basevirksomhet m.v. (bl.a. på Tromsøflaket, Haltenbanken og i Nordsjøen). St.meld. 79, Innst. S. 318, S.tid. 4961-5001.

*Om lov om petroleumsvirkosomhet, Ot. prp. 72 (1982-83), Innst. O. 33, O.tid. 303-348, lov av 22. mars 1985. Lovheftet 56.

1985-1986

Sp.spm. fra Kjell Helland om hva myndighetene kan gjøre for at den oljerettede del av midtnorsk næringsliv kan få den nødvendige kompetanseoppbygging for deltagelse i virksomheten i Nordsjøen, S.tid. 471-72.

Sp.spm. fra Finn Knutsen om bedre samarbeid mellom Olje- og energidepartementet og fiskeriorganisasjonene når nye oljefelt planlegges, S.tid. 472-73.

Sp.spm. fra Inger Lise Gjorv om tiltak mot oljeforurensning ved leteboring på Møre I, Finnmark Vest og Bjørnøya Sør, S.tid. 890-91.

- Sp.spm. fra Arnljot Norwich om avbrudd i leteboringen på Tromsøflaket i vinter, S.tid. 891-92.
- Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1986. St.meld. 22, Innst. S. 82, S.tid. 1646-80.
- Oljedirektoratets årsberetning 1984. St.meld. 9, Innst. S. 81, S.tid. 1680-81.
- Sp.spm. fra Karl Eirik Schjøtt Pedersen om planer for utnyttelse av de store påviste gassforekomstene på Troms I, S.tid. 1862-64.
- Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om ei tilleggsmelding til energimeldinga der alternativet gasskraft vert utgreidd, S.tid. 2007-08.
- Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om ei oppdatering av energimeldinga i høve til dei nye opplysningane om at gasskraft vil spele ei større rolle i kraftdekkinga, S.tid. 2320-21.
- Sp.spm. fra Margit Hansen-Krone om utnyttelse av gassressursene utenfor Nord-Norge til kraftproduksjon og eksport, S.tid. 2872-73.
- *+Utbygging og ilandføring av petroleum fra Tommelitenfeltet. St.prp. 66, Innst. S. 209, S.tid. 3159-63.
- Norges framtidige energibruk og -produksjon. St.meld. 71 (1984/85), Innst. S. 218, S.tid. 3166-3205.
- 1986-1987
- Sp.spm. fra Svein Alsaker om tilsagnene overfor OPEC om norsk medvirkning til å stabilisere oljemarkedet harmonerer med ønsket om en forsert oljeutbygging på norsk kontinentalsokkel. S.tid. 257-258.
- Gr.spm. fra Per-Kristian Foss om prioritering av oljevirkosmheten i Nord-Norge, S.tid. 550-52.
- Sp.spm. fra Magnar G. Huseby om lokalisering av ilandføringssted for olje/gass fra Haltenbanken, S.tid. 803-04.
- Oljedirektoratets årsberetning 1985. St.meld. 11, Innst. S. 47, S.tid. 1595.
- *+Utbygging og ilandføring av petroleum fra Trollfeltet og Sleipner Østfeltet m.v. St.prp. 1. Tillegg 13, bsj.-Innst. S. 8. Tillegg 2, S.tid. 1772-93.
- Program for miljøvernundersøkelser i tilknytning til oljevirkosmhet under ledelse av Polarinstittuttet (MUPS). St.prp. 44, Innst. S. 49, S.tid. 1579.
- Sp.spm. fra Kjell Opseth om Gulen kommune sitt syn på oljevernberedskapen i Fensfjordbassenget, S.tid. 1924.
- Sp.spm. fra Lars Gunnar Lie om svovelutsleppa frå Mongstad og skadane på m.a. settefiskanlegg i Gulen, S.tid. 1982-83.
- *Sp.spm. fra Dag Jostein Fjærvoll om forurensning av Nordsjøen, S.tid. 2212-13.
- Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1987, St.meld. 21, Inns. S. 81, S.tid. 2265-2302.
- *Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om oljeleiting i dei sårbare arktiske områda og dei miljømessige konsekvensar, S.tid. 2730- 2731.
- Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om når Norge vil stanse brenning av farleg kjemisk avfall frå norsk industri ute i Nordsjøen, S.tid. 3455.
- *+Utbygging av feltene Gyda og Veslefrikk m.v. St.prp. 73, Innst. S. 204, S.tid. 3636-39.
- Lokalisering av driftsorganisasjon og forsyningsbase for Sleipner Øst. St.meld. 44, Innst. S. 228, S.tid. 3756-69.
- *Petroleumsvirkosmheten på mellomlang sikt. (Kap. 6 Letevirkosmheten. St.meld. 46, Innst. S. 251, S.tid. 3964-77.
- Forslag fra Carl I. Hagen datert 20. mai 1987 om å la Conoco beholde operatøransvaret for Heidrun-feltet. Dok. 8:27, Innst. S. 241, S.tid. 3977.
- Enkelte spørsmål i petroleumskattebeskatningen. St.meld. 41, Innst. S. 247, S.tid. 4006.

1987-1988

- Sp.spm. fra Bente Bakke om giftavfall som brennes i Nordsjøen, S.tid. 278-79.
- Oljedirektoratets årsberetning 1986. St.meld. 71 (1986/87), Innst. S. 13, S.tid. 732.
- Sp.spm. fra Oddvar J. Majala om utlysing av flere blokker for såkalte strategiske borer i Barentshavet, S.tid. 1276.
- Sp.spm. fra Kari Helliesen om når Regjeringen vil legge fram proposisjon om erstatning til fiskerne for ulemper med petroleumsvirkosmheten, S.tid. 1966-67.
- *Petroleumsvirkosmheten på mellomlang sikt. (Unntatt kap. 6). St.meld. 46 (1986-87), Innst. S. 68, S.tid. 1770-97.
- Sp.spm. fra Tore A. Liltved, framsatt av Ingvar Sverdrup om Nordsjøen som dumpingplass for radioaktivt avfall fra England, S.tid. 2117-18.
- Sp.spm. fra Reidar Due, framsatt av Eli Arnstad om reduksjon av utslipp og stans av all avfallsbrenning i Nordsjøen, S.tid. 2172-73.
- Sp.spm. fra Nils O. Golten om en rapport frå Statens forurensningstilsyn som syner at mykje av fisken omkring oljeplattformane i Nordsjøen er oljeforureina, S.tid. 2976-77.
- Sp.spm. fra Steinar Eriksen om Regjeringen vil utlyse nye nøkkelblokker i Barentshavet våren 1988, S.tid. 2977-78.
- Sp.spm. fra Ingvar Sverdrup om når departementet vil utlyse og tildele blokker for letevirkosmhet etter olje i området mellom Haltenbanken og Stad, S.tid. 3167.
- *+Innfasing av feltutbygginger i årene fremover. Utbygging og ilandføring av olje og gass fra Snorrefeltet. St.prp. 56, Innst. S. 218, S.tid. 3504-57.
- Sp.spm. fra Magnar Sortåsløkken om dumping av tjærevfall i Nordsjøen, S.tid. 3681.
- Utbygging og drift av Zeepipe og bevilgningsvedtak for Oseberg fase 2. St.prp. 85, Innst. S. 301, S.tid. 4124-26.

1988-1989

- *Endringer i lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirkosmhet (tilføyelse av regler om erstatning til fiskere). Ot.prp. 25, Innst. O. 55, O.tid. 383-93, Lov av 9. juni 1989.
- Sp.spm. fra Kåre Kristiansen om 7,5 % reduksjon i vår oljeproduksjon som ikke fører til lavere produksjon innen OPEC og dermed høyere oljepriser, S.tid. 74-75.
- Sp.spm. fra Charles Remø om erstatning til fiskarar for ulemper ved petroleumsvirkosmenda, S.tid. 75.
- Gr.spm. fra Arnljot Norwich om omfanget av og fremdriften av letevirkosmheten utenfor Nord-Norge, S.tid. 769-71.
- Sp.spm. fra Hanna Kvanmo om grunnboring med tanke på oljeleiting i Skjærgårdsparken i Aust-Agder, S.tid. 1013-14.
- *+Tidligproduksjon på Heidrunfeltet. St.meld. 17, Innst. S. 77, S.tid. 2074-82.
- *+Utbygging av Draugenfeltet og lokalisering av drifts- og basefunksjoner for feltene Draugen og Heidrun. St.prp. 1. Tillegg 2, bsj.-Innst. S. 8. Tillegg 2, S.tid. 2082-2125.
- Sp.spm. fra Ingvar Sverdrup om konsekvensene av vedtaket om ikke å sette i gang tidligproduksjon på Heidrunfeltet, S.tid. 2486-87.
- Sp.spm. fra Tora Aasland Houg om å bedre sikkerheten ved oljeboring fra Treasure Saga, S.tid. 2487-88.
- Sp.spm. fra Ole Fr. Klemsdal om det samlede utbyggingsnivået i Nordsjøen er for høyt i forhold til de forventede gassavsetningsmuligheter, S.tid. 2529.
- Sp.spm. fra Tora Aasland Houg om Regjeringen vil overveie å flytte saker om oppdrag i forbindelse med petroleumsvirkosmheten til Næringsdepartementet, S.tid. 2609.

- Forslag fra Tora Aasland Houg om tildelte rettigheter vedrørende Snorre-feltet. (Forslag om utsettelse av feltutbygging.) Dok. 8:6, Innst. S. 92, S.tid. 2643-48.
- Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1989, St.meld. 22, Innst. S. 95, S.tid. 2648-72.
- Sp.spm. fra Peter Angelsen om varslede anslag fra Greenpeace mot norsk økonomi ved bl.a. kampanjer mot norsk fiske- og oljeindustri, S.tid. 3272-73.
- Sp.spm. fra Ingvard Sverdrup om stopp i boreaktiviteten på midtnorsk sokkel og den vanskelige sysselsettingssituasjonen, S.tid. 3411-12.
- *+Åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet. St.meld. 40, Innst. S. 216. Forslag fra Tora Aasland Houg om å innstille all petroleumsvirksomhet i Barentshavet. Dok. 8:36, Innst. S. 217. Oljedirektoratets årsberetning 1987 og 1988 og sikkerheten i petroleumsvirksomheten. St.meld. 50, Innst. S. 239. Alle behandlet i S.tid. 4197-4221.
- Norsk oljevern. St.meld. 49, Innst. S. 274, S.tid. 4628-4646.

B

Utviklingen av konsekvensanalyser i petroleumssektoren frem til og med 2001

Frem til 1980:

- Sikkerhetsforskrifter m.v. for undersøkelse og boring etter undersjøiske petroleumsforkomster. Kgl. res. av 25.8.1967, Norsk Lovtidend, 1ste avd. Nr. 30, 1967
- Sikkerhetsforskrifter for produksjon m.v. av undersjøiske petroleumsforkomster. Kgl. res. av 9.7.1976, Norsk Lovtidend, 1976.
- NOU 1975:43. Sikkerhetsforskrifter for petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen. Utredning nr. 1 fra et utvalg oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 20. mai 1970. Utredningen avgitt til Industridepartementet 12. juni 1975.
- DNV. 1977. OILSIM (Oil Spill Simulation Model) Phase I (Research Division, Trans.) Technical Report. Oslo: Det Norske Veritas.
- NOU 1977: 57. Bravoutblåsningen. Aksjonsledelsens rapport. Rapport avgitt til Miljøverndepartementet 22. desember 1977.
- Jensen, Stein B., Vedeler, Bjørn, & Wulff, Egil. (1978). Overall risk assessment of offshore petroleum activities: summary report (Vol. 26-27/1, 2). Trondheim: The Royal Norwegian Council For Scientific and Industrial Research.
- NOU 1978: 24 Olje og fiskerinæringen. Fra en arbeidsgruppe som har vurdert forholdet mellom olje- og fiskerinæringen. Avgitt til Olje- og energidepartementet 7. april 1978. Universitetsforlaget. Oslo.
- NOU 1979: 43. "Petroleumsløst med forskrifter. "Olje- og energidepartementet.
- NOU 1979: 8. Risiko for utblåsning på norsk kontinentalsokkel. Utredning fra Det norske Veritas i samarbeid med en rekke andre institusjoner. Avgitt til Industridepartementet i oktober 1978.
- NOU 1980: 25. Muligheter og konsekvenser ved petroleumssøknad nord for 62° nord. Fra et utvalg oppnevnt av regjeringen 11. november 1976. Utredningen avgitt til Olje- og energidepartementet 21. mai 1980. Olje- og energidepartementet, Oslo.

1981 - 1994

- NOU 1981:11. Alexander L. Kielland-ulykken. Rapport fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mars 1980.

- Oljedirektoratet. (1981). Retningslinjer for sikkerhetsmessig vurdering av plattformkonsepter: Oljedirektoratet.
- NOU 1983: 27. Petroleumsvirksomhetens framtid: Det fremtidige omfanget av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Fra et utvalg ("Tempo-utvalget") oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. mars 1982. Avgitt til Olje- og energidepartementet 20. april 1983.
- FOH. 1984. Oljens skjebne og effekter i havet: Avslutningsrapport fra Forskningsprogram om havforurensninger (FOH), 1976-84. Oslo: FOH.
- FOH 1984. Skadepotensialet ved ukontrollerte utblåsninger. Sammendragsrapport. Sentralinstituttet for industriell forskning, Oslo.
- Troms Fylkeskommune og Fiskerisjefen i Troms. (1985). Konsekvensanalyse olje/fisk Troms II.
- Bryn, Knut (1986). Petroleumsvirksomhetens virkninger for fiskerinæringen: et opplegg for konsekvensanalyser olje/fisk prosjektbeskrivelse. Molde: Møreforskning.
- Prestrud, Pål. (1986). Åpning av Barentshavet Syd for petroleumsvirksomhet: forslag til konsekvensanalyser i de arktiske områder. Tromsø: Norsk Polarinstittutt (AKUP-prosjekt Nr. 27).
- NOU 1986:6: Erstatning til fiskerne for ulemper ved petroleumsvirksomheten. Utredning fra et utvalg nedsatt 10. oktober 1980. Avgitt til Olje- og energidepartementet 20. desember 1985.
- OED 1987. Konsekvensutredning ved utbygging og drift av petroleumsforkomster, Veiledende retningslinjer. Olje- og energidepartementet.
- Bryn, Knut (1987). Metode for konsekvensanalyse olje/fisk: åpning av nye områder, vol. nr. 8705. Bryn, Knut. Molde: Møreforskning (AKUP-prosjektnr. 8705).
- OED. 1988. Åpning av Barentshavet Syd, Troms II, Troms III og sydlig del av Finnmark Vest for petroleumsvirksomhet. Konsekvensutredning." Olje- og Energidepartementet, Oslo.
- Johansen, Øistein. (1988). Oljedriftberegninger i Barentshavet: drivbanestatistikk for konsekvensutredninger. Trondheim: OCEANOR (AKUP-prosjekt 08-03. Rapport nr. OCN 88006).
- Oljedirektoratet. (1990). Forskrift om gjennomføring og bruk av risikoanalyser i petroleumsvirksomheten med veiledning. Stavanger: Oljedirektoratet.
- AKUP. (1993). Oljesøl Alaska: sluttrapport. Arbeidsgruppen for konsekvensutredninger av petroleumsvirksomhet / NINA.
- Thomassen, Jørn, Båmstedt, Ulf, Jenssen, Bjørn Muro, Mariussen, Åge, Moe, Kjell A., & Reiersen, Jan Einar. (1993). Letevirksomhet i Skagerrak, Nordsjøen øst for 7°Ø: konsekvensutredning for miljø, naturressurser og samfunn. Oslo: Nærings- og energidepartementet.
- Thomassen, Jørn, Båmstedt, Ulf, Jenssen, Bjørn Muro, Mariussen, Åge, Moe, Kjell A., & Reiersen, Jan Einar. (1993). Åpning av Trøndelag I Øst, Nordland IV, V, VI, VII, Mørebasenget, Vøringebassenget I og II for letevirksomhet. Konsekvensutredning for miljø, naturressurser og samfunn. Oslo.

1995 - 2001

- Metode for miljørettet risikoanalyse (MIRA): Grunnlagsrapport. (1995). Det Norske Veritas og Norsk Hydro, Høvik.
- Regional konsekvensutredning for Tampenområdet. Blokk 33/6,34/4,34/5, 33/9,3417,34/8,33/12,34/10 og 34/11. (1995). Utført av Norsk Hydro, Teknologi- og utbyggingsdivisjonen i samarbeid med Statoil og Saga Petroleum, Oslo.
- Statoil. RKU For Haltenbanken / Norskehavet. (1998).
- Jødestøl et al. Achieving an Industry Standard in the Assessment of Environmental Risk; Oil Spill Risk Management and the MIRA method. (2001).

International Oil Spill Conference (IOSC), Tampa Bay, Florida USA; Paper #349.

Kapittel 6: En antroposentrisk-økologisk verdiorden?

Kapittel 6 baserer seg også i all hovedsak på parlamentariske debatter og dokumenter fra disse. Kapittelet skiller seg ut ved at flere av analysene tar utgangspunkt i forekomsten av enkeltord, og ved at det er konteksten og meningsbetydningen av enkeltordet som er gjenstand for analyse heller enn komplette debatter. I tillegg tar analysene utgangspunkt i forekomsten av ulike emneord i registre til Stortingstidene. Det metodiske grunnlag for listene gjengitt i A og B er ytterligere forklart i hovedteksten. Del C (om miljøpolitiske debatter) og del D (om grunnlovsdebatter) tar utgangspunkt i analyser av parlamentariske debatter med dokumenter.

A

Analysen av antall saker om natur og miljø, samt klassifiseringen av slike saker(emneord) i hovedregistre og sesjonsvise registre tilhørende Stortingstidene for perioden 1888 til 2001

Samtlige hovedregistre og sesjonsvise registre er analysert. ved hjelp av søkemotoren på Stortinget.no. I tillegg er papirversjonen av hovedregistrene som dekker perioden 1888-2001 gjennomgått for å identifisere eventuelle forskjeller mellom søkemotoren og den originale papirversjonen. Her fant jeg ingen forskjeller. Søkemotoren på Stortinget.no er basert på en digitalisering av *hovedregistrene*. Endringen i bruken av emneord knyttet til natur og miljø er derfor analysert ved å gjennomgå sakregistrene til samtlige *sesjonsvise* registre som inngår i Stortingstidene for sesjonene fra 1888 til 2001. Gjennomgangen basert både på manuell gjennomlesing og på et digitalt kontrolløk på aktuelle ord i hvert enkelt register. De sesjonsvise registrene for denne perioden er publisert som bind 9 i Stortingstidene for hver sesjon. For digital versjon, se note 516.

B

Analysen av meningsbetydningen til sentrale ord og emneord

Bruken av og meningsbetydningen til ordene "Naturen", "Forurensing", "Naturvern" og "Miljøvern" ble analysert i sesjonene listet nedenfor. En mer detaljert beskrivelse av fremgangsmåte er gitt på side 222 samt i note 268. Følgende sesjoner ble analysert:

1888, 1894, 1898,
1904, 1909, 1911,
1915, 1920, 1922,
1925, 1927, 1930,
1933, 1934, 1935,
1938, 1939, 1945-46,
1947, 1950, 1953,
1954, 1955 1957,
1960/61, 1963/64, 1965/66,

1970/71, 1975/76, 1980/81,
1985/86, 1990/91, 1995/96 & 2000/01.

Det ble i tillegg utført en supplerende analyse av all bruk av ordet "naturverdier" frem til og med sesjonen 1971/72:

S.tid. 1925:265, 2543, 2855.
S.tid. 1926:1060, 1547, 2713.
S.tid. 1928:1149.
S.tid. 1929:2296, 1229-30.
S.tid. 1935:1235.
S.tid. 1937:130, 132.
S.tid. 1939:153.
S.tid. 1947:343.
S.tid. 1948:50.
S.tid. 1949:1384.
S.tid. 1951:1275.
S.tid. 1958:2890-91.
S.tid. 1959/60:3174, 3470, 3477, 3482.
S.tid. 1960/61:1576.
S.tid. 1962/63:1467, 3255, 3629.
S.tid. 1964/65:4379.
S.tid. 1965/66:1798.
S.tid. 1968/69:768, 1954, 4035.
S.tid. 1969/1970:203, 417, 2579.
S.tid. 1970/71:977, 2154, 2357.
S.tid. 1971/72:152, 155, 163-64, 178, 267, 1088, 3577.

C

Miljøpolitiske debatter i sesjonene 1986/87 til 1995/96

Analysen bygger her primært på de årlige miljøpolitiske redegjørelsene, med tilhørende debatt i sesjonene 1986/87 til 1995/96 (10 sesjoner). I tillegg bygger analysen på debatter om marine miljøspørsmål (algeinvasjon), debatter som berører prinsippene for utformingen av miljøpolitikken (inkludert spørsmål og interpellasjoner), samt oppfølging av Brundtlandrapporten. Analysen trekker også veksler på de klimapolitiske debattene som er inkludert som datamateriale tilhørende kapittel 7.

1985-1986

Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om å bette beredskapen mot radioaktiv forurensing, S.tid. 2792-93.
Sp.spm. fra Lars Velsand om å orientere Stortinget om de ulike sidene ved katastrofen ved atomkraftverket i Tsjernobyl og virkningene for Norge, S.tid. 2793.
Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse. (Atomkraftulykken i Tsjernobyl.). S.tid. 3063-70, samt utenriksdebatt S.tid. 3270-3354.

1986-1987

Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om problem som smelting av polisen fører med seg, S.tid. 2328-29.
* Gr.spm. fra Lars Velsand om en årlig miljøvernpolitisk rapport til Stortinget, S.tid. 2547-50.
* Miljøpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 3441-3448, samt debatt S.tid. 3661-3705.
Sp.spm. fra Kjell Magne Bondevik om hva statsministeren vil gjøre for å få en aktiv oppfølging i Norge av anbefalingene i FN kommisjonsrapporten om miljø og utvikling, S.tid. 3345-46.
Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om tiltak mot den store auken dei komande åra av svovel- og nitrogenutslepp, i samsvar med Brundtland-kommisjonens rapport, S.tid. 3454-55.

1987-1988

- Sp.spm. fra Gunnar Skaug om økologisk kartlegging av det nordlige Barentshavet, S.tid. 1572.
- * Oppfølging av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Bidrag til oppfølging av Felleskampanjen for miljø og utvikling. St.prp. 61, Innst. S. 125, S.tid. 2578- 82.
 - * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 2539-46, debatt i S.tid. 2670-2716.
- Sp.spm. fra Bente Bakke om årsaken til algeoppblomstringen langs kysten og hvilke tiltak det vil være mulig å sette inn på kort og lang sikt, S.tid. 3681-82.
- Sp.spm. fra Tora Aasland Houg om midler til Norsk Institutt for Vannforskning i forbindelse med algeframveksten langs kysten, S.tid. 3682-83.
- Sp.spm. fra Kjellbjørg Lunde om krisetiltak mot forureininga og økokatastrofen i havet, S.tid. 3683.
- * Redegjørelse av statsministeren om algeinvasjonen. S.tid. 3868-75.
- Samtykke til ratifikasjon av ein protokoll av 16. september 1987 til Wien-konvensjonen av 22. mars 1985 om vern av ozonlaget, som gjeld stoff som reduserer ozonlaget. St.prp. 90, Innst. S. 257, S.tid. 4193-99.
- * Samleproposisjon om tiltak i forbindelse med algeinvasjonen. St.prp. 146, Innst. S. 320, S.tid. 4381- 97.

1988-1989

- Sp.spm fra Ragna Berget Jørgensen om sammensetningen av det nyoppnevnte nasjonale utvalg for havovervåkning. S.tid.73-74.
- Sp.spm. fra Kjell Magne Bondevik om foreslåtte avgifter er tilstrekkelige til å fremme en mer miljø- og naturvennlig produksjon og et riktigere forbruksmønster, S. tid. 347-48.
- Sp.spm. fra Magnus Stangeland om beredskapstiltak mot ein frykta algeinvasjon til våren, S.tid. 2416-17.
- Sp.spm. fra Kjell Magne Bondevik om å opprette en norsk kommisjon for miljø og utvikling, S.tid. 2791.
- Forslag fra Kjellbjørg Lunde i forbindelse med økokatastrofen i Barentshavet, Dok 8:48 (1987/88), Innst. S. 106, S.tid. 2832-50.
- Interp. fra Johan Buttedahl om å styrke Utenriksdepartementets kompetanse og å få en internasjonal rettsinstans vedrørende miljøspørsmål. S.tid. 3438-50.
- Sp.spm. fra Bente Bakke om beredskap mot eventuelle nye miljøkatastrofer, som en algeinvasjon, S.tid. 3754-55.
- * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 3313-3319. Behandling av Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport. St.meld. 46, Innst. S. 273. Begge debattert i S.tid. 4569-4626.
 - * Tiltak i forbindelse med algeinvasjonen i 1988. St.prp. 115, Innst. S. 256, S.tid. 4688-91.

1989-1990

- Sp.spm. fra Anne Enger Lahnstein om hvorvidt gjennomføringen av det indre marked i EF er en trussel mot livsmiljøet, S.tid. 995.
- * Sp.spm. fra Åse Klundelien om en vurdering av hvorvidt skader på miljøet skal regnes til fradrag i brutto nasjonalprodukt, S.tid. 2079-80.
- Sp.spm. fra Per Aunet om tiltak for å løse oppgaver og skape arbeidsplasser innen miljøsektoren, S.tid. 2145-46.
- Sp.spm. fra Trond Jensrud om initiativ på Bergenskonferansen om at framtidige internasjonale miljøavtaler kan ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadseffektivitet, S.tid. 2956-57.
- * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 2717-24, debatt i S.tid. 3125-79.

1990-1991

- * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 2787-96, debatt i S.tid. 2913-72.
- Samtykke til ratifikasjon av endringer i ein protokoll av 16. september 1987 til Wien-konvensjonen av 22. mars 1985 om vern av ozonlaget, som gjeld stoff som reduserer ozonlaget. St.prp. 96, Innst. S. 219, S.tid. 4312.

1991-1992

- Sp.spm. fra Jan Erik Fåne om Miljøverndepartementets arbeid med modeller og systemer for miljørevisjon, S.tid. 370-71.
- Sp.spm. fra Per Aunet om skader hos dyr og mennesker etter svekking av ozonlaget over Sør-Chile, S.tid. 1808- 09.
- Sp.spm. fra Erik Solheim om den norske nasjonalrapporten til FN-konferansen om miljø og utvikling i juni 1992, S. tid. 1958-60.
- * Sp.spm. fra Øystein Hedstrøm om tap av 30 000 arbeidsplasser dersom Norge skal holde sine miljømål, S. tid. 2792-93.
 - * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 3061-3069, debatt i S.tid. 3210-58.
- Interp. fra Per Aunet om avtaler og tiltak som raskere kan redusere utslipp av ozonødeleggende stoffer. S.tid. 3583-94.
- * Interp. fra Erik Solheim om å erstatte økonomisk vekst som mål for samfunnsutviklingen med forhold som livskvalitet, medmenneskelighet og miljø. S.tid. 3716-34.

1992-1993

- Samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. februar 1991 om konsekvensutredninger av tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger. St.prp. 113 (1991/92), Innst. S. 61, S.tid. 2238-39.
- * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 3516-24. FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro. St.meld. 13, Innst. S. 160. Forslag fra Paul Chaffey, Kjellbjørg Lunde og Erik Solheim om å be Regjeringen legge fram en melding om hvordan utviklingen i innenlands forbruk kan bringes i samsvar med hensynet til global fordeling og det globale miljø. Dok. 8:11 (1991/92), Innst. S. 161. Alle behandlet i S.tid. 3745-96.
- Samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992. St.prp. 56, Innst. S. 168, S.tid. 3862.
- Samtykke til ratifikasjon av endringer i ein Protokoll av 29. juni 1990 til Wien-konvensjonen av 22. mars 1985 om vern av ozonlaget, som gjeld stoff som reduserer ozonlaget. St.prp. 71, Innst. S. 184, S.tid. 4073.
- Endringer i straffeloven (generalklausul om miljøkriminalitet). Ot.prp. 92, O.tid. 826-829.

1993-1994

- * Sp.spm. fra Erik Solheim, framsatt av Kjellbjørg Lunde om forbruksveksten Regjeringen legger opp til i 1994, og omlegging av politikken i tråd med Brundtland-kommisjonens og Rio-konferansens anbefalinger om en bærekraftig utvikling, S.tid. 2003-05.
 - * Sp.spm. fra Marit Arnstad om at Regjeringen i langtidsprogrammet går inn for en betydelig vekst i forbruket, og miljøvernministerens synspunkter på denne veksten, S.tid. 2005-07
- Nærmiljøpolitikk. Utfordringer og satsing i den statlige nærmiljøpolitikken med vekt på samvirke mellom offentlige og lokale ressurser. St.meld. 29 (1992/93), Innst. S. 98, S. tid. 2610-20.
- * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 2799-2808, debatt i S.tid. 2885-2938.

1994-1995

- Interp. fra Aud Gaundal om teknologitvilling og endring av produksjons- og forbruksmønstre i tråd med en bærekraftig utvikling. S.tid. 2118-38.
- * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 3228-3236, debatt i S.tid. 3334-66.
 - * Forslag fra Paul Chaffey og Erik Solheim om tiltak for å redusere overforbruket slik at forbruksutviklingen bringes i samsvar med hensynet til det globale miljø. Dok. 8: 57. Først tatt til behandling i sesjonen 1996-1997, jf. Innst. S. nr. 11 og S.tid.1481-1507

1995-1996

- Forslag fra Lars Sponheim om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 slik at krav om vern og forvaltning av biologisk mangfold tas med i kommune- og reguleringsplaner. Dok. 8: 84 (1994/95), Innst. S. 81, S.tid. 1711-12
- * Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren. S.tid. 3131-3138, debatt i S.tid. 3227-58.
- Sp.spm. fra Paul Chaffey om NHO som bevisst har lekket konklusjoner fra Grønn skattekomisjon for utvalgets Innstilling er offentliggjort, S.tid. 3875-76.
- Sp.spm. fra Per Olaf Lundteigen, framsatt av Gudmund Restad om det er korrekt at finansministeren har instruert departementets medlem av Grønn skattekomisjon om å gå imot en utvidelse av CO2-avgiften, S.tid. 3878.
- Forslag fra Erik Solheim og Paul Chaffey om å be Regjeringen nedsette en nasjonal komisjon for bærekraftig utvikling. Dok. 8: 77, Innst. S. 214, S.tid. 3920-29.
- Spm. ved møtets slutt fra Erik Solheim om Regjeringens handlemåte overfor Grønn skattekomisjon, S.tid. 4098-4105.
- Forslag fra Paul Chaffey og Børre Rønningen om å be Regjeringen legge frem en stortingsmelding som inneholder en tiltaksplan mot miljøgifter med hormonforstyrrende effekter. Dok. 8: 20, Innst. S. 249, 4380-84.

D

Miljøvernparagraf i Grunnloven

Endelig stortingsbehandling for samtlige forslag er inngår i kjernematerialet og er blitt analysert som vedtaksdebatt.

Forslag I

Framsatt av Helge Seip, Venstre: Dok. Nr 13, forslag nr. 13 (1971/72), behandlet i Inns. S. nr. 207 (1975/76); S.tid.(1975/76):2679-82.

Samme forslag fremmet av Øyvind Bjorvatn (DNF) i sesjonen 1979/80. Dok. Nr 13, forslag nr. 13 (1979/80), behandlet i Inns. S. nr. 164 (1983/84), S.tid.(1983/84):3785-91.

Forslag II

Framsatt av Anne-Lise Bakken og Ingrid Eide, Arbeiderpartiet: Dok. Nr 13, forslag nr. 9 (1979/80), behandlet i Inns. S. nr. 163 (1983/84), S.tid.(1983/84):3785-91.

Forslag III

Framsatt første gang av Osmund Faremo, Arbeiderpartiet: Dokument nr. 10:12 (1983/84), behandlet i Inns. S. nr. 95 (1987/88), S.tid. (1987/88) 2150-55.

Framsatt andre gang av Kjellbjørg Lunde og Theo Koritzinsky, Sosialistisk Venstreparti: Dokument nr. 12:14 (1987/88), behandlet i Innst. S. nr. 162 (1991/92), S.tid. (1991/92):3735-43.

Forslag IV (vedtatt i 1992)

Framsatt av Einar Førde og Liv Aasen, Arbeiderpartiet: Dokument nr. 12:15 (1987/88), behandlet i Innst. S. nr. 163 (1991/92), S.tid.(1991/92):3735-43.

Revidert miljøvernparagraf (vedtatt i 2014)

I en større revisjon av Grunnloven i 2014 ble miljøvernpografen gitt nytt nummer, § 112. Debatten faller utenfor tidsperioden som er behandlet mer detaljert i analysen, men de relevante dokumentene er tatt med her for å gi leseren oversikt. Se for øvrig note 397 på side 310.

Forslaget ble drøftet i dokument nr. 16 (2011/12), Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011 (særlig side 242-246). Forslaget ble fremmet av en rekke representanter i Dokument 12:31 (2011/12); behandlet i Innst. 169 S (2012/13), og i Innst. 187 S (2013/14), samt endelig vedtatt i S.tid.2013/14:2469-2542.

Kapittel 7: En økologisk forsvarlig petroleumspolitik? (1988-2001)

Kapittelet baserer seg (A) på alle petroleumspolitiske debatter i sesjonene mellom 1988/89 og 2000/01. I tillegg er det basert på (B) sentrale parlamentariske debatter om energi og klimapolitikk som i varierende grad berører petroleumspolitiske spørsmål. Her spenner datatilfanget over perioden fra 1986/87 til 2000/01. I tillegg bygger analysen på parlamentariske debatter etter 1985 listet under kapittel 5 (A) og under kapittel 6 (C).

A

Petroleumspolitiske debatter i sesjonene 1989/90 til 2000/01

1989-1990

- * Lov om Statens petroleumsfond. Ot.prp. 29, Innst. O. 32, O.tid. 142-72.

- * Sp.spm. fra Jan Tore Sanner om oljevernberedskap og miljøhensyn blir ivaretatt dersom Barentshavet Syd åpnes for letevirksomhet, S.tid. 352-353.

Sp.spm. fra Karl Eirik Schjøtt Pedersen om industriell utnyttelse av gass i Nord-Norge, S.tid. 703-704.

Sp.spm. fra Magnus Stangeland om oppfølging av evalueringsrapporten om oljevernaksjonen ved oljeulukka utanfor Sognefjorden, S.tid. 1672-73.

Sp.spm. fra Karin Beate Theodorsen om å ta i betraktning konsekvensene av seismisk skyting for testing i Barentshavet med hensyn til oljefunn, S.tid. 2588-89.

- *+Utbygging og ilandføring av olje og gass fra Bragefeltet m.v. St.prp. 58, Innst. S. 120, S.tid. 2788- 2802

- * Interp. fra Anders Aune om utbygging av Snøhvit-feltet på Tromsøflaket. S.tid. 2803-19.

Oljedirektoratets årsberetning 1987 og 1988 og sikkerheten i petroleumsvirksomheten. St.meld. 50, Innst. S. 184, S.tid. 3955- 62.

1990-1991

Utbygging og ilandføring av olje og gass fra Statfjord nord og Statfjord øst feltene m.v. St.prp. 1. Tillegg 2, S.tid. 1573-1645.

- *+ Utbygging og disponering av gass fra Heidrunfeltet og tiltredelse av drivverdigheit for Tordisfeltet m.v. St.prp. 46, Innst. S. 129, S.tid. 3300-47.
- Utbygging og ilandføring av olje og gass fra feltene Tordis og Loke m.v. St.prp. 56, Innst. S. 143, S.tid. 3347-48.
- Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1991. St.meld. 28, Innst. S. 101, S.tid. 2724-57.
- * Forslag fra Petter Bjørheim om å be Regjeringa legge frem en melding som grunnlag for en bred gjennomgang av norsk oljepolitikk. Innst. S. 152, S.tid. 3480-83.
- Sp.spm. fra Petter Bjørheim om Oljedirektoratets dobbeltstilling i forhold til norsk oljepolitikk og oljeselskapene, S.tid. 704-05.
- Sp.spm. fra Petter Bjørheim om ombygging av Mongstad-raffineriet for 1-2 milliarder kroner for å imøtekomme nye miljøkrav, S.tid. 3690-92.

1991-1992

- *+ Ilandføring av gass fra Heidrunfeltet m.v. og tiltredelse av drivverdigheit for Oseberg Øst. St.prp. 45, Innst. S. 85, S.tid. 2228-66..
- *+ Utbygging og ilandføring av petroleum fra Troll fase II og Frøy m.v. St.prp. 77, Innst. S. 166, S.tid. 3674-80.
- Utøvelse av opsjon på Heimdal Jurassic, utbygging av Heimdal Jurassic og Mime samt tiltredelse av drivverdigheit for feltene Mime, Huldra og Midgard. St.prp. 83, Innst. S. 171, S.tid. 3808-09.
- Sp.spm. fra Peter Angelsen om reaksjoner fra fiskeriforvaltninga på Oljedirektoratets forslag om bloktildeling på viktige fiskefelt i Nordsjøen, S.tid. 3924-25.
- Oljedirektoratets årsberetning 1989 og 1990. St.meld. 47 (1990/91), Innst. S. 42, Innst. S. 20, S.tid. 1523-24.
- Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1992. St.meld. 21, Innst. S. 104, S.tid. 2733-45.
- Sp.spm. fra Peter Angelsen om Fiskarlaget og fiskerimyndighetenes innvendinger og krav i forbindelse med Zeepipe-utbygginga, S.tid. 3925-26.

1992-1993

- Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. St.prp. 1. Tillegg 6, S.tid. 2171-94.
- *+ Utbygging og ilandføring av petroleum fra Sleipner Vest m.v. St.prp. 121 (1991/92), Innst. S. 79, S.tid. 2171-91.
- Sp.spm. fra Jan Elvheim om lokalisering av driftsorganisasjonen for en eventuell oljeutvinning på Nordland II til Harstad, S.tid. 3176-78.

1993-1994

- * Sp.spm. fra Hilde Frafjord Johnson, framsatt av May-Helen Molvær Grimstad om konsekvenser for miljøet ved Statoils prøveboring i to blokker utenfor Runde/Stadlandet på Mørekysten (Møre I), S.tid. 301-02.
- Sp.spm. fra Eilef A. Meland om å legge fram en samlet plan for avslutningsfasen i oljevirsksomheten med sikte på gjenbruk og gjenvinning av installasjonene i Nordsjøen, S. tid. 2457-58.
- *+ Utfordringar og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. [inkludert åpning av nye områder]. St.meld. 26, Innst. S. 180, S.tid. 4187-4253.
- Samtykke til Den norske stats oljeselskap a.s. si erklæring om at det vil vere lønsamt å byggje ut petroleumsførekomsten Gullfaks Sør. St.prp. 35, Innst. S. 166, S.tid. 4248-53.
- * Sp.spm. fra May Britt Vihovde, framsatt av Lars Sponheim om å tillate leiteboring og eventuelt oljeutvinning i Skagerrak, S.tid. 2088-89.

1994-1995

- * Ny utbygging av Ekofiskfeltet m.v. St.prp. 62 (1993/94), Innst. S. 19, S.tid. 1263-67.
- *+ Utbygging og drift av Nornefeltet. Økt statlig deltakelse i enkelte felt. St.prp. 25, Innst. S. 89, S.tid. 2475-2512.
- Sp.spm. fra Paul Chaffey om oljeletinga i Barentshavet, hvor det er brukt omtrent 10 mrd. kroner uten at det er gjort et eneste drivverdig funn, S.tid. 3509-10.
- * Sp.spm. fra Paul Chaffey om prognoser for økte CO₂-utslipp fra gass- og oljeproduksjonen, S.tid. 3594-95.
- Utbygging og drift av Njordfunnet, fastsettelse av statlig eierandel for feltene Draugen og Brage samt orientering om NORSOK-arbeidet. St.prp. 54, Innst. S. 197, S.tid. 3958-77.

1995-1996

- * Forslag fra Lars Sponheim om at Stortinget får en redegjørelse om oljevernberedskapen langs kysten i forbindelse med igangsetting av prøveboring i nordlige havområder. Dok. 8: 53, Innst. S. 158, S.tid. 3057.
- *+ Utbygging og drift av Visund-funnet. St.prp. 32, Innst. S. 161, 3081-88.
- *+ Olje- og gassvirksomhet, utbygging og drift av Åsgardfeltet samt disponering av innretningene på Odinfeltet. St.prp. 50, Innst. S. 251, S.tid. 4282-4312.
- Sp.spm. fra Peter Angelsen om hemmeligstempling av fiskerimyndighetenes uttalelser i høringsrunden foran utlysing av nye oljeblokker på sokkelen, S.tid. 2441-42.

1996-1997

- * Interp. fra Anne Enger Lahnstein om politisk styring av oljeaktiviteten og langsiktig forvaltning av ressursene ut fra ønsket om såkalt «økologisk vekst» og omtanke for kommende generasjoner. S.tid. 2454-65.
- Godkjennelse av ny plan for utbygging og drift av oljen i Troll vest gassprovins. St.prp. 38, Innst. S. 246.
- Utbygging og drift av petroleumsførekomster i Oseberg Sør. St.prp. 53, Innst. S. 24, St.prp. 65, Innst. S. 248. Alle behandlet i S.tid. 3905-14.
- M.spm. fra Paul Chaffey om å antyde en øvre grense for hva som er en forsvarlig norsk oljeproduksjon, S.tid. 2169-71.
- M.spm. fra Per Olaf Lundteigen om en uttalelse fra Norges Bank om at bl.a. synliggjøringa av oljeformuen påvirker kronekursen, samt folkevalgte innflytelse over oljeutvinningstempoet, S.tid. 2272-73.
- * M.spm. fra Gunnar Fatland om signaleffekten av å fastslå at elektrifisering av olje- og gassplattformer blir for dyrt, i lys av ventet økning i klimagassutslipp fra sokkelvirksomheten, S.tid. 3406-07.
- M.spm. fra Per-Kristian Foss om CO₂-rensing og elektrifisering på kontinentalsokkelen, og å pålegge et oljeselskap å innføre renseteknologi som selskapet selv ikke behager, S.tid. 3408-09.

1997-1998

- M.spm. fra Jens Stoltenberg om å regulere oljeutvinningstempoet ved å redusere produksjonen fra allerede utbygde felt, S.tid. 225-226.
- M.spm. fra Jan Tore Sanner om forslaget om å gjeninnføre koordiningsprinsippet for utbygging av nye olje- og gassfelt, S.tid. 230-231.
- * Sp.spm. fra Jan Tore Sanner om hvorvidt målet om redusert utvinningstempo på norsk sokkel betyr at Norge skal si nei til nye gasskjøpere, med de negative miljøkonsekvenser det vil få, S.tid. 328-329.
- Sp.spm. fra Per-Kristian Foss om Regjeringens holdning hvis Hydro og Statoil går inn for utbygging av petroleumsfeltene Snøhvit, Askeladden og Albatross utenfor Hammerfest, S.tid. 1752-53.

- Redegjørelse av olje- og energiministeren om Regjeringens plan for gjennomføringen av investeringer i petroleumsvirksomheten i 1998. S.tid. 2004-11.
- * M.spm. fra Gard Folkvord om at Regjeringen vil godkjenne alle utbyggingsprosjektene oljeselskapene har søkt om, tross tidligere mål om lavere utvinningstakt på sokkelen av klimagasshensyn, S.tid. 2188-89.
- Redegjørelse for forskyvning av investeringer i petroleumsvirksomheten, plan for utbygging og drift av Gullfaks Satellitter Fase 2 og Snorre 2. St.prp. 52, Innst. S. 204, S.tid. 3388-3409.

1998-1999

- Utbygging av Huldra, m.v. St.prp. 8, Innst. S. 80, S.tid. 1769-72.
- * Olje- og gassvirksomheten. St.meld. 46 (1997/98), Innst. S. 211, St.meld. 37, Innst. S. 221, S.tid. 3812-39.

1999-2000

- *+ Utbygging og drift av Ringhorne. (Balderfeltet). St.prp. 36, Innst. S. 148, S.tid. 3065-67.
- *+ Utbygging av Kvitebjørn og Grane. St.prp. 53, Innst. S. 224, S.tid. 3592-95.
- M.spm. fra Jan Sahl om uroen i fiskerikretser over at Oljedirektoratet har gitt tillatelse til seismikkundersøkelser utenfor Vesterålen og Lofoten, S.tid. 3334.

2000-20001

- * Olje- og Gassvirksomheten. St.meld. 39 (1999/00), Innst. S. 89, Dok. 8: 90 (1999/00), Innst. S. 47S.tid. 1474- 86.
- Sp.spm. fra Steinar Bastesen, fremsatt av Arvid Falch, om at seismiske undersøkelser i Nordsjøen i tidsrommet 15. april til 15. oktober vil medføre betydelige økonomiske tap i fiske og hvalfangst, S.tid. 3081-82.
- Sp.spm. fra Einar Steensnæs om å ta initiativ til at det igangsettes en vitenskapelig undersøkelse av seismikkens virkning på tobisfisket, S.tid. 3205-06.

B

Parlamentariske debatter som berører klima- og miljøpolitikk i sesjonene 1986/87 til 2000/01

For perioden frem til 1995/96 bygger analysen i kapittelet også på debatter inkludert i oversikten for kapittel 6, del C.

1986-1987

- Sp.spm. fra Grete Knudsen om å vurdere de miljømessige konsekvensene av gasskraftverk, S.tid. 2115-16.
- Sp.spm. fra Leiv Blakset om utbygging av gasskraftverk på Kårstø og konsekvensane for natur og miljø på Vestlandet, S.tid. 3451.

1988-1989

- Sp.spm. fra Sigurd Holemark om et planlagt oljekraftverk i Lysekil og miljøvernspenninger fra norsk side, S.tid. 2523-24.
- Sp.spm. fra Inge Staldvik om vurdering av økte avgifter på fossile brenslere, S.tid. 2960-61.
- Sp.spm. fra Karita Bekkemellem om Norsk Hydros planer om bygging av nytt gasskraftverk, og begrensning av CO2-utslipp, S.tid. 3614-15.
- * Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport. St.meld. 46, Innst. S. 273, Forslag fra Kaci Kullmann Five og Johan C. Løken om forebygging av klimaendring ved bruk av fossile ressurser gjennom biologisk resirkulering av

karbondioksid. Dok. 8:47, Innst. S. 254, S.tid. 4569-4627.

Energiøkonomisering og energiforskning. St.meld. 61, Innst. S. 307, S.tid. 5091-5105.

1990-1991

- Lov om avgift på utslipp av CO2 i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen m.v. Ot.prp. nr. 17, Innst. O. nr. 19, O.tid. 196-203.
- Forslag fra Kristin Halvorsen på vegne av SV, oversendt fra Odelstinget 17. desember 1990: «Stortinget ber Regjeringen om å tilføre inntektene fra CO2-avgiften på petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen til Det internasjonale klimafond.» S.tid. 1908.
- * Interp. fra Tora Aasland Houg om de vedtatte nasjonale mål for CO2-utslippene. S.tid. 3429-46.
- Sp.spm. fra Per Aunet om statsrådets tidligere uttalelse om vedtaket om stabilisering av CO2-utslippet på 1989-nivå, S.tid. 544.
- Sp.spm. fra Bjørn Tore Godal om Norges CO2-målsettinger ved forhandlingsmøtet i Washington om en klimakonvensjon, S.tid. 2493-94.

1991-1992

- Sp.spm. fra Tora Aasland Houg om Norske Shells planer om bygging av gasskraftverk i Øygarden, S.tid. 2878-79.
- Forslag fra Carl I. Hagen og Pål Atle Skjervengen om opphevelse av den norske målsettingen om stabilisering av CO2-utslipp og prinsipper for internasjonale klimavtaler herunder en vurdering av en tilpasningsstrategi i tillegg til preventive tiltak. Dok. 8:4, Innst. S. 128, S.tid. 3210-58.
- Sp.spm. fra Kjell Magne Bondevik, framsatt av Lars Gunnar Lie om forslaget til «Clearing house-modell» i forhandlingene om klimakonvensjon, som kan innebære at rike land kan kjøpe seg fri fra klimapolitiske tiltak, S.tid. 2609-10.
- Sp.spm. fra Per Aunet om reduksjon av CO2-utslipp fra norsk aluminiumsindustri, S.tid. 2619-20.
- Sp.spm. fra Paul Chaffey om forslaget til «Clearing house-modell» i forhandlingene om klimakonvensjon, som kan innebære at rike land kan kjøpe seg fri fra klimapolitiske tiltak, S.tid. 2776-77.
- Sp.spm. fra Solveig Sollie, framsatt av Kåre Gjønnnes om Norges forpliktelse til nasjonal stabilisering av CO2-utslipp innen år 2000, S.tid. 3466-68.
- * Interp. fra Ole Gabriel Ueland om ein felles energimarknad i EF og Noregs nasjonale petroleumspolitik, S.tid. 3810-24.

1992-1993

- Sp.spm. fra Solveig Sollie om Statoils beslutning om ikke å bruke norsk CO2-fri metanolprosess ved metanolabrikken på Tjeldbergodden, S.tid. 1240-41.
- Interp. fra Gunnar Fatland om en nasjonal strategi for anvendelse av gass i Norge, S.tid. 3033-47.
- * Interp. fra Paul Chaffey om klimaendringer og om tiltak for å oppfylle målet om en nedgang i utslipp av drivhusgasser. S.tid. 3071-85.
- Samtykke til ratifikasjon av en rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992. St.prp. 36, Innst. S. 126, S.tid. 3745-96.
- * Energiøkonomisering og nye fornybare energikilder. St.meld. 41, Innst. S. 206, S.tid. 4197-4207.

1994-1995

- Sp.spm. fra Hilde Frajjord Johnson om den kraftig reduserte satsingen på forskning innen nye og fornybare energikilder under Norges forskningsråd, S.tid. 1627-28.

Sp.spm. fra Paul Chaffey om prisdifferansen mellom olje og strøm som fører til at elkraft erstattes med olje, og om tiltak for å sikre at mer miljøvennlige energibærere blir konkurransedyktige, S.tid. 2696-98.

1995-1996

Norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO_x) [Første klimaforlik] St.meld. nr. 41 (1994/95), Innst. S. nr. 114. Samt forslag fra Eva R. Finstad, Kaci Kullmann Five og Bjørn Hernæs om aktiv bruk av skogplanting for å motvirke drivhuseffekten, Dok. 8: 93 (1994-95), Innst. S. 126. S.tid.2450-96.

* Norge som gassnasjon – bruk av naturgass i Norge. St.meld. 44 (1994/95), Innst. S. 149, S.tid. 2819-44.

Sp.spm. fra Paul Chaffey om Norge vil øke sine anstrengelser for å nå klimamålsettingen om stabilisering av CO₂-utslipp, S.tid. 3000-01.

Sp.spm. fra Hilde Frafjord Johnson om klimamålsettingen om stabilisering av CO₂-utslipp på 1990-nivå, S.tid. 3001-03.

Sp.spm. fra Erik Solheim om økning i CO₂-utslipp ved bygging av to gasskraftverk, S.tid. 3089-99.

1996-1997

* Forslag fra Paul Chaffey og Erik Solheim om tiltak for å redusere overforbruket slik at forbruksutviklingen bringes i samsvar med hensynet til det globale miljø. Dok. 8: 57 (1994/95), Innst.S. 11, S.tid. 1482-90.

* Interp. fra Erik Solheim om initiativer til bredt politisk samarbeid for omlegging av forbruksmønstre, næringsstruktur og samfunnsform for å gjøre om Norge til en miljønasjon i det 21. århundre. S.tid. 1536-43.

M.spm. fra Kjellbjørg Lunde om stor satsing på olje- og energisektoren kontra manglende satsing på alternativ energi- og teknologiutvikling, S.tid. 2166-67.

* Interp. fra Paul Chaffey om stabilisering av CO₂-utslippene. S.tid. 2473-81.

M.spm. fra Paul Chaffey om at EU-landene går inn for 15 pst. reduksjon av CO₂-utslippene innen år 2010, mens Norges utslipp vil øke med ca. 30 pst., S.tid. 2547-50.

M.spm. fra Hilde Frafjord Johnson om hvorvidt Norge vil godta en klimaavtale som setter konkrete reduksjonsmål, som 10 eller 15 pst. CO₂-reduksjon innen 2010, S.tid. 2556-57.

M.spm. fra Erik Solheim om statsministerens utsagn om at Regjeringen vil si nei til klimaavtaler som pålegger Norge å påta hele CO₂-reduksjonen innenfor Norges grenser, S.tid. 2681-82.

M.spm. fra Kjellbjørg Lunde om når Regjeringa vil ta stilling til klagesaka som gjeld konsesjon for bygging av gasskraftverk på Vestlandet, S.tid. 2907.

* Interp. fra Håkon Gül om forvaltning av gassressursane. S.tid. 2996-3002.

Forslag fra Paul Chaffey og Erik Solheim om utsettelse av bygging av gasskraftverk. (Til etter klimaforhandlingene i Kyoto.) Dok. 8: 59, Innst. S. 179, S.tid. 3231-69.

* Langtidsprogrammet 1998-2001. St.meld. 4, Innst. S. 211, S.tid. 3648-3734.

1997-1998

* Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida. St.meld. 58 (1996/97), Innst. S. 150, S.tid. 2777-2818.

* Norges oppfølging av Kyotoprotokollen. St.meld. 29, Innst. S. 233, S.tid. 3742-79.

M.spm. fra Thorbjørn Jagland om at regjeringen sår tvil om det norske forhandlingsopplegget i de internasjonale klimaforhandlingene med vekt på felles gjennomføring og rettferdig byrdefordeling, S.tid. 183-84.

M.spm. fra Erik Solheim om utslippsmål i det norske innspillet i klimaforhandlingene på Kyotokonferansen, og en bekræftelse på at krav om byrdefordeling og felles gjennomføring ikke må hindre en avtale, S.tid. 187-88.

M.spm. fra Thorbjørn Jagland om miljøvernministerens uttalelser tilknyttet Kyoto-forhandlingene, om når utslipp av CO₂ og andre klimagasser skal være brakt ned til 1989-nivå, S.tid. 1223-25

1998-1999

* Interp. fra Hallgeir H. Langeland om norske CO₂- utslipp og tiltak for å løse klimaproblema. S.tid. 1456-63.

M.spm. fra Erik Solheim om å gå inn for et tak på hvor mye av industrilandenes kvoter for klimagassutslipp som kan tas ut utenlands, S.tid. 299- 301.

1999-2000

Sp.spm. fra Hallgeir H. Langeland om en undersøkelse hvor det hevdes at statlige ledere har begrenset forståelse for miljøutfordringen og eget ansvar for å møte denne, S.tid. 1676-77.

Sp.spm. fra Bror Yngve Rahm om strategi og nasjonale tiltak for at vi skal nå våre utslippsforpliktelser etter Kyotoprotokollen, S.tid. 3013-14.

2000-2001

* Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.[herunder biologisk mangfold og Kyotoprotokollen] St.meld. 8 (1999/00), Innst. S. 256 (1999/00), S.tid. 141-71.

* Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.[kun om "nasjonale nøkkeltall for miljøvernpolitikken"] St.meld. 24, Innst. S. 295, S.tid. 3462-87.

M.spm. fra Øystein Djupedal om at klimaendringene ifølge en klimapanelrapport går hurtigere og blir mer dramatiske enn tidligere antatt, og om gjennomslaget for miljø- og klimaspørsmål i Regjeringen, S.tid. 2035-36.

Kapittel 8 / Kapittel 9: Om den økosystembasert havforvaltningen og spesifisitetssprosessene (2001-2013)

Fordi kapittel 8 og 9 tar for den samme tidsperioden er materialet for begge disse kapitlene listet samlet. Datamaterialet er oppdelt i (A) parlamentariske debatter (B) intervjuer, (C) fagrappporter og utredningsprosesser, (D) brev fra offentlig postjournal, samt (E) dokumenter som angår regjeringenes parlamentariske grunnlag i perioden.

A

Parlamentariske debatter om petroleum, havforvaltning og miljøpolitiske prinsipper i sesjonene 2001/02 til 2014/15

2001-2002

M.spm. fra Øyvind Korsberg om økonomiske konsekvenser av Kyoto-avtalen for Norge, i første rekke i form av lavere etterspørsel etter olje og gass, S.tid. 245—246.

Sp.spm. fra Steinar Bastesen om å få bukt med utslippene av borevann inneholdende alkylerte fenoler, som kan føre

- til store problemer med reproduksjon hos fisk, S.tid. 255-256.
- M.spm. fra Sylvia Brustad om Regjeringens forslag om et gasskraftverk på Snøhvit i Finnmark som vil slippe ut 900 000 tonn CO₂ årlig, sett ut fra statsministerens utsagn om at forurensende gasskraftverk er skutt ut i det blå, S.tid. 1608-1610.
- M.spm. fra Heidi Sørensen om at Statoil får lov til å starte utbyggingen av Snøhvit med gasskraftverk med en gang konsesjonen er gitt, og før utslippssøknaden er sendt, S.tid. 1610-1611.
- M.spm. fra Odd Roger Enoksen om å bekrefte statsministerens utsagn om at sterkt forurensende gasskraftverk er skutt ut i det blå, og at Regjeringen ikke vil tillate bygging av slike, S.tid. 1614-1616.
- *+Utbygging, anlegg og drift av Snøhvit LNG. St.prp. 35, Innst. S. nr. 100, S.tid. 1844-1875
- Samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FN's rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992. St.prp. 49, Innst. S.nr. 185, S.tid. 2793-2797
- Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning. St.meld. 42 (2000/01), Innst. S. nr. 206, S.tid. 2990—3004
- Norsk klimapolitikk. St.meld. 54, Innst. S. 24, St.meld. 15, Innst. S. 240, S.tid. 3234—3262

2002-2003

- Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). (Jf. NOU 2001: 2 Retten til miljøopplysninger). Ot.prp. 116 (2001—2002), Innst. O. 60, O.tid. 384—391
- Lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet., Ot.prp. 46, Innst. O. 116, O.tid. 982-984
- * M.spm. fra Ingvild Vaggen Malvik om å bidra til at oljeselskapene reduserer utslippene av vann med alkylerte fenoler og polyaromatiske hydrokarboner, som er en trussel mot fiskebestandene og fiskerinæringen, S.tid. 180-181.
- Sp.spm. fra Heidi Sørensen om departementets utkast til konsekvensutredning av helårlig petroleumsvirksomhet fra Lofoten og nordover, som innebærer at det ikke skal gjennomføres ny forskning, S.tid. 418-419.
- Sp.spm. fra Øyvind Korsberg om konsekvensutredning av helårlig petroleumsvirksomhet i de nordlige havområdene, og at statsråden nå har meddelt selskapene at avklaringen vil ta mye lengre tid enn tidligere angitt, S.tid. 420-421.
- * Olje- og gassvirksomheten, St.meld. 38 (2001-2002), Innst. S. 87, S.tid. 1341-1363.
- Forslag fra Inger S. Enger, Odd Roger Enoksen og Marit Arnstad om å etablere en sentral for miljøovervåking nær Snøhvitfeltet. Dok. 8: 9, Innst. S. 80, samme S.tid. som over.
- Sp.spm. fra Steinar Bastesen om å redusere oljeutvinningstempoet, da oljeinntektene er en viktig årsak til høy kronkurs og svekket konkurranseevne, S.tid. 1627—1628.
- Forslag fra Kristin Halvorsen, Øystein Djupedal og Hallgeir H. Langeland om ny vurdering av alle sider ved Snøhvit-utbyggingen. Dok. 8: 35, Innst. S. 136, S.tid. 2081—2083.
- *+Rent og rikt hav. St.meld. 12 (2001/02), Innst. S. 161, S.tid. 2305-2322
- Sp.spm. fra Heidi Sørensen om hvordan oljeselskaper ble tatt med på råd når det gjelder konsekvensutredning av petroleumsvirksomhet i Barentshavet, og hvorvidt andre berørte interesser har hatt de samme mulighetene, S.tid. 2602—2603

2003-2004

- Sp.spm. fra Øyvind Korsberg om kor mykje Regjeringa har lagt vekt på forskarmiljøa utanfor FN's klimapanel i arbeidet med klimaproblematikken, då mange meiner at magnetisk aktivitet på sola påverkar jordas klima, S.tid. 466—468.
- Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. (Biologisk mangfold; havmiljø; Kyotoprotokollen. St.meld. 25 (2002/03), Innst. S. 46, S.tid. 550-570.
- *+Utbygging og drift av Ormen Lange og anlegg og drift av Langeled mv. St.prp. 41, Innst. S. 159, S.tid. 2438—2449.
- * Petroleumsvirksomheten. St.meld. 38, Innst. S. 249, S.tid. 3216—3240.
- Forslag fra Hallgeir H. Langeland, Ingvild Vaggen Malvik, Øystein Djupedal, Inge Ryan og Lena Jensen om en mer aktiv politikk for økt utvinningsgrad og bedre ressursutnyttelse på norsk sokkel samt lavere lokale og globale miljøutslipp. Dok. 8: 39, Innst. S. 253, samme S.tid. som over.
- Sp.spm. fra Sylvia Brustad om at CO₂-injisering i Gullfaksfeltet ville gitt en større utvinningsgrad og reduserte utslipp, og hvordan statsråden stiller seg til at prosjektet med CO₂-håndtering nå kan bli skrinlagt av Statoil, S.tid. 1721-22.
- Sp.spm. fra Ingvild Vaggen Malvik om hvorvidt SFT etter miljøinformasjonsloven kan nekte offentligheten innsyn i kjemikalier som slippes ut ved Snøhvit, og hvordan man i så fall har tenkt å få håndhevet målet om nullutslipp fra anlegget, S.tid. 2482-83.

2005-2005

- Redegjørelse av olje- og energiministeren om status for kostnader og fremdrift for Snøhvitprosjektet. (Med etterfølgende debatt.), S.tid. 975—979.
- Endra plan for utbygging og drift av Statfjordfeltet og plan for anlegg og drift av Tampen Link. St.prp. 53, Innst. S. 222, S.tid. 2715-21.
- M.spm. fra Øystein Djupedal om hvilke konsekvenser det bør få for Statoil at boreriggen «Eirik Raude» har overskredet utslippstillatelsen i Barentshavet mer enn tusen ganger, S.tid. 2043-45.
- M.spm. fra Jørund Leknes om at vi i forbindelse med leteboringen i Barentshavet har hatt tre store utslipp til sjø, på tross av at oljeselskapene lovt at det skulle være nullutslipp, og hvorvidt Regjeringen har endret sin politikk, S.tid. 2187-89.
- M.spm. fra Inger S. Enger om at oljeselskapet Eni har til behandling en søknad om boring på Goliatfeltet i Barentshavet med utslipp av borekaks til sjø, og hvorvidt dette er i tråd med Regjeringens visjon om nullutslipp, S.tid. 2192-93.

2005-2006

- M.spm. fra Gunnar Kvassheim om at det råder forvirring rundt Regjeringens syn på petroleumsfrie soner i nordområdene og Lofoten, etter at olje- og energiministeren har slått fast at det vil være et feilgrep å etablere slike, S.tid. 238-240.
- M.spm. fra Ivar Kristiansen om usikkerhet rundt den nye regjeringens petroleumspolitik, etter statsrådens dementering av sine ambisjoner om å åpne for ny full aktivitet i nord, S.tid.242-244.
- M.spm. fra Erna Solberg om hvorvidt statsministeren er enig i at det ikke går an å komme med petroleumsfrie soner etter at et område er tildelt oljeselskapene, og at denne usikkerheten må fjernes raskest mulig, S.tid. 1074-1076.
- Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. St.meld. nr. 12, Innst. S. nr. 197, S.tid.2651-2660.

Utbygging, anlegg og drift av Tyrihans. St.prp. nr. 30, Innst. S. nr. 88, S.tid.1359-1360

M.spm. fra Inge Ryan om hva som kan gjøres for å få redusert utslippene fra norsk næringsliv de neste årene, S.tid. 1552—1554..

Sp.spm. fra Kjetil Bjørklund om Norge vil kreve omfattende utslippsreduksjoner i forbindelse med neste forhandlingsrunde om en klimaavtale, S.tid. 1579-1580.

Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand. St.meld. 21, Innst. S. 228, S.tid. 2685-2706.

*Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan). St.meld. nr. 8, Innst. S. nr. 225, S.tid.2778-2814.

2006-2007

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Dokument nr. 3:12, Innst. S. nr. 65, S.tid.1692-97.

*Interpellasjon fra Dagfinn Høybråten om tiltak for å flytte fokus i samfunnsdebatten fra velstandsutvikling til utvikling av livskvalitet, f.eks. å utvikle nye indikatorer for en god samfunnsutvikling, S.tid.2818-28

*+ Utbygging av Gjøa, Vega og Vega Sør. St.prp. nr. 64, Innst. S. nr. 278, S.tid.3699-3706

*+Utbygging og drift av Valhall videreutvikling. St.prp. nr. 76, Innst. S. nr. 282, S.tid.3706-3707

2007-2008

Utbygging, anlegg og drift av Skarv. St.prp. nr. 5, Innst. S. nr. 106, S.tid.1566-78.

Miljøpolitikk og rikets miljøtilstand. St.meld. nr. 26 (2006/07), Innst. S. nr. 132, S.tid.2085-2107

Interp. Fra Ketil Solvik-Olsen om å utdype begrunnelsen for at plan for utbygging og drift for Troll Videreutvikling ikke godkjennes, samt departementets tilnærming til fremtidig ressursforvaltning, St.2166-2172

Norsk klimapolitikk. St.meld. nr. 34 (2006/07), Innst. S. nr. 145, S.tid. 2259-2309

S.spm fra Erna Solberg om oppfølgingsarbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, S.tid.2844-45

M.spm fra Trine Skei Grande om hvorvidt statsråden deler kystbefolkningas og fiskernes skepsis til petroleumsvirksomhet i havområdet utenfor Lofoten og Vesterålen, S.tid.2913-14

Sp.spm fra Ivar Kristiansen om å åpne norsk del av Jan Mayen-ryggen for petroleumsvirksomhet, og hvordan man vil følge opp avtalen om gjensidig deltakelse med Island i dette området, S.tid.3399-3400.

2008-2009

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), Innst. O. nr. 100 (2008-2009), beslutning. O. nr. 105 (2008-2009), O.tid 713-723.

M.spm. frå Gunnar Kvasheim om hvorfor det brukes vesentlig mer penger på å kartlegge oljeressursene i Lofoten, Vesterålen og Barentshavet enn på å kartlegge miljøinteressene, S.tid.129-132.

Sp.spm. fra Line Henriette Hjemdal om å iverksette konkrete tiltak for å bidra til utslippsreduksjoner innenfor olje- og gassektoren, S.tid.516-518

Representantforslag om en petroleumsmelding. Dokument nr. 8:21, Innst. S. nr. 177, S.tid.2425-33.

Interp. fra repr. Kristiansen om å sikre et fortsatt høyt aktivitetsnivå på norsk kontinentalsokkel, S.tid.2433-40.

Avtale mellom Norge og Island vedrørende grenseoverskridende hydrokarbonforekomster. St.prp. nr. 43, Innst. S. nr. 198, S.tid.2874.

Utbygging og drift av Goliatfeltet. St.prp. nr. 64, Innst. S. nr. 363, S.tid. 3959-71.

* Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet. St.meld. nr. 37, Innst. S. nr. 362, S.tid.3978-91.

* Skr.spm. fra Ketil Solvik-Olsen om statsråden vil sikre at det gjøres en ny utredning om konsekvensene av oljeutslipp i Nordland VI, VII og Troms II, og at de gjøres med mer korrekt metodikk, slik som i Norskehavet? Dok. 15:404

2009-2010

Sp.spm. fra Oscar J.Grimstad om at det er igangsatt en søknadsprosess på UNESCO-status for Lofoten-området, til tross for at kommuner frykter at dette vil hindre ønsket oljevirkosomhet, S.tid.351-2.

Sp.spm. fra Henning Skumvoll om hvorvidt kritiske utsagn fra sentrale rød-grønne politikere om Statoil og oljeboring ved Lofoten og Vesterålen reflekterer Regjeringens politiske linje, S.tid.408-9.

M.spm. fra Line Henriette Hjemdal om hvorvidt det ikke er i konflikt med Soria Moria-erklæringen, der det står at det skal være en kunnskapsbasert forvaltning av petroleumsressursene, at man har satt rekord i tildeling av letelisenser og overkjørt miljømyndighetene i 45 pst. av tilfellene, S.tid.1612-14.

Sp.spm. fra Ketil Solvik-Olsen om hvilket rom det vil være for petroleumsaktivitet dersom Lofoten blir definert som verdensarvomsråde, S.tid.2246-47.

Interp. fra repr. Solvik-Olsen om å legge til rette for at petroleumsnæringen har en sentral plass i vår energiproduksjon i 2030, med henvisning til at petroleumsvirksomheten omtales som en trussel mot satsing på fornybar energi i klimadebatten, S.tid.3311-18

Interp. fra repr. Nesvik om å sikre olje- og gassrelatert maritim næring styrkede rammebetingelser ved at det åpnes for ny leteaktivitet, slik at investeringsnivået kan videreføres, S.tid.3318-23

Interp. fra repr. Høybråten om hvordan Norge er rustet til å håndtere en oljekatastrofe, med bakgrunn i situasjonen i Mexicogolfen, S.tid.3736-46

Sp.spm. fra Siri A. Meling om hvorvidt man på bakgrunn av avklaringen av delelinjespørsmålet i Barentshavet vil fremskynde den varslede petroleumsmeldingen, S.tid. 3154-55.

Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken. Dokument 3:5, Innst. 299 S, S.tid. 3838-44

*+Utbygging og drift av Gudrun. Prop. 123 S, Innst. 355 S, S.tid.4252-58.

2010-2011

Representantforslag om tiltak for å styrke beredskapen ved uhell knyttet til boring og produksjon på store havdyp. Dokument 8:173 S, Innst. 124 S, S.tid.1946-51.

M.spm. fra Erna Solberg om hvorvidt man vil gjennomføre konsekvensutredning for Lofoten og Vesterålen slik et bredt og stort flertall i det norske samfunnet ønsker, S.tid.2503-05.

Sp.spm. fra Ketil Solvik-Olsen om hvor raskt en tilfredsstillende konsekvensutredning i nord kan gjennomføres, og hvorvidt det må innebære nye utredninger hvis fagmiljøene mener at allerede innhentet informasjon er tilstrekkelig, S.tid. 2961-62

Interp. fra repr. Håbrekke om hvordan man vil sikre energiforsyning og bærekraftighet og styrke den politiske styringen i energipolitikken, S.tid.3832-39

*+Utbygging og drift av Valemon, Prop. 85 S, Innst. 376 S, samt utbygging og drift av Ekofisk sør og Eldfisk II, Prop. 113 S, Innst. 398 S, samt utbygging og drift av Knarr. Prop. 99 S, Innst. 377 S, alle i S.tid.4552-65

- *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Meld. St. 10, Innst. 433 S, S.tid.4804-30
- Om endringer i petroleumsloven. Innst. 417 L, Prop. 102 L, S.tid.4701-12

2011-2012

- * En næring for framtida - om petroleumsvirksomheten. Meld. St. 28 (2010/11), Innst. 143 S, S.tid.1825-50.
- Utbygging og drift av Åsgard undervannskompressjon. Prop. 53 S, Innst. 220 S, S.tid.2786-88.
- Utbygging og drift av Martin Linge-feltet. Prop. 85 S, Innst. 355 S, S.tid.4006-10
- Utbygging og drift av Edvard Grieg-feltet. Prop. 88 S, Innst. 356 S, S.tid.4110-4015.
- Norsk klimapolitikk. Meld. St. 21, Innst. 390 S, samt representantforslag om klimatiltak i Norge, dokument 8:61 S, Innst. 391 S, S.tid.4041-4071.

2012-2013

- M.spm. fra Knut Aril Hareide om det er slik at når fagstatsråder i denne regjeringa uttalar seg om leiteboring i Lofoten/Vesterålen, kan me vere trygge på at det er regjeringas politikk, S.tid.1955-57
- Representantforslag om en stortingsmelding om rikets energitilstand. Dokument 8:13 S, Innst. 160 S, S.tid.1982-91.
- M.spm. fra Knut Aril Hareide om at statsministeren no vil opne for konsekvensutgreiing av oljeboring utanfor Lofoten, og kva for kunnskap det er Arbeiderpartiet sit med som dei miljøfaglege etatane, fiskarane eller miljøorganisasjonane ikkje har, S.tid.2131-36
- M.spm. fra Trine Skei Grande om hva som egentlig skal til for at det er viktig nok til å vernes, med henvisning til oljeboring i det sårbare naturområdet Lofoten, Vesterålen og Senja, S.tid.2136-38
- Sp.spm. fra Trine Skei Grande om olje- og energiministerens uttalelser om å få mer aktivitet i allerede åpnet areal i det nordøstlige Norskehavet, 2140-41
- Interp. fra repr. Skri Grande om å fjerne subsidier av fossil energi, med henvisning til internasjonale klimaforhandlinger og til at subsidiene til norsk olje- og gassproduksjon i 2009 er anslått til 25,5 mrd. Kr, S.tid.2835-43
- * Representantforslag om varig vern av havområdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. Dokument 8:35 S, Innst. 288 S S.tid.3368-81
- Utbygging og drift av Ivar Aasen-feltet. Prop. 98 S, Innst. 305 S, samt utbygging og drift av Gina Krog-feltet. Prop. 99 S, Innst. 306 S S.tid.3450-55.

- *+Utbygging og drift av Aasta Hansteen-feltet og anlegg og drift av Polarled utviklingsprosjekt og Kristin gasseksportprosjekt. Innst. 389 S, Prop. 97 S, S.tid.3893-3905

- *+ Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet (Innst. 495 S, Meld. St. 36 og Meld. St. 41, S.tid.4697-4706
- Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan). Meld. St. 37, Innst. 502 S, S.tid.4725-31.

2013-2014

- M.spm. fra Heikki Holmås om hvorvidt det er riktig at olje- og energiministeren ikke har ansvaret for at Norge reduserer sine klimagassutslipp og oppfyller sine klimamål for olje- og gasssektoren, S.tid.1531-2
- Interp. fra repr. Aasland om å sørge for at Stortingets forutsetninger om rullering og oppdatering av kunnskapsgrunnlaget i forvaltningsplanene fortsatt

legges til grunn i forvaltningspraksis for havområdene, S.tid.1952-60

- M.spm. fra Rigmor Andersen Eide om statsråden vil avvente utlysning av de nordligste leteblokkene inntil det foreligger en miljøfaglig definisjon av iskanten av Barentshavet, S.tid.2021-3
- M.spm. fra Audun Lysbakken om det virkelig er regjeringens politikk at mest mulig norsk olje skal utvinnes, S.tid.2170-2
- Representantforslag om å stanse tildelingen av nye blokker i den 23. konsesjonsrunden på norsk sokkel. Dokument 8:39 S, Innst. 206 S, S.tid.2965-76.
- Skr.spm. fra Rasmus Hansson om hva som er regjeringens definisjon av iskanten. Dokument nr. 15:333
- Skr.spm. fra Heikki Holmås om statsråden i det videre arbeidet med 23. konsesjonsrunde og oppfølging og rullering av forvaltningsplaner vil la anbefalingene fra Norsk Polarinstitutt legge avgjørende føringer for sitt og regjeringens arbeid. Dok. nr. 15:657.

2014-2015

- * Interp. fra Terje Aasland om å sørge for at Stortingets forutsetninger om rullering og oppdatering av kunnskapsgrunnlaget i forvaltningsplanene fortsatt legges til grunn i forvaltningspraksis for havområdene S.tid.1952-1960
- M.spm. fra Ola Elvestuen om hvorfor regjeringen har valgt å se bort fra sist tilgjengelige og mest oppdaterte kunnskap om iskanten og iskantsonen når de har lagt fram sine beregninger i forvaltningsplanen for Stortinget, S.tid.3120-22
- Skr.spm. fra Terje Aasland om at Norsk Polarinstitutt er bedt om å foreta en ny beregning av iskanten hvor nyere isdata fra satellittobservasjoner legges til grunn. Dokument nr. 15:472,
- Skr.spm. fra Åsmund Aukrust om hvorfor klima- og miljøministeren ikke har fulgt vanlig prosedyre når det gjelder spørsmålet om iskanten? Dokument nr. 15:878
- * Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten Meld. St. 20, Innst. 383 S, S.tid.4560-77.

B

Intervjumaterialet

Nummerering i listen refererer til identifikator brukt i hovedteksten.

1. Norsk Polarinstitutt, 23.september 2010
2. Havforskningsinstituttet, 25.mai 2010
3. Havforskningsinstituttet, 19.mai 2010
4. Norsk Polarinstitutt, 14.mars 2010
5. Havforskningsinstituttet, 14.april 2010
6. Norsk Polarinstitutt, 23.september 2010
7. Havforskningsinstituttet, 24.september 2010
8. Universitet og høyskolesektoren, 3.juni 2010
9. Norsk Polarinstitutt, 8.juni 2010
10. Norsk Polarinstitutt, 10.juni 2010
11. Universitet og høyskolesektoren, 6.juni 2010
12. Norsk Polarinstitutt, 15.mars 2010
13. Havforskningsinstituttet, 25.mai 2010

C

Dokumenter fra faglig-politiske prosesser i perioden 2001 - 2014

Kildegrunnlaget for disse prosessene er stort for denne perioden. Dette skyldes at analysene både omhandler utviklingen i havforvaltningen (de nye forvaltningsplanene) og petroleumsfeltet.

Digitaliseringen av offentlig forvaltning bidrar også til at en større andel av notater og underlagsrapporter er tilgjengelig.

Selv om et stort materiale er gjennomgått, er det kun mindre deler av det som er trukket inn i analysen. For å gjøre appendikset oversiktlig er kun de mest sentrale dokumentene inkludert her. Samtlige rapporter som har vært knyttet til utviklingen av forvaltningsplanene er pr. november 2015 samlet på nettsiden:

<http://miljodirektoratet.no/no/Havforum/Forside/Rapporter/>

Enkelte av dokumentene er særlig relevante for analysen av hvordan systemet med konsekvensanalyser har utviklet seg og representerer slik en forlengelse av materialet listet under kap. 5, del B. Disse dokumentene s er markert med en #.

Listen er kronologisk og delt inn i tre perioder

Perioden 2001 til 2004

Omhandler primært prosesser i tilknytning til havmiljøpolitikken før den første forvaltningsplanen ble vedtatt, og særlig sentrale underrapporter i tilknytning til ULB-utredningen.

- # Styringsforskriften. 2001. "Forskrift om styring i petroleumsvirksomheten (styringsforskriften). FOR-2001-09-03-1099."
- NFR. 2001. "Langtidsvirkninger fra utslipp til sjø fra offshoresektoren. Rammenotat, juni 2001." Norges Forskningsråd (NFR), Oslo.
- OED. 2002. "OED overtar koordineringen av konsekvensutredning for Barentshavet, pressemelding 14.03.2002." Olje- og Energidepartementet.
- # Norsk Olje og Gass [OLF]. 2003. "EIF Computational Guidelines. A Manual for Standardised Modelling and Determination of the Environmental Impact Factor (EIF)." Norwegian Oil and Gas Recommended Guidelines
- # Nullutslippsrapporten 2003. "Nullutslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten. Status og anbefalinger 2003. Rapport fra Nullutslippsgruppen." Statens Forurensingstilsyn, Oljedirektoratet, Oljeindustriens Landsforening, Oslo. <http://bit.ly/null2003>
- Nullutslippsrapporten 2005. "Petroleumsvirksomhetens arbeid med å møte nullutslippmålene - vurdering av status og fremdrift. Rapport til Miljøverndepartementet datert 30.11.2005." Statens forurensingstilsyn, Oslo. <http://bit.ly/null2005>
- # Nullutslippsrapporten 2008. "Kostnader og nytte for miljø og samfunn ved å stille krav om injeksjon/reinjeksjon av produsert vann, nullutslipp av borekaks og borevæske og inkludere radioaktivitet i nullutslippsmålet." Statens forurensingstilsyn, Oslo. <http://bit.ly/null2008>
- OLF. 2003. "RKU-Norskehavet. Regional konsekvensutredning for petroleumsvirksomheten i Norskehavet." Utarbeidet av Statoil på vegne av Oljeindustriens Landsforening.
- OED. 2002. Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten - Barentshavet. Forslag til utredningsprogram. Juni 2002.

- # OED. 2003. "Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten - Barentshavet. Sammendragsrapport, juli 2003." Olje- og Energidepartementet, Oslo.
- Alpha Miljørådgivning. 2002. Strand – Miljøkomponenter i Littoralen. Forekomster og Fordeling i Området Lofoten-Barentshavet. Oppdragsgiver: Norsk Polarinstittutt
- Norsk Polarinstittutt & Havforskningsinstituttet. 2002. Miljø- og ressursbeskrivelse av området Lofoten – Barentshavet.
- # Norsk Polarinstittutt & Havforskningsinstituttet. 2003. Identifisering av særlig verdifulle områder i Lofoten – Barentshavet. Norsk Polarinstittutt og Havforskningsinstituttet
- Norsk Polarinstittutt & Havforskningsinstituttet. 2003. Kunnskapsbehov for området Lofoten - Barentshavet: Supplement til miljø- og ressursbeskrivelsen for Lofoten – Barentshavet.
- Norsk Polarinstittutt & Havforskningsinstituttet. 2005. Kunnskapsbehov i Barentshavet. En sammenstilling og prioritering av identifiserte overvåkings-, forsknings og kartleggingsbehov i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen for Barentshavet
- DNV. 2003. Oljedriftsmodellering i Lofoten og Barentshavet. Spredning av olje ved akutte utslipp. ULB Delutredning 7-a. DNV rapport 2003-0385.
- SINTEF. 2003. Uhellutslipp av olje – konsekvenser i vannsoylen. ULB Delutredning 7-c.
- Regjeringen Bondevik II. 2003. "Helårig petroleumsaktivitet i nordområdene (pressemelding)." Direktelenke til vist kart:http://bit.ly/kart_sensitivt_2003

Perioden 2005-2010

Analysen av denne perioden konsentrerte seg særlig om videreutviklingen av forvaltningsplanssystemet, særlig planen for Lofoten og Barentshavet. For denne perioden er også nettsiden www.havmiljo.no en sentral kilde. Der finnes også lenker til en rekke andre fagrapporter for standardisering av systemet med miljøverdi og sårbarhet.

- Norsk Polarinstittutt og Havforskningsinstituttet. 2005. "Kunnskapsbehov i Barentshavet. En sammenstilling og prioritering av identifiserte overvåkings-, forsknings og kartleggingsbehov i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen for Barentshavet.", notat datert 22.september 2005.
- Dommasnes, Are and Cecilie Quillfeldt. 2005. "Forslag til indikatorer og miljøkvalitetsmål for Barentshavet. Rapport fra et delprosjekt under forvaltningsplanen for Barentshavet." Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstittutt, Bergen og Tromsø.
- Mandat for Forum for samarbeid om risiko knyttet til akutt forurensning i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (Risikogruppen). Brev uten avsender publisert på nettsidene til Norsk Polarinstittutt. Datert 28. september 2006.
- Mandat for Forum for økosystembasert forvaltning av Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (Faglig forum). Brev uten avsender publisert på nettsidene til Norsk Polarinstittutt. Datert 28. september 2006.
- Dommasnes, Are, Gro I. van der Meer, og Hilde Aarefjord. 2008. "Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet: Forslag til indikatorer, referanseverdier og tiltaksgrenser til samordnet overvåkingsystem for økosystemets tilstand." Havforskningsinstituttet, Statens Forurensingstilsyn.
- # NIVA. 2009. "Sårbarhetskriterier for marine arter og leveområder - Barentshavet og Lofoten." Norsk Institutt for vannforskning, Oslo.

- # DNV. 2007. "Det Norske Veritas: Metodikk for miljørisiko på fisk ved akutte oljeutslipp." Teknisk Rapport 2007 - 2075. Revisjon nr 01.
- DNV. 2008. "Teknisk Rapport. Forvaltningsplan Norskehavet - Miljøkonsekvenser akutt utslipp." Olje- og energidepartementet, Oslo.
- Forum for miljørisiko. 2008. "Forvaltningsplan – Barentshavet. Foreløpig rapport fra Risikogruppen 01.03.2008." Kystverket, Stavanger..
- Miljøverndepartementet. 2008. "Sluttrapport fra høringskonferansen i Ålesund. Åpent møte om forvaltningsplanen for Norskehavet, 10.-11.november 2008." Miljøverndepartementet, Oslo.
- Forum for miljørisiko. 2009. "Forvaltningsplan - Barentshavet. Statusrapport fra Risikogruppen pr. 15.02.2009."
- DNV. 2010. "Rapport for Olje- og energidepartementet. Grunnlagsrapport. Oppdatering av faglig grunnlag for forvaltningsplanen for Barentshavet og områdene utenfor Lofoten (HFB). Oljedriftsmodellering, OS3D." DNV, Oslo.
- KLIF. 2010. "Petroleumsvirksomhetens arbeid med nullutslipp. Klima- og forurensningsdirektoratets vurdering av måloppnåelse for nullutslippsarbeidet april 2010." Klima- og forurensningsdirektoratet, Oslo.
- Faglig Forum. 2010. "Det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Rapport fra Faglig forum, Overvåkinggruppen og Risikogruppen til den interdepartementale styringsgruppen for forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten." Havforskningsinstituttet, Bergen. <http://hdl.handle.net/11250/116996>
- Forum for samarbeid om risiko. 2010. "Ulykken i Mexicogulven – Risikogrubbens vurdering." Forum for samarbeid om risiko (Risikogruppen), Kystverket. Rapport avgitt 29.11.2010, Ålesund.
- Styringsforskriften. 2010. "Forskrift om styring og opplysningsplikt i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (styringsforskriften). FOR-2010-04-29-611."
- Perioden 2011-2014**
- Analysen av denne perioden konsentrerer seg om etterspillet fra oljesutlykken i Mexicogulven, redefineringen av iskantsonen samt åpningen av Barentshavet sørøst. Den sistnevnte prosessen er omfattende, og 47 grunnlagsrapporter ble publisert. Disse dokumentene er pr. november 2015 tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/kunnskapsinnhenting-og-konsekvensutredning/test-jan-mayen/id2009543/>
- Direktoratet for Naturforvaltning and Havforskningsinstituttet. 2011. "Helhetlig forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak. Sammendrag - Sårbarhet for særlig verdifulle områder."
- # OED. 2011. Forslag til program for konsekvensutredning etter petroleumsløven for det tidligere omstridte området vest for avgrensningslinjen i Barentshavet sør, Høringsdokument, november 2011. Olje- og energidepartementet
- OED. 2012. "Forslag til program for konsekvensutredning etter petroleumsløven for det tidligere omstridte området vest for avgrensningslinjen i Barentshavet sør. Behandling av mottatte høringskommentarer til forslaget." Olje- og energidepartementet, Oslo.
- # OED. 2012. Åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst. Konsekvensutredning etter petroleumsløven vedlagt innkomne høringsuttalelser.
- OED. 2012. "Åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i havområdene ved Jan Mayen. Konsekvensutredning etter petroleumsløven. 16. oktober 2012." Olje- og energidepartementet, Oslo.
- # OED. 2012. "Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet, 23. november 2012."
- Oljedirektoratet. 2012. Tekniske forutsetninger for petroleumsvirksomhet – Barentshavet sørøst
- NFR. 2012. "Langtidsvirkninger av utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten. Resultater fra ti års forskning. Delprogram i Havet og kysten, PROOFNY og avsluttet forskningsprogram PROOF." Norges Forskningsråd, Oslo.
- DNV. 2012. "Miljørisikoanalyse for Barentshavet sørøst. Konsekvensutredning for Barentshavet sørøst. Utarbeidet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet." Olje- og energidepartementet, Oslo.
- OED. 2013. "Oppdatert vurdering av potensialet for olje- og gass i norske havområder ved Jan Mayen. Brev fra Olje- og energidepartementet til Oljedirektoratet datert 20.02.2013."
- # Akvaplan NIVA & SALT. 2012. Konsekvensutredning (KU) som en del av prosessen med åpning av det tidligere omstridte området vest for avgrensningslinjen i Barentshavet Sør. Regulære utslipp til sjø. Sak 12/760. Rapport: 5935 – 1
- Akvaplan NIVA & Rambøll. 2012. Konsekvensutredning Barentshavet sørøst; Andre miljøkonsekvenser av planlagt virksomhet SAK 12 – 892. Rapport: 5953 - 2
- Akvaplan NIVA & Proactima. 2012. Virkninger av petroleumsvirksomhet for fiskeri og havbruk ved normal drift; Barentshavet sørøst. Rapport: 5953 - 3
- NILU. 2012. Konsekvenser av regulære utslipp til luft. Oppdragsrapport OR 32/2012, Olje- og energidepartementet, Oslo.
- DNV & Kystverket. 2012. Sannsynlighetsanalyse for skipstrafikk i Barentshavet sørøst. Rapport nr. 2012-1174
- DNV. 2012. Oljedriftsmodellering og analyse av gassutblåsning i Nordområdene - Barentshavet sørøst Rapport nr. 2012-1245
- DNV. 2012. Oljevern beredskapsanalyse for lokasjoner i det sørøstlige Barentshavet. Rapport nr. 2042-1267
- # DNV. 2012. Miljørisikoanalyse for Barentshavet Sørøst. [akuttutslipp av olje] Rapport nr. 2012-1314
- NINA.2012. Kunnskapsstatus Barentshavet sør Sjøfugl i våre nordlige havområder NINA Rapport 877.
- # Oljedirektoratet. 2012. Scenarioer for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst Havforskningsinstituttet. 2012. Kunnskap om marine naturressurser i Barentshavet sørøst. Konsekvensutredning for Barentshavet sørøst. Utarbeidet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet. HI rapport nr. 21 2012.
- Havforskningsinstituttet. 2013. "Kunnskap og råd for rike og reine hav (Brosjyre)." Havforskningsinstituttet, Bergen.
- Norsk Polarinstittutt. 2013. "Høringsuttalelse: Konsekvensutredning i åpningsprosessen for petroleumsvirksomhet i Barentshavet Øst og i havområdene ved Jan Mayen". Brev fra Norsk Polarinstittutt til Olje og Energidepartementet, datert 15.01.2013.
- # DNV. 2014. "Development of Methodology for Calculations of Environmental Risk for the Marginal Ice Zone - A Joint Project Between Akvaplan-Niva And Dnv Gl." DNV GL.
- Norsk Polarinstittutt. 2014. "Høringsuttalelse - forslag til utlysning av blokker til 23. konsesjonsrunde. Brev fra

- Norsk Polarinstittutt til Olje og Energidepartementet, datert 4.april 2014. " Norsk Polarinstittutt, Tromsø.
 # Norsk Polarinstittutt. 2014. "Iskant og iskantsone. Fremstilling av iskantsonen som sårbart areal." Notat. 2.april 2014. .Norsk Polarinstittutt, Tromsø.

D

Dokumenter fra offentlig postjournal

Dette er brev som det er identifisert og søkt innsyn i ved hjelp av den offentlige elektroniske postjournalen (www.oep.no). De er oppgitt med dato, tittel, samt saksnummer (s.nr) og dokumentnummer (d.nr) 99.

- Brev fra Miljøverndepartementet på vegne av Styringsgruppen til Kystverket ved Risikogruppen, 7.juni 2010, "Mexicogulfen - Oppdrag til forum for samarbeid om risiko (risikogruppen)". Kystverkets arkiv, s.nr 2006/01640, d.nr.99.
- Brev fra Kystverket ved Risikogruppen til Miljøverndepartementet, datert 16.8.2010, "Mexicogulfen - Oppdrag til forum for samarbeid om risiko (Risikogruppen) Statusrapport pr 16. august 2010", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 104.
- Brev fra Miljøverndepartementet til på vegne av styringsgruppen til Kystverket ved Risikogruppen, datert 27.8.2010, "Foreløpig rapport for oppdrag om vurdering av forhold ved ulykken i Mexicogulfen - tilbakemelding til Risikogruppen", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 107
- Brev fra Kystverket ved Risikogruppen til Miljøverndepartementet datert 1.9.2010, "Vurdering av forhold ved ulykken i Mexicogulfen – forlag til supplerende oljedriftsmodelleringer", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 110.
- Brev fra Miljøverndepartementet til på vegne av styringsgruppen til Kystverket ved Risikogruppen. Datert 22.9.2010, "Forslag til supplerende oljedriftsmodelleringer - tilbakemelding til Risikogruppen", Kystverket, s.nr. 2006/01640, d.nr. 160.
- Utveksling av e-poster mellom Klima- og miljødepartementet og Norsk polarinstittutt datert 15.januar 2015, dokumenttittel "Bestilling av kart - foreløpig oppdatering av forvaltningsplanens iskant", Klima- og miljødepartementet, s.nr. 2013/4218, d.nr. 13.

E

Regjeringsgrunnlag i perioden 2001 til 2013

- Regjeringen Bondevik II. 2001. Sem-erklæringen.
http://bit.ly/Sem_erk1
- Regjeringen Stoltenberg I. 2005. Soria-Moria I.
www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf
- Regjeringen Stoltenberg II. 2009. Soria-Moria II.
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf
- Regjeringen Solberg I. 2013. "Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre (Samarbeidsavtale).
https://www.venstre.no/files/sentralt/politikk/2013_avtale_v_h_frp_krf.pdf

Appendiks II: Intervjuguide og tillatelse fra personvernombudet

Intervjuguide (hovedtema og rekkefølge på disse)

- Hvilken type arbeid utføres ved instituttet?
 - Forskning / forskerutdanning (finansiering)
 - Rådgivning / oppdrag
 - Forvaltningsoppgaver
- Hordan fikk de den stillingen de har i dag (karriereløpet)?
- Hva er dine arbeidsoppgaver?
- Hvilke arbeidsoppgaver har du hatt i arbeidet med forvaltningsplanen?
 - Deltagelse i utvalg / møter / utvalg
 - Produksjon av tekst
- Instituttets oppgaver med planen – inkl. forskning/utredning?
- Hvordan har arbeidet med forvaltningsplanen vært organisert?
 - Skiller arbeidet med forvaltningsplanen seg fra andre typiske arbeidsoppgaver for deg/for instituttet?
 - Arbeidet med å lage skrive sluttrapporter/ kommunikasjon av funn
- Hvordan de vurderer arbeidet med forvaltningsplanen?
 - Kvalitet på arbeidet som er gjort, faglig interessant/vanskelig, samarbeid med involverte fra andre, tilgjengelige ressurser og tid.
 - Vil de vurdere dette som faglig /metodisk nybrottsarbeid (eventuelt, hvorfor)?
- Hvordan de vurderer begrepet "økosystembasert forvaltning"?
 - Hva betyr det, er det et begrep som er viktig i forvaltningsplanen / er det faglig forankret?
 - Tilsvarende for begrepene "verdifulle" og "sårbare" områder?
 - Hvis innenfor fagområdet til den som intervjues: Hvordan de vurderer bruken av simuleringmodeller og ulike sannsynlighetsbegreper for å angi risiko.
- Hvilke tanker har du gjort deg om relasjonen mellom arbeidet med kunnskapsgrunnlaget og de politiske kontroversene og konfliktene?
 - Relasjon til styringsgruppen / departementene?
 - Hvilken betydning opplever de at det arbeidet de gjør har for den politiske debatten?

Tillatelse fra Personvernombudet

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Gisle Andersen
Sosiologisk institutt
Universitetet i Bergen
Rosenbergsgaten 39
5015 BERGEN

Vår dato: 01.10.2009

Vår ref: 22604 / 2 / AH

Deres dato:

Deres ref:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 15.09.2009. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 29.09.2009. Meldingen gjelder prosjektet:

22604

Kunnskap, moral og legitimitet: En kunnskapssosiologisk analyse av verdsetningsprinsipper i norske miljøpolitikk

Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig

Universitetet i Bergen, ved institusjonens overste leder
Gisle Andersen

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillende kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeeskjemaet, korrespondanse med ombudet, vedlagte prosjektvurdering - kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.07.2012, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Åsne Halskau

Kontaktperson: Åsne Halskau tlf: 55 58 89 26

Vedlegg: Prosjektvurdering

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrr.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no

Appendiks III: Forkortelser

Forkortelse	Fullt navn	Kommentar
AKUP	Arbeidsgruppen for konsekvensutredninger av petroleumsvirksomhet	Se presentasjon på side 182. Omtales også som AKOL i oppstartsperioden
AMAP	Artic Monitoring and Assessment Program	Rådgovende gruppe under Arktisk råd.
AP	Det Norske Arbeiderpartiet	
DN	Direktoratet for Naturforvaltning	Inngikk i Miljødirektoratet i 2013.
DNV	Det Norske Veritas	
FD	Finansdepartementet	
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt	
FrP	Fremskrittspartiet	Før 1977: Anders Langes Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep
HI	Havforskningsinstituttet	Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt før 1990, forkortet til HI i hele teksten.
H	Høyre	
KLIF	Klima- og forurensingsdirektoratet	Videreføring av SFT etter omorganisering som ble opprettet i 2010. Inngikk i Miljødirektoratet i 2013.
KrF	Kristelig Folkeparti	
KU	Konsekvensutredning	Betegnelsen brukes om mange ulike typer utredninger, se tabell og diskusjon på side 183.
LNG	Liquid Natural Gas	
LO	Landsorganisasjonen i Norge	Norges største lønnskategorisorganisasjon.
MIRA	Metode for miljørettet risikoanalyse	
MD	Miljøverndepartementet	Etter 2013, Klima- og miljødepartementet. Forkortet til MD i hele teksten.
MDG	Miljøpartiet de grønne	
NMVOG	Flyktige organiske forbindelser uten metan	
Mtoe	Millioner tonn oljeekvivalenter	
NIFU	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning	
NINA	Norsk institutt for naturforskning	
NIVA	Norsk institutt for vannforskning	
NOU	Norsk offentlig utredning	
NP	Norsk Polarinstitutt	
OED	Olje- og Energidepartementet	Fra 1993 til 1996 het departementet Nærings- og energidepartementet. Forkortelsen OED brukes i hele teksten.
OD	Oljedirektoratet	
OLF	Oljeindustriens Landsforening	Skiftet navn til Norsk Olje og gass i 2012, forkortelsen OLF er brukt i hele teksten.
SFT	Statens Forurensingstilsyn	Opprettet i 1974, skiftet navn til KLIF i 2010, inngikk i Miljødirektoratet i 2013.
SINTEF	Stiftelsen for Industriell og Teknisk Forskning	
SV	Sosialistisk Folkeparti	I perioden 1973-1975 brukes forkortelsen SV om Sosialistisk Valgforbund.
SP	Senterpartiet	Samme parti hadde navnet Bondepartiet fram til 1959. Bondepartiet brukes som betegnelse i kap. 4.
TFO	Tildeling i forhåndsdefinert område	System for å gi tillatelser til leting etter petroleum i "modne områder", vedtatt innført i 2002.
RV	Rød Valgallianse	
ULB	Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten - Barentshavet	Viktig konsekvensutredning i perioden 2002 til 2004.
V	Venstre	

Litteratur

- [Anon]. 1978. "Nytt fra forskerne om oljevirkomheten på kontinentalsokkelen: forskernes foredrag på møte i Fellestrådet den 19.4.78." Fellestrådet (Fellestrådet for parlamentarikere og vitenskapsmenn) Oslo. http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012073009578
- . 2006a. "Mandat for Forum for samarbeid om risiko knyttet til akutt forurensning i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (Risikogruppen)." Brev uten avsender publisert på nettsidene til Norsk Polarinstitutt. Datert 28. september 2006. Tilgjengelig fra www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/filer/RisikogruppenMandat.pdf (pr. 10.6.2015).
- . 2006b. "Mandat for Forum for økosystembasert forvaltning av Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (Faglig forum)." Brev uten avsender publisert på nettsidene til Norsk Polarinstitutt. Datert 28. september 2006. Tilgjengelig fra www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/filer/FagligForumMandat.pdf (pr. 10.6.2015).
- Aamot, Finn Roar. 2003. "Nullutslipp - er det mulig? Samarbeid mellom industri og myndighetene for å nå nullutslippsmålet (seminarpresentasjon)." http://web.archive.org/web/20040228211302/http://sft.no/arbeidsomr/petroleum/dokumenter/nullutslipp_aamodt_olf280403.ppt
- Aanes, Karl Jan, Pål Brettum, og Eli-Anne Lindstrøm. 1981. "Rutineundersøkelse av Vorma, Glåma i Akershus og Nitelva, 1980." Norsk institutt for vannforskning, Oslo. <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/203054>
- Aardal, Bernt. 1993. "Energi og miljø: nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer." Dr.philos avhandling, Institutt for Statvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Abrams, Philip. 1982. *Historical Sociology*. Shepton Mallet: Open Books.
- Adam, Barbara. 2004. "Minding Futures: A Social Theory Exploration of Responsibility for Long Term Futures." Working Paper Series, Paper 67. Cardiff University, Cardiff. <http://www.cardiff.ac.uk/socsi/research/publications/workingpapers/paper-67.html>
- . 2010. "History of the future: Paradoxes and challenges." *Rethinking History* 3:361-378. <http://dx.doi.org/10.1080/13642529.2010.482790>
- Adam, Barbara og Chris Groves. 2007. *Future matters: Action, Knowledge, Ethics. Supplements to the Study of Time, Volume 3*. Boston: Brill Academic Publishers.
- Aftenposten. 2002. "Uavhengig utredning om Barentshavet" (avisartikkel). Aftenposten, notis 14.03.2002
- Aga, Synnøva. 1976. "Kvinnene sin arbeidssituasjon på ein ensidig industristad." Årdalsprosjektet (vol 6). Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Agenda Utredning & Utvikling. 2003. "Beskrivelse av samfunnsmessige forhold i Nord Norge. Utredning av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten - Barentshavet. Temarapport 9 - A." Oppdragsgiver: Olje- og energidepartementet.
- Aglen, Asgeir, Ingunn Bakketeig, Harald Gjøsæter, Marie Hauge, Harald Loeng, Beate Hoddevik Sunnset, og Kari Østervold Toft (red.). 2012. *Havforskningsrapporten 2012. Ressurser, miljø og akvakultur på kysten og i havet. Fisken og havet, særnummer 1-2012*. Bergen: Havforskningsinstituttet.
- Akvaplan NIVA og SALT. 2012. "Konsekvensutredning (KU) som en del av prosessen med åpning av det tidligere omstridte området vest for avgrensingslinjen i Barentshavet Sør. Regulære utslipp til sjø." Sak 12/760. Rapport: 5935 – 1. Akvaplan NIVA, Oslo.
- Alexander, Jeffrey. 1982. *Positivism, Presupposition and Current Controversies. Theoretical Logic in Sociology. Volume One*. London: Routledge.
- Alpha Miljørådgivning. 2002a. "Miljørelaterte arbeider i regi av petroleumsindustrien. Med fokus på det siste decenniets innsats." Notat, Rapport nr. 110-01-01, Rev.: 02. Utgitt av Oljeindustriens Landsforening. https://www.norskoljeoggass.no/PageFiles/8814/miljorelaterte_arbeider.pdf
- . 2002b. "Strand – Miljøkomponenter i Littoralen. Forekomster og Fordeling i Området Lofoten-Barentshavet." Oppdragsgiver: Norsk Polarinstitutt.
- AMAP. 2015a, "The AMAP Programme" (nettside), lest 10.06, 2015 (<http://www.amap.no/about/the-amap-programme>).
- . 2015b, "Arctic Monitoring and Assessment Programme - an Arctic Council Working Group" (nettside), lest 01.06, 2015 (<http://www.amap.no/>). Oslo: AMAP.
- Andersen, Gisle. 2007. "Maten som er trygg nok: En studie av legitimeringsarbeid i stortingsdebatter." Hovedoppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, Bergen. <http://hdl.handle.net/1956/2177>
- Andersen, Ina. 2015, "Regjeringen med ny grense for iskanten" (avisartikkel). Teknisk Ukeblad, 20.01.2015. <http://www.tu.no/petroleum/2015/01/20/regjeringen-med-ny-grense-for-iskanten>
- Andersson, Atle. 2002, "Lar ulven passe sauene" (avisartikkel). Bergen Bergens Tidende, 27.02.2002 (side 8)

- Andresen, Steinar og Siri Hals Butenschøn. 2001. "Norwegian Climate Policy: From Pusher to Laggard?" *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 3:337-356.
<http://dx.doi.org/10.1023/A:1011576124137>
- Andvig, Helle Gran. 1973. "Arbeid og helse på Årdal verk." Årdalsprosjektet (vol 2). Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Angell, Svein Ivar. 2006. "Den historiske bakgrunnen for heimfallsinstituttet." *MAGMA - Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*. <http://www.magma.no/den-historiske-bakgrunnen-for-heimfallsinstituttet>
- Angell, Svein Ivar og Ole Andreas Brekke. 2011. "Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv." Uni Rokkansenteret., Bergen.
<http://hdl.handle.net/1956/9377>
- Anker-Nilssen, Tycho, Øistein Johansen, og Lars Kvenild. 1991. "En analysemodell for konsekvensutredninger av petroleumsvirksomhet. Fase 1: Systemdesign." Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) Oppdragsmelding 79, Trondheim. www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/oppdagsmelding%5C079.pdf
- Anker, Peder. 1994. "Kritikk av dypøkologisk rettsforståelse." Rapportserie.Senter for teknologi og menneskelige verdier (TMV). Oslo.
- . 1995. "Tre human-økologiske tradisjoner." Arbeidsnotat. Senter for teknologi og menneskelige verdier (TMV), Oslo.
- . 2003. "The philosopher's cabin and the household of nature." *Ethics, Place and Environment* 2:131-141.
<http://dx.doi.org/10.1080/1366879032000130777>
- Apostolakis, George. 1990. "The Concept of Probability in Safety Assessments of Technological Systems." *Science* 4986:1359-1364. <http://www.jstor.org/stable/2878382>
- Asdal, Kristin. 1995. "Økonomer og miljøavgifter: en historisk analyse." Rapportserie fra Alternativ framtid ; 6:95.Prosjekt alternativ framtid, Oslo.
- . 1998. *Knappe ressurser? Økonomenes grep om miljøfeltet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2002. "Forskningsråd og kunnskapsmakt." Side 102-132 i *Kunnskapsmakt*, redigert av S. Meyer og S. Myklebust. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- . 2003. "The problematic nature of nature: the post-constructivist challenge to environmental history." *History and theory* 4:60-74. <http://www.jstor.org/stable/3590679>
- . 2004. "Politikkens teknologier: produksjoner av regjerlig natur." Avhandling for dr.polit.-graden, Det historisk-filosofiske fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo.
- . 2005. "Miljøhistorie som politikk- og vitenskapshistorie – Franske forbindelseslinjer." *Nytt Norsk Tidsskrift* 03:301-311.
- . 2008. "Enacting things through numbers: Taking nature into account/ing." *Geoforum* 1:123-132.
10.1016/j.geoforum.2006.11.004
- . 2011. *Politikkens natur - naturens politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2012. "Contexts in Action—And the Future of the Past in STS." *Science, Technology & Human Values* 4:379-403. <http://dx.doi.org/10.1177/0162243912438271>
- . 2014. "From Climate Issue to Oil Issue: Offices of Public Administration, Versions of Economics, and the Ordinary Technologies of Politics." *Environment and Planning A* 9:2110-2124.
<http://dx.doi.org/10.1068/a140048p>
- . 2015. "What is the issue? The transformative capacity of documents." *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 1:74-90. <http://dx.doi.org/10.1080/1600910X.2015.1022194>
- Aslaksen, Iulie, Erik Framstad, Per Arild Garnåsjordet, Signe Nybø, og Olav Skarpaas. 2012. "Knowledge gathering and communication on biodiversity: Developing the Norwegian Nature Index." *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 5:300-308.
<http://dx.doi.org/10.1080/00291951.2012.744092>
- Aukrust, Odd. 1993. *I sosialøkonomiens tjeneste. Streiftog i politikk og forskning*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
https://www.ssb.no/a/histstat/div/div_37.pdf
- Aven, Terje og Robin Pitblado. 1998. "On risk assessment in the petroleum activities on the Norwegian and UK continental shelves." *Reliability Engineering & System Safety* 1–2:21-29.
[http://dx.doi.org/10.1016/s0951-8320\(98\)80002-1](http://dx.doi.org/10.1016/s0951-8320(98)80002-1)
- Aven, Terje og Jan Erik Vinnem. 2005. "On the use of risk acceptance criteria in the offshore oil and gas industry." *Reliability Engineering & System Safety* 1:15-24.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ress.2004.10.009>
- Backer, Inge Lorange. 1991. "Grunnloven og Miljøet." *Jussens Venner*:219-234.
- . 1993. "Domstolene og miljøet." *Lov og Rett*:451-468.
- . 2007. "Allemannsretten i dag." *Lov og rett*:451-470.
- Bakke, Torgeir, Jarle Klungsoyr, og Steinar Sanni. 2013. "Environmental impacts of produced water and drilling waste discharges from the Norwegian offshore petroleum industry." *Marine Environmental Research*:154-169. <http://dx.doi.org/10.1016/j.marenvres.2013.09.012>
- Baklien, Bergljot. 2010. "Norsk rusmiddelforskning – styrt eller styrende." *Nytt Norsk Tidsskrift* 01-02:162-171.
- Balk, Lennart, Ketil Hylland, Tomas Hansson, Marc H. G. Berntssen, Jonny Beyer, Grete Jonsson, Alf Melbye, Merete Grung, Bente E. Torstensen, Jan Fredrik Børseth, Halldora Skarphedinsdottir, og Jarle Klungsoyr.

2011. "Biomarkers in Natural Fish Populations Indicate Adverse Biological Effects of Offshore Oil Production." *PLoS ONE* 5:e19735. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0019735>
- Barnes, Barry. 1974. *Scientific knowledge and sociological theory*. London: Routledge.
- Barry, John. 2007. *Environment and social theory*. New York: Routledge.
- Barstad, Stine. 2011. "Tror Finansdepartementet står alene politisk" (avisartikkel). Oslo Aftenposten, 10.11.2011. <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/--Tror-Finansdepartementet-star-alene-politisk-6693133.html>
- Barvik, Bjørn og Lars Birkeli. 1998. "Interdepartementalt samarbeid – rådgivning eller konsensus? En analyse av et samarbeid mellom fire departementer om å utrede konsekvenser av petroleumsvirksomhet for havmiljø, fiske og berørte distrikter (AKUP)." Rapport 1998:17. Statskonsult, Oslo.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk society: towards a new modernity*. Translated by M. Ritter. London: Sage.
- Beck, Ulrich, Scott Lash, og Anthony Giddens (red.). 1994. *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bellona. 1998. "Brev fra Bellon til SFT datert 20.07.1998, Høringsuttalelse: Miljørisiko ved leteboring på Nordland VI, Statoil og Hydro". http://web.archive.org/web/20071212222112/http://www.bellona.no/norwegian_import_area/casefile/energi/fossil/nord/lofoten/1138834786.11
- Berge, Unni. 2005. "Petroleumsaktivitet i Barentshavet: Konflikt eller sameksistens? Ei organisasjonsteoretisk analyse av to avgjerdsprosessar." Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Berntsen, Bredo. 1977. *Naturvernets historie i Norge: fra klassisk naturvern til økopolitikk*. Oslo: Grøndahl.
- . 1994. *Grønne linjer: natur- og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Grøndahl Dreyer : Norges naturvernforbund.
- Bevir, Mark. 2010. "Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance." *European Journal of Social Theory* 4:423-441. <http://dx.doi.org/10.1177/1368431010382758>
- Binmore, Ken. 2009. *Rational decisions*. Princeton: Princeton University Press.
- Bjerkholt, Olav, Lorents Lorentsen, og Steinar Strøm. 1980. "Norge i 1980-årene: Oljepenger og omstillinger." *Bergen Banks kvartalskrift*:202-221.
- Bjørklund, Tor og Ottar Hellevik. 1988. "De grønne stridsspørsmål i norsk politikk." *Politica* 4:414-431.
- Blanchard, Anne, Kjellrun Hiis Hauge, Gisle Andersen, Jan Helge Fosså, Bjørn Einar Grøsvik, Nils Olav Handegard, Matthias Kaiser, Sonnich Meier, Erik Olsen, og Frode Vikebø. 2014. "Harmful routines? Uncertainty in science and conflicting views on routine petroleum operations in Norway." *Marine Policy* January 2014:313-320. <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2013.07.001>
- Blok, Anders. 2011. "Clash of the eco-sciences: carbon marketization, environmental NGOs and performativity as politics." *Economy and Society* 3:451-476. <http://dx.doi.org/10.1080/03085147.2011.574422>
- . 2013. "Pragmatic sociology as political ecology: On the many worths of nature(s)." *European Journal of Social Theory* 4:492-510. <http://dx.doi.org/10.1177/1368431013479688>
- Blok, Anders og Torben Elgaard Jensen. 2011. *Bruno Latour: Hybrid thoughts in a hybrid world*. London: Routledge.
- Blok, Anders og Marie Leth Meilvang. 2015. "Picturing Urban Green Attachments: Civic Activists Moving between Familiar and Public Engagements in the City." *Sociology* 1:19-37. <http://dx.doi.org/10.1177/0038038514532038>
- Blokker, Paul. 2014. "Luc Boltanski and democratic theory Fragility, auto-nomos, and critique as democracy's end." *Thesis Eleven*:0725513614549432. 10.1177/0725513614549432
- Bolstad, Gunnar. 1993. *Inn i drivhuset : hva er galt med norsk miljøpolitikk?* Oslo: Cappelen.
- Boltanski, Luc. 1987. *The making of a class : cadres in French society*. Translated by A. Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2011. *On Critique: A Sociology of Emancipation*. Cambridge: Polity Press.
- . 2012. *Love and justice as competences*. Cambridge: Polity Press.
- Boltanski, Luc og Eve Chiapello. 2005. *The New Spirit of Capitalism*. London: Verso Books.
- Boltanski, Luc og Laurent Thévenot. 1983. "Finding Ones Way in Social Space - a Study Based on Games." *Social Science Information Sur Les Sciences Sociales* 4-5:631-680. <http://dx.doi.org/10.1177/053901883022004003>
- . 1999. "The Sociology of Critical Capacity." *European Journal of Social Theory* 3:359-377.
- . 2000. "The Reality of Moral Expectations: a sociology of situated judgement." *Philosophical Explorations* 3:208-231. <http://dx.doi.org/10.1080/13869790008523332>
- . 2006. *On Justification. Economies of Worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Boug, Pål og Yngvar Dyvi. 2008. "MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi. Oppdatert versjon august 2008." Sosiale og økonomiske studier. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a Theory of Practice*. Translated by R. Nice. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowker, Geoffrey C. og Susan Leigh Star. 1999. *Sorting things out: classification and its consequences*. Cambridge: The MIT Press.

- Brante, Thomas. 1993. "Reasons for studying scientific and science-based controversies." Side 177-192 i *Controversial Science. From Content to contention*, redigert av T. Brante, S. Fuller, og W. Lynch. Albany: State University of New York Press.
- Braudel, Fernand. 2009. "History and the Social Sciences: The Longue Durée." *Review (Fernand Braudel Center)* 2:171-203. <http://dx.doi.org/10.2307/40647704>
- Brown, Mark B. 2009. *Science in Democracy. Expertise, Institutions, and Representation* Cambridge: The MIT Press.
- . 2015. "Politicizing science: Conceptions of politics in science and technology studies." *Social Studies of Science* 1:3-30. <http://dx.doi.org/10.1177/0306312714556694>
- Bruun, Magne. 2012, "Kulturlandskap " (nettside), lest 15.11, 2015 (<https://snl.no/kulturlandskap>). Store norske leksikon (nettutgave).
- Bryn, Knut. 1986. "Petroleumsvirksomhetens virkninger for fiskerinæringen: et opplegg for konsekvensanalyser olje/fisk prosjektbeskrivelse." Arbeidsrapport.Møreforskning, Molde.
- . 1987. "Metode for konsekvensanalyse olje/fisk: åpning av nye områder." Rapport.Møreforskning (AKUP-prosjektnr. 8705), Molde.
- Bugge, Hans Chr. 1999. "Forurensningsansvaret : det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning." Dr. juris avhandling, Tano Aschehoug, Oslo.
- . 2010. "Forurensningsrettens røtter." *Natur, rett, historie. Oslo Studies in Legal History* 5:163-193.
- Bull, Edvard. 1995. *Norge i den rike verden: tiden etter 1945*, vol. 4 i Norges historie. Oslo: Cappelen.
- Bye, Brita, Torstein Bye, og Lorents Lorentsen. 1989. "Kan miljøvern og Økonomisk vekst kombineres?" *Økonomiske analyser, SSB* 5:3-10.
- Bäckstrand, Karin. 2000. "What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy." Ph.D, Department of Political Science, Lund University, Lund. <http://lup.lub.lu.se/record/19752>
- Bøeng, Ann Christin , Elisabeth Isaksen, Sadiya M. Jama, og Marita Stalund. 2011. "Energiindikatorer for Norge 1990-2009." SSB. http://www.ssb.no/emner/01/03/10/rapp_201131/rapp_201131.pdf
- Bøttcher, Agnes. 1997. "Forurensningsdebatten på Stortinget 1955-74." Hovedoppgave i historie, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) Trondheim.
- Callon, Michel. 2009. "Civilizing markets: Carbon trading between in vitro and in vivo experiments." *Accounting, Organizations and Society* 3-4:535-548. <http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2008.04.003>
- Callon, Michel, Yannick Barthe, og Pierre Lascoumes. 2009. *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Carolan, Michael S. 2006. "Science, expertise, and the democratization of the decision-making process." *Society & Natural Resources* 7:661-668. <http://dx.doi.org/10.1080/08941920600742443>
- Cash, David, William Clark, Frank Alcock, Nancy Dickson, Noelle Eckley, og Jill Jäger. 2002. "Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making." Faculty Research Working Papers Series, RWP02-46.Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.372280>
- Centemeri, Laura. 2009. "Environmental Damage as Negative Externality: Uncertainty, Moral Complexity and the Limits of the Market." *E-cadernos CES (Centre for Social Studies, University of Coimbra)* 5:21-41.
- . 2015. "Reframing problems of incommensurability in environmental conflicts through pragmatic sociology. From value pluralism to the plurality of modes of engagement with the environment." *Environmental Values* 3:299-320. <http://dx.doi.org/10.3197/096327114X13947900181158>
- Certain, Grégoire, Olav Skarpaas, Jarle-Werner Bjerke, Erik Framstad, Markus Lindholm, Jan-Erik Nilsen, Ann Norderhaug, Eivind Oug, Hans-Christian Pedersen, Ann-Kristin Schartau, Gro I. van der Meer, Iulie Aslaksen, Steinar Engen, Per-Arild Garnåsjordet, Pål Kvaløy, et al. 2011. "The Nature Index: A General Framework for Synthesizing Knowledge on the State of Biodiversity." *PLoS ONE* 4:e18930. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0018930>
- Christophersen, Anne Bahr. 1997. *På vei mot en grønn rett? : miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Clark, William C, Thomas P Tomich, Meine van Noordwijk, David Guston, Delia Catacutan, Nancy M Dickson, og Elizabeth McNie. 2011. "Boundary Work for Sustainable Development: Natural Resource Management at the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)." *Proceedings of the National Academy of Sciences: published online*. 10.1073/pnas.0900231108
- Collins, Harry og Robert Evans. 2008. *Rethinking expertise*. Chicago: University of Chicago Press.
- COP. 2008. "Decision Adopted by the Conference Of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its ninth meeting. UNEP/CBD/COP/DEC/IX/20." Conference Of the Parties to the Convention On Biological Diversity. UNEP, Ninth Meeting, 19-30.mai 2008, Bonn <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=11663>
- Crutzen, Paul J og Will Steffen. 2003. "How long have we been in the Anthropocene era?" *Climatic Change* 3:251-257. <http://dx.doi.org/10.1023/B:CLIM.0000004708.74871.62>
- Crutzen, Paul J. 2002. "Geology of mankind." *Nature* 6867:23-23.

- Crutzen, Paul J. og EF Stoermer. 2000. "The "Anthropocene." Global Change Newsletter 41, 17–18." *International Geosphere–Biosphere Programme (IGBP)*.
- Dagens Næringsliv. 2014. "Strid om iskanten utsetter oljeutlysninger" (avisartikkel). Dagens Næringsliv, 19.12.2014. <http://www.dn.no/nyheter/energi/2014/12/19/1608/Olje/strid-om-iskanten-utsetter-oljeutlysninger>
- Dahle, Thor Gunnar. 1994. "The Norwegian approach to safety in the offshore petroleum activity." *Journal of loss prevention in the process industries* 4:379-381. [http://dx.doi.org/10.1016/0950-4230\(94\)80053-7](http://dx.doi.org/10.1016/0950-4230(94)80053-7)
- Dale, Brigit. 2012. "Securing a Contingent Future: how threats, risks and identity matter in the debate over petroleum development in Lofoten, Norway." Avhandling for Ph.D -graden, Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Daston, Lorraine og Fernando Vidal. 2004. "Introduction." Side 1.20 i *The Moral Authority of Nature*, redigert av L. Daston og F. Vidal. Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, Steven J., Glen P. Peters, og Ken Caldeira. 2011. "The supply chain of CO2 emissions." *Proceedings of the National Academy of Sciences*. <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1107409108>
- Dean, Mitchell. 1996. "Putting the technological into government." *History of the human sciences* 3:47-68. <http://dx.doi.org/10.1177/095269519600900303>
- . 1998. "Risk, Calculable and Incalculable." *Soziale Welt* 1:25-42. <http://www.jstor.org/stable/40878216>
- . 2009. *Governmentality: Power and rule in modern society*: Sage publications.
- Desrosières, Alain. 1992. "How to Make Things Which Hold Together: Social Science, Statistics and the State." Side 197-216 i *Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines*, redigert av P. Wagner, B. Wittrock, og R. Whitley. Dordrecht: Kluwer Academics Publishers.
- . 1998. *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning*. Translated by C. Naish. Cambridge: Harvard University Press.
- . 2011. "The Economics of Convention and Statistics: The Paradox of Origins." *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* 4 (138):64-81. <http://dx.doi.org/10.2307/23032285>
- Dessai, Suraje og Mike Hulme. 2004. "Does climate adaptation policy need probabilities?" *Climate Policy* 2:107-128. <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2004.9685515>
- Dessai, Suraje, Mike Hulme, Robert Lempert, og Roger Pielke Jr. 2009. "Climate prediction: a limit to adaptation." Side 64-78 i *Adapting to climate change: thresholds, values, governance*, redigert av N. W. Agder, I. Lorenzoni, og K. L. O'Brien. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dewey, John. 1927. *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*. Athens: Swallow Press.
- . 1929. *The quest for certainty : a study of the relation of knowledge and action*. New York: Minton, Balch & Company.
- Direktoratet for Naturforvaltning og Havforskningsinstituttet. 2011. "Helhetlig forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak. Sammendrag - Sårbarhet for særlig verdifulle områder." Miljødirektoratet, Oslo. www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2921/ta2921.pdf
- DNV. 1977. "OILSIM (Oil Spill Simulation Model) Phase I" Technical Report, 77-441. .Det Norske Veritas, Oslo. (7.10.1977).
- . 1995. "Metode for miljørettet risikoanalyse (MIRA): Grunnlagsrapport." Teknisk Rapport 95-3563. Det Norske Veritas og Norsk Hydro, Høvik.
- . 2007. "Det Norske Veritas: Metodikk for miljørisiko på fisk ved akutte oljeutslipp." Teknisk Rapport 2007 - 2075. Revisjon nr 01. Oppdragsrapport for OLF. Det Norske Veritas, Høvik. (15.05.2008).
- . 2008. "Teknisk Rapport. Forvaltningsplan Norskehavet - Miljøkonsekvenser akutt utslipp." Rapport nr./DNV ref nr: 2008-0484. Olje- og energidepartementet, Oslo.
- . 2010. "Rapport for Olje- og energidepartementet. Grunnlagsrapport. Oppdatering av faglig grunnlag for forvaltningsplanen for Barentshavet og områdene utenfor Lofoten (HFB). Oljedriftsmodellering, OS3D." DNV. http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/hav_vannforvaltning/Forvaltningsplanen_Barentshavet/rapporter/dnv_oljedriftsmodellering.pdf
- . 2012a. "Miljørisikoanalyse for Barentshavet sørøst. Konsekvensutredning for Barentshavet sørøst. Utarbeidet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet." Olje- og energidepartementet, Oslo. (15. oktober 2012).
- . 2012b. "Miljørisikoanalyse for Dagny & Eirin feltet i PL029 i Nordsjøen." DNV Referansnr.: 2012-0682 / 14GQSUZ-1. Rev. 00, 2012-05-14. Det Norske Veritas, Høvik. <http://www.statoil.com/no/EnvironmentSociety/Environment/impactassessments/fielddevelopments/Dowloads/Dagny%20og%20Eirin%20-%20Milj%C3%B8risikoanalyse.pdf>.
- . 2014. "Development of Methodology for Calculations of Environmental Risk for the Marginal Ice Zone - A Joint Project Between Akvaplan-Niva And Dnv Gl." DNV Report No.: 2014-0545, Rev00. Oppdragsrapport for Norsk Olje og Gass, Statoil, m.fl. DNV GL, Høvik. <https://www.norskoljeoggass.no/Global/2014%20dokumenter/Environmental%20risk%20methodology%20MIRA%20-%20MIZ.pdf> (23.05.2014).
- Dodier, Nicolas. 2005. "L'espace et le mouvement du sens critique." *Annales HSS* 1:7-31. <https://www.cairn.info/revue-Annales-2005-1-page-7.htm>

- Dommasnes, Are, Harald Gjørseter, Erik Olsen, og Ingolf Røttingen. 2006. "Olje i Barentshavet? hvor er nyansene?" (avisartikkel). Oslo Aftenposten, 20.03.2006.
- Dommasnes, Are og Cecilie Quillfeldt. 2005. "Forslag til indikatorer og miljøkvalitetsmål for Barentshavet. Rapport fra et delprosjekt under forvaltningsplanen for Barentshavet." Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt, Bergen og Tromsø.
- Dommasnes, Are, Gro I. van der Meeren, og Hilde Aarefjord. 2008. "Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet: Forslag til indikatorer, referanseverdier og tiltaksgrenser til samordnet overvåkingssystem for økosystemets tilstand." Havforskningsinstituttet, Statens Forurensningstilsyn.
- Douglas, Heather. 2009. *Science, policy, and the value-free ideal*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Douglas, Mary. 1966. *Purity and danger: An analysis of concepts of pollution and taboo*. New York: Routledge.
- Douglas, Mary og Aaron Wildavsky. 1982. *Risk and culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dunlap, Riley E. og Catton William R. 1979. "Environmental sociology." *Annual Review of Sociology*: 243-273. <http://www.jstor.org/stable/2945955>
- Dunn, Daniel C., Jeff Ardron, Nicholas Bax, Patricio Bernal, Jesse Cleary, Ian Cresswell, Ben Donnelly, Piers Dunstan, Kristina Gjerde, David Johnson, Kristin Kaschner, Ben Lascelles, Jake Rice, Henning von Nordheim, Louisa Wood, et al. 2014. "The Convention on Biological Diversity's Ecologically or Biologically Significant Areas: Origins, development, and current status." *Marine Policy* 0:137-145. <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2013.12.002>
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. 1997. *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eder, Klaus. 1996. "The institutionalisation of Environmentalism: Ecological Discourse and the Second Transformation of the Public Sphere." Side 203-223 i *Risk, Environment & Modernity*, redigert av S. Lash, B. Szerszynski, og B. Wynne. London: Sage Publications.
- Eika, Torbjørn, Joakim Prestmo, og Eivind Tveter. 2010. "Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten. Betydningen for produksjon og sysselsetting i Norge." *Økonomiske analyser, SSB* 3:30-39. <http://hdl.handle.net/11250/178836>
- Ellingsen, Per og Ottar Jakobsen. 2001. "Klare for full miljøkrig i Lofoten " (avisartikkel). Oslo Dagbladet, 29. august 2001 (side 14).
- Ellison, Aaron, M. 1996. "An Introduction to Bayesian Inference for Ecological Research and Environmental Decision-Making." *Ecological Applications* 4:1036-1046. <http://dx.doi.org/10.2307/2269588>
- Elzinga, Aant. 1993. "Science as the Continuation of Politics by Other Means." Side 127-151 i *Controversial Science. From Content to contention*, redigert av T. Brante, S. Fuller, og W. Lynch. Albany: State University of New York Press.
- . 1997. "The science-society contract in historical transformation: with special reference to "epistemic drift"." *Social Science Information* 3:411-445. <http://dx.doi.org/10.1177/053901897036003002>
- Endr. i forskrift om petroleumsvirksomhet. 2006. "Forskrift om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet." *FOR-2006-01-20-49*, Olje- og energidepartementet.
- Engstrøm, Bjørn. 1972. "Vår oljelovgivning - et nytt norsk lovfelt." *Lov og Rett*: 171-183.
- European Commission. 2010. "Using official statistics to calculate greenhouse gas emissions – a statistical guide." Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Evans, David. 2011. "Consuming conventions: sustainable consumption, ecological citizenship and the worlds of worth." *Journal of Rural Studies* 2:109-115. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2011.02.002>
- Faglig Forum. 2010. "Det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Rapport fra Faglig forum, Overvåkinggruppen og Risikogruppen til den interdepartementale styringsgruppen for forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten." Havforskningsinstituttet, Bergen. <http://hdl.handle.net/11250/116996>
- Fauchald, Ole Kristian. 2007. "Forfatning og miljøvern - en analyse av Grunnloven § 110 B " *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 01-02:2-83.
- Ferry, Luc. 1995. *The new ecological order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Figari, Helene. 2012. "The ambivalent nature of biodiversity: Scientists' perspectives on the Norwegian Nature Index." *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 5:272-278. <http://dx.doi.org/10.1080/00291951.2012.743170>
- Fischer, Frank. 2009. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank og Maarten Hajer (red.). 1999. *Living with nature. Environmental Politics as Cultural Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. 1971. "Årsmelding 1969 fra Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. Årsberetning vedkommende Norges Fiskerier. 1969. Nr.2 " Fiskeridirektøren, Bergen.
- . 1972. "Årsmelding 1970 fra Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. Årsberetning vedkommende Norges Fiskerier. 1970. Nr.2 " Fiskeridirektøren, Bergen.
- . 1973. "Årsmelding 1971 fra Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. Årsberetning vedkommende Norges Fiskerier. 1971. Nr.2 " Fiskeridirektøren, Bergen.

- . 1974. "Årsmelding 1972 fra Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. Årsberetning vedkommende Norges Fiskerier. 1972. Nr.2 " Fiskeridirektøren, Bergen.
- Fleischer, Carl August. 1963. "Olje under Nordsjøen." *Lov og Rett*:433-441.
- . 1999. *Miljø- og ressursforvaltning: grunnleggende forutsetninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleischer, Eva Funder. 1978. *Miljøloven: et grunnlovsforslag*. Oslo: Grøndahl.
- Flugsrud, Ketil og Britta Hoem. 2011. "Uncertainties in the Norwegian greenhouse gas emission inventory." Reports 35/2011.SSB, Oslo.
- FOH. 1983. "Forskningsprogram om Havforurensinger (FOH). Forskningsprosjekter 1977-83." FOH, Oslo.
- . 1984a. "Faggruppene avslutningsrapporter." Rapport.FoH., Oslo.
- . 1984b. "Oljens skjebne og effekter i havet: Avslutningsrapport fra Forskningsprogram om havforurensinger (FOH), 1976-84." FOH, Oslo.
- Forsyth, Tim. 2003. *Critical political ecology the politics of environmental science*. London: Routledge.
- Forum for miljørisiko. 2008. "Forvaltningsplan – Barentshavet. Foreløpig rapport fra Risikogruppen 01.03.2008." Kystverket.
<http://www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/filer/RapportRisikogruppen2008.pdf>
- . 2009. "Forvaltningsplan - Barentshavet. Statusrapport fra Risikogruppen pr. 15.02.2009."
<http://www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/filer/risikogruppen2009.pdf>
- Forum for samarbeid om risiko. 2010. "Ulykken i Mexicogolfen – Risikogrubbens vurdering." Forum for samarbeid om risiko (Risikogruppen), Kystverket. Rapport avgitt 29.11.2010, Ålesund.
- Fossum, Kåre. 2006, "Han er jo naken, sa gutten" (avisartikkel). Oslo Klassekampen,05.07.2006.
- Fossum, Petter og Knut Øiestad. 1992. "De tidlige livsstadiene hos fisk i møte med trusselen fra petroleumsvirksomheten. Sluttrapport fra Havforskningsprogrammets egg og larveprogram - HELP (1985-1991)." Havforskningsinstituttet, Bergen.
- Foucault, Michel, Graham Burchell, Colin Gordon, og Peter Miller (red.). 1991. *The Foucault effect: Studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- FrP. 2013. "Handlingsprogram 2013-2017." Fremskrittspartiet.
www.frp.no/nor/content/download/36793/241133/file/Handlingsprogram%202013-2017.pdf
- Fujimura, Joan. H. 1992. "Crafting science: Standardized packages, boundary objects, and 'translation'" Side 168-211 i *Science as practice and culture*, redigert av A. Pickering. Chicago: The University of Chicago Press.
- Funtowicz, Silvio O. og Jerome R. Ravetz. 1990. *Uncertainty and quality in science for policy*, vol. 15. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, Springer.
- . 1993. "Science for the post-normal age." *Futures* 7:739-755. http://dx.doi.org/10.1007/978-94-011-0451-7_10
- Futsæter, Gunnar. 1990. "Rapport om akutt forurensning i 1989 : registrerte utslipp til land, kyst og hav." Statens forurensningstilsyn, Oslo.
- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott, og Martin Trow. 1994. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage Publications.
- Gieryn, Thomas F. 1983. "Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists." *American Sociological Review* 6:781-795.
<http://www.jstor.org/stable/2095325>
- . 1995. "Boundaries of science." Side 393-444 i *Handbook of science and technology studies*, redigert av S. Jasanoff, G. E. Markle, J. C. Petersen, og T. Pinch. Thousand Oaks: Sage Publications.
- . 1999. *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the Line*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gjøsæter, Harald, Ole Arve Misund, og Erik Olsen. 2009, "Usikkerhet som unndrar seg tallfesting" (avisartikkel). Oslo Teknisk Ukeblad,18.12.2009.
- Glomnes, Lars Moltenberg og Kjetil Gillesvik. 2011, "Finansdepartementet vil bryte klimaavtale" (avisartikkel). Oslo Verdens Gang,7.11.2011. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/klimatrusselfinansdepartementet-vil-bryte-klimaavtale/a/10031461/>
- Godard, Olivier. 1990. "Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de la catégorie de patrimoine naturel." *Revue économique*:215-241. <http://www.jstor.org/stable/3501802>
- . 1998. "Sustainable Development and the process of justifying choices in a controversial universe." Side 299-317 i *Sustainable developments: Concepts, Rationalities and strategies*, redigert av S. Faucheux, M. O'Connor, og J. van der Straaten. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- . 2003. "Sustainability Impact Assessment and integrated modelling in controversial universes: a background." Sustainability Impact Assessment of Trade Liberalisation. SUSTRA Workshop 27-28 march 2003 – Centre for Philosophy of Law, Louvain La Neuve. http://www.agromontpellier.fr/sustra/research_themes/sia/Papers/Godard.pdf

- . 2004. "De la pluralité des ordres – Les problèmes d'environnement et de développement durable à la lumière de la théorie de la justification." *Géographie, économie, société* 3:303-330.
<http://dx.doi.org/10.3166/ges.6.303-330>
- Godard, Olivier og Yann Laurans. 2004. "Evaluating environmental issues - Valuation as co-ordination in a pluralistic world." Ecole Polytechnique. <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/24/29/36/PDF/2004-12-17-193.pdf>. 01/11/2014.
- Gordon, Colin. 1991. "Governmental rationality: an introduction." Side 1-51 i *The Foucault effect: Studies in governmentality*, redigert av M. Foucault, G. Burchell, C. Gordon, og P. Miller. Chicago: University of Chicago Press.
- Grande, Jan og Knut Holtan Sørensen. 2000. "Det standardiserte miljøet. Kunnskapsteoretiske perspektiver på konsekvensutredninger." *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3:324-350.
- Granviken, Simen. 2002. "Bukken får ikke passe havresekken" (avisartikkel). Oslo Adressevisa 15.03.2002
- Graver, Hans Petter. 1984. "Sikkerhetsaspekter ved utkastet til ny petroleumsløy med forskrifter." *Lov og Rett*.
- . 1987. "Internkontroll i tilsynet med arbeidsmiljøet" *Lov og Rett*:482.
- Gray, John S., Torgeir Bakke, Hans Jakob Beck, og Ingunn Nilssen. 1999. "Managing the Environmental Effects of the Norwegian Oil and Gas Industry: From Conflict to Consensus." *Marine Pollution Bulletin* 7:525-530. [http://dx.doi.org/10.1016/s0025-326x\(99\)00004-1](http://dx.doi.org/10.1016/s0025-326x(99)00004-1)
- Groven, Rolf. 1997. "Forbrenning." Presentert på helside i riksavisen Dagbladets 9.august 1997. Utstilt i Oslo Rådhus, Norske Bilder 1997. Refusert på Høstutstillingen 1997. Reproduert og utgitt som plakat av Norges Naturvernforbund. Olje på lerret (170x225 cm). Digital versjon vist her er hentet fra <http://www.groven.no> (15. oktober 2015).
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd. 1997. "Fristilling og politisering. Om bruken av direktoratsformen og forholdet mellom direktorat og departement i norsk sentralforvaltning etter 1945." Avhandling for dr.art.- graden i historie, publisert som LOS-senteret rapport 9712, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Guggenheim, Michael og Jörg Potthast. 2012. "Symmetrical twins: On the relationship between Actor-Network theory and the sociology of critical capacities." *European Journal of Social Theory* 2:157-178.
<http://dx.doi.org/10.1177/1368431011423601>
- Gulbrandsen, Ørnulf. 1976. "Samarbeidsideologi og interessekonflikt: analyse av forholdet mellom bedrift og fagorganisasjon." Årdalsprosjektet (vol 7). Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Guston, David H. 2000. *Between politics and science: assuring the integrity and productivity of research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hacking, Ian. 1990. *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1999. *The Social Construction of What?* Cambridge: Harvard University Press.
- . 2002. *Historical Ontology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Haffner, Vilhelm. 1936. *Innstillinger og betenkninger fra kongelige og parlamentariske kommisjoner, departementale komiteer m.m. med tillegg for tidsrummet 1814-1924*. Oslo: Fabritius.
- Hajer, Maarten. 1995. *The politics of environmental discourse : ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Halfman, Willem. 2005. "Science-policy boundaries: national styles?" *Science and Public Policy* 6:457-467.
<http://dx.doi.org/10.3152/147154305781779281>
- Hambro, Cathrine. 2013. "Er oljefondets tjæresandinvesteringer ulovlige? En juridisk utredning om oljefondets investeringer i selskaper som utvinner olje fra kanadisk tjæresand." Rapport nr.2/2013.Nosk Klimastiftelse, Oslo. <http://www.klimastiftelsen.no/wp-content/uploads/2013/08/Oljefondet-tjaeresand-rapport-NK2-2013.pdf>
- Hammarqvist, Sten-Erik. 1973. "Utviklingslinjer og problemoppfatninger i natur- og miljøvernpolitikken." Hovedoppgave, Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Hanisch, Tore Jørgen og Gunnar Nerheim. 1992. *Norsk Oljehistorie. Fra vantro til overmot?*, vol. 1. Oslo: Norsk Petroleumsforening, Leseselskapet.
- Hauge, Kjellrun Hiis, Anne Blanchard, Gisle Andersen, Ragnhild Boland, Bjørn Einar Grøsvik, Daniel Howell, Sonnich Meier, Erik Olsen, og Frode Vikebø. 2014. "Inadequate risk assessments – A study on worst-case scenarios related to petroleum exploitation in the Lofoten area." *Marine Policy* 0:82-89.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2013.07.008>
- Haugseth, Jan Frode. 2004. "DRM og demokrati : argumentasjoner, rettferdiggjøring og strategier bak endring av åndsverkloven 2003-2005." Hovedoppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, Bergen.
- . 2012. "Forenklingens logikk. En studie av reproduksjonen av profesjonell identitet i IKT-organisasjoner." Avhandling for Ph.D -graden, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim. <http://hdl.handle.net/11250/268526>
- Haukli, Brunjar. 2000. "Havforskere frykter fiskekrise" (avisartikkel). Oslo Verdens Gang, 14.11.2000.
- Havforskningsinstituttet. 2001. "Utslipp av produsert vann og effekter på fisk (pressemelding)." Bergen: Havforskningsinstituttet,
http://www.imr.no/nyhetsarkiv/2001/march/utslipp_av_produert_vann_og_effekter_pa_fisk/nn-no
- . 2010. "Høringsutalelse om rapporten om det faglige grunnlaget for oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Datert 14.09.2010." Havforskningsinstituttet, Tromsø.

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8dd93c76a747a7946994ad8b0dd8be/havforskningsinstituttet.pdf>
- . 2013a. "Kunnskap og råd for rike og reine hav (Brosjyre)." Havforskningsinstituttet, Bergen.
http://www.imr.no/filarkiv/2013/08/havforskningsinstituttet_2013.pdf/nb-no
- . 2013b. "Viser til mottatte konsekvensutredninger fra Oljedirektoratet - Ber om onnspill. Brev fra Havforskningsinstituttet til Fiskeri- og kystdepartementet datert 09.01.2013".
http://www.regjeringen.no/pages/38193237/Norsk_Polarinstitutt.pdf
- Havmiljø. 2015, "Metode og datagrunnlag" (nettside), lest 15.10.2015, (<http://www.havmiljo.no/Datagrunnlag>). Oslo: Miljødirektoratet.
- Helgesen, Ole K. og Truls Tunmo. 2009, "Beskyldes for å sabotere oljedebatten" (avisartikkel). Oslo Teknisk Ukeblad, 23.04.2009. <http://www.tu.no/olje-gass/article206417.ece>
- Helle, Egil. 1984. *Norges olje: de første 20 årene*. Oslo: Tiden.
- Henriksen, Arne. 1987. "1000 sjøers undersøkelsen 1986." Norsk institutt for vannforskning, Oslo.
- Hertwich, E.G. og G.P. Peters. 2009. "Carbon footprint of nations: A global, trade-linked analysis." *Environmental Science & Technology* 16:6414-6420. <http://dx.doi.org/10.1021/es803496a>
- Hjermann, D.Ø., A. Melsom, G.E. Dingsør, J.M. Durant, A.M. Eikeset, L.P. Røed, G. Ottersen, G. Storvik, og N.C. Stenseth. 2007. "Fish and oil in the Lofoten-Barents Sea system: synoptic review of the effect of oil spills on fish populations." *Marine Ecology Progress Series*:283-299.
- Hjorthol, Lars Martin. 2006. *Alta: kraftkampen som utfordret statens makt*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hodne, Fritz og Ola Honningdal Grytten. 2002. *Norsk økonomi i det 20. arhundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Holland, Per. 1997. *Offshore Blowouts: Causes and Control: Causes and Control*: Gulf Professional Publishing.
- Honneth, Axel. 2012. *The I in We. Studies in the Theory of Recognition*. Translated by J. Ganahl. Cambridge: Polity Press.
- Hoppe, Robert. 2010. "From "knowledge use" towards "boundary work": sketch of an emerging new agenda for inquiry into science-policy interaction." Side 169-186 i *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media*, redigert av R. J. in 't Veld: Springer Berlin Heidelberg.
- . 2011. *The governance of problems: Puzzling, powering and participation*. Bristol: Policy Press.
- Hopwood, Anthony G. 2009. "Accounting and the environment." *Accounting, Organizations and Society* 3-4:433-439. <http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2009.03.002>
- Hovden, E. og G. Lindseth. 2004. "Discourses in Norwegian climate policy: national action or thinking globally?" *Political Studies* 1:63-81. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00464.x>
- Huitema, Dave og Esther Turnhout. 2009. "Working at the science-policy interface: a discursive analysis of boundary work at the Netherlands Environmental Assessment Agency." *Environmental Politics* 4:576-594. <http://dx.doi.org/10.1080/09644010903007427>
- Hulme, Mike. 2009. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ihalainen, Pasi og Kari Palonen. 2009. "Parliamentary sources in the comparative study of conceptual history: methodological aspects and illustrations of a research proposal." *Parliaments, Estates and Representation* 1:17-34. <http://dx.doi.org/10.1080/02606755.2009.9522293>
- Ihlen, Øyvind. 2009. "The oxymoron of 'sustainable oil production': the case of the Norwegian oil industry." *Business Strategy and the Environment* 1:53-63. <http://dx.doi.org/10.1002/bse.563>
- IPCC. 2013. "Summary for Policymakers." i *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, redigert av T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex, og P. M. Midgley. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2014. "Summary for Policymakers." i *Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, redigert av O. Edenhofer, R. , Y. Pichs-Madruga, E. F. Sokona, S. , K. Kadner, A. Seyboth, I. Adler, S. Baum, P. Brunner, B. Eickemeier, J. Kriemann, S. Savolainen, C. Schlömer, T. Z. von Stechow, og J. C. Minx. Cambridge: Cambridge University Press.
- Irwin, A., H. Rothstein, S. Yearley, og E. McCarthy. 1997. "Regulatory science – Towards a sociological framework." *Futures* 1:17-31. [http://dx.doi.org/10.1016/S0016-3287\(96\)00063-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0016-3287(96)00063-8)
- ISO. 2009, "ISO 31000 - Risk management" (nettside), lest 10.04, 2014 (<http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm>). International Organization for Standardization.
- Jacobsen, Knut Dahl. 1960. "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen." *Tidsskrift for samfunnsforskning* 231-248.
- . 1964. *Teknisk hjelp og politisk struktur: en studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*. Oslo: Universitetsforlaget (Elektronisk reproduksjon). http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007062900050.
- Jakobsen, Ottar. 2001, "Miljøbombe fra regjeringen: Oljeboring ved Lofoten under valget" (avisartikkel). Oslo Dagbladet, 28. august 2001.
- Jansen, Alf-Inge. 1989. *Makt og miljø: en studie av utformingen av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Jasanoff, Sheila (red.). 2004. *The States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*. London: Sage.
- . 2005. *Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2011. "The Practices of Objectivity in Regulatory Science." Side 307 i *Social Knowledge in the Making*, redigert av C. Camic, N. Gross, og M. Lamont. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jasanoff, Sheila og Brian Wynne. 1998. "Science and Decisionmaking." Side 1–87 i *Human Choice and Climate Change: The societal framework*, vol. 1, redigert av S. Rayner og E. L. Malone. Ohio: Battelle Press.
- Jensen, Stein B., Bjørn Vedeler, og Egil Wulff. 1978. "Overall risk assessment of offshore petroleum activities: summary report." Rapport. The Royal Norwegian Council For Scientific and Industrial Research, Trondheim.
- Johansen, Vincent. 1974. "Hovedregister til instillinger og betenkninger 1935-1971 fra Kongelige og parlamentariske kommisjoner, departementale komitéer m.m." Statens Trykningskontor, Oslo.
- Johansen, Øistein. 1988. "Oljedriftberegninger i Barentshavet: drivbanestatistikk for konsekvensutredninger." OCEANOR, rapport nr.OCN 88006. (AKUP-prosjekt 08-03), Trondheim.
- Jordheim, Helge. 2012. "Against Periodization: Koselleck's Theory Of Multiple Temporalities." *History and Theory* 2:151-171. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2303.2012.00619.x>
- Jødestøl, K. A., Fredheim, B, E. Hoell, S. Wakili, J.E. Vinnem, Myhrvold A.U., J.R Hasle, og G Ytteborg. 2001. "Achieving an Industry Standard in the Assessment of Environmental Risk; Oil Spill Risk Management and the MIRA method." http://www.iosc.org/papers_posters/00016.pdf
- Kaiserfeld, Thomas. 2013. "Why New Hybrid Organizations are Formed: Historical Perspectives on Epistemic and Academic Drift." *Minerva* 2:171-194. <http://dx.doi.org/10.1007/s11024-013-9226-x>
- Kasa, Sjur. 2000. "Policy networks as barriers to green tax reform: The case of CO₂-taxes in Norway." *Environmental Politics* 4:104-122. <http://dx.doi.org/10.1080/09644010008414553>
- Kelle, Udo. 2004. "Computer-assisted qualitative data analysis." Side 473-489 i *Qualitative research practice*, redigert av C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium, og D. Silverman. London: Sage.
- Kitcher, Philip. 2011. *Science in a democratic society*. New York: Prometheus Books.
- KLIF. 2010. "Petroleumsvirksomhetens arbeid med nullutslipp. Klima- og forurensningsdirektoratets vurdering av måloppnåelse for nullutslippsarbeidet april 2010." Klima- og forurensningsdirektoratet, Oslo. <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2637/ta2637.pdf>
- . 2013. "Utslipp av klimagasser 1990-2010. Trender og drivkrefter." Klima- og forurensningsdirektoratet, Oslo. www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/3022/ta3022.pdf
- Knight, Frank H. 1921. *Risk, uncertainty and profit*. Boston: Hart, Schaffner & Marx.
- Knol, Maaïke. 2010. "Constructing knowledge gaps in Barents Sea management: How Uncertainties Become Objects of Risk " *Maritime Anthropological Studies* 1:61-79.
- . 2013. "Making ecosystem-based management operational: integrated monitoring in Norway." *Maritime Studies* 12:5. <http://dx.doi.org/10.1186/2212-9790-12-5>
- Knorr-Cetina, Karin. 1981. *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*. Oxford: Pergamon Press.
- Knudsen, Andreas Høy. 2013, "Krever like vilkår for instituttene" (avisartikkel). Oslo Forskerforum, 02.09.2013. <http://www.forskerforum.no/wip4/krever-like-vilkaar-for-instituttene/d.epl?id=2150220>
- Korsnes, Olav. 2003. "Arbeidslivsrelasjoner - et historisk-sosiologisk perspektiv." Side 17-43 i *Arbeidsliv, historie, samfunn: norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*, redigert av J. Heiret, O. Korsnes, K. Vennesslan, og Ø. Bjørnson. Bergen: Fagbokforlaget.
- Koselleck, Reinhart. 2004. *Futures Past: On the Semantics of Historical Time (Studies in Contemporary German Social Thought)*. Translated by K. Tribe. New York: Columbia University Press.
- . 2011. "Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe (Translated by Michaela Richter)." *Contributions to the History of Concepts* 1:1-37. <http://dx.doi.org/10.3167/choc.2011.060102>
- Kristjansson, Kristjan P. 1998. "Statlig program for forurensningsovervåking: publikasjonsliste 1998." Statens forurensningstilsyn, Oslo.
- Kristoffersen, Berit. 2014. "Drilling oil Drilling oil into Arctic minds? State security, industry consensus and local contestation." Avhandling for Ph.D.-graden, Department of Political Science, Norges arktiske universitet, Tromsø. <http://hdl.handle.net/10037/6968>
- Kristoffersen, Berit og Brigte Dale. 2015. "Post-Petroleum Security in Lofoten: Why identity matters." *Arctic review on law and politics* 2:201-226.
- Kutassy, Katalin og Randi Talseth. 1978. "Norsk oljepolitikk. Regjerings- og Stortingsdokumenter, offentlige utredninger. En bibliografi." Sentraladministrasjonens bibliotekjeneste, Oslo.
- Kvale, Steinar. 1997. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lafaye, Claudette og Laurent Thévenot. 1993. "Une justification écologique?: Conflits dans l'aménagement de la nature." *Revue Française de Sociologie* 4:495-524. <http://www.jstor.org/stable/3321928>
- Lafferty, William M, Jørgen Kjetil Knudsen, og Olav Mosvold Larsen. 2007. "Pursuing sustainable development in Norway: the challenge of living up to Brundtland at home." *European Environment* 3:177-188. <http://dx.doi.org/10.1002/eet.451>

- Lafferty, William M, M. Nordskog, og H.A. Aakre. 2002. "Realizing Rio in Norway." *Evaluative Studies of Sustainable Development*. Universitetet i Oslo, Senter for utvikling og miljø, Hippopotamus.
- Lamont, Michèle og Laurent Thévenot (red.). 2000. *Rethinking comparative cultural sociology : repertoires of evaluation in France and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lascombes, Pierre. 2004. "La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir." *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines* 13-14. <https://leportique.revues.org/625>
- Lascombes, Pierre og Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation." *Governance* 1:1-21. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lash, Scott, Brian Wynne, og Bronislaw Szerszynski (red.). 1996. *Risk, environment and modernity : towards a new ecology*. London: Sage.
- Latour, Bruno. 1987. *Science in action : how to follow scientists and engineers through society*. Milton Keynes: Open University Press.
- . 1995. "Moderniser ou écologiser? A la recherche de la 'septième' cité." *Ecologie politique*:5-27.
- . 1996. *Vi har aldri vært moderne. Essay i symmetrisk antropologi*. Oslo: Spartacus forlag.
- . 1998. "To modernize or to ecologize? That's the question." Side 221-242 i *Remaking Reality: Nature at the Millenium*, redigert av B. Braun og N. Castree. London: Routledge.
- . 2001. "Å modernisere eller økologisere -dét er spørsmålet." Side 339-361 i *Teknovitenskapelige kulturer*, redigert av K. Asdal, B. Brenna, og I. Moser. Oslo: Spartacus forlag.
- . 2004. *Politics of nature: How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, Bruno og Steve Woolgar. 1986. *Laboratory life: the construction of scientific facts*. Princeton: Princeton University Press.
- Le Bot, Jean-Michel og Françoise Philip. 2012. "Les trames vertes urbaines, un nouveau support pour une cité verte?" *Développement durable et territoires* 2. <http://developpementdurable.revues.org/9318>
- Lemieux, Cyril. 2014. "The Moral Idealism of Ordinary People as a Sociological Challenge: Reflections on the French Reception of Luc Boltanski and Laurent Thévenot's On Justification'." Side 153-170 i *The Spirit of Luc Boltanski. Essays on the 'Pragmatic Sociology of Critique', Key Issues in Modern Sociology*, redigert av S. Susen og B. S. Turner. London: Anthem Press.
- Lemke, Thomas. 2007. "An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory." *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 2:43-64. <http://dx.doi.org/10.1080/1600910X.2007.9672946>
- . 2015. "New Materialisms: Foucault and the 'Government of Things'." *Theory, Culture & Society* 4:3-25. <http://dx.doi.org/10.1177/0263276413519340>
- Lentsch, Justus og Peter Weingart. 2009. *Scientific Advice to Policy Making: International Comparison*. Opladen: Barbara Budrich Esser.
- . 2011. "Quality control in the advisory process: towards an institutional design for robust science advice." Side 353-372 i *The Politics of Scientific Advice. Institutional Design for Quality Assurance*, redigert av J. Lentsch og P. Weingart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Letell, Martin. 2006. "Governable Air. Studies on the Science and Politics of Air Pollution in Europe." Ph.D, Science and Technology Studies, Sociology department, Göteborg University, Göteborg.
- Lewis, Simon L. og Mark A. Maslin. 2015. "Defining the Anthropocene." *Nature* 7542:171-180. <http://dx.doi.org/10.1038/nature14258>
- Lie, Einar og Hege Roll-Hansen. 2001. *Faktisk talt: statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lind, Terje. 1983. "The environmental impact assessment process for offshore oil and gas exploration and development in Norway." *Environmental Impact Assessment Review* 3-4:457-472. [http://dx.doi.org/10.1016/s0195-9255\(83\)80047-x](http://dx.doi.org/10.1016/s0195-9255(83)80047-x)
- Lov om naturfredning. 1910. "Lov om naturfredning (opphevet)." *LOV-1910-07-25-3*.
- Lov om Statens petroleumfond. 1990. "Lov om Statens petroleumfond (opphevet)." *LOV-1990-06-22-36*, Finansdepartementet.
- Lov om undersjøiske naturforekomster. 1963. "Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster " *LOV-1963-06-21-12*, Nærings- og fiskeridepartementet.
- Lye, Christina Maria. 2000. "Impact of oestrogenic substances from oil production at sea." *Toxicology Letters* 0:265-272. [http://dx.doi.org/10.1016/S0378-4274\(99\)00233-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0378-4274(99)00233-7)
- Lysgaard, Sverre. 1976a. "Samlede perspektiver på Årdalsprosjektet." Side 1-27 i *Årdalsprosjektet: samlerapport, miljøundersøkelser i Årdal. Årdalsprosjektet (vol 8)*, vol. 8, redigert av S. Lysgaard. Oslo: Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- (red.). 1976b. *Årdalsprosjektet: samlerapport, miljøundersøkelser i Årdal*, vol. 8. Oslo: Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Lövbrand, Eva, Roger Pielke, og Silke Beck. 2010. "A democracy paradox in studies of science and technology." *Science, Technology & Human Values*. <http://dx.doi.org/10.1177/0162243910366154>
- Lövbrand, Eva og Johannes Stripple. 2011. "Making climate change governable: accounting for carbon as sinks, credits and personal budgets." *Critical Policy Studies* 2:187-200. <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2011.576531>

- Lövbrand, Eva, Johannes Stripple, og Bo Wiman. 2009. "Earth System governmentality: Reflections on science in the Anthropocene." *Global Environmental Change* 1:7-13.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.10.002>
- MacKenzie, Donald. 2009. "Making things the same: Gases, emission rights and the politics of carbon markets." *Accounting, Organizations and Society* 3-4:440-455. <http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.004>
- Macnaghten, Phil, Matthew B. Kearnes, og Brian Wynne. 2005. "Nanotechnology, Governance, and Public Deliberation: What Role for the Social Sciences?" *Science Communication* 2:268-291.
<http://dx.doi.org/10.1177/1075547005281531>
- Macnaghten, Phil og John Urry. 1998. *Contested natures*. London: Sage Publications.
- Mangset, Marte. 2004. "Likhet på fransk og norsk." *Nytt norsk tidsskrift* 2004:135-148.
- MAREANO. 2015, "Om MAREANO" (nettside), lest 15.10.2015, (http://www.mareano.no/om_mareano).
- Marres, Noortje. 2007. "The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy." *Social Studies of Science* 5:759-780.
<http://dx.doi.org/10.1177/0306312706077367>
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, og William W. Behrens III. 1972. *The Limits to growth. A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe books.
- Meier, Sonnich, T Andersen, L Hasselberg, S Kjesbu, J Klungsoyr, og A Svardal. 2002. "Hormonal effects of C4-C7 alkylphenols on cod (Gadus morhua). Institute of Marine Research, Bergen, Norway." Project Report 2002-05-08, tilgjengelig fra <http://www.imr.no/filarkiv/2003/12/SRJEPTLTFFSXXC.pdf/nb-no>.
<http://www.imr.no/filarkiv/2003/12/SRJEPTLTFFSXXC.pdf/nb-no>
- Merton, Robert K. 1968. "Science and Democratic Social Structure." Side 604-15 i *Social Theory and Social Structure, 3rd enlarged edition*, redigert av R. K. Merton. New York: Free Press.
- Miljødirektoratet. 2014, "Miljøstatus: Olje og gass" (nettside), lest 10.10.2015,
(<http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Olje-og-gass/>). Oslo: Miljødirektoratet.
- . 2015a, "Miljøovervåking " (nettside), lest 01.06, 2015
(<http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/>). Oslo: Miljødirektoratet.
- . 2015b, "Program for terrestrisk naturovervåking (TOV)" (nettside), lest 01.06, 2015
(<http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/Naturovervakning/Skoger/Program-for-terrestrisk-naturovervakning-TOV/>). Oslo: Miljødirektoratet.
- Miljøinformasjonsloven. 2003. "Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet." *LOV-2003-05-09-31*, Miljøverndepartementet.
- Miljøstatus. 2015, "Bestandsutvikling hos krykkje" (nettside), lest 02.06., 2015
(<http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Barentshavet/havindikatorer-barentshavet/Sjofugl-og-sjopattedyr/Bestandsutvikling-hos-krykkje/>). Miljøstatus i Norge.
- Miljøverndepartementet. 1977. *Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver: en utredning fra Miljøverndepartementet*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- . 2001. "Om klager fra Norges Miljøvernforbund, Bellona og Natur og Ungdom på SFTs vedtak om utslippstillatelse og krav til beredskap mot akutt forurensning ved Norsk Agips boring av brønn 7122/7-2 i Barentshavet. SFTs behandling av klagen og anbefaling til Miljøverndepartementet " Miljøverndepartementet, Brev fra Miljøverndepartementet til Oljedirektoratet datert 11.09.2001,
<http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/nyheter/brev/barentshavboring-klager-agip110901.htm>.
- . 2008. "Sluttrapport fra høringskonferansen i Ålesund. Åpent møte om forvaltningsplanen for Norskehavet, 10.-11.november 2008." Miljøverndepartementet, Oslo.
http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Forurensning/Forvaltningsplan%20Norskehavet/referat_aa_lesund111108.pdf
- . 2013. "Tildelingsbrev 2013 for Norsk polarinstitutt, Brev fra Miljøverndepartementet datert 11.02.2013." Miljøverndepartementet. http://www.regjeringen.no/pages/38227182/NP_Tildelingsbrev_2013.pdf
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005. "Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis." Island Press, Washington, DC.
www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf
- Miller, Clark A. 2004. "Climate science and the making of a global political order." Side 46-66 i *States of Knowledge. The Co-Production of Science and Social Order*, redigert av S. Jasanoff. London: Routledge.
- . 2005. "New Civic Epistemologies of Quantification: Making Sense of Indicators of Local and Global Sustainability." *Science, Technology & Human Values* 3:403-432.
<http://dx.doi.org/10.1177/0162243904273448>
- . 2008. "Civic Epistemologies: Constituting Knowledge and Order in Political Communities." *Sociology Compass* 6:1896-1919. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1751-9020.2008.00175.x>
- Miller, Peter. 1992. "Accounting and objectivity: the invention of calculating selves and calculable spaces." Først publisert i *Annals of Scholarship*, Vol. 9, 1/2, side 61-85. Republisert som side 239-264 i A. Megill (red.), *Rethinking Objectivity*. (1994). Durham: Duke University Press.
- . 2001. "Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter." *Social Research* 2:379-396.
<http://dx.doi.org/10.2307/40971463>

- Mills, C. Wright. 1959. *The Sociological Imagination*. London, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Ministermøtet om integrering av fiskeri- og miljøspørsmål. 1997. "Sluttermøtet om integrering av fiskeri- og miljøspørsmål 13.-14. mars 1997 i Bergen." OSPAR, tilgjengelig fra http://ospar.org/html_documents/ospar/html/imm97_soc_n.pdf.
- Misund, Ole Arve. 2005. "Lofoten er sårbar for olje" (avisartikkel). Oslo Aftenposten, 26.10.2005.
- Mitchell, Timothy. 2009. "Carbon democracy." *Economy and Society* 3:399-432. <http://dx.doi.org/10.1080/03085140903020598>
- Moe, Kjell A., Tycho Anker-Nilssen, Svein-Håkon Lorentsen, Vidar Bakken, Odd Willy Brude, Petter Fossum, og Geir Morten Skeie. 1999. "Spesielt miljøfølsomme områder (SMO) og petroleumsvirksomhet: implementering av kriterier for identifikasjon av SMO i norske farvann med fokus på akutt oljeforurensning." Statens forurensningstilsyn, Oslo.
- Moe, Sverre. 2012. "Modernitet, sannhet og sannsynlighet. Samfunnets temporalisering av kunnskap." *Dansk Sociologi* 3:31-47.
- Mol, Annemarie. 2002. *The body multiple: Ontology in medical practice*. Durham: Duke University Press.
- Moody, Michael og Laurent Thévenot. 2000. "Comparing models of strategy, interests, and the public good in French and American environmental disputes." Side 273-306 i *Rethinking comparative cultural sociology: repertoires of evaluation in France and the United States*, redigert av M. Lamont og L. Thévenot. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moum, Knut (red.). 1992. *Klima, Økonomi og tiltak (KLØKT)*, vol. 92/3. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Murdoch, Jonathan. 2001. "Ecologising Sociology: Actor-Network Theory, Co-construction and the Problem of Human Exemptionalism." *Sociology* 1:111-133. <http://dx.doi.org/10.1177/0038038501035001008>
- Nachi, Mohamed. 2014. "Beyond Pragmatic Sociology: A Theoretical Compromise between 'Critical Sociology' and the 'Pragmatic Sociology of Critique'." Side 293-312 i *The Spirit of Luc Boltanski. Essays on the 'Sociology of Critique', Key Issues in Modern Sociology*, redigert av S. Susen og B. S. Turner. London: Anthem Press.
- Naturmangfoldloven. 2009. "Lov om forvaltning av naturens mangfold." *LOV-2009-06-19-100*, Miljøverndepartementet.
- Naturskadeloven. 1994. "Lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)." *LOV-1994-03-25-7*, Landbruks- og matdepartementet.
- Naturskadeutvalget. 1959. "Innstilling om sikring mot erstatning for naturskader. NUT 1959:2." Landbruksdepartementet., Oslo.
- NBIM. 2015. "Statens pensjonsfond utland. Kvartalsrapport 2.Kvartal 2015." Norges Bank Investment Management (NBIM), Oslo. <http://www.nbim.no/apenhet/rapporter/2015/kvartalsrapport-2.-kv.-2015/>
- Nelkin, Dorothy. 1975. "The Political Impact of Technical Expertise." *Social Studies of Science* 1:35-54.
- Nepstad, Tore og Ole Arve Misund. 2011, "Vitenskapelig publisering tar tid" (avisartikkel). Teknisk ukeblad, 11.juni 2011.
- Nerheim, Gunnar. 1994. "Framveksten av det oljeindustrielle kompleks i Norge." Arbeidsnotat.Senter for teknologi og menneskelige verdier (TMV), Oslo.
- Nerheim, Gunnar og Frida Dahlberg. 1996. *Norsk Oljehistorie: En gassnasjon blir til*, vol. 2. Oslo: Norsk Petroleumforening, Leseselskapet.
- NFR. 2001. "Langtidsvirkninger fra utslipp til sjø fra offshoresektoren. Rammenotat, juni 2001." Norges Forskningsråd, Oslo.
- . 2005, "Havet og kysten (HAVKYST). Om Programmet" (nettside), lest 15.07, 2015 (http://www.forskningsradet.no/prognett-havkyst/Om_programmet/1226994156395). Oslo: Norges Forskningsråd.
- . 2006, "Forurensninger: kilder, spredning, effekter og tiltak (PROFO) - Avsluttet " (nettside), lest 15.07, 2015 (http://www.forskningsradet.no/prognett-profo/Om_programmet/1231248921579). Norges Forskningsråd.
- . 2008. "Programplan for Miljø 2015 - Norsk miljøforskning fram mot 2015 (2006-2016)." Vedtatt av programstyret i Miljø 2015, februar 2007. Revidert versjon, godkjent av Divisjonsstyreleder, mars 2008.Norges Forskningsråd, Oslo.
- . 2012a. "Langtidsvirkninger av utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten. Resultater fra ti års forskning. Delprogram i Havet og kysten, PROOFNY og avsluttet forskningsprogram PROOF." Norges Forskningsråd, Oslo.
- . 2012b. "Årsrapport 2012. Primærnæringsinstituttene. Nøkkeltall, instituttpresentasjon og bruk av basisbevilgningen." Norges Forskningsråd, Oslo.
- NIFU. 2013, "Instituttkatalogen. NIFUs institutt katalog gir opplysninger av praktisk og institusjonell art om forskningsinstitutter og andre institusjoner med FoU-aktivitet som inngår i denne delen av det norske forskningssystemet." (nettside), lest 10.06, 2015 (<http://www.nifu.no/publikasjoner/instituttkatalogen/>). Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Nilsen, Yngve. 2001. "En felles plattform?: norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998." Avhandling for dr.polit.-graden, Det humanistiske fakultet Universitetet i Oslo, Oslo.

- . 2002. "Kunnskapsmakt uten faglige ambisjoner: econ og norsk klimapolitikk i 1990-årene." Side 192-214 i *Kunnskapsmakt*, redigert av S. Meyer og S. Myklebust. Oslo: Gyldendal akademisk.
- . 2008. "Ideologi eller kompleksitet?: Motstand mot vannkraftutbygging i Norge i 1970-årene." *Historisk tidsskrift* 1:61-84.
- NINA. 1991. "Forskningsprogram om biologiske effekter av oljeforurensning (FOBO). Sluttrapport." Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- . 1994. "Overvåking av langtransportert forurenset luft og nedbør : sammendrag av årsrapport 1993." Norsk institutt for vannforskning, Oslo.
- NIVA. 2009. "Sårbarhetskriterier for marine arter og leveområder - Barentshavet og Lofoten." Norsk Institutt for vannforskning, Oslo.
- Nordby, Trond. 2000. *I politikkenes sentrum: variasjoner i Stortingets makt 1814 til 2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norsk Hydro. 1995. "Regional konsekvensutredning for Tampenområdet. Blokk 33/6,34/4,34/5, 33/9,3417,34/8,33/12,34/10 og 34/11." Utført av Norsk Hydro, Teknologi- og utbyggingsdivisjonen i samarbeid med Statoil og Saga Petroleum, Oslo.
<http://www.statoil.com/no/EnvironmentSociety/Environment/impactassessments/RegionalEIA/Download/s/RKU%20Tampenomr%C3%A5det%201995.pdf>
- Norsk Olje og Gass. 2003. "EIF Computational Guidelines. A Manual for Standardised Modelling and Determination of the Environmental Impact Factor (EIF)." Norwegian Oil and Gas Recommended Guidelines. <https://www.norskoljeoggass.no/Global/Retningslinjer/Milj%C3%B8/084%20-%20EIF%20computational%20guidelines.pdf> (10.03.2003).
- . 2011. "Unyansert om olje og fiskebestander (pressemelding, 27.05.2011)." Norsk Olje og Gass.
<http://www.norskoljeoggass.no/no/Nyhetsarkiv/Miljo/Unyansert-om-olje-og-fiskebestander/>
- . 2012. "Ny rapport: Utslipp til sjø. Etter ti års forskning på langtidseffekter av utslipp til sjø fra olje- og gassvirksomheten, foreligger nå en rapport fra Norges Forskningsråd (pressemelding, 23.04.2012)." Oslo: Norsk Olje og Gass. <http://www.norskoljeoggass.no/no/Nyheter/2012/04/Utslipp-til-sjo/>
- Norsk Polarinstitut. 2007. "Norsk Polarinstitut: Rapport fra 1. møte i Referansegruppen. Tromsø 11. juni 2007." Norsk Polarinstitut, Tromsø.
<http://www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/filer/Rapp-RefGr-01.pdf>
- . 2010. "Utlysning av blokker — 21. Konesjonsrunde — høringsuttalelse fra norsk polarinstitut." Brev fra Havforskningsinstituttet til Olje- og energidepartementet datert 04.05.2010. Norsk Polarinstitut, Tromsø.
https://www.regjeringen.no/contentassets/8ce8ec8283b749dab335baf954c9809b/norsk_polarinstitut.pdf
- . 2013. "Høringsuttalelse: Konsekvensutredning i åpningsprosessen for petroleumsvirksomhet i Barentshavet Øst og i havområdene ved Jan Mayen. Brev fra Norsk Polarinstitut til Olje og Energidepartementet, datert 15.01.2013. ." http://www.regjeringen.no/pages/38193237/Norsk_Polarinstitut.pdf
- . 2014. "Høringsuttalelse - forslag til utlysning av blokker til 23. konesjonsrunde. Brev fra Norsk Polarinstitut til Olje og Energidepartementet, datert 4.april 2014. ." Norsk Polarinstitut, Tromsø.
https://www.regjeringen.no/contentassets/750c64030ec043aca4ac447b6f661134/norsk_polarinstitut.pdf
- . 2015, "Bakgrunn og dokumentasjon for forvaltningsplan for Barentshavet" (nettside), lest 15.oktober 2015, (<http://www.npolar.no/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/forvaltningsplan-barentshavet.html>). Tromsø: Norsk Polarinstitut.
- Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet. 2002. "Miljø- og ressursbeskrivelse av området Lofoten – Barentshavet." Fisken, nummer 6 - 2002. Havforskningsinstituttet, Bergen.
<http://www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/filer/Miljobeskrivelse.pdf>
- . 2003a. "Identifisering av særlig verdifulle områder i Lofoten – Barentshavet." Norsk Polarinstitut og Havforskningsinstituttet, Tromsø og Bergen.
<https://www.imr.no/filarkiv/2003/12/FWZSSIAPLHSHEF.pdf/nb-no>. (Mai 2003).
- . 2003b. "Kunnskapsbehov for området Lofoten - Barentshavet: Supplement til miljø- og ressursbeskrivelsen for Lofoten – Barentshavet."
http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Svalbard%20og%20polaromraadene/Forvaltningsplan%20Barentshavet/Kunnskapsbehov_19mars.pdf
- . 2005. "Kunnskapsbehov i Barentshavet. En sammenstilling og prioritering av identifiserte overvåkings-, forsknings og kartleggingsbehov i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen for Barentshavet." www.npolar.no/npcms/export/sites/np/no/arktis/barentshavet/forvaltningsplan/filer/KunnskapBar.pdf
- Nowotny, Helga, Peter Scott, og Michael Gibbons. 2001. *Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- NTB. 2002. "Uavhengig utredning om Barentshavet (pressemelding)." Norsk Telegrambyrå, 14.03.2002.
- NVE. 2010. "Energi i Norge 2009."
<http://www.nve.no/Global/Energi/Analyser/Energi%20i%20Norge%20folder/Energi%20i%20Norge%202010%20utgave.pdf>

- Nyberg, Daniel og Christopher Wright. 2012. "Justifying business responses to climate change: discursive strategies of similarity and difference." *Environment and Planning A* 8:1819-1835.
<http://dx.doi.org/10.1068/a44565>
- Nybø, Signe (red.). 2010. *Naturindeks for Norge 2010*. Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning.
- Næss, Arne. 1973. "The shallow and the deep, long-range ecology movement. A summary." *Inquiry* 1-4:95-100.
<http://dx.doi.org/10.1080/00201747308601682>
- Nøttestad, Øyvind. 2002. *SFT: fra forkynner til forvalter: SFTs historie fram til 1994*. Oslo: Statens forurensningstilsyn.
- OED. 1987. "Konsekvensutredning ved utbygging og drift av petroleumsforekomster, Veiledende retningslinjer." Side 20, O.-o. energidepartementet.
- . 1988. "Åpning av Barentshavet Syd, Troms II, Troms III og sydlig del av Finnmark Vest for petroleumsvirksomhet. Konsekvensutredning." Olje- og Energidepartementet, Oslo.
- . 1997. "Oljeleting i det nordlige Barentshavet : sammenfatning av mulige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn." Olje- og energidepartementet, Oslo.
- . 2002a. "OED overtar koordineringen av konsekvensutredning for Barentshavet, pressemelding 14.03.2002." Olje- og Energidepartementet. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2002/oed_overtar_koordineringen_av_konsekvens.html?id=248093
- . 2002b. "Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten - Barentshavet. Forslag til utredningsprogram Juni 2002."
- . 2003. "Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten - Barentshavet. Sammendragsrapport, juli 2003." Olje- og Energidepartementet, Oslo.
- . 2012a. "Forslag til program for konsekvensutredning etter petroleumsløven for det tidligere omstridte området vest for avgrensningsslinjen i Barentshavet sør. Behandling av mottatte høringskommentarer til forslaget." Olje- og energidepartementet, Oslo.
- . 2012b. "Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet, 23. november 2012."
http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Barentshavet_S/KI/KI_endelig_Nordostlige_Norske_havet_23112012_weblink.pdf
- . 2012c. "Åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst. Konsekvensutredning etter petroleumsløven vedlagt innkomne høringsuttalelser." Olje- og energidepartementet, Oslo.
http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Brosjyrer/Y-0121BHele_links.pdf
- . 2012d. "Åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i havområdene ved Jan Mayen. Konsekvensutredning etter petroleumsløven. 16. oktober 2012." Olje- og energidepartementet, Oslo.
http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Barentshavet_S/jan_mayen/jan_mayen_underlagsrapporter/Jan_Mayen_rapport_v8.pdf
- . 2013. "Oppdatert vurdering av potensialet for olje- og gass i norske havområder ved Jan Mayen. Brev fra Olje- og energidepartementet til Oljedirektoratet datert 20.02.2013. ." http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/jan_mayen/Oppdatert_vurdering_Jan_Mayen.pdf
- OLF. 2003. "RKU-Norskehavet. Regional konsekvensutredning for petroleumsvirksomheten i Norskehavet." Utarbeidet av Statoil på vegne av Oljeindustriens Landsforening.
- . 2007. "Metode for miljørettet risikoanalyse (MIRA) revisjon 2007." Oppdragsrapport fra DNV Energi. DNV Rapport nr. 2007-0063. Publisert av Oljeindustriens Landsforening, Oslo.
<http://www.olf.no/PageFiles/6588/OLF%20veiledning%20MIRA%20revisjon%202007.pdf>
- Oljedirektoratet. 1981. "Retningslinjer for sikkerhetsmessig vurdering av plattformkonseptet." Oljedirektoratet, Stavanger.
- . 1990. "Forskrift om gjennomføring og bruk av risikoanalyser i petroleumsvirksomheten med veiledning." Oljedirektoratet, Fastsatt av Oljedirektoratet 12. juli 1990 i medhold av Forskrift om sikkerhet m.v. Stavanger. http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2009071001095
- . 2012. "Oversikt over prosjekter under PROOF og PROOFNY " (nettside), lest 10.07, 2015 (<http://www.npd.no/Publikasjoner/Rapporter/Havet-og-kysten/Havet-og-kysten/9-Oversikt-over-prosjekter-under-PROOF-og-PROOFNY/>). Oljedirektoratet.
- . 2015a. " 23. konsesjonsrunde - utlysning [Pressemelding, 20.januar 2015]." Oslo: Oljedirektoratet.
<http://www.npd.no/Tema/Utvinningstillatelser/Temaartikler/Konsesjonstildelinger/23-konsesjonsrunde/Utlysning/>
- . 2015b, "Faktasider" (nettside), lest 2015 (<http://factpages.npd.no/factpages/>). Oslo: Oljedirektoratet.
- Olsen, Erik. 2009, "Oljens marine miljøeffekter" (avisartikkel). Oslo Klassekampen, 12.11.2009.
- . 2013, "Lofoten–Vesterålen – noe helt for seg selv" (avisartikkel). Oslo Aftenposten, 12.02.2013.
- Olsen, Erik, Frode Vikebø, Morten Skogen, og Ole Arve Misund. 2008, "Fiskebestander og uhellsutslipp av olje" (avisartikkel). Sunnmørsposten, 9.12.2008.
- Olsen, Johan.P. 1989. *Petroleum og politikk: det representative demokratiets møte med oljealderen*. Bergen: Tano.

- Olsson, Johanna Alkan. 2003. "Setting Limits in Nature and the Metabolism of Knowledge—the Case of the Critical Load Concept." Ph.D., Department of Water and Environmental Studies, Linköping University, Linköping.
- OSPAR. 2001. "OSPAR Recommendation 2001/1 for the Management of Produced Water from Offshore Installations." OSPAR Commission.
- Owe, Sebastian. 2011. "Høyre og klimapolitikken 1985-1992. Mål og virkemidler." Masteroppgave, Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo, Oslo.
<https://www.duo.uio.no/handle/123456789/23367>
- Oxford Research. 2012. "Stø på havet. Evaluering av Havforskningsinstituttet." Evaluering på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet.
- Palonen, Kari. 2003. "Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization." *Alternatives: Global, Local, Political* 2:171-186. <http://dx.doi.org/10.2307/40645073>
- . 2006. "Two concepts of politics: conceptual history and present controversies." *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 1:11-25. <http://dx.doi.org/10.1080/1600910X.2006.9672919>
- Patriotta, Gerardo, Jean-Pascal Gond, og Friederike Schultz. 2011. "Maintaining Legitimacy: Controversies, Orders of Worth, and Public Justifications." *Journal of Management Studies* 8:1804-1836.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00990.x>
- Pedersen, Bård og Signe Nybø (red.). 2015. *Naturindeks for Norge 2015. Økologisk rammeverk, beregningsmetoder, datalagring og nettbasert formidling*. Trondheim: NINA.
- Pedersen, Willy. 2010. "Krigen mot narkotika går mot slutten." *Nytt Norsk Tidsskrift* 01-02.
- Pellizzoni, Luigi. 1999. "Reflexive Modernization and Beyond: Knowledge and Value in the Politics of Environment and Technology." *Theory, Culture & Society* 4:99.
<http://dx.doi.org/10.1177/02632769922050737>
- . 2003. "Knowledge, Uncertainty and the Transformation of the Public Sphere." *European Journal of Social Theory* 3:327-355. <http://dx.doi.org/10.1177/13684310030063004>
- Petersen, Arthur C. 2006. "Simulation Uncertainty and the Challenge of Postnormal Science." Side 173-186 i *Simulation: Pragmatic Construction of Reality, Sociology of the Sciences Yearbook*, redigert av J. Lenhard, G. Küppers, og T. Shinn. Dordrecht: Springer.
- Peterson, Charles H., Stanley D. Rice, Jeffrey W. Short, Daniel Esler, James L. Bodkin, Brenda E. Ballachey, og David B. Irons. 2003. "Long-Term Ecosystem Response to the Exxon Valdez Oil Spill." *Science* 5653:2082-2086. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1084282>
- Petroleumsløven. 1985. "Lov om petroleumsvirksomhet." *LOV-1985-03-22-11*, Olje- og energidepartementet.
- Petroleumstilsynet. 2011. "Deepwater Horizon-ulykken. Vurderinger og anbefalinger for norsk petroleumsvirksomhet." Petroleumstilsynet, Stavanger.
- . 2014. "Veiledning til styringsforskriften" (nettside), lest 12.09, 2014
(<http://www.ptil.no/styringsforskriften/category387.html>).
- Pielke, Roger A. 2007. *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pielke, Roger A., Daniel Sarewitz, og Radford Byerly. 2000. "Decision making and the future of nature: understanding and using predictions." Side 361-387 i *Prediction: science, decision making, and the future of nature.*, redigert av D. Sarewitz, R. A. Pielke, og R. Byerly. Washington D.C: Island Press.
- Porter, Theodore M. 1993. "Statistics and the politics of objectivity." *Revue de synthèse* 1:87-101.
<http://dx.doi.org/10.1007/BF03181156>
- . 1995. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public life*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2006. "Speaking Precision to Power: The Modern Political Role of Social Science." *Social Research* 4:1273-1294. <http://dx.doi.org/10.2307/40971883>
- Prestrud, Pål. 1986. "Åpning av Barentshavet Syd for petroleumsvirksomhet: forslag til konsekvensanalyser i de arktiske områder." Rapportserie.Norsk Polarinstitutt (AKUP-prosjekt Nr. 27), Tromsø.
- Qvale, Peder og Ina Andersen. 2014. "25 prosent av all uoppdaget olje i verden kan ligge bak iskanten" (avisartikkel). *Teknisk Ukeblad*, 27. august 2014. <http://www.tu.no/petroleum/2014/08/27/25-prosent-av-all-uoppdaget-olje-i-verden-kan-ligge-bak-iskanten>
- R., Catton William og Riley.E. Dunlap. 1978a. "Environmental sociology: a new paradigm." *The American Sociologist*:41-49. <http://www.jstor.org/stable/27702311>
- . 1978b. "Paradigms, theories, and the primacy of the HEP-NEP distinction." *The American Sociologist* 4:256-259. <http://www.jstor.org/stable/27702343>
- Ragin, Charles C og Howard Saul Becker (red.). 1992. *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rametsteiner, Ewald, Helga Pülzl, Johanna Alkan-Olsson, og Pia Frederiksen. 2011. "Sustainability indicator development—Science or political negotiation?" *Ecological indicators* 1:61-70.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolind.2009.06.009>
- Randall, Scott. 2007. "Towards a Synthesis of Norwegian Ecophilosophy." Masteroppgave, Centre for Development and the Environment (SUM), Universitetet i Oslo, Oslo.

- Rapp, Ole Magnus. 2001. "Fiskere forlanger stopp " (avisartikkel). Oslo Aftenposten, 31.08.2001 (side 26).
- Rasmussen, Birger. 1964. "Virkningen av undervannsekspløsjoner på dyrelivet i havet." Notat. Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt, Arkivert hos digitalarkivet: http://arkivverket.no/URN:db_read/db/49594/20/.
- Rausand, Marvin og Knut Øien. 2004. "Risikoen analyse. Tilbakeblikk og utfordringer." Side 85-110 i *Fra flis i fingeren til ragnarok: tjue historier om sikkerhet*, redigert av S. Lydersen, E. Albrechtsen, J. Hovden, og S. Sklet. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Ravetz, Jerome R. 1999. "What is post-normal science." *Futures* 7:647-653. [http://dx.doi.org/10.1016/S0016-3287\(99\)00024-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0016-3287(99)00024-5)
- Refsgaard, Jens Christian, Jeroen P van der Sluijs, Anker Lajer Højberg, og Peter A Vanrolleghem. 2007. "Uncertainty in the environmental modelling process—a framework and guidance." *Environmental modelling & software* 11:1543-1556. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsoft.2007.02.004>
- Regjeringen Bondevik II. 2001. "Sem-erklæringen (regjeringsplattform)." http://web.archive.org/web/20011107130138/http://www.krf.no/krfweb/politikk/fellesregjering_2001/regjeringplattform.asp#_Toc527171522
- . 2003. "Helårig petroleumsaktivitet i nordområdene (pressemelding 15.12.2003)." http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/helartig_petroleumsaktivitet_i_nordomrade.html?regj_oss=9&id=251156
- Direktelenke til vist kart: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/prm/2003/0168/ddd/pdfv/195112-kart_sensitive_omrader.pdf
- Regjeringen Brundtland III. 1995. "Nye konsesjonstildelinger i Barentshavet Sør "Barentshavprosjektet" (pressemelding 06.09.1995)." Oslo: Nærings- og energidepartementet. . http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/noe/Nyheter-og-pressemeldinger/1995/nye_konsesjonstildelinger_i_barentshavet.html?id=235115
- . 1996. "Barentshavprosjektet - innbydelse til å søke om utvinningstillatelser." Nærings- og energidepartementet, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Jagland/noe/Nyheter-og-pressemeldinger/1996/barentshavprosjektet_innbydelse.html?id=236299.
- Regjeringen Solberg I. 2013. "Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre (Samarbeidsavtale)." https://www.venstre.no/files/sentralt/politikk/2013_avtale_v_h_frp_krf.pdf.
- Regjeringen Stoltenberg I. 2001. "Miljøvernministeren stanser prøveboring utenfor Røst (pressemelding, 29.08.2001)." Oslo: Miljøverndepartementet. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/md/nyheter-og-pressemeldinger/2001/miljovernministeren_stanser_proveboring.html?id=246016
- . 2005. "Soria-Moria I (Regjeringsplattform)." www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringplattform_SoriaMoria.pdf
- Regjeringen Stoltenberg II. 2008. "Enighet om nasjonal klimadugnad (pressemelding, 17.01.2008)." <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2008/enighet-om-nasjonal-klimadugnad.html?id=496878>: Miljøverndepartementet.
- . 2009. "Soria-Moria II (Regjeringsplattform)." http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf
- Reitan, Marit. 1998. "Interesser og institusjoner i miljøpolitikken." Dr. polit. avhandling, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Ressursutvalget. 1971. "Innstilling nr. 2 fra Ressursutvalget : utvalget oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 26. april 1968 : innstillingen avgitt 10. mars 1971." Ressutvalget, Oslo.
- Ricœur, Paul. 1994. "The Plurality of Sources of Law." *Ratio Juris* 3:272-286. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9337.1994.tb00181.x>
- Robin, Libby. 2011. "The rise of the idea of biodiversity: Crises, responses and expertise,." *Quaderni [Journal of the French Academy of Science]: Special Issue: Le promesses de la biodiversite'* 3:25-38. <http://quaderni.revues.org/92?lang=en>
- . 2014. "Resilience in the Anthropocene: A Biography." Side 45-63 i *Rethinking Invasion Ecologies from the Environmental Humanities, Environmental Humanities*, redigert av J. Frawley og I. McCalman. London: Routledge.
- Robin, Libby, Sverker Sörlin, og Paul Warde (red.). 2013. *The Future of Nature: Documents of Global Change*. New Haven: Yale University Press.
- Rose, Nicolas. 1999. *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nicolas og Peter Miller. 1992. "Political power beyond the state: problematics of government." *The British Journal of Sociology* 2:173-205. <http://www.jstor.org/stable/591464>
- . 2010. "Political power beyond the state: problematics of government." *The British Journal of Sociology*:271-303.
- Rudner, Richard. 1953. "The Scientist Qua Scientist Makes Value Judgments." *Philosophy of Science* 1:1-6.

- Rygg, Brage. 1990. "Langtidsovervåking av trofuttviklingen i kystvannet langs Sør-Norge : bløtbunnfaunaundersøkelser 1988-1989." Norsk institutt for vannforskning, Oslo.
- Ryggvik, Helge. 2009. *Til siste dråpe: om oljens politiske økonomi*. Oslo: Aschehoug.
- Ryggvik, Helge og Marie Smith-Solbakken. 1997. *Norsk oljehistorie. Blod, svette og olje*, vol. 3. Oslo: Norsk Petroleumsforening, Leseselskapet.
- Røyskadekomiteén 1958. "NUT 1958:6. Innstilling fra røykskadekomiteen om tiltak mot luftforurensning fra industrianlegg m.v." Departementet for industri og håndverk. Oslo.
- Sakshaug, Egil (red.). 1992. *Økosystem Barentshavet*. Oslo: Pro Mare (Rapport skrevet på grunnlag av resultatene fra Marinøkologisk forskningsprogram i Arktis (Pro Mare), 1984-89.
- Sakslind, Rune og Ove Skarpenes. 2014. "Morality and the Middle Class: The European Pattern and the Norwegian Singularity." *Journal of Social History* 2:313-340. <http://dx.doi.org/10.1093/jsh/shu074>
- Salter, Liora. 1988. *Mandated science: science and scientists in the making of standards*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Sande, Allan. 2013. *Slaget om Lofoten: olje eller verdensarv?* Oslo: Akademika forlag.
- Sandmo, Trond. 2012. "The Norwegian Emission Inventory 2012. Documentation of methodologies for estimating emissions of greenhouse gases and long-range transboundary air pollutants." *Statistics Norway, Documents* 43:2012, Oslo.
- Sarewitz, Daniel. 2004. "How science makes environmental controversies worse." *Environmental Science & Policy* 5:385-403. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2004.06.001>
- Sarewitz, Daniel og Roger A. Pielke. 2000. "Prediction in Science and Policy." i *Prediction: science, decision making, and the future of nature.*, redigert av D. Sarewitz, R. A. Pielke, og R. Byerly. Washington D.C.: Island Press.
- Scandpower. 2010. "Blowout and well release frequencies based on SINTEF offshore blowout database 2009." Sandpower, Rapportnummer 80.005.003/2010/R2. Rev.nr. final. 08.10.2010.
- Schippers, Heinrich. 1978. "Natur." Side 215-244 i *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 4. Mi - Pre*, redigert av O. Brunner, W. Conze, og R. Koselleck. Stuttgart: Klett Verlag.
- Schwach, Vera. 2000. *Havet, fisken og vitenskapen : fra fiskeriundersøkelser til havforskningsinstitutt 1860-2000*. Bergen: Havforskningsinstituttet.
- . 2012. "Til havs med vitenskapen: fiskerirettet havforskning 1860-1970." Dr.philos avhandling, Humanistisk Fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo. <http://www.nifu.no/files/2014/02/Til-havs-med-vitenskapen.pdf>
- . 2013. "The Sea Around Norway: Science, Resource Management, and Environmental Concerns, 1860-1970." *Environmental History* 1:101-110. <http://dx.doi.org/10.1093/envhis/ems107>
- Schönfelder, Walter. 2011. "CAQDAS and qualitative syllogism logic—NVivo 8 and MAXQDA 10 compared." i *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, vol. 12.
- Scott, John. 1990. *A matter of record: Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- SEAPOP. 2015, "SEAPOP – en milepæl for kartlegging og overvåking av sjøfugl i Norge" (nettside), lest 15.10.2015, (<http://www.seapop.no/no/om-oss/>).
- Sejersted, Francis. 1999. *Systemtvang eller politikk: om utviklingen av det oljeindustrielle kompleks i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2003. *Opposisjon og posisjon: Høyres historie 1945-1981*. Oslo: Pax.
- Selbyg, Arne. 1973. "Bolig- og arbeidsforhold i Årdal." Årdalsprosjektet (vol 3). Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Selle, Per og Kristin Strømsnes. 1996. *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000*. Oslo: Tano Aschehoug.
- SFT. 1982. "Statlig program for forurensningsovervåking: årsrapport 1980." Statens forurensningstilsyn, Oslo.
- . 1990. "Manual for overvåkingsundersøkelser rundt petroleumsinstallasjoner i norske havområder." Statens forurensningstilsyn, Oslo.
- . 1998. "Statlig program for forurensningsovervåking: prosjektkatalog 1998." Statens forurensningstilsyn, Oslo.
- . 1999a. "Direktoratenes miljøovervåkingsprogrammer 1999." TA1717. Statens Forurensningstilsyn, Oslo. <http://web.archive.org/web/20010617011218/http://www.sft.no/arbeidsomr/overvaking/direktorater/TA1717.htm>
- . 1999b. "Miljøovervåking av petroleumsvirksomheten på norsk sektor: Prosedyrer." TA-1641 / Retningslinjer 99:01. Statens Forurensningstilsyn, Oslo.
- . 2001a. "Boring av brønn 6710/6-1 (Castor) i PL 219 med boreriggen Transocean Arctic." Brev fra Statens Forurensningstilsyn til Norsk Hydro, datert 13.07.2001 med referanse 2001/908-441, http://www.klif.no/nyheter/brev/castor_hydro_kvav130701.htm, http://www.klif.no/nyheter/brev/castor_hydro_kvav130701.htm
- . 2001b. "Boring av brønn 7122/7-2 i PL 229 i Barentshavet med boreriggen West Alpha. Krav til beredskap mot akutt forurensning. ." Statens Forurensningstilsyn, Brev fra SFT til Norsk Agip A/S, datert 10.08.2001, <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/nyheter/brev/barentshavboring-beredskapskrav-agip100801.htm>.

- . 2001c. "Leteboring i Barentshavet. Tillatelse til utslipp." Statens Forurensingstilsyn, Brev fra SFT til Norsk Agip A/S, datert 10.08.2001, <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/nyheter/brev/barentshavboring-tillatelse-agip100801.htm>.
- . 2001d. "Petroleumsvirksomhet i Barentshavet. Brev fra Statens forurensingstilsyn til Miljøverndepartementet, datert 08-08-01, ref.:2001/1223-1 " Statens Forurensingstilsyn, Oslo. <http://www.klif.no/nyheter/brev/barentshavet-bekymringsbrev080801.htm>
- . 2005. "Petroleumsvirksomhetens arbeid med å møte nullutslippsmålene - vurdering av status og fremdrift." Rapport til Miljøverndepartementet dater 30.11.2005.Statens forurensingstilsyn, Oslo. www.miljodirektoratet.no/old/klif/nyheter/brev/nullutslippsmal_md301105.pdf
- . 2008a, "Fraråder utvidelse av forhåndsdefinerte boreområder" (nettside), lest 25.juni, 2015 (http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Old-klif/2008/Januar_2008/Frarader_utvidelse_av_forhandsdefinerte_boreomrader/).
- . 2008b. "Kostnader og nytte for miljø og samfunn ved å stille krav om injeksjon/reinjeksjon av produsert vann. nullutslipp av borekaks og borevæske og inkludere radioaktivitet i nullutslippsmålet." Statens forurensingstilsyn, Oslo.
- SFT, OD, og OLF. 2003. "Nullutslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten. Status og anbefalinger 2003. Rapport fra Nullutslippsgruppen." Statens Forurensingstilsyn (SFT), Oljedirektoratet (OD), Oljeindustriens Landsforening (OLF), Oslo. <http://bit.ly/null2003>
- Silber, Ilana Friedrich. 2003. "Pragmatic Sociology as Cultural Sociology." *European Journal of Social Theory* 4:427-449. 10.1177/13684310030064004
- SIMEN. 1989. "SIMEN : studier av industri, miljø og energi fram mot år 2000." Fabritius/Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Simensen, Rine Anette B. 2008. "Utnyttelse av tidskriske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen. Myndighetenes styringsadgang." Masteroppgave, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo.
- SINTEF. 2003. "Uhellsutslipp av olje – konsekvenser i vannsøylen. ULB Delutredning 7-c." SINTEF, Trondheim. http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2003/0004/ddd/pdfv/181848-7c_miljorisiko_uhellsutslipp_i_vannsoylen-sluttrapport.pdf
- Skadsheim, A, G Kjeilen, A Melbye, H Rye, og E Aas. 2002. "Konsekvenser av regulære utslipp til sjø – RKU Norskehavet." Rapport RF – 2002/081.Rogalandsforskning og SINTEF, Stavanger og Trondheim.
- Skarpenes, Ove. 2004. "Kunnskapens legitimering : en studie av to reformer og tre fag i videregående skole." Avhandling for dr.polit.-graden, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Skarpenes, Ove og Roger Ivan Hestholm. 2007. "Den "nye" franske pragmatikken." *Sosiologisk årbok*:71-100.
- Skjeldal, Gudmund og Unni Berge. 2009. *Feber: historia om norsk olje og gass*. Oslo: Cappelen Damm.
- Skoie, Hans. 2003. "Instituttsektoren – viktig sektor med problemer." NIFU skriftserie.Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, Oslo.
- Slagstad, Rune. 1998. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Smit, Mathijs G D., Tone K. Frost, og Ståle Johnsen. 2011. "Achievements of risk-based produced water management on the Norwegian continental shelf (2002–2008)." *Integrated Environmental Assessment and Management* 4:668-677. <http://dx.doi.org/10.1002/ieam.215>
- Sohn, Louis B. 1973. "The Stockholm Declaration on the Human Environment." *Harvard International Law Journal*:423.
- SSB. 1976. "Miljøstatistikk. 1976. Naturressurser og forurensinger." Statistiske analyser nr. 22.Statistisk Sentralbyrå, Oslo. www.ssb.no/a/histstat/sagml/sagml_22.pdf
- . 1978. "Miljøstatistikk. 1978. Naturressurser og forurensinger." Statistiske analyser nr. 37 Statistisk Sentralbyrå, Oslo. www.ssb.no/a/histstat/sagml/sagml_37.pdf
- . 1981. "Ressursregnskap." Statistiske analyser nr. 46.Statistisk Sentralbyrå, Oslo. www.ssb.no/a/histstat/sagml/sagml_46.pdf
- . 1995. "Naturressurser og Miljø." Statistiske analyser.Statistisk Sentralbyrå, Oslo. http://www.ssb.no/histstat/sa/sa_006.pdf
- . 2002, "Utslipp av klimagasser, 1990-2000, endelige tall" (nettside), lest 25.03, 2014 (<http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-endelige/2002-01-24>). Statistisk Sentralbyrå: Statistisk Sentralbyrå.
- . 2014, "Utslipp av klimagasser, 2013, foreløpige tall." (nettside), lest 25.03, 2014 (<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-forelopige/2014-05-14>). Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- . 2015, "Statistikkområde: Nator og miljø" (nettside), lest 15. oktober 2015, (<http://www.ssb.no/natur-og-miljo>). Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Standard Norge. 2010. "Z-013 Risk and emergency preparedness assessment (Rev. 3, Oct. 2010)" (nettside), lest 10.april 2014, 2014 (<https://www.standard.no/en/sectors/energi-og-klima/petroleum/norsok-standard-categories/z-risk-analyses/z-0132/>).
- Star, Susan Leigh og James R Griesemer. 1989. "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39." *Social Studies of Science* 3:387-420. <http://dx.doi.org/10.1177/030631289019003001>

- Statoil. 1998. "Regional konsekvensutredning for Haltenbanken/Norskehavet (juni 1998)." Statoil, Stavanger. <http://www.statoil.com/no/EnvironmentSociety/Environment/impactassessments/RegionalEIA/Download/s/RKU%20HaltenbankenNorskehavet%20Juni%201998.pdf>
- Steffen, Will, Jacques Grinevald, Paul Crutzen, og John McNeill. 2011. "The Anthropocene: conceptual and historical perspectives." *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 368:842-867. <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2010.0327>
- Stenvoll, Dag. 2002. "Politisk argumentasjon : en analyse av norske stortingsdebatter om seksualitet og reproduksjon 1945-2001." Avhandling for dr.polit.-graden, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Stoltenberg, Jens. 1985. "Makroøkonomisk planlegging under usikkerhet. En empirisk analyse." Sosialøkonomisk embetseksamen., Statistisk Sentralbyrå, Oslo. www.ssb.no/histstat/in/in_8516.pdf
- Stortinget. 1915. *Hovedregister til Stortingsforhandlinger 1900/1-1910*. Utarbeidet av Vilhelm Haffner, Kontorchef i Stortinget. Kristiania: Johannes Bjørnstads Boktrykkeri.
- . 1930. *Hovedregister til Stortingsforhandlinger 1911-1924*. Utarbeidet av Vilhelm Haffner, Arkivar i Stortinget. Oslo: O. Fredr. Arnesens Bok og Akcidenstrykkeri. .
- . 1935. *Hovedregister til Stortingsforhandlinger 1925-1934*. Utarbeidet av Vilhelm Haffner, Arkivar i Stortinget. Oslo: O. Fredr. Arnesens Bok og Akcidenstrykkeri.
- . 1955. *Hovedregister til stortingsforhandlinger 1935-1955*. Utarbeidet av Alf Gunstrøm. Førstesekretær ved Stortingets kontor. Oslo: O. Fredr. Arnesen Bok og Akcidenstrykkeri.
- . 1961. *Hovedregister til Stortingsforhandlinger 1945/46 - 1954* Utarbeidet av Alf Gunstrøm. Stortingets fullmektig. Oslo: Stortinget.
- . 1972. *Hovedregister til stortingsforhandlinger 1955-1960/61*. Utarbeidet av stortingets arkiv. Oslo: Stortinget.
- . 1979. *Hovedregister til stortingsforhandlinger 1961/62-1969/70*. Oslo: Stortingsarkivet.
- . 1990. *Hovedregister til Stortingsforhandlinger. Valgperioden 1985/1986-1988/1989. Saksregister*. Oslo: Stortingsarkivet.
- Strickert, Sissel. 2011. "Politics in the Making: From national green taxes to a global clearing-house." Masteroppgave ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Strydom, Piet. 2002. *Risk, environment and society: Ongoing Debates, Current Issues and Future Prospects*. Philadelphia: Open University Press.
- Strøm, Steinar og Michael Hoel. 2009. "Klimapolitikk for en liten, åpen og rik økonomi." *Nytt Norsk Tidsskrift* 03-04:496-502.
- Styringsforskriften. 2010. "Forskrift om styring og opplysningsplikt i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg." *FOR-2010-04-29-611*.
- Sundqvist, Göran, Ingemar Bohlin, Erlend AT Hermansen, og Steven Yearley. 2015. "Formalization and separation: A systematic basis for interpreting approaches to summarizing science for climate policy." *Social Studies of Science*. <http://dx.doi.org/10.1177/0306312715583737>
- Susen, Simon og Bryan S Turner (red.). 2014. *The Spirit of Luc Boltanski. Essays on the 'Pragmatic Sociology of Critique'*. London, New York: Anthem Press.
- Sydnes, Ann Kristin. 1996. "Norwegian climate policy: environmental idealism and economic realism." Side 268-297 i *Politics of Climate Change: A European Perspective*, redigert av T. O'Riordan. London: Routledge
- Sørhus, Elin, Rolf B. Edvardsen, Ørjan Karlsen, Trond Nordtug, Terje van der Meeren, Anders Thorsen, Christopher Harman, Sissel Jentoft, og Sonnich Meier. 2015. "Unexpected Interaction with Dispersed Crude Oil Droplets Drives Severe Toxicity in Atlantic Haddock Embryos." *PLoS ONE* 4:e0124376. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0124376>
- Sörlin, Sverker. 2011. "Exiting the Environmental Trap. Knowledge Regimes and the Third Phase of Environmental Policy." Side 237-263 i *Exit: endings and new beginnings in literature and life*, redigert av S. Helgesson. Amsterdam: Rodopi.
- . 2013. "Reconfiguring environmental expertise." *Environmental Science & Policy* 0:14-24. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2012.11.006>
- Taarnesvik, Geir. 2001, "Oljeutvinning må utredes bedre" (avisartikkel). Nordlys,9.august 2001.
- Taleb, Nassim Nicholas. 2007. *The Black Swan:: The Impact of the Highly Improbable*: Random House LLC.
- Teknisk Ukeblad. 2000, "Hormonhermere: Torsken i fare " (avisartikkel). Teknisk Ukeblad Magasin,01.12.2000.
- ten Brink, Ben og Tonnie Tekelenburg. 2002. "Biodiversity: how much is left? The Natural Capital Index framework (NCI)." RIVM report 402001014, Bilthoven.
- Thévenot, Laurent. 1984. "Rules and implements: investment in forms." *Social Science Information* 1:1-45. <http://dx.doi.org/10.1177/053901884023001001>
- . 2001. "Pragmatic Regimes Governing the Engagement with the World." Side 56-73 i *The Practice turn in contemporary theory*, redigert av T. R. Schatzki, K. Knorr-Cetina, og E. V. Savigny. London: Routledge.
- . 2002. "Which road to follow? The moral complexity of an 'equipped' humanity." Side 53-87 i *Complexities. Social studies of knowledge practices*, redigert av J. Law og A. Mol. Durham: Duke University Press.

- . 2006. *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*. Paris: La Découverte.
- . 2007. "The Plurality of Cognitive Formats and Engagements." *European Journal of Social Theory* 3:409-423. <http://dx.doi.org/10.1177/1368431007080703>
- . 2009. "Postscript to the Special Issue: Governing Life by Standards A View from Engagements." *Social Studies of Science* 5:793-813. <http://dx.doi.org/10.1177/0306312709338767>
- . 2012. "The Invested Human Being: Four Extensions of the Notion of Engagement." Side 162-180 i *Engaging with the World: Agency, Institutions, Historical Formations*, redigert av M. Archer og A. Maccarini. London: Routledge.
- . 2014a. "Enlarging Conceptions of Testing Moments and Critical Theory: Economies of Worth, On Critique, and Sociology of Engagements." Side 245-261 i *The Spirit of Luc Boltanski. Essays on the 'Pragmatic Sociology of Critique'*, redigert av S. Susen og B. S. Turner. London, New York: Anthem Press.
- . 2014b. "Voicing concern and difference: from public spaces to common-places." *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1:7-34. <http://dx.doi.org/10.1080/23254823.2014.905749>
- Thévenot, Laurent, Michael Moody, og Claudette Lafaye. 2000. "Forms of valuing nature: arguments and modes of justification in French and American environmental disputes." Side 229-272 i *Rethinking comparative cultural sociology : repertoires of evaluation in France and the United States*, redigert av M. Lamont og L. Thévenot. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomassen, Jørn, Ulf Båmstedt, Bjørn Muro Jenssen, Åge Mariussen, Kjell A. Moe, og Jan Einar Reiersen. 1993a. "Letevirksomhet i Skagerrak, Nordsjøen øst for 7°Ø : konsekvensutredning for miljø, naturressurser og samfunn " Nærings- og energidepartementet, Oslo. (September 1993).
- . 1993b. "Åpning av Trøndelag I Øst, Nordland IV, V, VI, VII, Mørebasenget, Vøringebassenget I og II for letevirksomhet. Konsekvensutredning for miljø, naturressurser og samfunn." Nærings- og energidepartementet, Oslo.
- Tjernshaugen, A. 2009. "Fossil Interests and Environmental Institutions: The Politics of CO 2 Capture and Storage." *Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo, Oslo*.
- . 2011. "The growth of political support for CO2 capture and storage in Norway." *Environmental Politics* 2:227-245.
- Tjomsland, Torulv, Pål Brettum, og Arne Henriksen. 1984. "Rutineovervåking i Telemarksvassdraget 1983." Norsk institutt for vannforskning, Oslo.
- Troms Fylkeskommune og Fiskerisjefen i Troms. 1985. "Konsekvensanalyse olje/fisk Troms II." Troms.
- Turnhout, Esther. 2009. "The effectiveness of boundary objects: the case of ecological indicators." *Science and Public Policy* 5:403-412. <http://dx.doi.org/10.3152/030234209x442007>
- Turnhout, Esther, Matthijs Hisschemöller, og Herman Eijsackers. 2007. "Ecological indicators: Between the two fires of science and policy." *Ecological indicators* 2:215-228. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolind.2005.12.003>
- Turnhout, Esther, Katja Neves, og Elisa de Lijster. 2014. "'Measurementality' in biodiversity governance: knowledge, transparency, and the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)." *Environment and Planning A* 3:581-597.
- Turrell, WR. 2004. "The policy basis of the" ecosystem approach" to fisheries management." European Global Ocean Observing System, Brussel.
- Uggla, Ylva. 2010. "The values of biological diversity: a travelogue." *Journal of Environmental Planning and Management* 1:91-105. <http://dx.doi.org/10.1080/09640560903399806>
- Universitets- og høyskoleloven. 2005. "Lov om universiteter og høyskoler." *LOV-2005-04-01-15*, Kunnskapsdepartementet.
- Unruh, Gregory C. 2000. "Understanding carbon lock-in." *Energy policy* 12:817-830. [http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4215\(00\)00070-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4215(00)00070-7)
- Vadrot, Alice B. M. 2014. "The epistemic and strategic dimension of the establishment of the IPBES: "epistemic selectivities" at work." *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 4:361-378. <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2014.962014>
- Valebrokk, Kåre. 1980, "Skjebnetime for industrien" (avisartikkel). Oslo Verdens Gang, 12. november 1980.
- Van der Sluijs, Jeroen P, Matthieu Craye, Silvio Funtowicz, Penny Klopogge, Jerry Ravetz, og James Risbey. 2005. "Combining Quantitative and Qualitative Measures of Uncertainty in Model-Based Environmental Assessment: The NUSAP System." *Risk analysis* 2:481-492. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1539-6924.2005.00604.x>
- Van Leeuwen, Judith. 2010. *Who greens the waves?: changing authority in the environmental governance of shipping and offshore oil and gas production*, vol. 1. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Vassenden, A. 2008. "Flerkulturelle forståelsesformer: en studie av majoritetsnormmenn i multietniske boligområder." Avhandling for dr.polit.-graden, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Venstre. 1993. "Frihet uten egoisme: Venstres stortingsvalgprogram 1993-97." Aktietrykkeriet i Trondhjem, upaginert. Tilgjengelig fra Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1756.html>

- VG. 1977, ""Minst 60.pst. sjanse for Blow Out"" (avisartikkel). Oslo Verdens Gang, 28.april 1977 (side 6),28.april 1977.
- Wagner, Peter. 2001. *A history and Theory of the Social Sciences: not all that is solid melts into air*. London: Sage.
- . 2008. *Modernity as Experience and Interpretation. A New Sociology of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- . 2012. *Modernity. Understanding the present*. Cambridge: Polity Press.
- Walker, Warren E, Poul Harremoës, Jan Rotmans, Jeroen P van der Sluijs, Marjolein BA van Asselt, Peter Janssen, og Martin P Kraye von Krauss. 2003. "Defining uncertainty: a conceptual basis for uncertainty management in model-based decision support." *Integrated assessment* 1:5-17.
http://journals.sfu.ca/int_assess/index.php/iaj/article/view/122
- Wandall, Birgitte. 2004. "Values in science and risk assessment." *Toxicology Letters* 3:265-272.
- Warde, Paul og Sverker Sörlin (red.). 2009. *Nature's End : History and the Environment*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2015. "Expertise for the Future. The Emergence of Environmental Prediction C. 1920-1970." Side 38-62 i *The Struggle for the Long-Term in Transnational Science and Politics. Forging the Future*, redigert av J. Andersson og E. Rindzevičiūtė. New York: Routledge.
- WCED. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York: Oxford University Press.
- Weber, Max. 1949. *The Methodology of the Social Sciences* Translated by E. A. Shils og H. A. Finch. Illinois: The Free Press.
- . 1978. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Weinberg, Alvin M. 1972. "Science and trans-science." *Minerva* 2:209-222.
<http://dx.doi.org/10.1007/BF01682418>
- Weiss, Carol H. 1979. "The Many Meanings of Research Utilization." *Public Administration Review* 5:426-431.
<http://dx.doi.org/10.2307/3109916>
- Wiedemann, Gregor. 2013. "Opening up to big data: Computer-assisted analysis of textual data in social sciences." i *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, vol. 14.
- Wilson, D.C. 2010. *The paradoxes of transparency: science and the ecosystem approach to fisheries management in Europe*, vol. 5, Edited by S. Jentoft og M. Bavinck. Amsterdam: Amsterdam University Press.