

Klimaskapte beslutningsendringer?

**En analyse av klimahensyn i
petroleumpolitiske beslutningsprosesser**

Elin Lerum Boasson

Klimaskapte beslutningsendringer?

En analyse av klimahensyn i
petroleumpolitiske beslutningsprosesser

Elin Lerum Boasson
elin@boasson.no

Mars 2005



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
THE FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © The Fridtjof Nansen Institute 2005

Title

Klimaskapte beslutningsendringer? En analyse av klimahensyn i petroleumspolitiske beslutningsprosesser
(A New Climate for Decision-making? An Assessment of Climate Concerns in Decision Processes Concerning Petroleum Policy)

Publication Type and Number

FNI report 13/2005

Pages

93

Author

Elin Lerum Boasson

ISBN

82-7613-482-3

Programme or Project

ISSN

0801-2431

Abstract

The petroleum sector is the largest industry in Norway. The main reason why Norway is out of line for reaching it's commitment to the Kyoto protocol is the fast growing emissions of greenhouse gases from this sector. This report gives an assessment of how climate concerns are treated in the development of Norwegian petroleum policy. It aims is to answer the following questions 1) How and to what degree were climate concerns organised into the decision processes concerning petroleum policy in the period 1997 to 2004? and 2) Why were climate concerns organised into the decision processes in such a way?

The focus is on the role of the Norwegian Ministry of Oil and Energy, the Norwegian Petroleum Directorate, the Norwegian Ministry of Environment and the Norwegian Pollution Control Authority. The licensing rounds through which permission for exploration on the Norwegian Continental Shelf are given and the plans for development of oil and gas fields from the period 1997 to 2994 are examined thoroughly. In addition, a range of former ministers and civil servants are interviewed.

The report concludes that climate concern is ignored when the production licenses are announced, that it is potentially present when the production licenses are awarded and that it is organised into the processes to a minor degree when the plans for development of oil and gas fields are handled.

The reasons for this are several. The petroleum policy is depoliticised. Most decisions are defined as technicalities and therefore left to the experts to decide upon. On the contrary, climate issues are defined as highly political which thus ought to be handled by the politicians. This imbalance makes it hard for political leaders to take climate concerns into consideration when they govern.

The parties in Government have set out conflicting objectives in the petroleum policy and have not given any guidelines on how climate concerns are to be treated. Due to lack of formal rules regarding climate concerns, the informal norms in the organisations become important. As climate concerns are not incorporated in the organisations scrutinized, such concerns will seldom be regarded when decisions are made. This is underpinned by the fact that the Ministry for Oil and Energy and the Petroleum Directorate have a much larger power basis than the environmental administration.

Key Words

climate policy, petroleum policy, organisational theory, sectoral integration

Orders to:

Fridtjof Nansen Institute
Postboks 326
N-1326 Lysaker, Norway

Tel: (47) 6711 1900
Fax: (47) 6711 1910
Email: post@fni.no
Internet: www.fni.no

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært både gøyere mer krevende enn jeg hadde forventet. Jeg er heldig som har kunnet bruke over ett år på å fordype meg i problemstillinger som har svirret rundt i hodet i årevis. Prosessen har lært meg mye og jeg håper at også andre vil få glede av resultatene fra arbeidet.

Mange har hjulpet meg til å komme i mål. Takk til veileder Tom Christensen for innsiktsfulle og poengterte tilbakemeldinger, og for å ha vært kritisk på en konstruktiv måte. Oppgaven ble skrevet mens jeg var studentstipendiat på Fridtjof Nansens Institutt. Jeg vil takke instituttet for å ha gitt meg mulighet til å jobbe fulltid, og alle forskere og medstudenter for hyggelige lunsjer og inspirerende samtaler. Takk til biveileder Jon Birger Skjærseth for nyttige og klargjørende innspill. Unni Berge, Marit Eldholm, Sissel Lerum og Ingvild Andreassen Sæverud ga verdifull kritikk i slutfasen av arbeidet. Bente Bakken, Unn Jenny Utne Kvam og Erik Rosén ga god hjelp som korrekturlesere. Til slutt vil jeg takke de femten informantene som stilte opp og svarte utfyllende på spørsmålene mine. Det hadde ikke vært mulig å skrive denne oppgaven uten deres hjelp.

Jeg står selvsagt selv ansvarlig for innholdet i oppgaven, valgene som er gjort i løpet av arbeidet og alle svakheter, feil og mangler.

Lysaker, mars 2005

Elin Lerum Boasson

Innhold

Forord	i
Forkortelser og ordforklaringer	v
1 Innledning	1
1.1 Etablerte petroleumpolitiske beslutningsprosesser møter klimautfordringen	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Begrepsavklaring og avgrensing	3
1.4 Oppgavens oppbygging	6
2 Teori og metode	8
2.1 Organisasjonsteoretiske perspektiver	8
2.2 Hierarkisk styring	8
2.3 Forhandlingsperspektivet	9
2.4 Kulturperspektivet	11
2.5 Kriterier for å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene	12
2.6 Metodiske vurderinger	15
2.6.1 Triangulering og informasjonsbearbeiding	15
2.6.2 Informasjonsgrunlaget	16
2.6.3 Om min egen rolle	18
3 Norsk petroleumpolitikk, forurensningspolitikk og klimapolitikk	19
3.1 Petroleumpolitikken og petroleumsforvaltningens fremvekst	19
3.2 Forurensningspolitikken og miljøvernforvaltningens fremvekst	20
3.3 Klimasaken settes på dagsorden	21
3.4 Petroleumpolitikken og klimapolitikken fra 1997 til 2004	23
3.5 Oppsummering	26
4 Petroleumsforvaltningens og miljøvernforvaltningens verdier, normer og maktgrunnlag	28
4.1 Olje- og energidepartementet (OED)	28
4.2 Oljedirektoratet (OD)	31
4.3 Miljøverndepartementet (MD)	33
4.4 Statens forurensningstilsyn (SFT)	35
4.5 Oppsummering	37
5 Klimahensyn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene	39
5.1 Regjeringens styring	39
5.1.1 Politisk ledelse i Olje- og energidepartementet	39
5.1.2 Politisk ledelse i Miljøverndepartementet	40
5.1.3 Regjeringens koordinering	41

5.2	Konsesjonsutlysninger	41
5.3	Konsesjonstildelinger	43
5.4	Fra funn til utbygging	45
5.4.1	De ulike organisasjonenes roller og situasjonsoppfattelse	45
5.4.2	Endelige handlingsvalg i behandlingen av utbygginger	48
5.5	Oppsummering	51
6	Analyse	52
6.1	I hvilken grad og på hvilken måte er klimahensyn organisert inn?	52
6.2	Hierarkisk styring	54
6.3	Forhandlinger	56
6.4	Kultur	58
6.5	Forklaringsfaktorenes påvirkning på hverandre	62
7	Konklusjoner	67
	Informanter	71
	Kildeliste	73
	Litteratur	73
	Dokumenter fra offentlige institusjoner	78
	Personlig kontakt	86
	Vedlegg I: Klimahensyn ved behandling av utbygginger	87
	Vedlegg II: Økonomiske redegjørelse og behandlingstid for utbygginger	88
	Vedlegg III: Utdanningsprofiler	89
	Vedlegg IV: Intervjuguide	91

Tabeller

1	Mulige fundamentale og teknologiske klimapolitiske tiltak	6
2	Organisasjonens uformelle trekk og maktgrunnlag	37
3	Aktørenes opptreden ved utlysning av utvinningskonsesjoner.	43
4	Aktørenes opptreden ved tildeling av utvinningskonsesjoner.	45
5	Aktørenes opptreden ved behandling av utbygginger.	51
7	I hvilken grad, og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene	53

Forkortelser og ordforklaringer

FID	Fiskeridepartementet.
OD	Oljedirektoratet.
OED	Olje- og energidepartementet.
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change, FN's klimapanel.
Innst.S	Innstilling fra Stortingskomité til Stortinget i plenum.
Kgl. res	Kongelig resolusjon, vedtak fattet av regjeringen i statsråd.
KLISUR	Den interdepartementale gruppen for klima og sur nedbør, består av representanter fra embetsverket i Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn og sektordepartementene.
Kon-kraft	Samarbeidsprosjekt mellom myndighetene, oljeselskapene, leverandør-industrien, rederivirksomheten, fagorganisasjonene, forskningsinstitusjonene og finansnæringen.
Kronprinsreg. res	Kronprinsregentens resolusjon, vedtak fattet av regjeringen i statsråd.
MD	Miljøverndepartementet.
Miljøsok	Samarbeidsforum mellom myndigheter, oljeselskaper, Bellona og næringsorganisasjoner der miljøspørsmål ble diskutert. Miljøsok varte fra 1995 til 2000. Etter 2000 er dette samarbeidet videreført i Miljøforum under Kon-kraft.
NOU	Norsk offentlig utredning.
PUD	Plan for utbygging og drift.
Ref.S.tid	Referater fra plenumsdebatter i Stortinget.
SFT	Statens forurensningstilsyn.
Sm ³ olje	Standardkubikkmeter oljeekvivalenter olje (1 Sm ³ = 6,29 fat)
Sm ³ gass	Standardkubikkmeter oljeekvivalenter gass (1 Sm ³ = 9000 kcal)

1 Innledning

1.1 Etablerte petroleumspolitiske beslutningsprosesser møter klimautfordringen

På lille julaften 1969 oppdaget Phillips olje langt sør i Nordsjøen. Jubelen gikk i taket. Boreriggene fortsatte skattejakten, og mer olje og gass ble raskt oppdaget. Gjennom bevisst politisk styring ble det etter hvert dannet norske oljeselskaper og store deler av oljepengene fant veien inn i det norske statsbudsjettet (Hanisch og Nerheim 1992). Allerede på sekstitallet fikk meteorologer mistanke om at forbrenning av olje, kull og gass ga klimaendringer, men dette var lenge en trygt bevart hemmelighet i vitenskapelige miljøer (Legget 1999). I Norges barndom og ungdom som oljeland ante verken politikere, oljearbeidere eller folk flest at global oppvarming var en bieffekt av oljevirkosomheten.

På slutten av åttitallet ledet daværende statsminister i Norge, Gro Harlem Brundtland, FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling. Hun sto i spissen for arbeidet med å få fokus på menneskeskapte klimaendringer verden over. I 1989 ble Norge det første landet i verden som lovet å stabilisere sine utslipp av klimagasser og Stortinget vedtok at miljøhensyn skulle integreres i alle sektorer (St.meld. nr 46 1988– 89:71–72). Intensjonen var at klimahensyn, som et av flere miljøhensyn, skulle trekkes inn i sektorvise beslutningsprosesser. Mens Norge høstet internasjonal heder og ære for miljølovnadene, vokste motstanden mot å kutte de norske utslippene av klimagasser; i forvaltningen, i næringslivet og blant politikere (Reitan 1998).

I 1990 sa FNs klimapanel at dersom innholdet av klimagasser i atmosfæren skulle stabiliseres på datidens nivå måtte utslippene reduseres med mer enn 60 prosent¹. Forskerne anbefalte et globalt samarbeid for å få ned utslippene, og i 1992 ble verdens ledere enige om en internasjonal konvensjon for klimagasser (Klimakonvensjonen 1992). Denne satte ramme for de kommende forhandlingene om en avtale med forpliktende utslippsreduksjoner. Etter flere år med tautrekking ble Kyotoprotokollen underskrevet av verdens ledere i desember 1997. Protokollen forplikter de rike landene til å redusere sine utslipp av klimagasser med til sammen fem prosent, fra 1990 til perioden 2008-12 (Kyotoprotokollen 1997:7). Norges utslippsforpliktelse er å ikke øke utslippene med mer enn en prosent frem til perioden 2008-12 (Kyotoprotokollen 1997:28). Kyotoprotokollen åpner for kjøp og salg av utslippskvoter mellom land og bedrifter. Dette skal være et supplement til de nasjonale utslippsreducerende tiltak landene iverksetter for å innfri sine forpliktelser.

Ved inngangen til 2004 var Norges utslipp av klimagasser åtte prosent høyere enn de var i 1990 (SSB 2004). De totale nasjonale utslippene av

¹ I 'Climate Change. The IPCC Scientific Assessment' (IPCC 1990:x) heter det: 'The long-lived gases would require immediate reductions in emissions from human activities of over 60% to stabilize their concentration at today's levels'. Lignende formuleringer ble gjentatt av IPCC i 1995 (IPCC 1995:9).

klimagasser forventes å øke med mellom 20 og 30 prosent frem mot 2012 (St.meld. nr 2000–2001:5.3). Hovedårsaken til veksten er økte utslipp fra olje og gassvirksomheten (SSB 2004). I 2004 var utslippene av klimagasser fra utvinningen av olje og gass nesten dobbelt så store som i 1990 (OED 2004a:17). Mesteparten av utslippene kommer fra ineffektive, forurensende gasskraftverk på plattformene (OED 2004a:16–19). Utslippene øker fordi det utvinnes olje og gass fra flere felt enn tidligere, og fordi det trengs ekstra mye energi for å få ut den siste utvinnbare ressursene fra de eldste feltene. Den dramatiske veksten i utslippene kan tyde på at klimahensyn ikke ble tillagt mye vekt i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene på nittitallet. På den annen side mener Olje- og energidepartementet at miljøhensyn nå i høy grad er inkludert i sektorens rammebetingelser (OED 2004b:60). Departementet får støtte fra Andersen og Austvik (2000:42) som slår fast at miljøhensyn generelt, og klimahensyn spesielt, er sentrale premisser for utviklingen av norsk olje- og gasspolitikk.

Alle norske regjeringer etter 1997 har ønsket at Norges internasjonale klimaforpliktelser skal innfris (St.meld. nr 29 1997-98, nr 54 2000-2001, nr 15 2001-2002). En rekke studier har vist at regjeringers muligheter til å styre hvilke hensyn som skal tillegges vekt kan hemmes av nedarvede dominansforhold og kulturelle trekk i forvaltningen (Christensen et al. 2004, Olsen 1983, Olsen 1988, Olsen 1989c). Klima-problemet ble satt på dagsorden samtidig som olje- og gasspolitikken hadde funnet sin plass i forvaltningssystemet, de politiske konfliktene om petroleumpolitikken var stilnet og området var i ferd med å bli overlatt til eksperter (Olsen 1989a). Derfor er det ekstra interessant å studere hvordan klimahensyn er blitt håndtert etter at Norge påtok seg en internasjonal forpliktelse om å begrense veksten i utslippene av klimagasser. I 1989 oppsummerte Johan P. Olsen situasjonen i petroleumsforvaltningen slik:

Det som *er* klart er at petroleumssektoren gjennom oppbygging av staber og institusjonalisering av rutiner har fått en egyptyngde og en maktposisjon som vil virke dempende på endringsimpulser både fra internasjonale hendelser og endringer i norsk politikk (Olsen 1989:39a).

1.2 Problemstilling

Jeg retter fokuset mot perioden fra Kyotoprotokollen ble fremforhandlet i desember 1997 til inngangen av 2004. Tre ulike organisasjonsteoretiske retninger; hierarkisk styring, forhandlingsperspektivet og kulturperspektivet setter teoretiske rammer for oppgaven. De to førstnevnte er instrumentelle perspektiver der aktørene sees på som tilnærmet rasjonelle og det antas at de vil opptre i tråd med formelle prosedyrer, regler og strukturer. I hierarkiske styring er formelle prosedyrer, regler og strukturer verktøy regjeringen bruker for å styre beslutningsprosessene, mens forhandlingsperspektivet tar utgangspunkt i at formell trekk utvikles gjennom forhandlinger og dragkamper mellom aktører i og utenfor forvaltningen. Kulturperspektivet går ut fra at aktørene opptre på en måte som er kulturelt passende og at de lar seg styre av uformelle normer og verdier, ikke formelle prosedyrer, regler og strukturer.

Problemstillingene for oppgaven er:

1. *I hvilken grad og på hvilken måte var klimahensyn organisert inn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene i perioden 1997–2004?*
2. *Hvorfor var klimahensyn organisert inn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene i en slik grad og på en slik måte?*

Den første problemstillingen vil besvares ved å beskrive mønstrene i aktørenes opptreden i forhold til klimahensyn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene i perioden 1997–2004. I hvilke grad klimahensyn trekkes inn i beslutningsprosessene vil avgjøres av a) om aktørene oppfatter situasjonene de står overfor som klimapolitiske, b) om de oppfatter at det inngår i deres identitet å forholde seg aktivt til klimahensyn og c) hvilke klimapolitiske handlingsregler de eventuelt oppfatter som passende å bruke. Klimahensyn kan være organisert inn i beslutningsprosessen gjennom uformelle eller formelle definisjoner av situasjoner, identiteter og regler. Ulike aktører kan bringe klimahensyn inn i ulike beslutningsprosesser.

Når den andre problemstillingen skal besvares vil mønstrene forklares ut fra tre perspektivene. Helt fra Brundtlandkommisjonen foreslo at miljøhensyn burde integreres i sektorpolitikken har det pågått en debatt om hvordan dette kan gjøres. Mesteparten av det teoretiske og praktiske arbeidet har hatt en instrumentell innfallsvinkel med fokus på hierarkisk styring (Lafferty og Hoveden 2002, Lafferty 2004, Lundquist 2004, Torjussen 2002). Forklaringsfaktorene i det hierarkiske perspektivet er regjeringens bevisste styring gjennom utforming av mål og formell organisasjonsstruktur, samt regjeringens koordinering og direkte deltagelse i beslutningsprosessene. I forhandlingsperspektivet går det ut fra at fordeling av maktressurser mellom miljøvernforvaltningen og petroleumsforvaltningen vil avgjøre i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn organiseres inn i beslutningsprosessene. Begge disse perspektivene retter fokuset mot formelle definisjoner av situasjoner, identiteter og regler, men de gir ulike forklaringer på hvordan de formelle prosedyrene, reglene og strukturene har oppstått. I kulturperspektivet rettes fokuset mot uformelle verdier og normer. Indre prosesser og ytre påvirkning vil føre til en gradvis modifisering av normer og verdier som preget institusjonene da de ble opprettet. Nedarvede, uformelle, kulturelle trekk vil styre aktørenes oppfatning av situasjoner, identiteter og regler.

Jeg vil vurdere hvilke av perspektivene som har størst forklaringskraft og finne ut om forklaringsfaktorene fra de tre perspektivene påvirker hverandre gjensidig.

1.3 Begrepsavklaring og avgrensning

Med petroleumpolitiske beslutningsprosesser menes beslutningsprosesser som finner sted fra det utlyses en utvinningskonsesjon til myndighetene eventuelt godkjenner planer for utbygging og drift av et olje- og/eller gassreservoar i området konsesjonen gjelder for. Det kan bare tildeles utvinningskonsesjoner i havområder som er åpnet for petroleumsaktivitet

(Petroleumsloven). Åpningsprosesser har bare forekommet et par ganger og det finnes ikke faste tradisjoner for hvordan slike prosesser skal legges opp. Derfor vurderes ikke åpningsprosesser som en del av de petroleumpolitiske beslutningsprosessene i denne oppgaven. For å kunne avdekke hovedmønstrene for håndteringen av klimahensyn må flere beslutningsprosesser studeres og sammenlignes. Jeg har valgt å vurdere en rekke petroleumpolitiske beslutningsprosesser som har funnet sted innenfor et bestemt tidsperiode etter at Kyotoforpliktelsen ble fremforhandlet frem til inngangen av 2004. Utbyggingsplanene jeg vurderer er resultater av konsesjonstildelinger som har funnet sted før 1997. De konsesjonsutlysningene og -tildelingene jeg ser på har ennå ikke resultert i konkrete planer om utbygging og drift. Dette begrenser muligheten for å vurdere konkret hvordan beslutningene som er tatt forbindelse med utlysning og tildeling i løpet av perioden påvirker aktørenes handlingsrom ved behandling av utbygginger.

Utvinningkonsesjonene tildeles vanligvis flere om gangen i konsesjonsrunder. Tidvis blir det tildelt enkeltkonsesjoner utenom rundene, men dette vil ikke bli problematisert her. Jeg vil fokusere på utslipp fra nye utbygginger i norske havområder og ikke veksten i utslippene fra eksisterende innretninger. Med nye utbygginger menes utbygginger som selskapene leverer plan for og utbygging og drift (PUD) for. Selskapene leverer PUD når nye petroleumsforekomster skal utnyttas og når det skal gjøres vesentlige endringer på etablerte produksjonsinnretninger i forhold til tidligere vedtatt PUD (Petroleumsloven § 4.2). Myndighetene kan gi selskapene unntak for kravet om å levere PUD, men det skjer sjelden. Derfor ser jeg bort fra disse tilfellene.

De petroleumpolitiske beslutningsprosessene administreres av petroleum-forvaltningen, mens miljøvernforvaltningen koordinerer myndighetens samlede klimapolitiske arbeid. De sentrale enhetene for oppgaven er Oljedirektoratet (OD)², Olje og energidepartementet (OED)³, Miljøverndepartementet (MD) og Statens forurensningstilsyn (SFT). Disse er innvevd i et hierarkisk forhold til hverandre, og det kan derfor i visse tilfeller være vanskelig å se hvor den ene organisasjonen stopper, og den andre begynner (Christensen et al. 2004:16). Samtidig kompliseres bildet ved at det er bestemte underorganisasjoner i disse enhetene, i form av spesielle avdelinger og seksjoner, som deltar i petroleumpolitiske beslutningsprosesser.

Med klimagasser og klimaforurensning menes gassene som er regulert gjennom Kyotoprotokollen.⁴ 94 prosent av klimagassutslippene fra olje-

² Fra opprettelsen og frem til 01.01.04 hadde Oljedirektoratet ansvaret for både petroleumsfaglige forhold og sikkerheten på norsk sokkel. Etter dette ble sikkerhetsdelen av direktoratet skilt ut i Petroleumstilsynet (St.meld. nr 17 2002–2003). Fordi dette skjedde i utgangen av den perioden jeg retter fokuset mot vil jeg ikke problematisere dette i oppgaven.

³ Fra 01.01.1993 til 31.12.1996 var Olje- og energidepartementet og Næringsdepartementet slått sammen i et felles Nærings- og energidepartement (Odin 2005). Jeg vil likevel gjennomgående kalle dette departementet for OED i oppgaven.

⁴ CO₂, CH₄, N₂O, HFC-er, PFC-er og SF₆ (Kyotoprotokollen:27).

og gassvirksomheten er CO₂ og jeg vil derfor konsentrere meg om disse utslippene (SSB 2004).⁵ Fokuset retter seg mot klimaforurensning fra utvinning av olje og gass i norske havområder, og ikke utslipp fra forbruk av olje og gass. Med klimapolitiske beslutninger menes beslutninger som vil påvirke Norges fremtidige utslipp av klimagasser. Det 'å ta klimahensyn' vil dekke alle handlinger i beslutningsprosessen som er knyttet til vurdering av fremtidige utslipp av klimagasser, og tiltak som kan gjennomføres for å redusere utslippene. Dette kan for eksempel være beskrivelse av ulike beslutningsalternativers klimapolitiske konsekvenser, diskusjon om hvilke prinsipper som skal legges til grunn for klimapolitikken, innføring av virkemidler som skal utløse utslippsreducerende tiltak og pålegg om gjennomføring av konkrete tiltak for å få ned utslippene.

Myndighetene har mange muligheter til å sette krav og vilkår for oljeselskapenes aktivitet, og kan trekke klimahensyn inn i alle fasene av de petroleumspolitiske beslutningsprosessene (Hagen et al. 1989). Tiltakene kan grovt sett deles i to hovedgrupper: teknologiske klimatiltak og fundamentale klimatiltak. Fundamentale tiltak er klimatiltak gjennom reduksjon av produksjonsvolumet. Produksjonen kan reduseres ved å 1) redusere tildelinger av nye utvinningstillatelser for å få ned det fremtidige antallet utvinningsprosjekter, 2) avvise eller utsette selskapenes forslag om å bygge ut olje- og gassfunn, eller 3) å sette begrensninger på hvor mye av ressursene i et reservoar som skal tas opp og hvor raskt de skal utvinnes. De teknologiske klimatiltakene vil være tiltak som 1) gir reduksjon i faklingen av gass, 2) gir reduksjon i energibruken på innretningene⁶, 3) tilfører plattformene kraft fra land, som er produsert med lavere utslipp av klimagasser enn de eksisterende gasskraftverkene på plattformene eller 4) overgang til energiproduksjon på produksjonsinnretningene som gir reduserte utslipp av klimagasser, inkludert innføring av ulike former for rensing og deponering av CO₂ (Christiansen 2000:30–39, OD/NVE 2002).

Dersom myndighetene setter strenge krav til utslipp eller spesifikke krav til teknologi, kan dette føre til at utbyggerne ikke lenger ser det som lønnsomt å gjennomføre utbyggingen, og resultatet kan bli at ressursene i et felt ikke blir utnyttet. Forskjellen mellom de to hovedformene for utslippsreducerende tiltak er derfor ikke krystallklar. Analytisk er det likevel nyttig å være bevisst på forskjellene mellom disse to hovedgruppene av tiltak. Fundamentale klimatiltak kan knyttes til en dypøkologisk innfallsvinkel til miljøvernarbeidet som fokuserer på ressursbruken i seg selv og som prioriterer vern fremfor vekst (Dobson 1995, Næss 1974). Teknologiske klimatiltak kan knyttes opp mot en annen hovedretning innenfor miljøvernarbeidet, økologisk modernisering, som fokuserer på

⁵ Når det utvinnes olje og gass, blir det i hovedsak sluppet ut CO₂, men også metan (CH₄). 86 prosent av CO₂-utslippene fra sokkelen kommer fra gasskraftverk som gir energi til å drive plattformene, 4 prosent kommer fra dieselmotorkraftverk og 10 prosent kommer fra fakling av gass (OED 2004a:17).

⁶ Et omfattende teknologisk tiltak er å forbedre gasskablene fra oljeplattformene til mottaksterminalene for å redusere forbruket av energi, og dermed redusere utslippene fra gasskraftverkene. Beslutningene om dette tas vanligvis i Plan for anlegg og drift (PAD), og slike planer blir ikke vurdert i denne oppgaven.

teknologiske løsninger på miljøvernproblemene og som ikke vurderer hensynet til vekst og vern som motsetninger (Dryzek 1997:137–153).

Myndighetene kan gi konkrete krav om gjennomføring av tiltak, sette utslippsbegrensninger eller gi andre rammer for virksomheten. Tabell en gir en oversikt over handlingsrommet i forhold til klimatiltak i de ulike beslutningsprosessene. Den viser hvilke potensielle fundamentale og teknologiske klimatiltak myndighetene kan gjennomføre, eller påvirke selskapene til å gjennomføre, i de ulike fasene av beslutningsprosessene. Den ene formen for tiltak er ikke i seg selv mer effektiv, eller et tegn på at klimahensyn har blitt tillagt større vekt i beslutningsprosessen enn den andre. Når jeg skal finne ut i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene, vil jeg fokusere på hvordan klimahensyn er koblet til aktørens handlingslogikk, ikke fokusere på om aktørene har et teknisk eller et fundamentalt klimafokus.

Tabell nr 1: Mulige fundamentale og teknologiske klimapolitiske tiltak

	Fundamentale klimatiltak	Teknologiske klimatiltak
Utlysning av utvinningskonsesjoner	Redusere antallet blokker som utlyses.	Sette maksimumskrav til fremtidige utslipp av klimagasser eller krav til fremtidig bruk av klima- og energiteknologi.
Tildeling av utvinningskonsesjoner	Legge begrensninger på selskapenes aktivitet i forhandlingene om arbeidsforpliktelsen i konsesjonstillatelsen.	La selskapenes klimateknologiske kompetanse/planer for bruk av klimateknologi være avgjørende for hvilke selskap som får tildelt utvinningskonsesjon.
Behandling av utbygginger	Avvise selskapenes planer for utbygging. Sette begrensninger for hvor mye av oljen og gassen som kan tas opp.	Sette maksimumskrav til utslipp av klimagasser, eller spesifikke krav om bruk av klima- og energiteknologi.

1.4 Oppgavens oppbygging

Kapittel 1. Innledning redegjøres det for oppgavens tema, problemstillinger, avgrensninger og sentrale begreper. Oppgavens **kapittel 2. Teori og metode** redegjør for de teoretiske perspektivene og viser hvilke forventninger hver av disse gir i forhold til problemstillingene. Det redegjøres for kriterier som brukes til å avgjøre i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene, og til slutt begrunnes metodiske valg i oppgaven.

Kapittel 3. Norsk petroleumpolitikk, forurensningspolitikk og klimapolitikk er et bakgrunnskapittel om fremveksten av disse ulike politikkområdene og sammenhengen mellom dem. Denne informasjonen er viktig for å forstå de politiske rammene rundt embetsverkets opptreden i beslutningsprosessene og institusjonaliseringsprosessene i de fire organi-

sasjonsenhetene. I **kapittel 4. Petroleumsforvaltningens og miljøvernforvaltningens verdier, normer og maktgrunnlag** blir de uformelle kulturelle trekkene i MD, SFT, OED og OD beskrevet, men også maktfordelingen mellom dem i form av kunnskap, kapasitet og allianser. **Kapittel 5 Klimahensyn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene** er hovedempirikapittelet. Her viser jeg først hvordan statsrådene og regjeringene, fra 1997 og frem til inngangen av 2004, har forholdt seg til klimahensyn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Deretter redegjøres det mer konkret om hvordan regjeringen og aktørene i de fire organisasjonene har opptrådt i forbindelse med utlysningen og tildelingen av utvinningskonsesjoner og ved behandlingen av utbygginger.

I **kapittel 6. Analyse** vurderer jeg, ved hjelp av kriteriene fra kapittel 2, i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i de ulike fasene av de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Med utgangspunkt i de tre perspektivene forklares hvorfor klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene i en slik grad og på en slik måte. I analysen vil det komme frem om det er noen av perspektivene som har større forklaringskraft enn andre, og hvordan forklaringsfaktorene fra de ulike perspektivene påvirker hverandre.

I **kapittel 7. Konklusjoner** redegjøres det for hovedkonklusjonene i oppgaven.

2 Teori og metode

2.1 Organisasjonsteoretiske perspektiver

For å forklare i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene vil det brukes tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Hierarkisk styring og forhandlingsperspektivet er instrumentelle perspektiver som tar utgangspunkt at aktørene i organisasjonen lar seg styre av den formelle organisasjonsstrukturen. Denne består av posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres (Christensen et al. 2004:30–31, Egeberg 1989:18). Kulturperspektivet tar utgangspunkt i at uformelle normer og verdier som over i tid har utviklet seg i institusjonene som studeres vil styre aktørenes opptreden (Christensen et al. 2004).

2.2 Hierarkisk styring

Det hierarkiske organisasjonsperspektivet fokuserer på regjeringens bevisste valg og intensjoner og forutsetter at regjeringen har politisk og sosial kontroll (Christensen et al. 2004:25). Klimahensyn i petroleumspolitiske prosesser berører to departementer med hver sine statsråder. Regjeringskollegiet er det øverste hierarkiske nivået for sektorovergripende styring. Regjeringen vil styre beslutningsprosessene slik at embetsverkets opptreden innfrir kravene til konsekvenslogisk handling. Dette innebærer at regjeringen har 1) en klar og enhetlig oppfattelse av hvilke mål de vil oppnå, 2) oversikt over alle relevante handlingsalternativer, 3) oversikt over konsekvensene av alle handlingsalternativene og at de til slutt 4) sammenligner handlingsalternativene og velger det handlingsalternativet som passer best i forhold til målstrukturen (Simon 1997:77, March og Olsen 1989:23). Det er sjelden praktisk mulig å ha oversikt over absolutt alle relevante handlingsalternativer og deres konsekvenser. Derfor vil regjeringen ofte handle ut fra begrenset rasjonalitet og nøye seg med å finne handlingsalternativer som er gode nok (satisfiering), i stedet for handlingsvalg som ville gitt maksimal uttelling (Simon 1997:118, 120). Handlingene vil som oftest ha preg av konsekvenslogikk selv om de ikke fullstendig innfrir kravene til rasjonell opptreden (Simon 1997:5, 88).

Regjeringen vil være i stand til å utforme en formell organisasjonsstruktur som styrer opptreden til aktørene og organisasjonene i statsforvaltningen, slik at myndighetenes samlede opptreden blir enhetlig, og tilnærmet rasjonell. Handlingene til aktørene vil formes av hvor de befinner seg i den hierarkiske beslutningsstrukturen. Bevisst styring gjennom utforming av organisasjonsstrukturen forutsetter at regjeringen har makt til å bruke sin formelle organisasjonsrett i forhold til statsapparatet (Olsen 1989a:17). Regjeringens alternativ til å styre gjennom utformingen av organisasjonsstrukturen er å selv delta der beslutningene fattes (Christensen et al. 2004:30).

I en organisasjon bygget opp med hierarkiske, vertikale strukturer vil kommandoene gå ovenfra og ned i organisasjonen og informasjon gå

nedenfra og opp. For å kunne styre politikkutvikling må kommandolinjene nedover i hierarkiet være klare, samtidig som informasjon formidles oppover. Dette fordrer en klar samordning av over- og underordningsforhold i de vertikale strukturene (Christensen et al. 2004:34). Når regjeringen skal styre utviklingen av et politisk felt som går på tvers av vertikale strukturer, er de avhengig av å få til en horisontal samordning. Regjeringen må bevisst utforme en organisasjonsstruktur som gjør det mulig for dem å samordne politikken, og unngå heterogenitet og sprik i den politikken som føres av ulike organisasjoner i sentralforvaltningen (Egeberg 2003:12, Hammond 1990:152).

Lafferty og Hovden (2002) og Lafferty (2004) har laget et rammeverk for analysing av integrering av miljøhensyn i sektorpolitikken, som tar utgangspunkt i hierarkisk mål- og resultatstyring (Lundquist 2004). Ifølge Lafferty og Hovden bør miljøhensyn organiseres inn i sektorpolitikken gjennom klare overordnede miljømål, sektorvise miljømål avledet av disse, sektorvise miljøanalyser, handlingsplaner, finansieringsmekanismer og formelle evalueringsrutiner. I tillegg må det gjøres klart at miljøhensyn som hovedregel skal gis størst vekt i beslutningssituasjonene.

Det hierarkiske perspektivet gir forventninger om at:

- o Regjeringen vil opptre som en enhetlig rasjonell aktør som har kontroll over embetsverkets opptreden i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene.
- o Regjeringens utforming av formell målstruktur og formelle regler for hvem som bør/skal handle, og hva som bør/skal gjøres vil avgjøre i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn organiseres inn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene.

2.3 Forhandlingsperspektivet

Forhandlingsperspektivet retter fokuset mot forskjellene i interesser mellom de ulike organisasjonene innen sentralforvaltningen og styrkeforholdet mellom disse (Pfeffer 1981, Christensen et al. 2004:40). Avgjørelsene vil tas gjennom kontinuerlige forhandlinger og dragkamper mellom ulike organisasjoner eller koalisjoner innen forvaltningen. Koalisjonene kan bestå av en eller flere organisasjoner innen forvaltningen og deres alliansepartnere utenfor forvaltningen. Det må være interessekonflikt mellom koalisjonene for at de skal engasjere seg i forhandlinger og maktspill, men de vil bare engasjere seg i saksområder de oppfatter som viktige (Pfeffer 1981).

På samme måte som i det hierarkiske perspektivet vil aktørene være tilnærmet rasjonelle og styre ut fra klare og konsistente mål, men regjeringen vil ikke nødvendigvis opptre enhetlig. Regjeringen vil kunne ha flere, tildels inkonsistente eller uklare målsettinger (Pfeffer 1981:31). Statsrådenes opptreden vil avhenge av de formelle oppgavene og interessene til departementet de leder. Miljøvernforvaltningen har ansvar for å koordinere klimapolitikken og derfor vil MD og SFT jobbe for å trekke Norges internasjonale klimaforpliktelse inn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. OED og OD har ansvar for gjennomføring av petrol-

eumspolitikken og aktørene her vil derfor være opptatt av å fremme petroleumpolitiske mål og hensyn. Det må være en viss grad av maktspredning mellom miljøvernforvaltningen og petroleumsforvaltningen for at dragkamper om klimahensyn i det hele tatt skal oppstå (Pfeffer 1981:70).

Organisasjonen kan bygge sitt maktgrunnlag på ulike typer ressurser som personalressurser, allianser og plassering i den formelle organisasjonsstrukturen (Olsen 1989a). Organisasjonenes personalressurser vil ha stor betydning for enhetens analysekapasitet og handlingskapasitet (Læg Reid 1989:122). Om profesjoner som dominerer i klientgruppen også står sterkt i den regulerende organisasjonen vil embetsverket og næringen knyttes nærmere sammen som alliansepartnere (Jacobsen 1965). Jo nærmere forhold organisasjonen har til sine alliansepartnere, og jo større ressursgrunnlag alliansepartnerne har, desto viktigere vil alliansene være som maktgrunnlag. Organisasjonens plassering i den formelle organisasjonsstrukturen vil ha avgjørende betydning for organisasjonens muligheter til å ta initiativ, påvirke hvilke handlingsalternativer som skal vurderes, kontrollere andre aktørers informasjons-tilgang og til å påvirke hvilke premisser alternativene skal måles opp mot (Egeberg 1981, Pfeffer 1981:115–120, Pfeffer 1992:1992, Olsen 1989a:32). Dersom det oppstår dragkamp vil de ulike organisasjonene forsøke å vinne kampen om hvordan saksområdet skal oppfattes og defineres. Samtidig vil de kjempe for å få en dominerende posisjon i deltagelsesstrukturen og prøve å ekskludere organisasjoner med motstridende interesser fra å delta.

Den formelle organisasjonsstrukturen vil utvikles gjennom dragkamper og forhandlinger. Enkeltorganisasjoner vil kunne få stort gjennomslag og dermed sikre seg at strukturen fremmer deres interesser. Alternativt kan den formelle organisasjonsstrukturen oppstå som et kompromiss mellom flere organisasjoner, eller det kan rettes sekvensiell oppmerksomhet rundt ulike mål som ikke sees i sammenheng med hverandre (Christensen et al. 2004:41). Den formelle organisasjonsstrukturen vil utfordres dersom maktfordelingen mellom organisasjonene endres (Roness 1997:71). Organisasjoner vil bare engasjere seg for å få styrket sin posisjon dersom de oppfatter at det er realistisk å få dette til (Pfeffer 1978:178-179, 1981:81).

Forhandlingsperspektivet gir forventninger om at:

- o Miljøvernministeren og miljøvernforvaltningen vil arbeide for å få gjennomført Norges internasjonale klimaforpliktelser, mens olje- og energiministerens og petroleumsforvaltningen vil fokusere på petroleumpolitiske mål og hensyn. Beslutningsprosessene vil preges av forhandlinger og dragkamper mellom miljøvernforvaltningen og petroleumsforvaltningen.
- o Maktfordelingen mellom petroleumsforvaltningen og miljøvernforvaltningen i form av personalressurser, allianser og plassering i den formelle organisasjonsstrukturen vil avgjøre i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn organiseres inn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene.

2.4 Kulturperspektivet

Kulturperspektivet retter fokuset mot uformelle verdier, normer og kulturer som har utviklet seg i miljøvernforvaltningen og petroleumsforvaltningen over tid (Christensen et al. 2004:25). Uformelle kulturelle trekk styrer aktørenes opptreden, og derfor vil ikke embetsverket nødvendigvis opptre annerledes i beslutningsprosessene dersom regjeringen forandrer formelle mål og formell organisasjonsstruktur. OD, OED, MD og SFT vil ikke være objektive instrumenter for regjeringen, men institusjoner som består av uformelle kognitive, normative og regulative strukturer som skaffer stabilitet og mening til sosial adferd for aktørene i institusjonene (Scott 1995:33).

Verdiene og normene som preget enhetene da de ble opprettet vil kunne ha betydning for måten aktørene fra MD, OD, OED og SFT opptrer i dag. Dette kalles sti-avhengighet (Christensen et al. 2004:56, Krasner 1988:67, 83). Enhetene vil ha gjennomgått en institusjonaliseringsprosess der både indre og ytre press gjensidig har bidratt til å befeste eller endre de dominerende kulturelle trekkene (Selznick 1997). Det *indre* presset skapes av verdier, holdninger og normer som organisasjonens medlemmer bringer med seg inn i organisasjonen. Gjennom daglig arbeid og samarbeid vil menneskene tilpasse seg de kulturelle trekkene og samtidig påvirke dem (Selznick 1997:20, Christensen et al. 2004:54). De ansattes utdanningsbakgrunn har stor betydning for hvilke verdier og normer de ansatte fører med seg inn (Christensen, Lægreid og Zuna 2001). Stabilt lederskap vil styrke de indre institusjonaliseringsprosessene (Pfeffer 1981:310). Dersom det finnes kohorter av ansatte som ble rekruttert inn i organisasjonen samtidig er det grunn til å tro at de vil ha ekstra stor påvirkning på de interne kulturelle prosessene (Christensen et al. 2004:59). Avgjørelser tatt på kritiske tidspunkter i utviklingen av institusjonen og som berører enhetens formål, vil ha stor betydning for dannelsen av kulturelle trekk (Selznick 1997).

På samme måte som det indre presset utvikler seg ulikt i forskjellige enheter, vil OD, OED, MD og SFT i ulike grad og på ulik måte ha blitt utsatt for *ytre* press. Dette presset oppstår gjennom påvirkning fra klientgrupper og andre deler av forvaltningen som man samarbeider med. Eksterne sjokk i form av store endringer i institusjonens omgivelser vil kunne befeste eller endre dominerende kulturelle trekk i en institusjon (Christensen et al. 2004:54). Dersom man opplever en prestasjonskrise vil dette også kunne påvirke den interne institusjonaliseringsprosessen (Selznick 1997).

Graden av institusjonalisering kan være ulik i forskjellige deler av forvaltningen (Selznick 1997). Formell organisasjonsstruktur vil sette grenser mellom ulike organisasjoners institusjonaliseringsprosesser. Institusjonelle grenser vil samle aktører med felles virkelighetsoppfatning og skille dem fra aktører med en kollektiv identitet som avviker fra deres egen (Roness 1997:78). Miljøvernforvaltningen og petroleumsforvaltningen vil ha utviklet ulike verdier og normer gjennom ulike institusjonaliseringsprosesser, men samhandling mellom organisasjonene og lik ekstern påvirkning kan ha bidratt til å redusere forskjellene mellom dem.

Aktørene følger 'Logic of appropriateness', eller *logikk om det kulturelt passende* (March og Olsen 1989:23). Når aktørene treffer et handlingsvalg gjør de intuitivt en vurdering av 1) Hvilken situasjon står jeg (individuell og institusjonell) overfor nå? 2) Hva er min hovedidentitet/institusjonen jeg representerer sin hovedidentitet? og 3) Hva forventes det at jeg/organisasjonen min gjør i denne situasjonen, altså hvilke regler knytter sammen situasjoner og identiteter? (Christensen og Røvik 2001:160, March og Olsen 1989:23). Aktører som handler ut fra logikken om det passende vil ikke bevisst vil la seg styre av et overordnet mål, men oppdage målene etter hvert, endre gradvis hvilke mål de fokuserer på, og midlene kan bli mål i seg selv (March og Olsen 1995, Selznick 1997:23). Aktørens handlingsvalg vil avgjøres av hennes kulturelle forståelsen av situasjonen, hvilken uformell identitet som vekkes til live og hvilke uformelle regler hun oppfatter som passende å ta i bruk (Christensen og Røvik 2002). Institusjonens uformelle identitet vil dannes gjennom fremveksten av felles oppfatninger blant institusjonens medlemmer om hva institusjonen er, hvilke organisasjoner og aktører man ønsker å ligne på, og hvem man ønsker å være forskjellig fra (Røvik 1998:134).

Dersom aktørene i en institusjon følger innarbeidete uformelle normer og rutiner og i liten grad tar hensyn til formelle regler og strukturer, vil institusjonen ha høy grad av *vertikal dybde* (Krasner 1988:74). I slike organisasjoner vil de kulturelle trekkene avgjøre hva aktørene oppfatter som passende å foreta seg i bestemte beslutningsprosesser. Dersom aktørene føler at de aktivitetene de utfører er tett koplet opp mot andre av institusjonens aktiviteter har institusjonen høy grad av *horisontal bredde* (Christensen et al. 2004:53, Krasner 1988:75). Dette innebærer at aktørene i ulike deler av organisasjonen vil ha en lik oppfattelse av hvilke handlingsvalg som er kulturelt passende i bestemte beslutningsprosesser. Den vertikale dybden og den horisontale bredden vil utvikles gjennom gjensidig indre og ytre press. Mye kontakt på kryss og tvers mellom ulike deler av institusjonen og enhetlig rekrutteringsmønster vil styrke utviklingen av horisontal bredde (March og Simon 1958:125). Uklare målsettinger og lite detaljert regelverk vil styrke utviklingen av vertikal dybde. En institusjon som både har høy grad av vertikal dybde og høy grad av horisontal bredde er sterkt institusjonalisert (Christensen et al. 2004:53).

Kulturperspektivet gir forventninger om at:

- o MD, OD, OED og SFT vil være sterkt institusjonaliserte.
- o I hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er tatt opp i de uformelle verdiene og normene i disse institusjonene vil avgjøre i hvilke grad og på hvilke måte klimahensyn organiseres inn i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene.

2.5 Kriterier for å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene

Logikken om det passende åpner for at både formelle og uformelle trekk kan påvirke hva aktørene oppfatter som passende handlingsvalg (March og Olsen 1989). Handlingsvalgene til aktører som handler konsekvens-

logisk kan også beskrives som en form for regelfølgning. Aktørene vil handle konsekvenslogisk dersom klare politiske mål er bygget inn i den formelle organisasjonsstrukturen, strukturen sikrer at konsekvenser av ulike handlingsalternativer blir utredet og sammenlignet før man fatter endelige handlingsvalg og aktørene handler i tråd med formelle definisjoner av situasjoner og identiteter og regler. Tilnærmet konsekvenslogiske handlinger kan forstås som én versjon av logikken om det passende, mens logikken om det kulturelt passende kan sees som en annen (Christensen og Røvik 2002). Med utgangspunkt i logikken om det passende har jeg laget kriterier som kan brukes for avgjøre i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Kriteriene legges til grunn for å forklare hovedmønstrene for håndteringen av klimahensyn i de ulike beslutningsprosessene. Aktørenes opptreden i forhold til klimahensyn vil være formelt bestemt dersom aktørene handler i tråd med formelle definisjoner av situasjoner, identiteter og regler. Dersom aktørene lar seg styre av uformelle definisjoner av situasjoner, identiteter og regler vil organiseringen i forhold til klimahensyn være kulturelt bestemt.

For å kunne avgjøre hvilke perspektiv som har forklaringskraft må prosessen som ligger forut for etableringen av det som er passende studeres. Dersom den formelle definisjonen av situasjoner, identiteter og regler har oppstått som følge av enhetlig styring fra regjeringen har det hierarkiske perspektivet stor forklaringskraft, dersom de har oppstått som resultat av forhandlinger og dragkamper mellom koalisjoner har forhandlingsperspektivet stor forklaringskraft, og dersom aktørenes oppfattelse av situasjoner, identiteter og regler er kulturelt bestemt har kulturperspektivet stor forklaringskraft. Ulike ledd i handlingslogikken kan være bestemt av ulike forklaringsfaktorer og ulike forklaringsfaktorer kan påvirke hverandre gjensidig.

En aktør kan bare rette oppmerksomheten mot et begrenset antall hensyn om gangen. Hun vil forenkle situasjonene hun står overfor og bare fokusere på noen aspekter (March og Simon 1958:151). *Det første kriteriet* som må innfris er at en eller flere av aktørene som deltar i beslutningsprosessen må oppfatte situasjonen som klimapolitisk. Aktørene må ikke foreta seg noe aktivt i forhold til klimahensyn for at dette kriteriet skal innfris. Situasjonsoppfattelsen er formelt bestemt dersom det formelle regelverket klart definerer situasjonen, og aktøren legger dette til grunn. De formelle reglene kan være et resultat av regjeringens bevisste styring eller av dragkamper mellom organisasjoner og aktører i og utenfor forvaltningen. Alternativt kan uformelle, kulturelle trekk styre aktørens situasjonsoppfattelse. Da vil institusjonens felles erfaringsgrunnlag og hva sosialiseringprosessen har lært aktøren å ønske og like avgjøre hvordan hun oppfatter situasjonen hun står overfor (March og Simon 1958:151-153, Selznik 1997, Christensen og Røvik 2002:161).

I de fleste situasjoner vil aktørene ha flere identiteter å velge mellom (March og Olsen 1989:24). Disse vil ikke være klart definerte og én identitet vil ikke nødvendigvis dominere fremfor de andre (Christensen og Røvik 2002:164). *Det andre kriteriet* som må innfris er at aktørene må oppfatte at det inngår i deres identitet å forholde seg aktivt til klimagassutslipp. Det første kriteriet må være innfridd for at denne identiteten

skal vekkes til live. Aktører som oppfatter situasjonen de står overfor som klimapolitisk, og samtidig mener at det inngår i deres identitet å forholde seg aktivt til utslipp av klimagasser, vil foreta seg noe. Handlingsvalgene aktørene foretar kan være alt fra å beskrive de klimapolitiske konsekvensene ved ulike beslutningsutfall til å foreslå gjennomføring av utslippsreducerende tiltak. For at det andre kriteriet skal innfris må klimahensyn få betydning for myndighetenes samlede opptreden i forhold til aktiviteten som reguleres. Identiteten aktørene legger til grunn kan være styrt av formelle definisjoner av organisasjonens formål, eller av spesifikke regler om hvilke hensyn organisasjon skal ivareta i ulike situasjoner. Den formelle identiteten kan ha blitt utformet av regjeringen, eller være et resultat av forhandlinger. Alternativt kan aktørenes identitetsoppfattelse styres av uformelle individuelle identiteter eller gruppeidentiteter som har vokst frem gjennom kollektive institusjonaliseringsprosesser (Christensen og Røvik 2002:165–156).

March og Olsen (1989:22) inkluderer både formelle og uformelle regler når de definerer regler som 'the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines'. Regler kan eksistere forut for beslutningsprosessen, eller det kan utvikles nye regler i prosessen med å tilpasse regler til situasjonen (Christensen og Røvik 2002). For at *det tredje kriteriet* skal innfris må aktørene oppfatte det som passende for dem å foreta seg noe for sikre at Norge innfris sine internasjonale klimaforpliktelser⁷. Dette forutsetter at situasjonen oppfattes som klimapolitisk og at aktørene oppfatter at det inngår i deres identitet å forholde seg aktivt til klimahensyn. Hvilke former for handlingsregler aktørene følger skaper skillet mellom det andre og tredje kriterium. Det tredje kriteriet innfris dersom aktuelle handlingsvalg måles opp mot Kyotoforpliktelsen, delmål eller regler som er avledet av denne. Dersom aktørene følger formelle regler og mål som utgår av Kyotoforpliktelsen vil aktørens kobling mellom situasjonsoppfattelse og identitetsforståelse være formelt bestemt. Disse formelle reglene kan ha oppstått ved at regjeringen har vedtatt formelle delmål og regler for å sikre at landet innfris Kyotoforpliktelsen, eller gjennom forhandlingsprosesser. Dersom det ikke finnes formelle regler, reglene er tvetydige, eller det finnes flere konkurrerende regler blir det vanskelig for aktørene å legge dem til grunn for sine handlingsvalg. I slike situasjoner kan likevel formelle mål, og generelle, formelle prosedyrebeskrivelser styre aktørenes handlingsvalg. Dersom aktørene i stedet for å følge formelle trekk legger kulturbestemte, uformelle regler til grunn for handlingsvalgene kan kulturperspektivet forklare deres handlingsvalg. Uformelle verdier og normer kan stå så sterkt i en institusjon at uformelle, institusjonaliserte regler vil legges til grunn selv som om det innebærer at aktørene handler i strid med formelle regler (Christensen og Røvik 2002).

⁷ Man kan tenke seg at regjeringen eller aktører i forvaltningen ønsker at Norge skal gjøre mer enn det landet er forpliktet til gjennom Kyotoprotokollen. Jeg vil ikke rette fokuset mot slike situasjoner eller problematisere dette ytterligere her.

De petroleumspolitiske beslutningsprosessene er ikke én prosess. Fra det utlyses utvinningskonsesjon for en blokk til det blir snakk om å utvinne petroleumsressurser hverfra, foregår det flere beslutningsprosesser. Hver enkelt av disse kan ta flere år og det kan gå svært lang tid fra en konsesjon utlyses til det blir aktuelt å starte utvinning. Klimahensyn kan være organisert inn i beslutningsprosessene på ulike måter i de ulike prosessene. Valgene som blir tatt tidlig i beslutningsprosessen vil påvirke hvordan aktørene oppfatter den situasjonen de står overfor senere og legge begrensninger for fremtidige valg (Simon 1997:77). Når jeg skal bruke kriteriene til å beskrive og forklare i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene vil jeg derfor måtte skille mellom de ulike fasene, og vurdere hvordan beslutningene tatt i de første fasene påvirker hva aktørene oppfatter som passende opptreden i de siste fasene. I disse vurderingene må det tas høyde for at utbyggingene i perioden 1997–2004 ikke er et resultat av konsesjonsutlysningene –tildelingene jeg har sett på.

2.6 Metodiske vurderinger

2.6.1 Triangulering og informasjonsbearbeiding

Dette er en kvalitativ casestudie som fokuserer på få enheter, mange variabler og er begrenset i tid og sted (Andersen 1997, Thagaard 2002). Kvalitative data er egnet til å avdekke komplekse årsaksforhold, nyanser i kulturelle trekk og ulike aktørers opplevelse av konflikt. Fordi det ville vært ressurskrevende og praktisk vanskelig å få frem dette gjennom spørreundersøkelser eller annen kvantitativ datainnsamling har jeg i hovedsak lagt kvalitative data til grunn. Jeg har brukt flere former for triangulering for å styrke etterprøvbareheten og bekreftbarheten ved opplegget (Yin 1994, Thagaard 2002). Forventninger med utgangspunkt i ulike teoretiske perspektiver er satt opp mot hverandre og informasjon fra ulike kilder er blitt sammenlignet systematisk. Dokumenter fra flere hold inngår i det skriftlige kildegrunnlaget. Både formelle dokumenter, som lovverk og stortingsmeldinger, og uformelle skriftlige kilder, som organisasjonenes blader og interne historieverk, har gitt verdifull informasjon. Jeg har intervjuet aktører som har, eller har hatt, ulike roller i beslutningsprosessene og bedt dem forklare hvordan de selv har opptrådt og hvordan andre aktører har opptrådt. Informasjonen fra skriftlige og muntlige kilder har blitt sammenlignet og vurdert opp mot hverandre. Dette har gjort det mulig å skille ut avgjørende hendelser og å avdekke mønstre i aktørernes handlingsvalg. Samtidig har det gitt et godt grunnlag for å luke ut unøyaktigheter og misforståelser fra informasjonsgrunnlaget.

Informasjon om hva som faktisk har skjedd må skilles fra opplysninger om hvordan aktørene har oppfattet virkeligheten, egen identitet og hvilke verdier og normer de vektlegger (Dahl 1988, Thagaard 2002:116–117). Ved behandlingen av informasjonsgrunnlaget har jeg gått ut fra at informasjonen sier noe om det som faktisk har skjedd dersom 1) flere kilder, med ulik tilknytning til beslutningsprosessen, har gitt sammenfallende beskrivelse av hendelsesforløp, 2) informanten/forfatteren har hatt reell mulighet til å tilegne seg kunnskap om hendelsesforløpet og 3) jeg ikke har hatt grunn til å tro at informanten/forfatteren har gitt misledende informasjon (Dahl 1988). Informasjon som ikke innfrir disse kravene kan

belyse andre sentrale forhold enn rent faktiske hendelsesforløp. Skriftlige kilder har blitt vurdert ut fra konteksten den ble utformet i, og informantenes opplysninger har blitt vurdert ut fra disses tilknytning til beslutningsprosessene (Thagaard 2002).

2.6.2 Informasjonsgrunnlaget

Utlysningen av konsesjonsrundene, OEDs maler for søknader om konsesjonstillatelser og regjeringens vedtak om tildeling av konsesjoner er offentlig tilgjengelige. Jeg har ikke fått tilgang til det skriftlige materialet som legges til grunn for konsesjonstildelingene. Dette gjelder for eksempel ODs faglige rapporter og miljøvernforvaltningens høringsinnspill. Begrensningene i det skriftlige kildematerialet har gjort at informasjonen fra informantintervjuene har blitt avgjørende for mine vurderinger av konsesjonsprosessene. Også når det gjelder myndighetenes behandling av utbygginger er en rekke sentrale dokumenter lukket for innsyn. Dette gjelder blant annet selskapenes planer for utbygging og drift (PUD) og ODs vurderinger av disse. Tilgang til stortingsproposisjoner, regjeringsresolusjoner og miljøvernforvaltningens innspill til selskapenes konsekvensutredninger for utbygginger har likevel gitt meg et godt empirisk grunnlag for å analysere beslutningsprosessene knyttet til utbygginger. Informasjon fra informantene har vært avgjørende for å avdekke nyanser og skille de ulike aktørenes opptreden fra hverandre. Fordi dette empiriske grunnlaget har gitt god innsikt i prosessene, har jeg ikke trukket inn konsekvensutredningene eller miljøvernforvaltningens høringsinnspill til konsekvensutredningsprogrammene i grunnlaget for oppgaven.

Jeg har vurdert alle stortingsproposisjoner om utbygginger fra desember 1997 til januar 2004. I tillegg har jeg vurdert alle regjeringsproposisjoner om utbygginger fra januar 2000 til januar 2004 (vedlegg I og II). Jeg valgte å se på regjeringsresolusjonene fra inngangen til år 2000 og fremover fordi grensen for utbygginger som skulle endelig behandles i Stortinget ble hevet fra fem milliarder kroner i investeringer til ti milliarder kroner fra januar dette året (St.meld. nr 39 1999-2000:40). Regjeringsresolusjonene for bygginger med under fem milliarder i investeringer fra 1998 og 1999 har vist seg vanskelig å få tilgang til, og dette har vært medvirkende til at disse ikke er blitt inkludert i informasjonsgrunnlaget. Dette har begrenset mulighetene mine for å analysere endring over tid i perioden, og det har jeg tatt hensyn til i analysen.

Jeg har gjennomført informantintervjuer med 15 personer. Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet 05.07.04–08.09.04. En av informantene ønsket ikke at intervjuet skulle tas opp, og under ett intervju fikk jeg problemer med båndopptageren. Med unntak av disse to er alle intervjuene tatt opp på bånd og arkivert. Notatene fra intervjuene, utskrift av alle intervjuene i fulltekst og matriser med kategorisering av informasjonen fra intervjuene er også arkivert. Jeg har anonymisert informantene. Når jeg bruker informasjon fra intervjuene oppgis intervjuer som kilde. Flere informanter understreket at anonymisering var en forutsetning for å svare åpent på spørsmålene mine. Dette må sees i sammenheng med at det feltet jeg skriver om er konfliktfylt, og at mye av informasjonen dermed kan sies å være sensitiv.

Det viktigste kriteriet for valg av informanter har vært hvilke formelle posisjoner de har, eller har hatt. Med unntak av en person har alle jeg har ønsket å snakke med latt seg intervju. Jeg har ikke grunn til å tro at det ene frafallet har hatt alvorlige konsekvenser for kvaliteten på intervju-grunnlaget. Jeg har snakket med syv personer som har vært statsråder og en som har vært statssekretær i perioden mellom 1990 og 2004, fire som satt i OED og fire som satt i MD (se s. 92-93). Fordi aktører som ikke lenger sitter i politisk ledelse har større mulighet til å snakke fritt enn dem som fremdeles er i posisjon, har jeg valgt å bare snakke med aktører som ikke lenger sitter i politisk ledelse. I tillegg til informanter som har hatt politiske ansvar i perioden har jeg intervjuet to som satt i posisjon tidligere på nittitallet. Dette ga bedre grunnlag for å belyse endringer som følge av utslippsforpliktelsen i Kyotoprotokollen.

I tillegg til politiske ledere har jeg snakket med representanter som har erfaring fra miljøseksjonen i OED, petroleumsseksjonen/olje- og gassseksjonen i OED, miljølaget i OD, klimaarbeidet i MD, forurensningsavdelingen i MD, petroleumsrettet arbeid i SFT og klimaseksjonen i SFT. For å redusere sannsynligheter for skjevheter i informasjonsgrunnlaget har jeg intervjuet to representanter fra hver av de fire organisasjonene med erfaring fra ulike deler av organisasjonene. Unntaket er OD der jeg bare har intervjuet en. Jeg har gått gjennom en rekke skriftlige kilder fra OD, blant annet alle utgavene av ODs magasin 'Sokkelspeilet' fra publikasjonen startet opp i januar 1998 til utgangen av 2003, og ODs årsrapporter fra inngangen til nittitallet og frem til i dag. Derfor har jeg likevel fått et godt grunnlag for å vurdere ODs opptreden, og kulturelle trekk i institusjonen.

Jeg har prioritert å snakke med informanter som har hatt tilknytting til et saksområde over lengre tid, fremfor aktører som nylig har blitt tilknyttet feltet. Bredden blant de jeg har intervjuet er stor, og reduserer faren for at viktige synspunkter og informasjon ikke skal komme frem. Intervjuene med informantene som har sittet i politisk ledelse i departementene har gitt verdifull tilleggsinformasjon om embetsverkets opptreden og om kulturelle trekk ved de fire institusjonene. De fleste jeg har snakket med har, eller har hatt, ledelsesansvar. Noen har gått ut av posisjon for noen år siden, og jeg har tatt hensyn til at de dermed ikke har hatt kunnskap til situasjonen mot slutten av perioden. Jeg har valgt å snakke med representanter for politisk ledelse og mellomledere i organisasjonene fremfor departementsrådene og direktoratsdirektørene. Bakgrunnen for dette har vært ønsket om å få belyst regjeringens selvstendige styring av beslutningsprosessene. Samtidig har jeg antatt at forskjellene mellom de ulike deler av organisasjonene ville bli bedre belyst gjennom informasjon fra ulike mellomledere enn gjennom sekundærinformasjon fra de administrative topplederne.

Jeg har gått ut fra en intervjuguide, men tilpasset intervjuene til den enkelte (vedlegg IV). En del likelydende spørsmål har blitt stilt til alle informantene, men spørsmålsrekkefølgen har vært tilpasset den enkeltes erfaringsgrunnlag. Aktører med lignende erfaringsgrunnlag, når det gjelder enten tidspunkt for engasjement eller formell posisjon, har fått flere likelydende spørsmål. For å oppklare uklarheter har jeg stilt oppfølgings-spørsmål underveis i intervjuene. Informantenes åpenhet i forhold til in-

formasjon som ikke er offentlig tilgjengelig har variert, men mange var svært åpne, og få serverte standardsvar og politisk retorikk.

2.6.3 *Om min egen rolle*

Jeg var aktiv i Natur og Ungdom fra 1991 til 2002. De to siste årene var jeg leder for organisasjonen. I perioden fra 1997 til og med 2002 fulgte jeg norsk petroleumspolitik og klimapolitikk tett. Dette gjorde meg nysgjerrig på å finne ut mer om hvordan klimahensyn ble håndtert i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene. Slik sett har mine personlige erfaringer hatt stor betydning for valget av problemstilling for oppgaven. Den praktiske erfaringen med saksområdet ga meg verdifull bakgrunnskunnskap, men min tidligere posisjon preget også informasjonen jeg satt med i utgangspunktet. Systematisk arbeid for å avdekke mønstre og sammenhenger har kastet lys over forhold ved sakskomplekset jeg ikke tidligere kjente til. Ved å følge vitenskapelig metode for utformingen av forskningsdesignet, gjøre klart rede for hvilke kriterier informasjonen er veid opp mot, og å klargjøre hvor informasjonen jeg bygger på kommer fra har jeg styrket oppgavens bekræftbarhet og analytiske styrke.

Jeg har møtt de fleste av informantene tidligere, i situasjoner der min rolle var en annen. Dermed risikerte jeg at de ville forholde seg til meg som politisk aktør og ikke student. Informantene hadde stort sett forståelse for at min rolle var en annen nå enn tidligere, og dette ble derfor et mindre problem enn fryktet. At jeg hadde hatt kontakt med de fleste tidligere gjorde det lettere for meg å komme med oppfølgings spørsmål underveis, også på sensitive områder.

3 Norsk petroleumpolitikk, forurensningspolitikk og klimapolitikk

3.1 Petroleumpolitikken og petroleumsforvaltningens fremvekst

Ved inngangen til syttitallet ønsket myndighetene å oppnå nasjonal politisk styring over oljevirkksomheten og å sikre staten høye inntekter fra næringen (Olsen 1989b:49–50, Andersen og Austvik 2000:7). Oljenæringen ble ikke oppfattet som spesiell, det var liten uenighet om politikken som ble trukket opp og få aktører engasjerte seg i debatten (Olsen, Roness og Sæthren 1989, St.prp. nr 113 1970–71:9). Som alle andre former for næringsvirksomhet ble oljevirkksomheten regulert av Industridepartementet. Etter at Statoil og OD ble opprettet i 1972 samarbeidet departementet tett med disse (Olsen, Roness og Sæthren 1989:103, Andersen og Austvik 2000:19, Nerheim 1996:46). Myndighetene antok at oljevirkksomheten ville vokse raskt, men var ikke bekymret for forurensningsproblemer fra næringen (St.meld. nr 44 1975-1976:28). Det første petroleumsregelverket forbød forurensning. Dette var ikke mulig å innfri, og selskapene tolket ikke reglene bokstavelig. Petroleumsforvaltningen hadde likevel stor tillit til selskapene og prøvde ikke å stoppe forurensningen (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:78-83, 169).

Utover på syttitallet ble petroleumpolitikken mer konfliktfylt (Olsen 1989). Planene om oljeleting nord for Stad møtte motstand fra miljø- og fiskeriinteresser. Etter en ukontrollert utblåsning på Bravoplattformen i 1977 økte bekymringen for akuttutslipp og forurensning til vann (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:169-194). Et par år senere åpnet likevel Stortinget for at oljevirkksomheten skulle få bevege seg nordover (Helle 1984:191, Ryggvik og Smith-Solbakken 1996:197). Utbyggingene krevde store investeringer. Dette medvirket til at Norge fikk en stor utenlandsgjeld og bekymringen for at oljevirkksomheten ville gi en ubalanse i økonomien vokste (Andersen og Austvik 2000:9). Etter hvert ble det tydelig at petroleumsvirksomheten ga spesielle politisk-administrative utfordringer. Derfor ble OED opprettet i 1978 (Olsen, Roness og Sæthren 1989:110). De ansatte fikk stor frihet til å utvise skjønn i arbeidet. Beslutninger ble tatt gjennom forhandlinger med selskapene og i tett dialog mellom OED, OD og Statoil (Lægreid 1989:135, Lægreid 1988, Lindøe 1987:102).

På sytti- og åttitallet var hovedmålet for forvaltningen av olje- og gassressursene å oppnå det beste samfunnsøkonomiske resultat, men det ble presisert at økonomiske inntekter fra næringen ikke var det eneste hensynet som skulle telle (Olsen 1989b:49). Miljøverninteressene og de som var bekymret for at petroleumsnæringen ville fortrenge annet næringsliv ville sette grenser for veksten i næringen. Ved inngangen til åttitallet ønsket Stortinget jevnhet i investeringer, produksjon og oljesektorens andel av norsk økonomi (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:410). Disse målene sto i innbyrdes strid med hverandre. Hensynet til jevnhet i investeringer ble styrende og det resulterte i rask økning i både produksjonskapasiteten, produksjonsvolumet og oljesektorens andel av den økonomiske aktiviteten.

I 1984 ble en del av statens eierskap i Statoil skilt ut i Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE). Målet var å styrke de andre oljeselskaperenes makt i forhold til Statoil. Statoil fortsatte å administrere SDØE, men en del av det som hadde vært Statoils inntekter og utgifter tilfalt staten (Andersen og Austvik 2000:20, OED 1988, Olsen, Roness og Sæthren 1989:108, St.meld. nr 14 1987–88). Samtidig begynte Norge å eksportere store mengder gass. OED og selskapene samarbeidet om forhandlingene med utenlandske kjøpere (Nerheim 1996:275). Gasskontraktene, som forpliktet selskapene til å eksportere visse gassvolumer i lang tid fremover, ble inngått før gassutbyggingene ble politisk behandlet (Dæhlin 1987:56–57). Etter hvert oppsto det en beslutningspolitisk gråsoner der det var vanskelig å skille offentlige og private interesser fra hverandre (Sejersted 1999:71–78).

Da oljeprisen i 1986 falt brått, fortsatte staten å finansiere investeringene gjennom SDØE samtidig som skatteinntektene sank dramatisk (Andersen og Austvik 2000:13). Stortinget vedtok at oljeinvesteringene skulle begrenses, men oljeselskapene fikk likevel gjennomslag for å bygge ut flere olje- og gassfelter enn noen gang tidligere (Andersen 1993:144, Olsen 1989a:38, St.meld. nr 46 1986–87). Myndighetene og selskapene understreket at de var knyttet sammen i et skjebnefellesskap av felles interesser (Andersen og Austvik 2000:21). Økonomiske hensyn ble dominerende, virksomheten ble definert som teknisk vanskelig, og politikkutviklingen ble overlatt til ekspertene (Olsen 1989a, Andersen 1993).

3.2 Forurensningspolitikken og miljøvernforvaltningens fremvekst

På sekstitallet økte forurensning fra industri og landbruk kraftig (Nøttestad 2002). Industridepartementet fikk ansvaret for å regulere luftforurensningen, mens vannforurensningsloven ble administrert av Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE). Arbeidet hadde et sterkt teknologisk fokus og bedriftenes økonomi satte grensene for utslippskravene som ble satt (Nøttestad 2002:27–30). Hovedfokuset i miljøpolitikken ble rettet mot ressursknapphet, ikke forurensningsproblemer. Det ble foreslått å opprette et departement som skulle styre ressursbruken, slik finansdepartementet styrte den økonomiske politikken (Asdal 1989:20, Jansen 1989:147–157). Et bredt politisk flertall ønsket et nytt departement, men ikke å gi det en posisjon som overdepartement (Jansen 1989:177–186). Da MD ble opprettet i 1972 ble naturvern og forurensning sterkest vektlagt, men departementet fikk også ansvar for utnyttning av fysiske ressurser (Asdal 1998:25–26, Løver 1989:12).

Avdelingene for fysisk planlegging og naturvern i Kommunaldepartementet og avdeling for forurensning fra Industridepartementet gikk inn i MD og det ble opprettet en ressursavdeling (Løver 1989:12). MD begynte straks å jobbe for å styrke sin overordnede posisjon (Asdal 1998:25–30). Ressursfokuset ble rettet mot primærnæringene, ikke petroleumsvirksomheten. MD ville ikke gå sterkt inn i de pågående beslutningsprosene i sektordepartementene, men styre ressursbruken gjennom overordnede rammer for de andre departementenes opptreden (Jansen 1989). Dette gjaldt også forurensningspolitikken (St.meld. nr 44 1975-76:87).

SFT ble opprettet i 1974 (Nøttestad 2002:50). Tilsynet skulle gi utslippskonesjoner, faglige råd til MD og kontrollere at forurensningsreglene ble etterlevd (Nøttestad 2002:53). SFT var lenge underlagt det gamle Røyk-skaderådet når det gjaldt utslippene til luft (Reitan 1998:69). Forurensningsarbeidet ble høyt prioritert og rettet mot eldre industri. Den selektive virkemiddelbruken og samarbeidslinjen i forhold til industrien ble videreført (Reitan 1998). Miljøvernforvaltningen var kjent med faren for klimaendringer, men foretok seg ikke noe aktivt i forhold til dette (St.meld. nr 50 1974-75:73). Etter hvert ble investeringer i rens tiltak tatt inn som en del av motkonjunkturpolitikken, og staten betalte derfor mesteparten av oppryddingstiltakene (Reitan 1998:60–61).

På midten av syttitallet mente MD at begrenset omfang og strenge regler gjorde at oljevirkosomheten ikke ville bli en stor forurensningskilde i fremtiden (St.meld. nr 28 1975-76:28). SFT skulle ha det overordnede ansvaret for tilsyn av forurensning petroleumsvirkosomheten, men det praktiske tilsynet skulle primært utføres av Oljedirektoratet (St.meld. nr 44 1975–76). I 1976 begynte SFT så smått å regulere utslipp til vann fra petroleumsvirkosomheten og etter hvert fikk faren for akuttutslipp større oppmerksomhet (Nøttestad 2002:326–327, Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:180–182, Bjøteit 2004, e-post).

Ved inngangen til åttitallet presset MD på for å få laget naturressursbudsjetter, og prinsipielle retningslinjer for bruk av naturressurser, men fikk ikke gjennomslag (Asdal 1998: 41–45, St.meld. nr 50 1974–75). Da den offentlige finansieringen av forurensningstiltakene stoppet opp økte konfliktene i forurensningspolitikken (Asdal 1998:166). Miljøvernforvaltningen ønsket hjemmel til å påby både fundamentale og teknologiske tiltak i den nye forurensningsloven, men møtte sterk motstand fra andre departementer (Asdal 1998:138). Etter flere år med tautrekking fikk SFT hjemmel til å komme med pålegg, men også ansvar for å avveie miljøhensyn mot andre hensyn. Dermed ble teknologiske tiltak favorisert (Asdal 1998:168–169, Forurensningsloven). Etter hvert møtte SFT sterk motstand fra industri og sektordepartementer for sin håndheving av forurensningsloven (Nøttestad 2002).

3.3 Klimasaken settes på dagsorden

I 1987 publiserte FN-kommisjonen for miljø og utvikling sin rapport der begrepet bærekraftig utvikling ble lansert. Dette ble definert som en utvikling som tilfredstiller dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredstille sine behov (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987:42). Klimaendringene ble utpekt som hovedutfordring og kommisjonen anbefalte å integrere miljøhensyn i sektorpolitikken. I 1989 vedtok Stortinget at Norge skulle stabilisere utslippene av CO₂ på 1989-nivå, innen år 2000 (Innst.S.273 1989). Først etter vedtaket ble det klart at utslippene fra petroleumsvirkosomheten ville øke dramatisk frem mot 2000 (MD 1991).

Da prinsippet om sektoransvar ble innført i 1989, ble det formalisert at MD ikke skulle være ansvarlig for miljøpolitikken, men pådriver i forhold til de andre departementene (St.meld. nr 46 1988–89). MD ville påvirke gjennom målstyring, overordnede planer og økt deltagelse i stats-

budsjettprosessene. På denne tiden så verken MD eller OED utformingen av klimapolitikken og petroleumpolitikken i sammenheng (St.meld. nr 40 1988–89, nr 46 1988–89, nr 22 1988–89, nr 28 1990–91). I 1990 ble det vedtatt at utslippene fra petroleumsvirksomheten skulle ilegges CO₂-avgift (Reitan 1998:126). Avgiften ble innført så raskt at industrien ikke rakk å protestere (Nilsen 2001:119). MD ønsket å få forrang i utviklingen av tekniske løsninger på klimaproblemene, men stilte også spørsmål ved utvinningstempoet i seg selv (Mathisen 1992). Departementet ønsket at Norge skulle bli et foregangsland i klimapolitikken og hjemmelige utslippsreduksjoner ble sett på som nødvendig for å oppnå dette (Lundli og Reitan 2004:154, Skjærseth og Rosendal 1995:163–4). Sektordepartementene og Finansdepartementet protesterte og fikk etter kort tid gjennomslag for at kostnadseffektivitet som nøkkelbegrepet i klimapolitikken (Asdal 1998:183–184, NOU 1992, Nilsen 2001:113–114, Reitan 1998:122). Etter dette ble MDs fokus på både teknologiske og fundamentale klimatiltak tonet ned, og sektorovergrepene økonomiske virkemidler fikk økt oppmerksomhet.

I 1992 gikk flertallet i miljøavgiftsutvalget, inkludert OEDs representant, inn for at Norge skulle gå vekk fra stabiliseringsmålet (NOU 1992:18). MDs representant mente at utvalget ikke kunne gå imot Stortingets politiske mål og tok dissens (NOU 1992:19). Konflikten rundt stabiliseringsmålet fortsatte i flere år. Det interdepartementale samarbeidet om klimapolitikken ble i økende grad formalisert. Etter hvert ble det etablert en fast klimagruppe med navnet KLISUR⁸. OED var blant departementene som brukte mest ressurser på å påvirke utviklingen av klimapolitikken (Lundli og Reitan 2004:145).

Etter at oljefondet ble opprettet forsvant sammenhengen mellom opptjeningen og bruken av petroleumsinntektene, og ønsket om å utvinne petroleumsressursene så raskt som mulig ble nærmest enerådende (Ot.prp. nr 29 1989–90, Andersen og Austvik 2000:11). Unntaket var diskusjonene om fortsatt oljeleting i nordområdene. Etter langvarige naturfaglige utredninger og ilter brevutveksling mellom OED og MD, ble Barentshavet-Sør og områdene rundt Lofoten åpnet, uten at klimahensyn var blitt problematisert (MD 1994, Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:405, St.meld. nr 40 1988–89, nr 26 1993–94). I 1993 ble målet om å skape størst mulige verdier for det norske samfunnet retningsgivende for olje- og gasspolitikken. Dette skulle oppnås gjennom å minimere den politiske innblandingen (St.meld. nr 26 1993–94:54).

De årlige investeringene, produksjonen og klimagassutslippene økte mer enn forventet (Andersen og Austvik 2000:11, OEDb 2004:31, St.meld. nr 40 1988–89). Forbedret utvinningsteknologi og nye utbygginger gjorde at tidspunktet for antatt toppproduksjon stadig ble skjøvet fremover i tid (OED 1993, 1995, 1997). MD kjempet for at CO₂-avgiften skulle økes, men tapte (Nilsen 2001, Reitan 1998:184). I 1995 la regjeringen frem den første norske klimameldingen. Denne gjorde det klart at stabiliseringsmålet ikke ville innfris fordi utslippene fra petroleumsvirksomheten vokste mer enn ventet (St.meld. nr 41 1994–95). Regjeringen mente

⁸ Den interdepartementale gruppen for klima og sur nedbør.

likevel at målet skulle være retningsgivende for politikutviklingen. Meldingen presiserte at det ikke var aktuelt å behandle klimagassutslipp fra petroleumsvirksomheten etter forurensningsloven (St.meld. nr. 41 1994–1995:124). Ved behandlingen av meldingen gjorde Stortinget et anmodningsvedtak⁹ om at det ved alle utbygginger skulle vurderes å tilføre kraft fra land, eller deponere CO₂-utslippene (Innst.S.114).¹⁰

I 1997 fikk MD gjennomslag for sitt mangeårige arbeid for at sektordepartementene skulle lage handlingsplaner med konkrete arbeidsmål og tidsfrister og at MD skulle få mulighet til å justere målene og virkemiddelbruken i en årlig stortingsmelding (Nøttestad 1999:132–134, St.meld. nr 58 1996-97:27, Torjussen 2002:53-54). Både de sektorvise miljøhandlingsplanene og Stortingsmeldingen om rikets miljøtilstand skulle legges frem som en del av statsbudsjettet (St.meld. nr 58 1996-97:26–27). En av hovedintensjonene med opplegget var at MD skulle få mulighet til å påvirke sektordepartementenes opptreden i forhold til klimahensyn (St. meld. nr 29 1997–1998:39).

Konfliktnivået i klimapolitikken var høyt hele nittitallet (Reitan 1998). Konflikten toppet seg i tiden frem mot Kyotoforhandlingene, der striden sto rundt utforming av forhandlingsmandatet. Uenighetene dreide seg i stor grad om hvor streng forpliktelse Norge skulle si seg villig til å bli pålagt (intervjuer).

3.4 Petroleumspolitikken og klimapolitikken fra 1997 til 2004

Et bredt politisk flertall, og alle regjeringene som har sittet etter 1997, har ønsket at Norge skulle innfri Kyotoforpliktelsen (St.meld. nr 29 1997–98, nr 54 2000–2001, nr.15 2001–2002)¹¹. Kyotoprotokollen slår fast at de fleksible mekanismene skal være ‘supplemental to domestic actions for the purposes of meeting commitments’ (Kyotoprotokollen 1997:6b). I de internasjonale klimaforhandlingene har man ikke lyktes i å bli enige om en presisering av dette prinsippet og norske politikere har ikke spesifisert hvordan dette skal tolkes i den norske klimapolitikken. Helt siden 1997 har det vært klart at klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten vil fordobles mellom 1990 og utgangen av forpliktelsesperioden dersom ikke utslippsreducerende tiltak blir iverksatt (St.meld. nr 29 1997–98, nr 54 2000-2001, nr.15 2001–2002).

⁹ Vedtak fattet etter initiativ fra Stortinget som er bindende for regjeringen (Hansen og Moe 1993:127).

¹⁰ Senere har det blitt klart at det vil være mer lønnsomt å bygge gasskraftverk med CO₂-deponering på land og så bruke kraften på olje- og gassinstallasjonene (intervjuer, OD/NVE 2002). Dette gjør at kraftoverføring til plattformer og CO₂-deponering etter hvert har blitt to sider av samme sak.

¹¹ Bondevik I-regjeringen, også kalt sentrumsregjeringen, besto av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre og satt fra 17.10.1997 til 17.03.2000. Stoltenberg-regjeringen besto av Arbeiderpartiet og satt fra 17.03.2000 til 19.10.2001. Bondevik II-regjeringen, også kalt samarbeidsregjeringen, består av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre og ble innsatt 19.10.2001 (Odin 2005) .

Bondevik I-regjeringen ønsket at hele Kyotoforpliktelsen skulle gjennomføres gjennom hjemlige tiltak (St.meld. nr 29 1997-98:17). Dette ble avvist av flertallet i Stortinget. Stortinget ønsket at en betydelig del av utslippsreduksjonene skulle tas hjemme, men ville ikke kvantifiserte andelen (Innst.S.233 1998). Stortinget påla regjeringen å utvikle et nasjonalt kvotesystem for klimagasser og intensjonen var at petroleumsvirksomheten skulle inkluderes etter hvert. I merknads form ble det presisert at klimagassutslipp generelt sett ikke skulle dobbeltreguleres gjennom både kvoter og konsesjonsbehandling etter forurensningsloven (Innst.S.233 1998). Stabiliseringsmålet ble endelig parkert og det oppsto en forventning om at CO₂-avgiften ville bli erstattet av et kvotesystem, med fri tilgang på billigere internasjonale kvoter (St.meld. nr 38 2001–2002:34). Derfor ble fokuset på gjennomføring av tiltak i petroleumsvirksomheten snarere svekket, enn styrket etter 1997.

Også i petroleumspolitikken møtte regjeringen Bondevik I motstand fra Stortinget. Fordi investeringene i petroleumsvirksomheten var rekordhøye og klimagassutslippene hadde økt, ønsket regjeringen å begrense olje- og gassutvinningstempoet. Målet om å ha et forsvarlig utvinnings-tempo ble overordnet og dette ga styringssignaler om at fundamentale klimapolitiske tiltak skulle vurderes i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene (St.meld. nr 46 1997–98:1.0). Regjeringen knyttet petroleumspolitikken opp mot miljøhensyn ved å si at 'rollen som foregangsland i miljøspørsmål skal forenes med å være en stor energiproducent' (St.meld. nr 46 1997–98:1.0). Stortingets kritikk mot regjeringens petroleumspolitikktiltak etter at oljeprisen sank i 1998 (Innst.S.89 2000). For å øke investeringene i næringen vedtok flertallet i Stortinget, mot regjeringens ønske, å redusere CO₂-avgiften fra rundt 480 kroner per tonn CO₂ til rundt 300 kroner per tonn CO₂ (Budsjett-innst. S. II 1989–99:54–55). Regjeringen fulgte opp Stortingsflertallets ønsker i en tilleggsmelding, der de lanserte flere tiltak for å opprettholde det høye investeringsnivået i petroleumsvirksomheten (St.meld. nr 37 1998–99). Det ble ikke gitt styringssignaler om hvordan forvaltningen skulle forholde seg til klimahensyn etter at målstrukturen ble endret.

I striden om bygging av gasskraftverk på land ble forurensningsloven aktualisert som klimapolitiske virkemiddel. I 1997 argumenterte den daværende olje- og energiministeren for at CO₂ ikke var forurensning og at gasskraftverkene derfor ikke skulle behandles etter loven (Arbeiderbladet 1997). Dette var midt i valgkampinnspurten, og etter hvert ga regjeringen etter for press fra miljøbevegelse og opposisjon om at klimagassutslippene fra gasskraftverkene skulle behandles etter forurensningsloven (Ref.S.tid 2692 1998). Bondevik I-regjeringen tok over regjeringsmakten og ga SFT full faglig frihet til å behandle Naturkrafts utslippssøknad. Det resulterte i at SFT ga Naturkraft tillatelse til å slippe ut ti prosent av det de hadde søkt om (SFT 1999f). Da regjeringen avviste Naturkrafts klage på vedtaket grep Stortinget inn og overprøvde avgjørelsen. Regjeringen Bondevik I argumenterte for at forurensningsloven ikke burde svekkes som miljøpolitisk virkemiddel, men fikk ikke støtte for sitt syn i Stortinget, og de ga derfor fra seg regjeringsmakten (Ref. S. tid 2425, 2000).

Da Arbeiderpartiet kom tilbake i regjering ble verdiskapning igjen satt i hovedsetet i petroleumspolitikken og statens forretningsmessige involver-

ing i petroleumsvirksomheten ble fristilt (St.meld. nr 39 1999–2000). Statoil ble gjort om til aksjeselskap og deler av aksjene ble lagt ut for salg. Forvaltningen av SDØE ble overlatt til det nye statlige selskapet Petoro (St.prp. nr. 36 2000–2001). Formålet med statens eierskap i oljevirksomheten skulle være å skape størst mulige økonomiske verdier til staten. Regjeringen ga med dette fra seg muligheten til å indirekte styre de petroleumspolitiske beslutningsprosessene som eiere i Statoil og forvalter av SDØE.

Etter 2000 har regjeringene hatt som mål å få gjennomført flere teknologiske klimatiltak i petroleumsvirksomheten. Samtidig har kostnadene ved kraftoverføring og CO₂-deponering sunket (St.meld. nr 54 2000–2001, nr 15 2001–2002). I 2001 ble det internasjonal enighet om regelverket for gjennomføring av Kyotoprotokollen, men prinsippet om at bruk av de fleksible mekanismene skulle være et supplement til hjemlige tiltak ble ikke klarere definert. Arbeidet med kvotesystemet har vært dominert av samfunnsøkonomisk tilnærming mens potensielle politiske konflikter lenge ble gitt liten oppmerksomhet (NOU 2000). Bondevik II-regjeringen tok over etter Stoltenberg-regjeringen i 2001 og varslet et høyere ambisjonsnivå i klimapolitikken (Semerklæringen 2001). Norge ratifiserte protokollen i 2002 (St.prp. nr 49 2001–2002). Miljøvernminister Brende ønsket at 1,5 millioner tonn CO₂ fra petroleumsvirksomheten skulle kuttes gjennom å overføre kraft fra land, men fikk ikke gjennomslag for å sette et konkret mål (Brende 2002, St.meld. nr 15 2001–2002).

Bondevik II-regjeringen videreførte Arbeiderpartiets politikk ved å si at petroleumspolitikken skulle sikre 'en høyest mulig verdiskapning, og at en størst mulig andel av verdiskapningen tilfaller fellesskapet, innenfor rammene av en bærekraftig utvikling' (St.meld. nr 38 2001–2002:29). Samtidig ble det innført et nytt hovedmål i form av en produksjonsprognose; 'Den langsiktige utviklingsbanen' (St.meld. nr 38 2001–2002). Denne ga et konkret mål for produksjonsvolumet i de kommende femti årene og sendte klare signaler om at hensynene til å maksimere utvinningen og statens inntjening var overordnet andre hensyn. Utviklingsbanen ble utviklet av petroleumsforsvaltningen, ikke partiene i regjering (Høyre 2001, intervjuer, KrF 2001, Venstre 2001). Regjeringen presiserte at verdiskapningen i petroleumsvirksomheten skulle skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

Miljøhandlingsplanene fra sektordepartementene har inneholdt få mål og virkemidler, ikke blitt regjeringsbehandlet og har fremstått mer som faktahefter enn styringsverktøy (Statskonsult 2001:15). I OEDs miljøhandlingsplan fra 1999 heter det at petroleumssektoren skal bidra til at Norge innfrir Kyotomålsettingen på en kostnadseffektiv måte (OED 1999a). Stortingsmeldingen om rikets miljøtilstand mistet raskt koblingen til både statsbudsjettarbeidet og de sektorvise miljøhandlingsplanene (Torjussen 2002:61–67, Statskonsult 2001, St.meld. nr 25 2002–2003).

Samtlige oljemeldinger etter 1997 har presisert at målet med lettevirksomheten er å påvise lønnsomme petroleumssressurser og å bidra til et stabilt og jevnt aktivitetsnivå (St.meld. nr 46 1997–98:8.1, nr 39 1999–2000:30, nr 38 2001–2002:40). De ulike regjeringene har hatt ulike overordnede petroleumspolitiske målsettinger og derfor er det grunn til å tro at de har

lagt ulike betydning i dette. Regjeringen har ikke presisert om de med aktivitetsnivå har ment aktiviteten i leting, investeringer eller produksjon. Dermed har embetsverket fått stor tolkningsfrihet. Oljemeldingene har omtalt hvor ofte det skal være konsesjonsrunder, og hvilke områder rundene skal gjelde for, men meldingene har flere ganger blitt lagt frem etter at arbeidet med rundene har vært i gang (St.meld. nr 46 1997–98, nr 37 1998–99, nr 39 1999–2000, nr 38 2001–2002).

Regjeringene har ønsket at nye, mindre selskaper skal slippes til på norsk sokkel, men har ikke lagt andre føringer for tildelingen av utvinningskonsesjoner (St.meld. nr 46 1997–98, nr 39 1999–2000:13, nr 38 2001–2002:38). Oljemeldingene har ikke innholdt klimapolitiske føringer for håndteringen av utbygginger. Unntaket er meldingen fra Bondevik I, der selskapene ble oppfordret til å innføre fremtidsrettet energi- og klimateknologi, men samtidig ble advart mot å overinvestere i dyre teknologitiltak (St.meld. nr 46 1997–98:9.1–9.3). Dette ga motstridende signaler til både embetsverket og selskapene.

I perioden mellom 1997 og 2004 har oljeproduksjonen holdt seg stabilt på et historisk høyt nivå, mens gassproduksjon har økt. Petroleumsvirksomheten har aldri tidligere vært så dominerende i norsk økonomi som i dette tidsrommet. I 2003 sto virksomheten for omtrent 20 prosent av BNP og omtrent 45 prosent av samlet norsk eksport (OED 2004b:30). Dersom den langsiktige utviklingsbanen nås vil produksjonen falle fra toppnivået på rundt 300 millioner Sm³ i 2005 til en stabilisering på 150 millioner Sm³ i årlig produksjon i 2030 (St.meld. nr 38 2001–2002:10). 300 millioner Sm³ er nesten det tredobbelte av det man på slutten av åttitallet antok at ville bli toppproduksjonen i norsk olje- og gassvirksomhet (St.meld. nr 46 1988–89:6-7).

3.5 Oppsummering

OD, OED, MD og SFT ble alle opprettet i perioden mellom 1972 og 1978. Store styringsambisjoner preget de første årene av både miljøvernforvaltningens og petroleumforvaltningens liv. Styringsambisjonene er med årene blitt redusert innenfor begge strukturene. Opprettelsen av MD og utformingen av forurensningsregelverket var mer konfliktfylt enn etableringen av den formelle organisasjonsstrukturen i petroleumforvaltningen. I utgangspunktet fikk aktørene i begge forvaltningsstrukturene frihet til å følge faglige kriterier, men mens petroleumforvaltningens uformelle regler og mål har blitt formalisert etter hvert har det motsatte skjedd i klimapolitikken. Petroleumspolitikken har i økende grad blitt definert som foretningmessig og teknisk, og petroleumspolitiske beslutninger blir i stadig mindre grad gjenstand for debatt og konflikt. På den annen side har det aller meste som berører klimapolitikken blitt definert som politisk og i stor grad blitt problematisert. Unntaket er bruken av avgifter og utviklingen av et kvotesystem som etter hvert har blitt definert som samfunnsøkonomiske fagdiskusjoner.

Klimaendringene ble satt på dagsorden like etter at oljeprisene hadde sunket brått, og det var etablert en oppfatning om at myndighetene og oljeselskapene hadde felles interesser. Det tok lang tid før petroleum- og klimapolitikken ble sett i sammenheng. På nittitallet ble 'verdiskaping'

nøkkelordet for olje- og gasspolitikken, og kostnadseffektivitet grunnprinsippet for klimapolitikken. Hovedmønsteret har vært at klimapolitikken har blitt tilpasset petroleumspolitikken, og ikke omvendt. Politikerne har overlatt stadig større ansvar til petroleumsforsvaltningen, mens miljøvernforvaltningen gradvis har fått begrenset frihet og styringsmuligheter.

Etter 1997 har de politiske diskusjonene om klimapolitikken i hovedsak dreid seg om hvor stor andel av utslippsreduksjonene som skal gjøres innenlands, utbygging av gasskraftverk på land og utvikling av et nasjonalt kvotesystem for klimagasser. Til tross for den store utslippsveksten, har petroleumsvirksomheten fått liten oppmerksomhet. Fokuset på gjennomføring av tiltak i petroleumsvirksomheten ble svekket, ikke styrket, som følge av Kyotoforpliktelsen. Ingen av regjeringene har presisert hvor stor andel av Kyotoforpliktelsen som skal gjennomføres gjennom hjemlige tiltak generelt, eller i petroleumsvirksomheten spesielt. Stortingsmeldingene om klimapolitikk har gjort det klart at det skal innføres teknologiske klimatiltak i petroleumssektoren, men det har ikke blitt presisert hvilke virkemidler som skal brukes for å oppnå dette. Stortingsmeldingene om olje- og gasspolitikken har ikke gitt klare føringer for hvordan forvaltningen skal håndtere klimahensyn i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene. Styringsignalene om at økonomisk inntjening og maksimering av utvinningen skal prioriteres foran andre hensyn har blitt stadig tydeligere frem mot 2004. I det neste kapitlet redegjøres det for hvordan normene og verdiene som preget petroleumsforsvaltningen og miljøvernforvaltningen i oppstartsårene har blitt modifisert etter hvert. Organisasjonenes maktgrunnlag i form av personalressurser, allianser og plassering i den formelle organisasjonsstrukturen gjennomgås, og endringer i organisasjonenes interne organisering beskrives.

4 Petroleumsforvaltningens og miljøvernforvaltningens verdier, normer og maktgrunnlag

4.1 Olje- og energidepartementet (OED)

OED har ansvar for forvaltningen av både petroleumsressursene og den landbaserte energiproduksjonen. Organisatorisk sett har ansvaret for disse to områdene vært atskilt. Fokuset og arbeidsoppgavene i disse to strukturene har vært ulike og kontakten mellom dem begrenset (Helle 1987, OED 2004b). Siden det er aktører fra petroleumsavdelingene som deltar i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene retter jeg hovedfokus mot disse.

På midten av åttitallet fant Læg Reid (1988) at aktører som var med på å utvikle prosedyrene for regulering av oljevirkosomheten på syttitallet inngikk i en stabil ledergruppe. Disse opptrådte med faglig autoritet, stor selvstendighet og høy selvtilit. Det har vært enkelte utskiftninger, men på ekspedisjonssjefsnivå er denne kohorten fortsatt totalt dominerende og den står også sterkt på avdelingsledernivå.¹² Dette bidrar til at verdier og normer som preget petroleumspolitikken de første årene fortsatt står sterkt i OED. Ønsket om å finne mer olje og gass og få utvunnet ressursene så raskt og effektivt som mulig er innarbeidet i kulturen. Embetsverkets identitetsoppfattelse domineres av et syn på OED som pådriver for å få selskapene til å øke aktiviteten i norske havområder (Dæhlin 1987:52-53; Haraldsen 2002, intervjuer). Aktørene oppfatter at det er en klar sammenheng mellom aktivitetene som knytter seg til de ulike fasene av de petroleumspolitiske beslutningsprosessene (intervjuer).

Petroleumsavdelingene retter seg mot en rimelig ensartet klientgruppe bestående av oljeselskaper og petroleumsrettet leverandørindustri. Med unntak av miljø- og klimapolitiske forhold er det relativt sjelden at andre aktører enn næringen engasjerer seg sterkt i petroleumsavdelingenes arbeid. OED har lang tradisjon for å fatte beslutninger i nært samarbeid, eller forhandlinger, med petroleumsnæringen. På midten av åttitallet hadde nesten åtti prosent av de ansatte i petroleumsavdelingene kontakt med oljeselskapene en gang i uken eller oftere (Læg Reid 1988:71). OED har fortsatt mye kontakt med oljeselskapene gjennom konsesjonsprosessene og behandling av utbygginger. I tillegg er det etablert ulike former for samarbeidsprosjekter der myndigheter og industri, og i noen tilfeller også arbeidslivsorganisasjoner, deltar. Samarbeidet er organisert gjennom Kon-kraft og berører både faglige og politiske problemstillinger. Hovedformålet med samarbeidet er å få opp aktiviteten på norsk sokkel og øke konkurransekraften til norsk petroleumsrelatert næringsliv (Kon-kraft 2003, Oppebøen 2002, St.meld. nr 38 2001–2002:70). Administrative

¹² Den nylig avgåtte departementsråden i OED hadde vært i departementet siden opprettelsen. Rundt tusenårsskiftet hadde alle ekspedisjonssjefene i petroleumsavdelingene vært i departementet siden opprettelsen og de fleste av disse kom opprinnelig fra Industridepartementet. To av avdelingsdirektørene hadde vært i departementet siden 1978 og fire av dem begynte i OED på begynnelsen av åttitallet. I 2001 kom det inn en ekspedisjonssjef som bare hadde vært i departementet siden 1987 (Norges Statskalender 1973-1994).

ledere i OED sitter i Kon-krafts arbeidsutvalg og i styrene for en rekke prosjekter. Embetsverket er også representert i ulike prosjektgrupper. Ansatte i OED oppfatter at myndighetene og selskapene i stor grad har felles interesser og at de bør være lydhøre overfor innspill fra næringen (St.meld. nr 38 2001–2002:77). Det tette samarbeidet er en videreføring av holdningene som opprinnelig sto sterkt i OED og den nære kontakten bidrar til at embetsverket blir preget av verdier som står sterkt i næringen.

Samarbeidslinjen i forhold til næringen har preget OEDs syn på miljøregulering. På begynnelsen av nittitallet tok OED initiativ til å starte et samarbeidsforum om miljøraker der både petroleumsforvaltningen, miljøvern-forvaltningen og selskapene deltok (Christiansen 2000:44, St. meld. nr 46, 1997-98:4.8). Samarbeidet fikk navnet Miljøsok og ble videreført under Kon-kraft (Miljøsok 2000). Ved inngangen til nittitallet oppfattet embetsverket i OED at klimaproblemet utfordret deres skjønnsutøving og departementet engasjerte seg sterkt i utformingen av klimapolitikken (Reitan 1998, Nilsen 2001). OED argumenterte for at klimagassutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet ikke var et stort problem i global sammenheng, og var bekymret for at et internasjonalt klimaregime ville redusere verdien på norsk olje og gass (St.meld. nr 26 1993–94). Disse holdningene ser ut til å ha blitt noe nyansert med tiden, men er fremdeles fremtredende (intervjuer). Aktørene i OED oppfatter bærekraftig utvikling som et økonomisk begrep, som ikke er koblet mot miljøpolitikken (Nøttestad 1999:129, Ot.prp. nr 43 1995-96:26).

På begynnelsen av åttitallet var utskiftningen blant ansatte i OED svært høy (Læg Reid 1988:47, 112). På nittitallet var utskiftningen av de ansatte fremdeles høy, men det forbedret seg noe etter 2000¹³. De hyppige utskiftningene gjør at det til enhver tid er en del av de ansatte som har begrenset kjennskap til etablerte normer og verdier i departementet. Kontroll- og sosialiseringsmekanismer fra den sterke og enhetlige ledergruppen ser ut til å redusere betydningen av dette for aktørenes handlingsvalg (Himle 1987:39, intervjuer, Pettersen 2004:70). De hyppige utskiftningene av ansatte har hindret fremveksten av nye kohorter som kan utfordre ledergruppen. Stabiliteten i arbeidet og aktørenes oppfattelse av intern sammenheng har blitt styrket av at petroleumsarbeidet i OED stort sett har vært organisatorisk samlet (Dæhlin 1987:49, Læg Reid 1988:45, OED 2002a). Frem til 1991 ble petroleumsmarkedsspørsmål håndtert i markedsavdelingen, men i 1991 ble det petroleumsrettede arbeidet samlet i én olje- og gassavdeling (Læg Reid 1988:44, OED 1988, OED 1991).

I 2003 var det 140 ansatte i OED (Norges statskalender 2004). På midten av åttitallet hadde OED flere siviløkonomer enn noe annet departement, og samfunnsøkonomene var sterkt representert (Læg Reid 1988:46–47). Andelen siviløkonomer har blitt noe redusert etter hvert, men fremdeles utgjør samfunnsøkonomene og siviløkonomene til sammen førti prosent av de ansatte (vedlegg III). Økonomer er i noe større grad opptatt av kostnadseffektivitet enn andre utdannelsesgrupper (Christensen, Læg Reid

¹³ Turnoveren var på 17,8 prosent i 1990, men forbedret seg til 5,4 prosent i 2003 (Berntsen 2004, e-post).

og Zuna 2001). Dette har preget OEDs tilnærming til klimaproblemet. Samtidig har embetsverkets tolkning av kostnadseffektivitetsbegrepet blitt farget av petroleumsnæringens interesser. OED har lagt vekt på internasjonal kostnadseffektivitet. Det innebærer at bare tiltak som er økonomisk lønnsomme i seg selv, eller har en lavere tiltakskostnad enn potensielle tiltak i andre sektorer og i andre industrialiserte land, vurderes som kostnadseffektive og derfor passende å gjennomføre (intervjuer). Verken inntjeningen i næringen eller størrelsen på utslippene vurderes som relevante hensyn når klimatiltak vurderes (St.meld. nr 46 1997–98:9.1).

Ansatte i petroleumsavdelingene oppfattet ikke at rammevilkårene for de petroleumpolitiske beslutningsprosessene ble vesentlig endret etter Kyoto-forhandlingene (St.meld. nr 46 1997-98:2.0, intervjuer). Embetsverket mener at det ikke bør legges noen begrensninger på Norges bruk av de fleksible mekanismer. Dette er blitt sett på som et faglig samfunnsøkonomisk spørsmål, ikke en politisk vurdering (intervjuer). Prinsippet om at utslipp ikke skal dobbeltreguleres er oppfattet som et allment reguleringsprinsipp som alltid skal følges. Fordi petroleumsvirksomheten er ilagt CO₂-avgift har man oppfattet det som upassende å regulere utslippene ved å bruke andre sterke virkemidler. Petroleumsvirksomheten er pålagt den høyeste CO₂-avgiften i Norge (St.meld. nr 54 2000–2001:7.2). Ut fra økonomisk teori kan det argumenteres med at det ikke er kostnadseffektivt at en sektor har høyere avgift enn andre sektorer, og at petroleumsnæringen derfor gjør mer enn sin rettmessige andel for å få ned klimagassutslippene (Førsund og Strøm 1994; Nyhagen 1998:146). Intervjugrunnlaget viser at denne holdningen dominerer i OED.

OED har det overordnede ansvaret for regulering av petroleumsvirksomheten og departementet ønsker kontroll over myndighetsutøvelsen i forhold til sektoren. Det ble opprettet et miljøsekretariat i olje- og gassavdelingen i 1992 og denne fikk status som egen seksjon i 1996 (OED 1997, Berntsen 2004, e-post). Da den store olje- og gassavdelingen i 2002 ble delt i en utvinnings- og markedsavdeling og en petroleumsavdeling, ble miljøseksjonen værende innenfor petroleumsavdelingen. De petroleumpolitiske beslutningsprosessene ligger i hovedsak i den andre avdelingen (OED 2003a:16). Det er fire til fem ansatte i miljøseksjonen. OED har aktivt jobbet for SFT i å regulere flere former for forurensning fra petroleumsvirksomheten etter forurensningsloven. Regjeringsbeslutningen om at gasskraftverkene på land skulle behandles etter forurensningsloven var ikke populær, verken i energiavdelingene eller petroleumsavdelingene (intervjuer). På nittitallet opplevde miljøvernforvaltningen at de miljøansvarlige i OED aktivt motarbeidet deres arbeid (Nøttestad 1999:125) Seksjonen blir oppfattet som mer konstruktiv i dag (intervjuer). Miljøseksjonen i OED og har mye kontakt med miljølaget i OD. Dette styrker det tekniske fokuset i seksjonen. Gjennom jevnlig kontakt har miljøseksjonen og klimaseksjonen i MD utviklet en felles forståelse og gjensidig respekt for hverandres posisjoner. Det er fremdeles konflikter mellom dem, men de er mindre enn de var tidligere (intervjuer).

Miljøseksjonen har en dobbeltrolle som forsvarer av den samlede miljøinnsatsen til OED utad og pådriver for gjennomføring av miljøtiltak innad. Miljøseksjonen foreslår sjelden tiltak som strider mot de dominer-

ende kulturelle trekkene i departementet, men ønsket om å utvikle nyskapende teknologi står sterkt. Forutsetningen er at myndighetene, ikke selskapene selv, betaler ekstrakostnadene forbundet med dette. Miljøseksjonen legger CO₂-avgiften til grunn for vurderingen av hvilke klimatiltak som er lønnsomme, mens resten av departementet er skeptiske til hele avgiften. I saker der det ikke medfører store ekstrakostnader for selskapene å bruke mer miljøvennlig teknologi går miljøseksjonen i konflikt med resten av departementet for å presse gjennom sitt syn. Seksjonen ser ut til ha oppfattet at CO₂-deponeringsløsninger først og fremst har vært aktuelt i forbindelse med debatten om utbygging av gasskraftverk på land, ikke i forbindelse med utbygginger på sokkelen (intervjuer).

4.2 Oljedirektoratet (OD)

OD har helt siden oppstarten hatt et teknisk og petroleumsfaglig fokus, og fått stor faglig frihet (Olsen 1989a). Organisasjonen har vært, og er fortsatt, dominert av ingeniører, geologer og aktører med annen teknisk petroleumsrettet utdanning (Læg Reid 1988, Christensen, Læg Reid og Zuna 2001, vedlegg III). Ønskene om at det skal oppdages mer olje og gass, og at selskapene skal fortsette å gjøre store investeringene på norsk sokkel, er sterkt forankret (OD 2002c, 1998b:25, 2003c:10, 24–25). Ønsket om at all olje som kan tas opp, skal tas opp, står sterkt (OD 1999 nr 2:42–43). Målet om at det skal være høy petroleumsaktivitet også i fremtiden er godt innarbeidet i de ulike delene av organisasjonen. Å slippe virksomheten inn i nye områder oppfates som viktig for å oppnå dette (OD 2002a:11–13, 2003a:21, 2003b:5, 22, 2003c:11). En del av de ansatte ser det som sin oppgave å aktivt fremme oljeindustriens interesser og hindre at aktører som er kritiske til høyt utvinningstempo vinner frem (OD 2002a:11, 2003b:5–6). Tidligere var det god kontakt mellom avdelingene i OD og innføring av en lagdelt organisering har styrket kontakten mellom ulike deler av tilsynet (Læg Reid 1988:106, intervjuer).

Ansatte i OD har utbredt kontakt med oljeselskaper, og normen om at regulering av næringen skal skje gjennom et tett samarbeid står sterkt (OD 1998c:13, Læg Reid 1988:106). OD deltar oftere i Kon-kraftprosjekter enn OED og drar tidvis selskapene direkte inn i utredningsarbeid (Oppebøen 2002, OD 2003a). I enkelte tilfeller blir samarbeidsnormen nyansert av det sterke faglige og tekniske fokuset. Dette gjelder spesielt i sikkerhetsarbeidet der OD flere ganger har satt hardt mot hardt (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997). Generelt sett foretrekker likevel OD å stille spørsmål og å komme med milde oppfordringer, heller enn å gi pålegg (St.meld. nr 17 2002–2003:105). Dette må sees i sammenheng med at OD kan straffe selskapene gjennom sin rolle som premissleverandør for konsesjonsprosessene (intervjuer).

I 2003 var det 346 ansatte i OD (Norges statskalender 2004). Tidligere var stabiliteten blant de ansatte lav, men den ser ut til å ha forbedret seg noe de siste årene (Læg Reid 1988:112)¹⁴. Utskiftningen på ledelsesnivået i

¹⁴ Tall over samlet tjenestetid i OD viser en tendens til at det er flere som blir værende lenger i organisasjonen, men det har ikke vært mulig å fremskaffe nye tall med samme detaljeringsgrad som for de andre organisasjonene (Sparøy 2005, e-post).

OD er relativt liten¹⁵. OD ble opprinnelig delt i avdelinger for planlegging og ressurskartlegging, inspeksjon og kontroll, juridisk og økonomisk arbeid og administrasjon. Hovedtrekkene i organiseringen har blitt bevart inntil nylig (OD 1974, 1977, 1980, 1983, 1986, 1988, 1991, 1996, 1998). Etter at OD fikk ansvaret for å ta inn CO₂-avgiften i 1990 begynte direktoratet så smått å engasjere seg i luftforurensning, men formelt sett ble det ikke opprettet en miljøgruppe i OD før i 1997 (Ot.prp. nr 17 1990–1991:7, intervjuer). OD ble omorganisert til en lagdelt organisasjonsstruktur i 2001, delt i tre produktområder: et for premisser og råd, et for oppfølging og et for data, informasjon og kunnskap (Bøe 2003). Det ble opprettet et eget miljølag innenfor produktområdet premisser og råd (Bøe 2003). Aktørene som er tilknyttet miljølaget har også andre arbeidsoppgaver. Totalt sett gjennomføres fem til seks årsverk i miljølaget årlig (intervjuer).

Det har gradvis utviklet seg en oppfatning i OED, OD og SFT om at OD har hovedansvaret for regulering av klimagassutslipp fra sokkelen (intervjuer). Denne oppfatningen har befestet seg etter at OD i 1997 påtok seg å koordinere spredningen av miljøteknologi mellom selskapene og etter at politisk ledelse i OED i 2001 økte vektleggingen av miljøhensyn (intervjuer, St.meld. nr 29 1997–98:66). Miljø- og klimafokuset er ikke sterkt forankret i direktoratet som helhet. Når OD peker ut de store utfordringene næringen står overfor får sikkerhetsutfordringene grundig omtale, men luftforurensning blir ikke nevnt (OD 2002a, OD 2003a).

Miljølaget har kontakt med SFT gjennom felles prosjekter for å finne tekniske løsninger på miljøutfordringer fra næringen, men minimal kontakt med MD (intervjuer). Miljøseksjonen i OED følger miljølagets arbeid tett (intervjuer). Miljølaget ser seg selv som et ekstra bindeledd mellom industrien og OED på den ene siden, og SFT på den andre (Sokkelspeilet 2001a:42). Dersom det er lønnsomt sett i forhold til dagens CO₂-avgift vil miljølaget at selskapene skal gjennomføre klima teknologiske løsninger (intervjuer). Innføring av Kyotoforpliktelsen gjorde det vanskelige å påvirke selskapene til å velge klimateknologi, fordi selskapene sluttet å legge CO₂-avgiften til grunn for lønnsomhetsvurderingene. OD oppfordrer selskapene til å legge avgiftsnivået og ikke en fremtidig kvotepris til grunn, men gir ikke pålegg om dette. Vektleggingen av kostnadseffektivitet i klimapolitikken er ikke like grunnfestet i OD som i OED og ODs ambisjoner om å utvikle klimateknologi er tidvis høyere enn i OED (OD 2002b:16). CO₂-deponering kan erstatte vann eller gass som trykkstøtte, og dermed bidra til å få ekstra mye olje ut av feltene. Økt oppmerksomhet rundt dette mot slutten av perioden har gitt OD ekstra motivasjon i dette arbeidet. Utgangspunktet er likevel at staten bør finansiere tiltak som selskapene selv mener har en for høy tiltakskostnad (Berge 2004, OD/NVE 2002:2, OD 2002b:28).

¹⁵ Etter omorganiseringen har OD ti ledere. Fire av disse har vært i OD i mer enn femten år og fire har vært der i over ti år (Norges Statskalender 1973-1994).

4.3 Miljøverndepartementet (MD)

Omfanget av ett miljøproblem vil påvirke naturens evne til å håndtere andre miljøbelastninger. Sånn sett MDs arbeidsområder, med unntak av kulturminnevernet, bundet sammen i overordnet økologisk forstand. Embetsverkets daglige arbeid er likevel ikke preget av enhetlig opptreden og felles virkelighetsforståelse. Miljøpolitikken retter seg mot ulike klientgrupper og virkemiddelbruken varierer betydelig. MD har vært preget av interne uenigheter og ukoordinert opptreden i forhold til andre aktører fra opprettelsen og frem til i dag (Lægneid og Olsen 1978:280, Løver 1989:73, 97, Mathisen 1992:11-12, Statskonsult 2001:16, 26). Dette skyldes både intern konkurranse om hvilke miljøproblem som skal prioriteres, og kortsiktige interessekonflikter mellom ulike miljøpolitiske felter. Den interne uroen forsterkes av at MD stadig opplever konflikt med andre departementer og næringsinteresser (Statskonsult 2001, Nøttestad 1999, Reitan 1998).

De interne konfliktene går for det meste langs historiske organisatoriske skiller. Forurensningsarbeidet var i utgangspunktet atskilt fra natur- og ressursarbeidet som var preget av den tradisjonelle plantankegangen i Kommunaldepartementet (Nøttestad 1999). På slutten av åttitallet ble forurensningsavdelingen delt i en avdeling for luftforurensning og en for vannmiljø. Ressursavdelingen ble lagt ned og energikontoret derfra ble til en seksjon for klima og energi i luftforurensningsavdelingen. Denne seksjonen jobbet med klima- og NO_x-problematikk og skulle ivareta ressurs hensyn ved utnyttelse av petroleum (MD 1987, Mathisen 1992). Omtrent samtidig ble det opprettet en internasjonal avdeling som hadde ansvaret for det internasjonale klimaarbeidet. I 1993 ble det nasjonale klimaarbeidet flyttet hit (MD 1993). På slutten av nittitallet ble forurensningsarbeidet samlet igjen i en avdeling, og i 2002 ble det nasjonale klimaarbeidet flyttet fra internasjonal avdeling til forurensningsavdelingen (MD 1998a, 2001a, 2002).

Ansvar for å følge de petroleumpolitiske beslutningsprosessene var i utgangspunktet plassert i avdelinger som kun hadde ansvar for utslipp til vann. Dette førte til at petroleumssakene ble knyttet nærmere opp til vannforurensning enn klima. Forurensningsavdelingen har vektlagt biologiske verdier og ikke oppfattet konsesjonsprosessene som klimapolitiske. I den grad forurensningsavdelingen har prøvd å øke sin påvirkningsmulighet har de forsøkt å øke sin petroleumsfaglige kompetanse og å forbedre rutinene for å kunne gi raske tilbakemeldinger til OED. Denne aktive læringen har rettet seg mot utslipp til vann (intervjuer).

I 2003 var det 149 ansatte i MD (Norges statskalender 2004). Det har alltid vært mange jurister ansatt i MD. Andelen er synkende, men juristene står fortsatt for over 20 prosent av de ansatte (Christensen, Lægneid og Zuna 2001, vedlegg III). Det er mange ulike utdannelsesgrupper representert og dette har forsterket de interne ulikhetene. Andelen med teknisk rettede utdannelser, både realfag, naturbruk og arkitekt har holdt seg høy lenge (vedlegg III). Andelen statsvitere har økt i løpet av nittitallet og har en andel på 8 prosent, det samme nivået som sosialøkonomene og bedriftsøkonomene utgjør til sammen. Utskiftningen på ledelses-

nivå i forurensningsavdelingen og internasjonal avdeling er relativt høy mens utskiftningen av ansatte generelt ikke er spesielt høy¹⁶.

Dominerende holdninger fra både forurensningsarbeidet og ressursavdelingen, og fokuset på bruk av juridiske virkemidler preget MDs innfallsvinkel til klimaproblemet ved inngangen på nittitallet (intervjuer). MDs kritikk mot økninger av utvinningstempoet og visjoner om utvikling av nyskapende teknologisk møtte motstand. Gjennom jevnlig kontakt med miljøseksjonene i sektordepartementene vokste det etter hvert frem en felles problemforståelse, grunnfestet i prinsippet om kostnadseffektivitet og tanken om å utvikle et bredt kvotesystem for klimagasser (Lundli og Reitan 1998:145). Klimaseksjonene i MD har forsøkt å øke sin påvirkningskraft ved å ta i bruk det samfunnsøkonomiske språket. Dagens klimaseksjon har tjue prosent samfunnsøkonomer, mens den gjennomsnittlige andelen er fem prosent (Jensen 2004b e-post, vedlegg III). Flere av de ansatte i klimaseksjonene har bakgrunn fra OED. Embetsverket opplevde at det å bli assosiert med miljøbevegelsen svekket heller en styrket deres gjennomslagskraft og har derfor bevisst holdt avstand til miljøorganisasjonene (intervjuer).

Klimaseksjonene opplevde selv at fremforhandlingen av Kyotoprotokollen styrket deres posisjon i forhold til sektordepartementene (intervjuer). Fordi forpliktelsen var så uklar ble det likevel konflikt mellom MD og de berørte departementene om hvordan Kyotoforpliktelsen skulle innfris. MD har støttet sektordepartementenes syn om at de nasjonale reduksjonene i forhold til Kyotoforpliktelsen ikke skal kvantifiseres, men har samtidig ment at prinsippet om supplementaritet tilsier at det skulle settes i verk flere nasjonale tiltak enn de som hadde en tiltakspris som var lavere enn den internasjonale tiltaksprisen (intervjuer). På den annen side har klimaseksjonene samtidig argumentert for en politikk som gjør det mulig for Norge å ta på seg strengere forpliktelser etter 2012 (St.meld. nr 54 2000-2001:1.2). Arbeidet med å utvikle et bredt nasjonalt kvotesystem for klimagasser er likevel blitt prioritert høyest. Fordi kvoteprisen vil bli lavere enn dagens CO₂-avgift vil innlemmelse av petroleumsvirksomheten i et kvotesystem sannsynligvis øke utslippene fra sektoren. Klimaseksjonene har likevel ønsket petroleumsvirksomheten inn i systemet. Norge har vært en sentral aktør i arbeidet for å få på plass de fleksible mekanismene i de internasjonale klimaforhandlingene (Lundli og Reitan 2004:144). Norges internasjonale suksess og embetsverkets deltagelse i det internasjonale klimaarbeidet har styrket MDs fokus på utvikling av et nasjonalt kvotesystem, fremfor gjennomføring av hjemlige klimatiltak.

Helt fra begynnelsen av nittitallet har sektordepartementene argumentert for at dobbeltregulering ikke bør forekomme i klimapolitikken. Prinsippet

¹⁶ De siste årene har MD hatt en turnover på seks til ni prosent, mens tjenestetiden ligger på 5-7 år (Jensen 2004b e-post, 2004b e-post). To av ekspedisjonssjefene i de to avdelingene har sittet de siste årene har hatt ti års fartstid eller mer, ellers er det få av ekspedisjonssjefene som har vært lenge i MD. Åtte av tretten som har vært avdelingsdirektører disse to avdelingene begynte helt på slutten av åttitallet eller på begynnelsen av nittitallet. (Norges Statskalender 1973-2004).

ble tidlig innarbeidet i klimaseksjonen. Andre deler av MD har ikke tatt opp i seg denne uformelle normen. Her dominerer fortsatt den tradisjonelle holdningen om at flere virkemiddel bør kombineres dersom det er hensiktsmessig for å redusere forurensing (intervjuer). Det har vært konflikt mellom klimaseksjonene og andre deler av departementet i en rekke enkeltsaker, for eksempel støtter klimaseksjonen tanken om CO₂-deponering og kraftoverføring, mens andre deler av MD har vært bekymret for at dette kunne medføre andre negative miljøeffekter (intervjuer).

Miljøvernforvaltningen fikk økte bevilgninger og en sterk økning i antallet ansatte ved inngangen til nittitallet¹⁷. Dette bidro til at MD ikke opplevde at deres posisjon ble svekket når prinsippet om sektoransvar i miljøpolitikken ble innført (Nøttestad 1999). Mål- og resultatstyring med fokus på statsbudsjettet og overordnet planlegging var blitt moderne, og dette ga de gamle planleggingsidealene som i utgangspunktet sto sterkt i MD nytt liv (Christensen og Lægred 1997, Røvik 1998:61). Arbeidet med å utvikle sektorvise miljøhandlingsplaner og styrke MDs påvirkning på statsbudsjettprosessene må sees i sammenheng med dette.

4.4 Statens forurensningstilsyn (SFT)

De første årene etter etableringen var preget av idealisme og utvikling av teknologiske løsninger. De ansatte hadde stor frihet til å utøve skjønn (Nøttestad 2002). Forurensning har ulike årsaker, virkninger og løsninger, og det ga grobunn for utvikling av forskjellig virkelighetsforståelse og handlingslogikker i de ulike delene av organisasjonen (Nøttestad 2002). Dette blir forsterket av en teknisk og realfaglig utdanningsprofil (Christensen, Lægred og Zuna 2001, vedlegg III). Fokus på utvikling av tekniske løsninger, og å ta hensyn til selskapenes økonomiske situasjon preget hele tilsynet (Spangen 1988). I de første leveårene hadde SFT en administrasjonsavdeling og en utredningsavdeling, i tillegg til tre avdelinger delt etter bransjer, hvorav en jobbet opp mot kjemisk industri og oljevern (Nøttestad 2002:51–52). På begynnelsen av nittitallet fikk oljevernarbeidet en egen avdeling med en seksjon for forurensning til vann fra skip og petroleumsvirksomhet (Nøttestad 2002:334). I en annen avdeling ble det startet en klima- og energiseksjon. Disse to seksjonene er nylig begge blitt plassert i Næringslivsavdelingen (SFT 2004). De siste årene har elleve personer jobbet i petroleumssesksjonen og elleve jobbet med klimasaker (Vinge 2005, samtale). I 2003 var det 260 ansatte i SFT (Norges staskalender 2004). Både på ledelsesnivå og blant de ansatte generelt er stabiliteten relativt stor¹⁸.

Forurensning fra landbasert industri har alltid vært SFTs kjerneområde (SFT 1992, Nøttestad 2002:202). På slutten av åttitallet la SFT opp til en tøffere linje. Antallet ansatte i tilsynet økte raskt og mange nye typer utslipp ble regulert (Nøttestad 2002:197–221). Klimagasser ble fortsatt

¹⁷ I perioden mellom 1986 og 1992 økte antallet ansatte i MD fra 180 til 264, mens antallet ansatte i SFT økte fra 88 til 238 (Norsk staskalender 1986, 1992).

¹⁸ De siste årene har SFT hatt en turnoverprosent på mellom tre og fire prosent (Vinge 2004, e-post). Også på avdelingsledernivået har det lenge vært ganske stor stabilitet i SFT (Norges staskalender 1973-2004).

ikke vurdert som forurensning. Ved inngangen til nittitallet fikk tilsynet kritikk for å være vanskelig å samarbeide med og lite forutsigbar. Det oppsto også konflikt i forhold til MD i en rekke saker. For å endre dette ble den hierarkiske kontrollen styrket og ledelsen satte i verk tiltak for å dempe rollen som vaktbikkje, styrke rollen som industriens samarbeidspartner og øke lojaliteten til MD (Nøttestad 2002:276–277). SFT fortsatte å ta hensyn til miljø, økonomi og teknologi, men det ble presisert at vektningen skulle avgjøres politisk (Nøttestad 2002:278–279). I løpet av nittitallet ble konfliktene med industrien færre, lojaliteten med MD større og forskjellene mellom de ulike kulturene i organisasjonen mindre (Nøttestad 2002:276, 285). SFT har likevel bevart tradisjonen med å gå ut offentlig med synspunkter i saker av prinsipiell betydning. Brevet til MD våren 2002, der SFT advarer mot en stykkevis åpning for oljevirksomhet i Barentshavet er et eksempel på dette (Nøttestad 2002, SFT 2001). SFT har fortsatt problemer med å påvirke industriens beslutninger gjennom mild virkemiddelbruk (intervjuer). Det fører til at SFT bruker påbud og politianmeldelser i større grad enn OD (St.meld. nr 17 2002–2003:104, 112).

SFTs hovedfokus overfor petroleumsvirksomheten er utslipp til vann (Nøttestad 2002). SFT har tett kontakt med oljeselskapene i forbindelse med behandling av konsesjonssøknader (St.meld. nr 29 1997-98:36, intervjuer). Mot slutten av nittitallet ble flere nye former for utslipp til luft fra petroleumsvirksomheten underlagt regulering etter forurensningsloven (Nøttestad 2002). Dette utløste flere og langvarige konflikter mellom SFT, OED og oljeselskapene (SFT 2000b, 2001e). Det uklare formelle skillet mellom ODs og SFTs ansvar i forhold til forurensning fra petroleumsvirksomheten gir samarbeidsutfordringer, men sjelden større konflikter (intervjuer). Petroleumsseksjonen i SFT og miljølaget i OD har jevnlig overordnede koordineringsmøter. I enkeltsaker er det bare kontakt dersom SFT trenger ODs petroleumserttede kompetanse. SFTs petroleumsseksjon har en del direkte kontakt med miljøseksjonen i OED, men dialogen går som oftest via MD. Det har tidvis vært stor konflikt mellom petroleumsseksjonen og OED. Klimaseksjonen i SFT har ikke kontakt med OD, men møter OEDs miljøseksjon i KLISUR og på internasjonale klimaforhandlinger (intervjuer).

MDs begrensende styringsrett skaper usikkerhet blant de ansatte i SFT om hva som er deres rolle og hvilke handlinger som er passende. I tillegg opplever tilsynet jevnlig konflikter i forhold til andre departementer og næringer som setter begrensninger på hvilke handlinger de kan foreta seg. I 1992 ble det avgjort at SFT skulle legge mindre vekt på de akutte forurensningsproblemer og konsentrere seg mer om vidtrekkende miljøproblemer, som klimaendringene (SFT 1992). Det høye konfliktnivået har gjort det vanskelig for SFT å utvikle en selvstendig og faglig rolle i klimaarbeidet (Nøttestad 2002:271). Den politiske håndteringen av gasskraftsaken truet SFTs generelle frihet til håndheve forurensningsloven. Dette økte bevisstheten rundt forurensningsloven som klimapolitisk virkemiddel, men samtidig ble de ansatte klar over den store politiske sprengkraften loven hadde i klimasaker (intervjuer). Den positive holdningen til utvikling av nyskapende teknologi for å redusere utslippene av klimagasser som SFT ga uttrykk for i konsesjonen til gasskraftverkene står fremdeles sterkt. Petroleumsseksjonen er preget av fokus på juridisk

virkemiddelbruk, mens klimaseksjonen er påvirket av de dominerende holdningene i MDs klimaseksjoner. I forhold til utslipp av klimagasser på land har SFT begynt å anvende forurensningsloven mer aktivt de siste årene, men SFT har sett på det som uaktuelt å regulere klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten etter denne loven (intervjuer). Dette har sammenheng med at normen om at utslipp ikke skal dobbelreguleres er godt innarbeidet i både petroleums- og klimaseksjonen. En del i SFT oppfatter at OD har hovedansvaret for å forholde seg til klimagassutslipp fra norsk sokkel og at klimagassutslipp fra petroleumsvirksomheten derfor ikke er SFTs ansvar.

4.5 Oppsummering

Organisasjonenes verdier, normer og maktgrunnlag oppsummeres i tabell to.

Tabell nr 2: Organisasjonens uformelle trekk og maktgrunnlag

	OD	OED¹⁹	MD	SFT
Verdier	Maksimere utvinningsen. Teknologi-utvikling. Forsvare oljeindustriens interesser. Sikkerhet.	Maksimere utvinningsen. Maksimere statens inntjening. Oljeindustriens interesser er statens interesser.	Hvilke miljøproblem som vektlegges avhenger av avdeling og seksjon.	Redusere forurensningen. Fremme utvikling av ny renseteknologi. Ta hensyn til bedriftens økonomi.
Normer	Legge faglige hensyn til grunn. Samarbeide tett med industrien. Bruke milde virkemidler.	Ikke dobbelt-regulere utslipp. Samarbeide tett med industrien. Bruke milde virkemidler.	Mål- og resultatstyring. Nasjonal kostnads-effektivitet. Ulike syn på dobbelregulering.	Politiske føringer legger rammene. Samarbeidslinje overfor industrien. Bruke juridiske virkemidler.
Variasjon i verdier og normer	Noe, miljølag skiller seg ut.	Liten, men miljøseksjonen skiller seg ut.	Stor.	Rimelig stor.
Maktgrunnlag	346 ansatte. Generell teknisk analysekapasitet. Kompetanse på klima- og energiteknologi. Tett allianse med næringen. Sterke potensielle maktmidler overfor næringen. Sentralt plassert i informasjonsstrukturen, og relativt stor frihet til å utøve skjønn.	140 ansatte. Økonomisk og juridisk petroleums-kompetanse. Miljøkompetanse. Allianse med næringen. Allianse med andre departementer. Sterke potensielle maktmidler overfor næringen. Overordnet posisjon i formell organisering av beslutningsprosessene.	249 ansatte. God generell klimakompetanse. Liten klimakompetanse rettet mot petroleumsvirksomhet. Få allianser både eksternt og internt i forvaltningen. Uklar posisjon i formell organisasjonsstruktur.	260 ansatte. God på miljørettet petroleums-kompetanse, svak på teknisk klima- og energikompetanse. Få allianser, både eksternt og internt i forvaltningen, men har godt forhold til OD. Svak posisjon i den formelle organisasjonsstrukturen.

¹⁹ Det er kun petroleumsavdelingene i OED som beskrives.

I neste kapittel redegjøres det for regjeringens koordinering, statsrådenes deltagelse og embetsverkets handlingsvalg i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Det fokuseres på hovedmønstrene for aktørenes opptreden i forhold til klimahensyn og hvordan handlingsvalgene deres står i forhold til uformelle kulturelle trekk og formelle prosedyrer, regler og strukturer.

5 Klimahensyn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene

5.1 Regjeringens styring

5.1.1 Politisk ledelse i Olje- og energidepartementet

Politisk ledelse i OED har gjennomgående brukt lite tid og ressurser på klimarelaterte saker. Unntaket er striden om utbygging av gasskraftverk på land (intervjuer). Uavhengig av klimapolitisk engasjement har politisk ledelse i OED opplevd det som lettere å fokusere på utslipp til vann fra petroleumsvirksomheten, enn på klimagassutslipp. De innarbeidede rutiner for håndtering av utslipp til vann, og det medfører at embetsverket legger konkrete spørsmål om vannforurensing frem for politisk ledelse. Politisk ledelse oppfatter de petroleumpolitiske beslutningsprosessene som rutinesaker med lite rom for å trekke inn politiske hensyn (intervjuer). Konesjonssystemet er blitt oppfattet som lite egnet som styringsverktøy for å oppnå politisk kontroll av oljeutvinningstempoet (intervjuer). Selv om Bondevik I-regjeringen ønsket å innføre fundamentale klimapolitiske tiltak, forsøkte de ikke å endre det formelle regelverket for disse beslutningsprosessene.

Kontakten mellom embetsverket og politisk ledelse har stort sett fulgt de hierarkiske strukturene, og dialogen har for det meste gått gjennom ekspedisjonssjefene og departementsråden (intervjuer). Konflikter mellom miljøseksjonen og andre seksjoner har som oftest blitt løst lenger ned i den hierarkiske strukturen, før sakene legges frem for politisk ledelse. Derfor har politisk ledelse fått lite informasjon om miljøkonsekvensene av beslutningsalternativene. Siden dette har gjort det vanskelig å trekke klima- og miljøhensyn inn i beslutningsprosessene, har politikerne i enkelte situasjoner brutt det hierarkiske kontaktmønsteret og tatt direkte kontakt med miljøseksjonen. Dette har skapt usikkerhet og forvirring i seksjonen. Politisk ledelse opprettet i 2002 en spesialrådgiverstilling med ansvar for å følge opp arbeidet med å få i gang CO₂-deponering fra gasskraftverk. Rådgiveren ble plassert utenfor de hierarkiske strukturene og var i liten grad involvert i de pågående petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Med unntak av dette har ikke politisk ledelse vurdert å endre organisasjonsstrukturen for lettere å kunne styre måten embetsverket forholder seg til klima- og miljøhensyn (intervjuer).

Innføringen av den langsiktige utviklingsbanen ga en formell målstruktur som i større grad hemmet vektlegging av klimahensyn enn tidligere. Intervjugrunnlaget viser at politisk ledelse likevel vektla klimahensyn i direkte møte med embetsverket. De ansatte i OED oppfattet at disse styringssignalene sto i konflikt med det overordnede målet og petroleumsfaglige hensyn, og gikk derfor i dialog med politisk ledelse om deres overordnede klimapolitiske initiativer. I perioder der politisk ledelse i OED har hatt et ønske om å ta klimahensyn, har embetsverket vært noe mindre konfliktorientert i dialogen med miljøvernforvaltningen om den overordnede klimapolitikken (intervjuer). Embetsverket har ikke i like stor grad endret sin opptreden i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Både Stoltenberg-regjeringen og regjeringen Bondevik II har

vedtatt i klimameldingene at det skal innføres miljøvennlig teknologi for å få ned klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten. Politisk ledelse i OED har ikke forsøkt å ivareta dette gjennom å endre det formelle regelverket for de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Politikerne har konsentrert seg om å påvirke selskapene som planlegger å bygge ut gasskraftverk på land til å satse på CO₂-deponering. Gasskraftverk som bygges i forbindelse med olje- og gassutbygginger oppfattes ikke som gasskraftverk (intervjuer, Semerklæringen 2001).

5.1.2 Politisk ledelse i Miljøverndepartementet

Miljøvernministrene har prioritert klimapolitikken høyt. Hovedfokuset har blitt rettet mot utforming av et kvotesystem for klimagasser, planer for gasskraftverk på land og internasjonale klimaforhandlinger. Politisk ledelse i MD har brukt mye tid og ressurser på å forsvare allerede etablerte klimapolitiske virkemidler, og på å løse konflikter mellom MD og andre departementer om klimaspørsmål (intervjuer). Knapphet på tid reduserer politisk ledelse sine muligheter til å utforme langsiktige klimapolitiske strategier, og å foreslå nye virkemidler. Den til enhver tid sittende ledelse i MD har hatt intensjoner om at minst halvparten av klimatiltakene som må gjennomføres ifølge Kyotoprotokollen skal skje innenlands. I enkelte tilfeller har dette under hånden vært klarert med statsministeren, men miljøvernministrene har sjelden tatt dette opp i regjeringskollegiet. Intensjonene har ikke blitt stadfestet gjennom formelle vedtak (intervjuer). Intervjugrunnlaget viser at embetsverket ikke har vært klar over at ledelsen i MD har styrt ut fra et mål om at minimum femti prosent av tiltakene skal gjennomføres innenlands.

Politisk ledelse i MD har jobbet for å få til forpliktende formuleringer i klimameldingene om at det skal gjennomføres teknologiske klimatiltak i petroleumsvirksomheten. De har ikke rettet dette engasjementet mot de petroleumpolitiske beslutningsprosessene. Politisk ledelse har engasjert seg i prosessene dersom miljøbevegelsen eller media har viet enkeltsaker særskilt oppmerksomhet. I disse tilfellene har de kommet seint inn i prosessene og stort sett fokusert på utslipp til vann, ikke klimahensyn. Embetsverket har trukket inn politisk ledelse for å løse konflikter i forhold til OED i forbindelse med konsesjonsutlysninger. Disse konfliktene har ikke dreid seg om klimahensyn (intervjuer).

Politisk ledelse i MD har hatt lite kjennskap til regelverket for de petroleumpolitiske beslutningsprosessene og miljøvernforvaltningens formelle deltagelsesrettigheter. En av intensjonene med de sektorvise miljøhandlingsplanene var at MD skulle få mulighet til å påvirke sektordepartementenes håndtering av klimahensyn. Politiske ledelse i MD har likevel ikke engasjert seg for å påvirke departementenes arbeidet med disse planene (Statkonsult 2001, intervjuer). Ved behandling av petroleumpolitiske prosesser i regjeringen har miljøvernministeren som oftest forholdt seg passiv. Politisk ledelse i MD har ikke tatt initiativ for å få klimagassutslipp fra petroleumsvirksomheten behandlet etter forurensningsloven (intervjuer).

5.1.3 Regjeringens koordinering

Politikerne i begge departementene har brukt det meste av tiden sin på dagsaktuelle saker (intervjuer). Statsrådene har hatt liten tid til å utforme langsiktige politiske strategier og til å engasjere seg i pågående saksarbeid i departementene de leder. Både politisk ledelse og embetsverket har vært engasjert i utformingen av den overordnede klimapolitikken. Klimameldingene har som oftest blitt utformet i KLISUR, diskutert i et statssekretærutvalg og vært oppe til behandlinger i regjeringskollegiet flere ganger (intervjuer). Det har ikke blitt etablert tilsvarende koordineringsmekanismer, verken for utformingen av oljemeldingene eller knyttet til de petroleumpolitiske beslutningsprosessene.

Prinsippet om kostnadseffektivitet har stått sentralt i klimapolitiske konflikter mellom miljøvernforvaltningen og sektordepartementer (intervjuer). Dette henger sammen med at det er vanskelig å avgjøre hva som er de mest kostnadseffektive virkemidlene og tiltakene når det ikke finnes klare mål å vurdere handlingsvalgene opp mot. Alle regjeringene har ment at kostnadseffektivitet skal legges til grunn, men ingen av dem har avklart hvilke mål, tidshorisont eller geografisk område begrepet skal gjelde for. Det har gjentatte ganger oppstått uenighet om det er internasjonal, nasjonal, kortsiktig, eller langsiktig kostnadseffektivitet som skal legges til grunn. Politikerne har gått i dialog med embetsverk i sitt eget departement om hvordan begrepet skal tolkes. Resultatet har blitt at statsrådene som oftest har forsvart det synet på kostnadseffektivitet som dominerer i departement de leder. Embetsverket har lagt prinsippet om at utslipp ikke skal dobbeltreguleres til grunn for utformingen av klimapolitikken. Regjeringen har ikke vært oppmerksomme på hvor stor betydning denne normen har hatt for embetsverkets håndtering av klimahensyn (intervjuer).

Regjeringene har sjelden blitt trukket inn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene før endelig vedtak. Føringsene for konsesjonsutlysningene har verken blitt drøftet med politisk ledelse i MD eller blitt problematisert i regjeringskollegiet (intervjuer). Dersom det har oppstått konflikter mellom embetsverket i MD og OED har statsrådene i MD og OED sammen blitt trukket direkte inn i beslutningsprosessene for å komme frem til en felles enighet. Politisk ledelse i OED og MD har vært opptatt av uformell og personlig kontakt seg imellom, men de har ikke tatt initiativer for å endre de formelle rutiner for koordinering mellom de to departementene. Petroleumpolitiske saker har sjelden blitt diskutert, eller problematisert i særlig grad i forbindelse med regjeringsbehandlingen (intervjuer).

5.2 Konsesjonsutlysninger

OED styrer prosessen frem mot regjeringens vedtak om utlysning (Hesjedal 2001:10). Petroleumsregelverket sier at petroleumsforvaltningen skal sette vilkår som sikrer at virksomheten i konsesjonene foregår på en god måte, og at miljøvern og biologisk mangfold er relevante hensyn (Petroleumsforskriften §11). Kapittel tre viste at regjeringene ikke har gitt klare føringer for hvordan klimahensyn skal håndteres i forbindelse med utlysninger i de overordnede politiske styringsdokumentene. Initiativene

til å sette i gang konsesjonsutlysninger kommer som oftest fra petroleumforvaltningen eller selskapene. Prosessene starter med at OED inviterer selskapene til å sende inn oversikt over hvilke blokker de ønsker. Selskapenes ønskelister blir sendt til OD som gjør geologiske og petroleumsfaglige vurderinger av hvilke blokker som bør utlyses. OED legger ODs anbefaling til grunn for utformingen av sitt forslag til konsesjonsutlysning. Aktørene fra petroleumforvaltningen oppfatter dette som miljøpolitiske, men ikke klimapolitiske situasjoner (intervjuer). Miljølaget i OD og miljøseksjonen i OED har vært involvert i prosessene, men heller ikke aktørene herfra oppfatter dette som en klimapolitiske situasjoner. Petroleumforvaltningen legger ikke miljøhensyn til grunn for sitt forslag til hvilke blokker som skal utlyses, men miljøenhetene forholder seg aktivt til miljøhensyn ved å foreslå miljøvilkår. OEDs forslag legges til grunn for forhandlingene mellom OED, MD og Fiskeridepartementet (FID) om hvilke blokker som skal utlyses og hvilke vilkår som skal settes. Embetsverket i både OED og OD ønsker at konsesjonsutlysningen skal resultere i at oljeselskapene oppdager olje- og gass som kan utvinnes og dermed sikre et fremtidig høyt utvinningsnivå av olje og gass (intervjuer).

Både miljøvernforvaltningen og FID fokuserer på særskilte forhold knyttet til de foreslåtte blokkene og ingen av dem ser det som et mål i seg selv å begrense antallet utlysninger. MD sender som regel OEDs forslag til SFT og ber om innspill før de går i forhandlinger. SFT får vanligvis kort tid til å vurdere forslaget (Syvertsen 2004, e-post). SFT og MD ønsker ikke at blokker som ligger i områder med spesielle biologiske verdier skal utlyses. De foreslår grenser for utslipp til vann og vilkår som reduserer faren for ulykker (intervjuer). Hovedfokuset rettes mot leitevirkomheten, og ikke fremtidig drift. Petroleumsseksjonen i SFT og forurensningsavdelingen i MD oppfatter ikke konsesjonsutlysningene som klimapolitiske situasjoner. Derfor har de ikke sett det som sin rolle å forholde seg aktivt til klimahensyn. Det ser ikke ut til at klimaseksjonene i MD og SFT har deltatt i prosessene (intervjuer). MD og FID går ikke inn i forhandlingene med en felles strategi. Bare når de fiskerifølsomme områdene har spesielle biologiske verdier har MD og FID overlappende innspill. Miljøvernorganisasjonene deltar ikke, men Fiskarlaget er trukket inn i forhandlingene (intervjuer). Dersom embetsverket fra de tre departementene ikke kommer til enighet, blir statsrådene i trukket inn. Det skjer sjelden og når det skjer oppfatter ikke politikerne konsesjonsutlysningene som klimapolitiske situasjoner. Derfor har de ikke trukket inn klimahensyn i forhandlingene seg imellom. Hvis ikke statsrådene blir enige bringes saken inn for regjeringen. Intervjugrunnlaget tyder på at det ikke har vært reelle diskusjoner i forbindelse med regjeringsbehandlingen i perioden. Det har ikke blitt satt klimakrav i noen av konsesjonsutlysningene (OED, 1998, 1999b, 2001b, 2002b, 2003b, 2003c, 2004c).

Tabell tre viser hvordan aktørene har opptrådt ved utlysning av utvinningskonsesjoner og de formelle og uformelle strukturene som setter rammene for aktørenes opptreden i utlysningsprosessene.

Tabell nr 3: Aktørenes opptreden ved utlysning av utvinningskonesjoner.

Definisjoner av stadier i handlingslogikken	Formelle trekk	Uformelle trekk	Mønster for håndtering av klimahensyn
Situasjonen	Miljøpolitisk.	Fokus på utslipp til vann og letevirksomhet.	Oppfattes ikke som klimapolitisk av noen.
Identiteter	OD og OED skal sikre god petroleumsvirksomhet. Miljøenhetene skal håndtere miljøhensyn. MD og SFT skal påvirke OD og OED til å handle i tråd med Kyotoforpliktelsen.	OED/OD vil maksimere utvinningen og statens inntekter, miljøenhetene fokuserer på vannforurensning. MD og SFT vil minimere risikoen for skade på biologiske verdier.	Klimaidentiteter vekkes ikke til live i noen av enhetene.
Regler	Det kan stilles miljøkrav til leting og senere utvinning.	Sette miljøkrav til letevirksomheten, ikke drift.	Ingen bruk av regler som berører klimahensyn.

5.3 Konesjonstildelinger

Selskapene forholder seg til vilkårene i utlysningsteksten når de søker om å få tildelt utvinningskonesjoner. Myndighetene har ikke bedt selskapene om å redegjøre for klimahensyn i søknadene (intervjuer, OD 2001, 2002b, 2003b, 2003c). OD vurderer selskapenes søknader og lager en rapport som OED legger til grunn når de velger hvilke selskaper, eller grupper av selskaper, som skal få tilbudt konsesjoner.²⁰ Petroleumsregelverket sier at hensynet til best mulig ressursforvaltning skal legges til grunn for valget mellom selskaper som har søkt på de samme blokkene (Petroleumsforskriften §10). Valget skal skje på grunnlag av selskapenes plan for leting og eventuelt senere utvinning, selskapenes tekniske kompetanse og deres finansielle kapasitet. Bare dersom selskaper står likt ut fra disse forholdene, kan myndighetene trekke inn andre forhold for å skille mellom dem (Petroleumsforskriften §10). Miljøhensyn nevnes spesifikt i forskriften i denne sammenhengen (Petroleumsforskriften §11). Det er opp til embetsverket å avgjøre om klima- og energiteknologisk kompetanse er relevant i vurderingen av selskapenes søknader og tekniske kompetanse, eller om det bare skal trekkes inn for å skille mellom selskaper som står likt ut fra andre forhold.

Når OD vurderer de ulike selskapene og søknadene deres fokuserer de på hensynet til å maksimere olje- og gassutvinningen på norsk sokkel.

²⁰ I løpet av perioden har myndighetene åpnet for at selskapene kan gå sammen i grupper før de søker om utvinningskonesjoner, i stedet for at myndighetene setter dem sammen i grupper på grunnlag av søknadene deres. Dette innebærer at selskapene selv kommer frem til hvilke selskap som skal være operatør og dermed ansvarlig for å lede virksomheten i en utvinningskonesjon (St. meld. nr 39 1999-2000).

Direktoratet er også opptatt av at selskapene skal bruke best tilgjengelig teknologi og at de skal vektlegge sikkerhetshensyn (intervjuer). Miljølaget skiller seg fra resten av OD ved å oppfatte dette som klimapolitiske situasjoner. De fokuserer på selskapenes fremtidige valg av klima- og energiteknologi og ser det som passende å evaluere selskapenes klima- og energiteknologiske kompetanse. Dette inngår som del av en helhetlig vurdering av selskapenes miljøkompetanse i ODs rapport til OED (intervjuer). Denne er ikke åpen for innsyn.

OED vektlegger de samme forholdene som OD, men er mer opptatt av å sikre statens inntjening og at selskapene ikke skal pålegges unødige kostnader (St.meld. nr. 37 1999–2000:34–37, intervjuer). Innspillene fra ODs miljølag gjør embetsverket i OED oppmerksomme på at situasjonene er klimapolitiske. Aktørene fra OED ser det imidlertid ikke som sin oppgave å forholde seg aktivt til klimahensyn i disse beslutningsprosessene. Derfor vektlegger de ikke klimahensyn når de vurderer selskapenes tekniske kompetanse og planer for leting og utvinning. OED trekker kun inn miljøhensyn dersom dette er det eneste forholdet som kan brukes til å skille selskapene fra hverandre (intervjuer). Hovedmønsteret er at aktørene fra OED ikke oppfatter valget mellom selskaper som klimapolitiske situasjoner, og derfor heller ikke ser det som sin rolle å forholde seg aktivt til klimahensyn. Miljøseksjonen er ikke med på å avgjøre hvilke selskap som skal velges ut.

I noen tilfeller blir statsråden trukket inn for å velge mellom selskaper som har stått likt ut fra en rekke kriterier, men hovedregelen er at embetsverket ikke diskuterer utvelgelsen av selskaper med politisk ledelse (intervjuer). Politisk ledelse i OED har oppfattet dette som rutinemessige, faglige og tekniske orienterte beslutningsprosesser. I de få tilfellene der statsrådene har blitt konferert om valget mellom selskaper, har ikke statsråden oppfattet situasjonen som klimapolitisk (intervjuer).

Formelt sett er det regjeringen som tildeler utvinningskonsesjoner, men før dette forhandler OED med selskapene om arbeidsprogrammet som selskapene må gjennomføre i blokkene konsesjonstillatelsen gjelder for. Regjeringene har ikke gitt føringer for OEDs opptreden i disse forhandlingene og resultatet av forhandlingene blir ikke regjeringsbehandlet. Forhandlingene om arbeidsforpliktelsen har stort sett dreid seg om hvor mange borer og seismiske undersøkelser som skal gjennomføres og tidsfristene for utføring av arbeidet (intervjuer). Det formelle regelverket legger ikke føringer for hvilke hensyn OED skal vektlegge i disse forhandlingene, men forhandlingspunktene er på forhånd utpekt i konsesjonsutlysningen (OED 1998, 1999b, 2001b, 2002b, 2003b, 2003c, 2004c, Petroleumsforskriften §13). Embetsverket i OED oppfatter ikke forhandlingene som klimapolitiske situasjoner. De presser selskapene til å påta omfattende arbeidsforpliktelser og forplikte seg til å gjennomføre denne så raskt og effektivt som mulig (intervjuer). Selskapene på sin side ønsker å sikre seg de mest attraktive blokkene, samtidig som de ikke vil bruke unødig mye ressurser på leite- og undersøkelsesaktivitet. Når embetsverket forhandler med selskapene vet ikke selskapene hvilke andre selskaper, eller grupper av selskaper som har søkt om å få de samme blokkene som dem. OED bruker dette strategisk for å presse selskapene til å påta seg ambisiøse arbeidsforpliktelser (intervjuer). Miljøvernforvalt-

ningen involveres ikke i tildelingsprosessene, og har ikke forsøkt å få deltagelsesrettigheter i løpet av perioden. Verken MD eller SFT har tatt noen enkeltinitiativer i forhold til tildelingsprosessene (intervjuer). Det ser ikke ut til at regjeringene har hatt reelle diskusjoner om hvem som skal tildeles blokker når de har fattet de endelige vedtakene.

Tabell fire viser hvordan aktørene har opptrådt ved tildeling av utvinningskonsesjoner og de formelle og uformelle strukturene som setter rammene for aktørenes opptreden i tildelingsprosessene.

Tabell nr 4: Aktørenes opptreden ved tildeling av utvinningskonsesjoner.

Definisjoner av stadier i handlingslogikken	Formelle trekk	Uformelle trekk	Mønstre for håndtering av klimahensyn
Situasjonen	Miljøpolitisk.	OED og OD fokuserer på å maksimere utvinningen og statens inntekter. ODs miljølag kobler teknologisk valg og klimahensyn.	Oppfattes som klimapolitisk av OD og OED. MD og SFT deltar ikke, og har ingen klar oppfattelse av situasjonen.
Identiteter	OED og OD skal sikre forsvarlig ressursutnyttelse. Miljøenhetene skal håndtere miljøhensyn. MD og SFT skal påvirke OD og OED til å handle i tråd med Kyotoforpliktelsen.	OD og OEDs hovedrolle er å sikre høy aktivitet på norsk sokkel i fremtiden. ODs miljølag ser det som sin rolle å være aktiv i forhold til klimahensyn.	ODs miljølag sin klimaidentitet våkner. OED ser det ikke som sin rolle å trekke inn klimahensyn.
Regler	Selskapenes søknad og tekniske kompetanse skal vurderes. Åpner for at miljøhensyn kan trekkes inn.	OD og OED foretrekker selskaper som er egnet til å maksimere utvinningen og statens inntekter. De vil presse selskapene til maksimere aktiviteten på norsk sokkel.	ODs miljølag redegjør for klimateknologi. OED legger hensynet til maksimering av utvinning og staten inntekter til grunn, ikke klimahensyn.

5.4 Fra funn til utbygging

5.4.1 De ulike organisasjonenes roller og situasjonsoppfattelse

Petroleumsloven (§4.1) pålegger OD og OED å sikre at mest mulig av ressursene i et felt utvinnes og at utvinningen skjer på en teknisk og økonomisk forsvarlig måte. Hvis det oppdages olje eller gass setter selskapene som eier utvinningskonsesjonen ned en teknisk komité. Denne komiteen forbereder saker for styret i utvinningslisensen. OD er observatør i teknisk komité (intervjuer). Forberedelsen av utbyggingen pågår som oftest i mange år før selskapene leverer PUD til myndighetene. OD oppretter som regel en prosjektgruppe som følger utbyggingsprosjektet, og miljølaget er vanligvis representert. En av aktørene i prosjektgruppen

representerer OD i teknisk komité. OD får god tilgang til informasjon og gode muligheter til å påvirke selskapenes avgjørelser gjennom å stille spørsmål, komme med oppfordringer og advarsler til utbyggerne (intervjuer). Dette skjer både muntlig og skriftlig. Aktørene fra OD ser det som sin rolle å bidra til at mest mulig av ressursene i feltet blir utvunnet, at utbyggingen skjer på en sikker måte, og at det er god økonomi i prosjektene. OD vurderer alternative utbyggingsløsninger og gjør egne økonomiske beregninger av prosjektene (Riksrevisjonen 2000-2001). ODs økonomiske beregninger konkluderer som oftest med at utbyggingene er enda mer lønnsomme for samfunnet enn de er for selskapene (vedlegg II). Miljølaget oppfatter behandling av utbygginger som klimapolitiske situasjoner. De ser det som sin oppgave å påvirke selskapene til å ta i bruk klima- og energiteknologi som er lønnsom for selskapene målt opp mot CO₂-avgiften (intervjuer).

OED legger selskapenes PUD og ODs vurdering av denne til grunn for utformingen av proposisjonene og resolusjonene om utbygginger. OED, OD og selskapene har tett kontakt i forbindelse med utarbeiding av beslutningsgrunnlaget og de formelle regler setter få rammer for dialogen (Riksrevisjonen 2000-2001, Hagen et al. 1989). Selskapene skal ikke begynne det praktiske arbeidet med utbyggingen før regjeringen eller Stortinget har godkjent planene, men i løpet av perioden har det blitt vanligere at myndigheter lar selskapene inngå bindende kontrakter før utbyggingene er politisk behandlet (intervjuer, Ot. prp. nr 43 1995-96:11). Petroleumsløven (§4.2) pålegger selskapene å redegjøre for valg av utbyggingsløsning og miljømessige forhold. PUD er ikke åpen for innsyn fra andre enn petroleumsførvaltningen. I forbindelse med store utbygginger orienterer selskapene OED om utbyggingsplanene sine før de leverer PUD (intervjuer). Det formelle regelverket for utforming av konsekvensutredningen definerer behandlingen av utbygginger som klimapolitiske situasjoner og setter krav om at utbygger selv må bringe klimahensyn inn i beslutningsprosessen gjennom konsekvensutredningen. Før utbyggerne lager konsekvensutredningen godkjennes programmet for konsekvensutredning av OED (Petroleumsforskriften §20, §22).²¹ Selskapene på norsk sokkel har sammen utarbeidet regionale konsekvensutredninger for de ulike områdene, og de tar utgangspunkt i disse når de lager feltvise konsekvensutredninger. De regionale konsekvensutredningene godkjennes ikke av myndighetene og har ingen formell status som styringsdokumenter. Selskapene leverer som oftest konsekvensutredning en måneds tid før de leverer PUD. Miljømyndighetene begynner dermed arbeidet med å kommenter konsekvensutredningen før myndighetene har fått redegjørelsen for den valgte utbyggingsløsningen. Dette gjøres for å unngå at behandlingen av utbyggingene skal bli forsinket som følge av den tidkrevende høringsrunden knyttet til konsekvensutredningen.

I forbindelse med innføringen av EUs direktiv om konsekvensutredninger ble rutinen for konsekvensutredninger formalisert i petroleumsforskrift-

²¹ Selskapenes programmer for konsekvensutredning sendes på høring til miljøvernforvaltningen, og OED godkjenner ikke programmene for konsekvensutredning før de har fått innspillene fra miljøvernforvaltningen.

en (Bjelland 2005, samtale). Da ble det slått fast at selskapene må redegjøre for flere alternative utbyggingsløsninger, utslipp til luft og hvilke miljøkriterier som er lagt til grunn for valg av utbyggingsløsninger (Petroleumsforskriften §22). Petroleumsforskriften definerer dermed behandlingen av utbygginger som klimapolitiske situasjoner. OED kan fritta mindre utbygginger uten vesentlige miljøvirkninger for plikten til å lage konsekvensutredning.²² Embetsverket har frihet til å vurdere hva som er vesentlige miljøvirkninger, og hva som ikke er det. Miljøvernforvaltningen gir ikke innspill til utbygginger som ikke konsekvensutredes. Etter 2001 har OED fritatt fem utbygginger fra pålegget om å lage konsekvensutredning (vedlegg I). Hovedbegrunnelsen er at selskapene allerede har laget overordnede regionale konsekvensutredninger (OED 2001c).

OED oppfatter at behandlingen av utbygginger i hovedsak handler om fremtidig utvinningstempo på norsk sokkel, og om økonomisk kvalitets-sikring. Departementet har sett det som sin hovedoppgave å sikre at prosjektene har solid økonomi og unngå sløsing med petroleumsressurser. Miljøseksjonen i OED oppfatter dette som klimapolitiske situasjoner og oppfordrer selskapene til å gjennomføre klimatiltak som er lønnsomme målt opp mot CO₂-avgiften. Miljøseksjonens involvering i behandlingen av utbygginger har variert fra sak til sak (intervjuer). Mange i OED deler selskapenes forventninger om at CO₂-avgiften vil erstattes av et kvotesystem der kvotene har svært lave priser, og støtter selskapene i at det ikke er passende å legge avgiften til grunn for valg av tekniske løsninger. Miljøseksjonen har i enkelte tilfeller gått i konflikt for å få andre deler av departementet til å påvirke selskapene til å velge bedre klima- og energiteknologiske løsninger (intervjuer).

18 av de 23 utbyggingene er sendt på høring til miljøvernforvaltningen. MD oppfattet behandlingen av utbyggingene som klimapolitiske situasjoner i begynnelsen av perioden, og de så det som sin rolle å presse på for å få gjennomført teknologiske klimatiltak (vedlegg I). MDs rolleoppfattelse endret seg etter kort tid og i februar 1999 besluttet embetsverket at MD ikke lenger skulle komme med egne høringsinnspill til utbyggingene (MD 1999). Politisk ledelse var ikke involvert i denne avgjørelsen (intervjuer). Etter dette har MD ikke lenger gitt innspill til utbyggingene, men overlatt dette til SFT. SFT retter hovedfokuset mot utslipp til vann, og NO_x. De ansatte i SFT har ikke noen felles oppfatninger av om utbygginger er klimapolitiske saker, eller hva som eventuelt er tilsynets rolle i forhold til klimahensyn. Dette fører til at måten tilsynet forholder seg til klimahensyn varierer mye fra sak til sak (vedlegg I). I seks av de 18 sakene SFT har hatt til høring kommer SFT ikke inn på klimahensyn i det hele tatt. I tre av dem kommer de med faktaopplysninger om forventende utslipp. I ni saker kommer SFT med kritikk for utbyggers håndteringen av klimagassutslipp, kritikk mot redegjørelsen av forventende utslipp eller de stiller kritiske spørsmål. I hovedsak dreier dette seg om at det ikke er redegjort godt nok for utslippene eller at

²² Dersom utvunnet mengde ikke vil overstige 4.000 fat per dag for olje og 500.000 m³ per dag for naturgass og utbyggingen ikke har vesentlige miljøvirkninger kan utbyggingen unntas for konsekvensutredningsplikten (Petroleumsforskriften §22b).

utbygger ikke har forplikter seg til å gjennomføre utslippsreducerende tiltak.

SFTs innspill til Frem Vest-utbyggingen er typisk for tilsynets kritiske kommentarer. Her sier SFT at de finner 'Hydros beskrivelse om reduksjon av CO₂ lite forpliktende, og forventer at Hydro holder oss orientert om tiltak for å redusere utslipp til luft' (SFT 2001c). Utbygger av Glitne i 2000 presenteres det som om utbyggingen ikke ville medføre vekst i utslippene av klimagasser ved å si at utslippene ikke ville overstige rammen beskrevet i den regionale konsekvensutredningen for Nordsjøen. SFT påpekte at nye utvinninger alltid vil innebære vekst i utslippene, at den regionale konsekvensutredningen ikke er godkjent av myndighetene og derfor ikke har betydning for hvilke miljøkrav myndighetene kan stille (SFT 2000f). SFT har ikke tilbakevist at utbyggingene ikke vil medføre vekst i klimagassutslippene i alle lignende tilfeller. SFTs innspill til Snøhvitutbyggingen er grundigere i forhold til klimahensyn enn de andre høringsinnspillene. Her trekker SFT direkte referanser til Kyotoprotokollen (SFT 2001j). Hovedårsaken til dette er at gasskraftverket på Snøhvit er plassert på land og at klimagassutslippene dermed skal konsesjonsbehandles etter forurensningsloven. I et fåtall av sakene kommenterer SFT selskapenes arbeid i forhold til kraftoverføring fra land og/eller planer for deponering av CO₂. Selskapene får skryt dersom de har utredet eller kommentert slike teknologiske løsninger, men SFT foreslår ikke at slike tekniske klimatiltak skal vurderes dersom selskapene ikke har gjort det. SFT refererer ikke i noe tilfelle til Stortingets anmodningsvedtak om at selskapene skal vurdere slike tiltak i forbindelse med utbygginger (vedlegg I). Dette tyder på at aktørene i SFT ikke kjenner til dette vedtaket. Miljøorganisasjonene engasjerer seg sjelden i behandlingen av utbygginger og har bare levert høringsinnspill til to av sakene.

I 20 av de 23 utbyggingene har myndighetene brukt to til fire måneder fra PUD ble levert til utbyggingen ble vedtatt i statsråd, (vedlegg II). Petroleumsforvaltningen har omfattende informasjon om saken før PUD leveres og påvirker selskapenes planer med utbyggingene fortløpende frem mot utforming av PUD. Den reelle saksbehandlingstiden i petroleumsforvaltningen er derfor mye lenger. I syv av de 18 sakene som ble sendt til høring ble miljøvernforvaltningens innspill levert mindre enn to måneder før sakene behandlet i regjeringen. Miljøvernforvaltningen kommer som regel ikke inn i prosessen før etter at selskapene har bestemt hvilke utbyggingsløsninger som skal velges, og en del kontrakter allerede er inngått. Dette gir dem små muligheter til å påvirke hvordan aktørene i petroleumsforvaltningen oppfatter situasjonen og hvilke handlingsregler de bruker. Miljøvernforvaltningen har ikke kjempet for å få komme tidligere inn i behandlingen av utbygginger (intervjuer).

5.4.2 Endelige handlingsvalg i behandlingen av utbygginger

Det formelle regelverket sier at beslutningsgrunnlaget skal vise hvilke miljøvilkår som knyttes til godkjennelse og hvilke tiltak utbygger må iverksette for å bøte på vesentlige, negative miljøvirkninger (Petroleumsforskriften §20). Selv om konsekvensutredningene skal redegjøre for utslipp til luft er det langt fra alltid politisk ledelse får informasjon om klimakonsekvensene av utbyggingene. I ni av de tjuetre proposisjonene

og resolusjonene er ikke klimahensyn problematisert (vedlegg I). I tretten tilfeller er det ikke oppgitt hvor store klimagassutslipp utbyggingene vil medføre. Dette gjelder blant annet de fem utbyggingene som OED har unntatt fra konsekvensutredningsplikten. I fem av de ni sakene der SFT hadde kritiske klimamerknader blir ikke klimagassutslippene fra utbyggingene oppgitt i det endelige beslutningsgrunnlaget. Kyotoforpliktelsen blir ikke omtalt i noen av de 23 proposisjonene eller resolusjonene (vedlegg I).

Miljølaget i OD og miljøseksjonen i OED vurderer selskapenes valg av energi- og klimateknologiske løsninger opp mot CO₂-avgiften, og oppfordrer utbyggerne til å velge utslippsreducerende teknologi dersom dette er lønnsomt. Som regel er det ikke redegjort for forvaltningens påvirkning for å få selskapene til å velge moderne klimateknologi i det endelige beslutningsgrunnlaget. OED overlater til utbygger selv å velge endelige tekniske og praktiske løsninger. I begynnelsen av perioden ble Stortingets vedtaket om kraftoverføring og CO₂-deponering referert til, men dette opphører etter hvert. I mindre enn en tredjedel av sakene totalt sett, og ikke i noen av sakene som er blitt behandlet etter 2002, er det redegjort for slike tiltak (vedlegg I). I de fleste tilfellene blir kraftoverføring og CO₂-deponering eksplisitt avvist som ulønnsomt, og ikke i noen tilfeller blir slike tiltak anbefalt²³. Etter hvert har det blitt klart at det er mest lønnsomt å sette i gang kraftoverføring og CO₂-deponering dersom energitilførselen til flere olje- og gassinstallasjoner sees i sammenheng, og gjerne kobles opp mot utbygging av gasskraftverk med CO₂-deponering på land (OD/NVE 2002). Ansvaret for kraftproduksjon ligger i andre avdelinger i OED, og det er ikke tradisjon for å vurdere kraftproduksjon på sokkelen som en del av Norges totale kraftproduksjon. Praksisen for behandlingen av utbygginger er ikke endret for å løse planleggingsutfordringene knyttet til gjennomføring av denne typen klimatiltak (intervjuer). Dette bidrar til å gjøre det vanskelig for selskaper og myndigheter å forholde seg til kraftoverføring og deponering som klimatiltak ved behandling av enkeltutbygginger.

I fem av sakene fremstilles det som om utslippene ikke vil øke, eller at økningen i utslippene som følge av nye aktivitet vil være minimal. I de fleste av disse sakene er det mindre felt som skal utvinnes fra eksisterende plattformer. Ressursene fra det nye feltet vil som oftest ta over når produksjonen fra de gamle feltene synker, og derfor vil ikke de nye utbyggingene nødvendigvis medføre at utslippene øker i absolutte tall. Utslippene blir likevel større enn de ville blitt dersom man ikke hadde begynt å utnytte ressurser fra nye felt. Dersom det nye feltet ikke hadde blitt bygget ut ville klimaforurensingen gått ned når produksjonen fra det gamle feltet nærmet seg slutten. Petroleumsforvaltningen gir derfor et uriktig bilde av situasjonen når de presenterer det som om den nye utbyggingen ikke bidrar til økte utslipp.

²³ Unntak er Snorre-utbyggingen fra 1998 der utbygger selv hadde brukt mye ressurser på å vurdere slike løsninger (St.meld. nr 38 2001–2002:38). Her ble det overlatt til utbygger å avgjøre om det skulle settes i gang klimatiltak etter stortingsbehandlingen. Etter at CO₂-avgiften ble redusert i 1998 bestemte utbygger seg for å ikke gjennomføre tiltakene.

Det formelle regelverket gir store muligheter for å innføre både fundamentale og teknologiske klimatiltak, men disse brukes sjelden. Fundamentale klimatiltak blir som regel ikke vurdert (vedlegg I). Unntaket er Snøhvitutbyggingen der utbygger ble nektet å utvinne oljen fra feltet. Avgjørelsen om dette ble fattet i regjeringens tiltredelseserklæring, før saksbehandlingen var kommet langt i embetsverket (Semerklæringen 2001). Regjeringen la både klimahensyn og andre miljøhensyn til grunn for denne avgjørelsen. OD motsatte seg dette, men fikk ikke gjennomslag (St. prp. nr 35 2001-2002:4.2.1). Det er en tendens til at klimahensyn får mindre omtale i beslutningsgrunnlaget mot slutten av perioden (vedlegg I). At bare utbygginger med investeringer over 10 milliarder kroner sendes til Stortinget medvirker til dette²⁴. Sakene som behandles av Stortinget er grundigere redegjort for enn utbyggingen som sluttbehandles i regjeringen, men sakspapirene for alle utbyggingene har gravis blitt mindre omfattende. Dette har gått ut over presentasjonen av både økonomiske og miljømessige forhold (vedlegg I og II). Regjeringsresolusjonen for Ekofisk Vekst fra 2003 var på mindre enn syv sider, opplysninger om både økonomiske forhold og miljøforhold var knappe og mangelfulle, og klimahensyn ble ikke omtalt. Beslutningsgrunnlaget var lite utfyllende til tross for at det skulle investeres åtte milliarder kroner (Kgl. res. 2003a).

Dersom utbyggingen krever investeringer på flere tiltalls milliarder kroner blir politisk ledelse i OED orientert samtidig som PUD leveres, men vanligvis blir de ikke trukket inn i beslutningsprosessen før i slutfasen (intervjuer). Bare i tilfeller der det er helt særegne forhold knyttet til en utbygging vil den problematiseres ved behandlingen i regjeringskollegiet²⁵. Politisk ledelse i OED har oppfattet at de har hatt liten handlefrihet i forhold til utbygginger (Arnstad 2003). De har vurdert behandlingen av utbygginger som en oppfølging av rammevilkårene som ble satt i konsekvensutlysningen, ikke som en selvstendig beslutningsprosess (intervjuer). Politisk ledelse i MD har som oftest ikke blitt involvert i behandling av utbyggingene før sakene har kommet til behandling i regjeringen. Miljøvernministrene har ikke brukt regjeringsbehandlingen til å trekke inn klimahensyn.

Tabell fem viser hvordan aktørene har opptrådt ved behandlingen av utbygginger og de formelle og uformelle strukturene som setter rammene for aktørenes opptreden i beslutningsprosessene.

²⁴ Utbygginger med prinsipielle og samfunnsmessige sider, skal behandles i Stortinget, uavhengig av investeringsbeløp, men i praksis har investeringsgrensen vært styrende for avgjørelsene om hvilke saker som skal vedtas i Stortinget (St.prp. nr 1 1999–2000, St.prp. nr 1 2000–2001).

²⁵ Et eksempel på unntak fra hovedregelen er da regjeringen foreslo å endre petroleumsskattelovgivningen i forbindelse med Snøhvitutbyggingen.

Tabell nr 5: Aktørenes opptreden ved behandling av utbygginger.

Definisjoner av stadier i handlingslogikken	Formelle trekk	Uformelle trekk	Mønster for håndtering av klimahensyn
Situasjonen	Klimapolitisk.	Miljøenhetene i OD og OED fokuserer på utslipp til luft. SFT fokuserer på utslipp til vann og NO _x .	Miljøenhetene i OD og OED ser situasjonen som klimapolitisk. SFT sin oppfattelse varierer fra sak til sak.
Identiteter	OED og OD skal sikre forsvarlig teknisk og økonomisk utvinning. Miljøenhetene skal håndtere miljøhensyn. MD og SFT skal påvirke OED og OD til å handle i tråd med Kyotoforpliktelsen.	MD ser det ikke som sin oppgave å delta. Klimahensyn er ikke klart tatt opp i SFT uformelle identiteten. Miljøenhetene i OD/OED ser det som sin rolle være aktiv i forhold til klimahensyn. OD og OED generelt ser det sin oppgave å ivareta petroleumshensyn	MD deltar ikke. Aktørene fra SFT har ulik forståelse av SFTs rolle i forhold til klimahensyn. Miljøenhetene i OED og OD trekker inn klimahensyn.
Regler	Klimahensyn skal redegjøres for. Mulig å pålegge teknologiske og formelle klimatiltak gjennom petrolesums- og forurensningsloven.	Endelige beslutninger overlates til selskapene. Utslipp skal ikke dobbeltreguleres.	Miljøenhetene påvirke selskapene til å bruke teknologi som er lønnsom for dem. De forholder seg ikke til Kyotoforpliktelsen.

5.5 Oppsummering

Utlysningene oppfattes ikke som klimapolitiske av noen aktørene. Tildelingene oppfattes som klimapolitiske av ODs miljølag, men ikke av OED, og derfor får ikke miljølagets klimainnspill betydning for myndighetenes opptreden i tildelingsprosessene. Behandlingen av utbygginger oppfattes som klimapolitiske situasjoner, men aktørenes handlingsvalg har verken formell eller uformell tilknytning til Kyotoforpliktelsen. De formelle definisjonene av situasjoner, identiteter og regler er i liten grad spesifikt knyttet til klimahensyn. Derfor får uformelle trekk relativt stor betydning for aktørenes situasjonsoppfattelse, identitetsforståelse og handlingsvalg. I det neste kapittelet vil graden og måten klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene beskrives og forklares.

6 Analyse

6.1 I hvilken grad og på hvilken måte er klimahensyn organisert inn?

Med utgangspunkt i kapittel 2.5 vil jeg vise i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i de ulike beslutningsprosessene. *Det første kriteriet* innfris ikke ved utlysningen av utvinningskonsesjoner. Selv om det formelle regelverket sier at utlysningen berører miljøhensyn, og dermed signaliserer at situasjonen er klimapolitisk, gjør uformelle trekk at aktørene ikke oppfatter situasjonen slik. OD oppfatter derimot tildelingen av utvinningskonsesjonene som klimapolitisk og derfor innfris det første kriteriet for tildelingsprosessene. Det formelle regelverket slår fast at tildeling av utvinningskonsesjoner er miljøpolitiske situasjoner, og siden ODs miljølag har tradisjon for å fokusere på klimahensyn oppfatter aktørene her at miljøhensyn også inkluderer klimahensyn. Behandlingen av utbygginger oppfattes som klimapolitiske situasjoner av både miljølaget i OD og miljøseksjonen i OED. Både formelle og uformelle strukturer fremmer at aktørene oppfatter situasjonen slik. Uformelle trekk fører til at MD ikke deltar og at aktørene i SFT ikke alltid oppfatter disse situasjonene som klimapolitiske.

Fordi ingen som deltar oppfatter utlysningene av utvinningskonsesjoner som klimapolitiske situasjoner vekkes det ikke til live identiteter hos noen av aktørene som tilsier at de skal forholde seg aktivt til utslipp av klimagasser. Derfor innfris ikke *det andre kriteriet* når konsesjonstilatelser utlyses. Når OED skal tildele utvinningskonsesjoner oppfatter de situasjonene som klimapolitiske fordi miljølaget i OD påpeker dette for dem. Miljøenhetene i petroleumsforvaltningen har formelt ansvar for å bringe inn miljøhensyn, men forskjeller i de kulturell identitetene fører til at det bare er i miljølaget i OD at klimaidentiteten vekkes til live, og ikke i OEDs miljøseksjon. Selv om OD gjør OED oppmerksomme på at situasjonene er klimapolitiske får det sjelden betydning for myndighetenes samlede opptreden. Derfor innfris ikke det andre kriteriet i forbindelse med tildeling av utvinningskonsesjoner.

Ved behandling av utbygginger oppfatter både miljølaget i OD og miljøseksjonen i OED at det inngår i deres identitet å forholde seg aktivt til utslipp av klimagasser. Klimaidentitetene vekkes til live fordi enheten har formelt miljøansvar, og fordi kulturelle trekk i begge enhetene knytter teknologivalg til klimahensyn. Miljølaget i OD påvirker utbyggeres valg av klimateknologiske løsninger gjennom direkte kontakt med dem. Miljølagets opptreden får dermed betydning for embetsverkets samlede opptreden i disse prosessene. Miljøseksjonen i OED støtter miljølagets arbeid for å påvirke selskapene til å velge den beste klimateknologi som er lønnsomt opp mot CO₂-avgiften. Det er en tendens til at petroleumsforvaltningen ikke alltid opplever behandlingen av små utbygginger som klimapolitiske situasjoner. Hovedmønsteret er likevel at de forholder seg aktivt til utslipp av klimagasser når utbygginger behandles. Kombinasjonen av uklar formell identitet i forhold til klimahensyn og at klimahensyn i liten grad er tatt opp i de kulturelle trekkene gir uklar rolleoppfattelse i miljøvernforvaltningen. Miljøenhetene i petroleumsforvaltningen sin

opptreden fører til at *det andre kriteriet* innfris ved behandlingen av utbygginger.

Fordi de aktuelle handlingsvalgene ikke måles opp mot Kyotoforpliktelsen og verken formelle eller uformelle mål og regler er avledet av denne, innfris ikke *det tredje kriteriet* for noen av beslutningsprosessene. Mangelen på formelle regler i forhold til klimahensyn ved behandling av utbygginger, gjør at kulturelle trekk får stor betydning for hvordan aktørene opptrer. Verken fremforhandlingen av Kyotoforpliktelsen eller ratifiseringen av protokollen bidro til å endre de kulturelle trekkene i forvaltningen i særlig grad, og derfor følger aktørene uformelle regler som ikke er koblet til Kyotoforpliktelsen.

Med utgangspunkt i kriteriene kan det skilles mellom fire ulike kategorier for i hvilken grad klimahensyn er organisert inn i beslutningsprosessene:

1. *Klimahensyn er utdefinert*: Ingen av aktørene som deltar oppfatter beslutningssituasjonen som klimapolitisk.
2. *Klimahensyn er potensielt tilstede*: En eller flere av aktørene som deltar i oppfatter beslutningssituasjonen som klimapolitisk.
3. *Klimahensyn er svakt organisert inn*: Aktører forholdet seg aktivt til klimahensyn, men følger regler som verken formelt eller uformelt utgår fra landets internasjonale klimaforpliktelse.
4. *Klimahensyn er organisert inn*: Aktørene følger regler som formelt eller utformelt utgår fra landets internasjonale klimaforpliktelse.

De petroleumspolitiske beslutningsprosessene fordeler seg innefor flere av disse kategoriene:

Tabell nr 7: I hvilken grad, og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene

I hvilken grad er klimahensyn organisert inn?	De ulike petroleumspolitiske beslutningsprosessene.	På hvilken måte er klimahensyn organisert inn?
1. Klimahensyn er utdefinert	Konsesjonsutlysninger.	Uformelle strukturer gjør at aktørene ikke oppfatter situasjonene som klimapolitisk, selv om de formelt sett er definert som miljøpolitiske.
2. Klimahensyn er potensielt tilstede	Konsesjonstildelinger.	Uformelle strukturer gjør at bare miljølaget i OD sin klimaidentitet vekkes til live, og ikke miljøseksjonen i OED sin, selv om de begge har formelt miljøansvar.

I hvilken grad er klimahensyn organisert inn?	De ulike petroleumspolitiske beslutningsprosessene.	På hvilken måte er klimahensyn organisert inn?
3. Klimahensyn er svakt organisert inn	Utbygginger.	Formelle strukturer påvirker petroleumforvaltningens situasjonsoppfattelse og identitetsforståelse, men de følger uformelle regler som ikke er utgått fra Kyotoforpliktelsen. Kombinasjonen av uklare formelle regler og kulturell/institusjonelle forhold trekk gjør at miljøforvaltningen er relativt passiv.
4. Klimahensyn er organisert inn		

Fordi aktørene ikke oppfatter utlysningene som klimapolitiske legges det ikke formelle føringer forhold til klimahensyn i utlysningstekstene. Dette medvirker igjen til at klimahensyn i liten grad trekkes inn i tildelingsprosessene. Mangelen på formelle føringer i utlysningstekstene i forhold til klimahensyn bidrar til at OED ikke trekker inn klimahensyn når de trekker konklusjoner om hvilke selskaper som er best egnet ut fra deres konsesjonssøknader og tekniske kompetanse. At klimahensyn ikke er nevnt som forhandlingspunkt i utlysningene av utvinningskonsesjoner bidrar på samme måte til at embetsverket ikke trekker inn klimahensyn i forhandlingene med selskapene om arbeidsprogrammet i utvinningstilsettelsene. Embetsverket følger tvert i mot uformelle regler som tilsier at selskapene skal presses til å utføre et så ambisiøst arbeidsprogram som mulig. Kombinasjonen av at petroleumregelverket ikke gir klare regler for hvordan klimahensyn skal håndteres i utbyggingssaker, og at det ikke gis signaler i forhold til selskapenes klimapolitiske valg i de tidlige petroleumspolitiske beslutningsprosessene hemmer klimahensyn i å bli organisert inn ved behandlingen av utbyggingene. Etter at selskapene har investert i leting og planlegging av utbygging er det vanskelig å innføre fundamentale klimatiltak. Når klimahensyn i liten grad inngår i den formelle rammeverket som selskapene forholder seg direkte til blir det vanskelig for myndighetene å gjennomføre teknologiske klimatiltak i forbindelse med utbygginger, uten å bryte den sterke uformelle normen om at selskapene selv skal ta endelige beslutningene om utbyggingsløsninger. Resultatet blir at myndighetene oppfordrer selskapene til å bruke teknologi som gir mindre klimaforurensing, men de bruker ikke de formelle muligheten lovverket gir dem til å pålegger selskapene å gjennomføre klimatiltak.

6.2 Hierarkisk styring

Kyotoforpliktelsens tvetydighet gjør at regjeringenes uttrykte intensjoner om å innfri forpliktelsen ikke gir klare styringssignaler om hvordan klimahensyn skal håndteres i petroleumspolitiske beslutningsprosesser. I 1998 gjorde oljeprisfallet og involvering fra Stortinget det vanskelig for

regjeringen å gi klare klimapolitiske styringssignaler i forhold til petroleumspolitikken. Senere regjeringer har bevisst unnlatt å presisere Kyoto-forpliktelsen. Regjeringene har løst motsetninger mellom statsrådene, mellom embetsverket i ulike departementer og mellom embetsverk og statsråder i klimapolitiske spørsmål, ved å redusere presisjonsnivået i de klimapolitiske målene. Den uklare målstrukturen gjør det vanskelig for regjeringene å utforme en formell organisasjonsstruktur som sikrer at embetsverket opptrer tilnærmet konsekvenslogisk og rasjonelt.

Regjeringenes vektlegging av verdiskapning signaliserte at statens økonomiske inntjening skulle overordnes andre hensyn knyttet til petroleumspolitikken. Innføring av den langsiktige utviklingsbanen gjorde det enda klarere at økonomisk inntjening og maksimering av utvinningsvolumet skulle prioriteres. Fordi utviklingsbanen i utgangspunktet ble utformet og foreslått av petroleumseterforvaltningen, ikke av regjeringen, kan ikke endringene i målstrukturen forklares ut fra det hierarkiske perspektivet alene. Den langsiktige utviklingsbanen ble supplert av et delmål om at bærekraftig utvikling skulle legge rammene for petroleumspolitikken. Petroleumseterforvaltningens tendens til å oppfatte bærekraftig utvikling som et rent økonomisk begrep gjør at dette ikke korrigerer styringssignalene fra hovedmålet.

Koordineringsmekanismene for utforming av stortingsmeldingene om klimapolitikken er mange og gode, men det er ikke formelt avklart hvem som har ansvaret for å realisere innholdet i disse. I petroleumspolitikken er situasjonen motsatt. Det er klart hvem som har det formelle ansvaret for å styre og gjennomføre politikken, mens det knapt har eksistert koordineringsmekanismer for utformingen av den. Den gode samordningen av klimapolitikken er overraskende sett i lys av at det generelt sett er svak samordning på tvers av departementstrukturene i norsk sentralforvaltning (Christensen og Lægroid 2002). Utformingen av petroleumspolitikken føyer seg derimot inn i det dominerende mønsteret. Fordi det bare eksisterer koordineringsmekanismer for utformingen av klimapolitikken, og ikke for gjennomføringen av den, blir det vanskelig for regjeringene å sørge for at vedtakene som treffes i klimameldingene realiseres. Kombineringen av uklar ansvarsdeling og at politisk ledelse i MD begrenset kunnskap om de petroleumspolitiske beslutningsprosesser, fører til at regjeringer i liten grad følger opp vedtakene fra klimameldingene om at det skal gjennomføres teknologiske klimatiltak. Regjeringens klare prioritering av å få utformet et nasjonalt kvotesystem for klimagasser har på sin side bidratt til at miljøvernforvaltningen har brukt mer ressurser på dette enn på å påvirke de sektorvise beslutningsprosessene.

Miljøseksjonen i OED er plassert på lavt nivå i den hierarkiske strukturen, og det fører til at konflikter mellom denne og andre seksjoner ofte løses dem imellom før politisk ledelse involveres. Politisk ledelse får dermed sjelden informasjon om klimahensyn knyttet til beslutningsprosessene. Til tross for at politisk ledelse i OED har vært klar over at den formelle organiseringen gjør det vanskelig å styre embetsverket i forhold til klimahensyn, har de ikke vurdert å endre miljøseksjonens formelle plassering og funksjon. Også i MD har den formelle organiseringen hemmet politikernes styringsmuligheter i forhold til klimahensyn. Det organisatoriske skillet mellom forurensningsarbeidet og klimaarbeidet gjør at

klimaseksjonene i liten grad involveres når MD gir innspill til petroleumspolitiske beslutningsprosesser. Konsekvensen er at politisk ledelse ikke får informasjon om mulighetene for å trekke inn klimahensyn.²⁶ Politisk ledelse i MD har ikke vært oppmerksomme på at dette hemmer deres mulighet til å styre aktørenes opptreden i forhold til klimahensyn, og derfor har de heller ikke vurdert å gjøre noe med det.

Regjeringene har i liten grad gitt klare formelle styringssignaler direkte rettet mot de ulike petroleumspolitiske beslutningsprosessene. Petroleumregelverket definerer konsesjonsutlysninger og -tildelinger som miljøpolitiske situasjoner, men aktørene oppfatter ikke at dette også omfatter klimapolitiske forhold. I forbindelse med konsesjonsutlysningene forhandler aktører fra MD, FID og OED om hvilke blokker som skal utlyses og hvilke vilkår som skal settes. Statsrådene trekkes inn for å løse eventuelle konflikter. Fordi disse situasjonene ikke er klart definerte som klimapolitiske, trekker ikke embetsverket inn klimahensyn og derfor oppstår det ikke klimapolitiske konflikter. Resultatet er at statsrådene ikke bruker disse mulighetene til å organisere klimahensyn inn i beslutningsprosessene. At utbygginger formelt sett er definert som klimapolitiske situasjoner virker i stor grad styrende for aktørenes situasjonsoppfattelse, men handlingsvalget embetsverket foretar seg i forhold til klimahensyn er i liten grad styrt av regjeringene. Det formelle regelverket overlater til aktørene i OED å avgjøre om små utbygginger er klimapolitiske situasjoner eller ikke. Den svakere formelle styringen i forhold til klimahensyn medvirker at aktørene ikke alltid oppfatter behandlingen av mindre utbygginger som klimapolitiske.

Forventningene om at regjeringene skal opptre som enhetlige rasjonelle aktører, som styrer gjennom å sette klare mål og å forme den formelle organisasjonsstrukturen innfris ikke. Regjeringene har likevel til en viss grad påvirket i hvilken grad og hvilken måte klimahensyn organiseres inn i beslutningsprosessene. De to andre perspektivene gir viktige supplerende forklaringer på hvorfor regjeringene styring i forhold til klimahensyn har vært begrenset.

6.3 Forhandlinger

De to forvaltningsstrukturene har kjempet for å ivareta de hensyn de har det formelle ansvaret for, men de har ikke hatt så entydige preferanser som forhandlingsperspektivet gir forventninger om. Miljøvernforvaltningen har i liten grad forsøkt å innføre styringsmål eller handlingsregler knyttet opp mot den internasjonale klimaforpliktelsen. Når aktører fra MD eller SFT har deltatt i petroleumspolitiske beslutningsprosesser har de som oftest konsentrert seg om andre miljøhensyn enn klimahensyn, og dersom de har trukket inn klima har de ikke forholdt seg til Kyotoforpliktelsen. Petroleumsforvaltningen har på sin side primært fokusert på petroleumspolitiske mål, men også aktivt bidratt til å dra klimahensyn inn i beslutningsprosessene.

²⁶ Mot slutten av perioden har det blitt opprettet en egen klimaseksjon innefor forurensningsavdelingen i MD, men jeg har ikke empirisk grunnlag for å vurdere i hvilken grad dette har endret situasjonen.

Total sett har miljøvernforvaltningen og petroleumsforvaltningen like mange ansatte. Forskjellene i de ansatte arbeidsoppgaver og kompetanseområder bidrar likevel til å gi de to forvaltningsstrukturene ulikt maktgrunnlag. Målet i antall ansatte som jobber med klimarelaterte spørsmål er miljøvernforvaltningen overlegen petroleumsforvaltningen, men når det gjelder petroleumsrettet klimakompetanse er situasjonen motsatt. MD mangler petroleumsrettet kompetanse, og baserer seg i stor grad på SFTs kunnskap om petroleumsforurensning og renseteknologi, men SFT har lite teknisk kompetanse om håndtering av klimagassutslipp. OED har innsikt i olje- og gassnæringen i både økonomisk, juridisk og politisk forstand og kan samtidig imøtegå krav fra miljøvernforvaltningen fordi de har miljøkompetanse selv. OD har kunnskap om tekniske og økonomiske forhold knyttet til petroleumsvirksomheten og god innsikt i teknologiske forhold knyttet til utslipp av klimagasser. Petroleumsforvaltningens analytiske kapasitet styrkes indirekte av at næringen stiller personalressurser til disposisjon for politisk-administrative vurderinger.

OEDs ansvar er klart definert og departementet har stor frihet til å fatte avgjørelser uten innblanding fra andre departementer. OEDs gode deltagerrettigheter i utformingen av klimapolitikken må sees i lys av departementets generelt sterke formelle posisjon. Gjennom sin deltagelse har OED bidratt til å hindre at det har blitt utformet mål og virkemidler som står i strid med etablerte petroleumspolitiske mål. Det er uklart hva MDs pådriverrolle i forhold til gjennomføring av klimapolitikken skal innebære. Svake koordineringsmekanismer hindrer informasjonsflyt til og fra MD om beslutningsprosesser i sektordepartementene, og MD har få formelle påvirkningsmuligheter. MD fikk verken en styrket formell posisjon eller nye formelle virkemidler som følge av Kyotoforpliktelsen. Mangelen på klare formelle mål og virkemidler har hindret MD i å organisere klimahensyn inn i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene. OEDs formelle ansvar for å styre de petroleumspolitiske beslutningsprosessene gir dem en overordnet hierarkisk status i forholdt til MD. OD står mellom dem som reguleres og dem som regulerer. Denne posisjonen gir store muligheter for makt og påvirkning (Pfeffer 1992:111). Ved behandlingen av utbygginger handler SFT på grunnlag av oljeselskapenes konsekvensvurderinger, men har ikke tilgang til informasjon om selve utbyggingsløsningene, slik OD og OED har. Informasjonsasymmetrien forsterkes av at oljeindustrien har stor informasjonskapasitet, mens det ikke finnes sterke grupper utenfor forvaltningen som kan gi uavhengig, alternativ informasjon om klimahensyn i petroleumspolitiske beslutningsprosesser. Næringens tilnærmede informasjons-monopol virker konfliktdependende på forholdet mellom de to forvaltningsstrukturene (March og Simon 1958:127).

OED har ofte sammenfallende interesser med andre sterke departementer i dragkampene om den overordnede klimapolitikken. Petroleumsforvaltningen har samarbeidet tett med næringen om klimapolitiske posisjoner og har som regel forfektet de samme standpunktene som dem. Dette samholdet ser ut til å styrkes ved at forvaltningen domineres av profesjoner som står sterkt i næringen. Dette gjelder spesielt OD, der mange har direkte petroleumsrettet utdanning, men også til en viss grad for siviløkonomene i OED. Miljøvernforvaltningen får sjelden aktiv støtte fra andre departementer i klimapolitikken og har ikke sterke alliansepartnere

utenfor forvaltningen. Miljøbevegelen har bare unntaksvis engasjert seg i de petroleums-politiske beslutningsprosessene, og har dermed i liten grad bidratt til å øke miljøvernforvaltningens tyngde. Fraværet av samarbeid mellom MD og FID svekker dem i konsesjonsutlysningssprosessene. Kombinasjonen av at petroleumsforvaltningen har tilgang på potensielt sterke sanksjonsmidler overfor selskapene og at de samarbeider nært med dem, gjør at selskapene relativt sjelden viser stor motstand mot petroleumsforvaltningens styring. Miljøvernforvaltningen må bruke mye ressurser og sterke virkemidler for å få gjennomslag overfor næringen og dette svekker deres generelle handlingskapasitet.

Totalt sett har petroleumsforvaltningen et større maktgrunnlag enn miljøvernforvaltningen, men forskjellene er store nok til at konflikter oppstår. På den annen side oppstår ikke konflikter i forbindelse med petroleums-politiske beslutningsprosesser så ofte som en skulle tro, sett ut fra forhandlingsperspektivet. MD og SFT bruker ikke sine formelle deltagelsesrettigheter til fulle for å organisere inn klimahensyn i beslutningsprosessene. Noe av forklaringen på dette ligger i at miljøvernforvaltningen tar klimakonfliktene i andre fora. Ved inngangen til perioden prøvde miljøvernforvaltningen å påvirke sektordepartementene gjennom å gi innspill til utformingen av sektorvise miljøhandlingsplaner, men møtte motstand. I hele perioden har miljøvernforvaltningen jobbet for å få innført konkrete klimamål og -tiltak i forbindelse med utformingen av klimameldingene. Motstand fra OED har hindret fullt gjennomslag, men det har likevel blitt vedtatt flere ganger at det skal tas i bruk ny klima- og energiteknologi i petroleumsvirksomheten. Forhandlings-perspektivet kan ikke alene forklare at verken MD eller SFT har forholdt seg aktivt til disse vedtakene i sine innspill til de petroleumspolitiske beslutningsprosessene. Det generelt store innslaget av konflikter i klimapolitikken har på den annen side ført til at miljøvernministrene har måttet bruke mye tid på å forsvarskamp og dermed fått reduserte muligheter til å offensivt kjempe for innføring av nye klimatiltak.

Høyt konfliktnivå knyttet til håndhevingen av forurensningsloven generelt og gasskraftverkene spesielt, har ført til at miljøvernforvaltningen har oppfattet det som urealistisk å få gjennomslag for at klimagassutslippene fra sokkelen skal reguleres etter forurensningsloven. Disse avgjørelsene er ikke tatt gjennom analytiske prosesser som følger mønsteret for konsekvenslogiske avgjørelser. Disse intuitive beslutningene kan likevel knyttes til asymmetrien i maktfordelingen mellom petroleumsforvaltningen og miljøvernforvaltningen og har derfor likevel preg av rasjonalitet og konsekvenslogikk.

6.4 Kultur

Store ulikheter i både arbeidsoppgaver og klientgrupper har bidratt til å skape to atskilte institusjonaliseringsprosesser i OED, en i petroleumsavdelingene og en i energiavdelingene. Petroleumsavdelingene i OED er sterkt institusjonalisert. Stabilitet i ledergruppen, i fokus og i arbeidsoppgaver, og den nære kontakten med den enhetlige klientgruppen har gitt utvikling av en sterk horisontal bredde. I hele OEDs historie har embetsverket fått stor frihet til å utvise skjønn. Den tiltakende avpolitiserings av beslutningsprosessene og den generelle stabiliteten i fokus og

arbeidsoppgaver har gitt utvikling av en sterk vertikale dybde. Den høye utskiftningen blant de ansatte generelt motvirkes av andre forhold og har derfor i svært begrenset grad svekket institusjonaliseringsprosessene.

Den erfarne ledergruppen har videreført normene og verdiene som preget OED ved oppstarten. Hyppig uskiftning i de lavere stillingene har hemmet nye verdier og normer fra å bli tatt opp i kulturen. Sammenfallet i tid mellom det første oljeprisfallet og at klimahensyn ble satt på dagsorden, og det andre prisfallet og fremforhandlingen av Kyotoprotokollen, hemmet klimahensyn i å bli innarbeidet i kulturen. Prisfallene forsterket vektleggingen av økonomisk inntjening og ønsket om å maksimere utvinningen. Samtidig ble tendensen til å identifisere seg med næringen forsterket og styringsviljen overfor oljeselskapene sank. Dette er i tråd med Pfeffers (1981:324–325) antagelse om at eksisterende kulturelle trekk kan forsterkes som følge av kriser. De dominerende kulturelle trekkene preger også miljøseksjonen, men til tross for at seksjonen vokste ut av det petroleumsmotrettede arbeidet og opprinnelig besto av aktører med lang fartstid fra OED, har det utviklet seg avvikende kulturelle trekk i seksjonen etter hvert. Høy grad av uskiftning blant ansatte kan ha medvirket til dette.

Det høye konfliktnivået i klimasaker og den nære kontakten med miljøvernforvaltningen har bidratt til at aktører i miljøseksjonen oppfatter flere situasjoner som klimapolitiske enn det andre aktører i OED gjør, og at de ser det som sin rolle å være aktive i forhold til klimahensyn. Tildelinger og utlysninger oppfattes som nærmere koblet til målene om å maksimere utvinningen enn behandling av utbygginger. Fordi de dominerende verdiene i departementet er svakere knyttet til valg av tekniske løsninger, oppfattes utbygginger som klimapolitiske situasjoner. Kontakten med miljølaget i OD styrker vektleggingen av teknologiske klimatiltak. Miljøseksjonen ser det som sin rolle å påvirke selskapene til å innføre teknologiske klimatiltak, men handlingsreglene de følger preges av de dominerende normene i OED. Miljøseksjonens innspill gjør andre aktører i OED oppmerksomme på at utbygginger er klimapolitiske situasjoner, men de får ikke alltid gjennomslag for at klimahensyn skal redegjøres for. Dette fører til at det sjelden kommer frem hva petroleumsforsvaltningen har foretatt seg i forhold til klima og energiteknologiske løsninger i resolusjonene og proposisjonene.

OD er middels sterkt institusjonalisert. Mange av de ansatte har spesialiserte og tekniske oppgaver, og dette hemmer institusjonaliseringsprosessen (Selznik 1997:26). Stabiliteten i fokus og arbeidsoppgaver og kontakt med den enhetlige klientgruppen, som domineres av de samme profesjonsgruppene som direktoratet, har gitt utvikling av horisontal bredde. Det innebærer at aktører fra ulike delene av direktoratet til en viss grad deler virkelighetsforståelse. Den relativt store friheten til å utvise skjønn i arbeidet, den generelle stabiliteten i fokus og arbeidsoppgaver, og avpolitiseringsen av sektorbeslutningene har gitt fremvekst av en viss institusjonell dybde. Den relativt store utskiftningen blant de ansatte og innslaget av regelstyring og tekniske oppgaver bidrar til å begrense aktørenes vektlegging av uformelle verdier og normer.

De opprinnelige kulturelle trekkene i OD har blitt modifisert gjennom lignende mekanismer som i OED. I OD står det tekniske fokuset sterkere,

ønsket om å maksimere utvinningen dominerer mer enn økonomiske hensyn og de ansatte identifiserer seg enda sterkere med næringen. Oppgaver som er nærest knyttet til ressursutnyttelsen er spesielt sterkt preget av de dominerende kulturelle trekkene. Dette medvirker til at aktørene i OD ikke opplever konsesjonsutlysningene som klimapolitiske situasjoner. ODs ansvar i forhold til CO₂-avgiften var i utgangspunktet av teknisk karakter, men etter hvert har det utviklet seg en oppfattelse av at OD har et ansvar for klimahensyn som går utover dette. Opprettelsen av en egen enhet med miljøansvar formaliserte dette. Gjennom kontakt med SFT, miljøseksjonen i OED og deltagelse i Miljøsok har klimahensyn blitt innarbeidet i kulturen. Fordi OD er relativt svakt institusjonalisert har klimasaken skapt større endringer i kulturen her enn i OED.

Det tekniske fokuset gjør at aktørene i OD knytter flere situasjoner til valg av teknologi enn OED gjør. Fordi aktørene først og fremst knytter klimahensyn til teknologiske valg oppfattes både tildelinger av utvinningstillatelser og utbygginger som klimapolitiske situasjoner. Miljølaget ser det som sin rolle å forholde seg aktivt til klimahensyn. Siden de leverer innspill på selvstendig grunnlag og sitter i gruppene som følger opp utbyggingen, får dette betydning for ODs samlede opptreden. De kulturelle trekkene fører til at de bruker milde virkemidler for å påvirke aktørenes valg av teknologi, mens fundamentale klimapolitiske tiltak oppfattes som upassende. Hensynet til å maksimere olje- og gassutvinningen legger rammene for miljølagets opptreden, men de er ikke like opptatt av økonomiske hensyn, kostnadseffektivitet og dobbeltregulering som miljøseksjonen i OED. Etter at fokuset på at CO₂-deponering kan fremme maksimering av utvinning økte, har slike teknologiske tiltak i større grad blitt kulturelt akseptert i OD. Siden CO₂-deponering først og fremst knyttes til gasskraftutbygginger på land, har dette likevel fått liten betydning for ODs opptreden i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene.

MD er svakt institusjonalisert, spesielt langs den horisontale dimensjonen. Stor variasjon i fokus og kontaktnettverk, stadige interne og eksterne konflikter har gitt opphav til ulike kulturelle handlingslogikker. I hvilken grad aktørene følger uformelle verdier og normer ser ut til å variere mellom de like delene av departementet. Mot slutten av åttitallet ble MD klar over hvor avhengig departementet var av utenforliggende krefter. Samtidig økte departementets ressurstilgang. Dette var en kritisk situasjon i MDs liv, og valgene som ble tatt da fikk stor betydning for institusjonens utvikling og embetsverkets fremtidige handlingsvalg (Selznik 1997). MD valgte å påvirke sektordepartementene gjennom å utvikle overordnede planverktøy, ikke ved å engasjere seg sterkt i sektorvise beslutningsprosesser. Det ble tidlig klart at dette ga få resultater. Som andre organisasjoner som har mislyktes oppfattet MD at manglene måloppnåelse skyldes at de har lagt ned for få ressurser i arbeidet (Pfeffer 1981:325). I stedet for å vurdere om de dårlige resultatene kunne skyldes at målstyring gjennom sektorvise miljøhandlingsplaner var lite egnet for å påvirke sektordepartementens opptreden i forhold til klimahensyn har MD videreført arbeidet. Dette bidrar til å forklare MDs relativt passive opptreden i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene.

Departementets opprinnelige tilnærming til klimautfordringen var preget av etablerte normer og verdier i ressurs- og forurensningsarbeidet. Fordi

MD møtte stor motstand for sine standpunkter, har oppfatningene om hva som er kulturelt passende endret seg mye. Gjennom å ta avstand fra miljøbevegelsen og å tilpasse seg sektordepartementenes samfunnsøkonomiske innfallsvinkel har både den uformelle identiteten og situasjonsoppfattelsen til klimaseksjonene blitt forandret. Den hyppige kontakten med sektordepartementene har bidratt til fremveksten av normen om at utslipp ikke skal dobbeltreguleres og at man har tatt for gitt at det ikke skal kvantifiseres hvor stor del av Kyotoforpliktelsen som skal innfris gjennom hjemlige tiltak. Innslaget av sosialøkonomer i klimaseksjonen, OED-bakgrunnen til en del av de ansatte og vektleggingen av økonomiske prinsipper i det internasjonale klimaarbeidet bidrar til å forklare dette. Ønsket om å gjennomføre store klimareduksjoner i Norge står imidlertid fortsatt sterkt. Aktørene i seksjonen ser det som MDs rolle å forholde seg aktivt til klimahensyn ved behandlingen av konsesjonsutlysninger og utbygginger, men fordi de i liten grad involveres i beslutningsprosessene får ikke dette betydning for MDs opptreden.

Forurensningsavdelingen fokuserer på utslipp til vann og normene som opprinnelig preget forurensningsarbeidet står sterkt. Derfor opplever ikke aktørene i forurensningsavdelingen konsesjonsutlysningene som klimapolitiske situasjoner. Den første tiden etter at Norge påtok seg Kyotoforpliktelsen oppfattet MD at de måtte forholde seg til klimahensyn ved behandlingen av utbygginger, men etterhvert endret denne oppfatningen seg. Beslutningen fra 1999 om å slutte å gi innspill til utbyggingene må sees i sammenheng med at vannforurensning fra petroleums-virksomheten blir behandlet etter forurensningsloven. Forurensningsavdelingen så det derfor ikke som nødvendig at både de og SFT ga høringsinnspill til utbyggingene.

SFT er relativt svakt institusjonalisert langs begge dimensjonene. Utviklingen av en horisontal bredde har blitt hemmet av det sterke teknologiske fokuset, kontakten med mange ulike klientgrupper og av at kulturene i ulike deler av MD har forplantet seg til ulike deler av tilsynet. Fordi det meste av arbeidet har det samme overordnede formål, virkemiddelbruken har variert lite og ledelsen bevisst har jobbet for å redusere interne kulturelle forskjeller, har det likevel oppstått en viss horisontal bredde. Til tross for relativ stor stabilitet i fokus og relativt lang tjenestetid blant de ansatte, har det høye konfliktnivået hemmet utviklingen av en sterk vertikal dybde.

MDs begrensede styringsmuligheter har gjort at SFT indirekte og direkte har måttet forholde seg til flere departementer. Dette har skapt usikkerhet om hva som er SFTs rolle. Tilsynet har fått liten frihet til å utvikle en selvstendig rolle i klimasaker og det har hindret klimahensyn i å bli tatt opp i de kulturelle trekkene. SFT-ledelsens arbeid for å få de ansatte til å vektlegge politiske signaler har ført til at de legger stor vekt på formelle regler og oppfatter få saker som primært faglige. Tredoblingen i antall ansatte ved inngangen ser ut til å i seg selv ha bidratt til å redusere stivhengigheten. Kulturen i klimaseksjonen har blitt preget av normene og verdiene i klimaseksjonene i MD, men fokuset på teknologiske tiltak står sterkere og den samfunnsøkonomiske tilnærmingen står svakere. Klimahensyn har i liten grad blitt innarbeidet i det kulturelle trekkene i petroleumsseksjonen. Mye kontakt med andre departementer og klima-

seksjonen i MD, har ført til at prinsippet om dobbeltregulering er blitt innarbeidet i klimaseksjonen. Fordi petroleumsseksjonen i SFT har hatt mye kontakt med selskapene og OED står denne normen sterkt også her. Kontakten med miljølaget i OD har påvirket petroleumsseksjonen til å mene at det er OD som har hovedansvaret for klimagassutslipp fra petroleumsvirksomheten, og ikke dem.

De kulturelle trekkene i petroleumsseksjonen kan forklare at SFT ikke oppfatter konsesjonsutlysninger som klimapolitiske situasjoner. Den store variasjonen i SFTs innspill til utbyggingsplanene er et utslag av den svake institusjonaliseringen og usikkerheten om tilsynets rolle i klimasaker. Petroleumsseksjonens oppfatning om at det er OD som har ansvaret for klimautslipp fra sokkelen, og normen om at utslipp ikke skal dobbeltreguleres, har medvirket til at SFT generelt har gitt klimahensyn lite oppmerksomhet i sine innspill til utbygginger, og at tilsynet ikke har vurdert å regulere utslipp fra petroleumsvirksomheten etter forurensningsloven.

De fire enhetene har til felles at de uformelle normene og verdiene knyttet til håndtering av klimahensyn ble utviklet i løpet av nittitallet, og i liten grad ble endret som følge av Kyotoforpliktelsen og ratifiseringen av protokollen i 2002.

6.5 Forklaringsfaktorenes påvirkning på hverandre

Regjeringene har løst konflikten mellom Kyotoforpliktelsen og petroleumspolitikken ved å unngå å lage presise mål for klimapolitikken. Det er ikke uvanlig å løse politiske konflikter ved å redusere presisjonsnivået i målstrukturen (Olsen 1989b, Christensen et al. 2004:96). Mangelen på klare politiske mål har ført til at avgjørelsene om hvilke hensyn som skal veie tyngst er blitt overlatt til embetsverket. Det er mindre konflikter mellom miljøvernforvaltningen og petroleumsforvaltningen om klimahensyn i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene enn man skulle tro ut fra forhandlingsperspektivet. Tolkningen ut fra det kulturelle perspektivet viser at dragkamper og asymmetri i maktfordeling har større forklaringskraft i forhold til håndteringen av klimahensyn enn det kan se ut som når fokusert rettes utelukkende mot de formelle forklaringsfaktorene. Nedarvede dominansforhold og tidligere konflikter har påvirket utviklingen av kulturen og institusjonaliseringsgradene i forvaltningsstrukturene, og mangelen på klare formelle føringer for hvordan klimahensyn skal håndteres gjør at kulturelle faktorer får relativt stor betydning.

Eksistensen av miljøenheter i petroleumsforvaltningen med formelt ansvar for miljøhensyn kombinert med avvikende kulturelle trekk i disse enhetene, fører til at flere beslutningsprosesser oppfattes som klimapolitiske av petroleumsforvaltningen enn det som ellers ville vært tilfelle. Kombinasjonen av uklar formell ansvarsdeling og den svake institusjonaliseringsgraden i MD og SFT gjør aktørene her usikre på hvordan de skal opptre. Derfor opptre de sprikende og til dels inkonsekvent i forhold til klimahensyn. Dette må sees i sammenheng med at både MD og SFT har vært opptatt av å tilpasse seg til stadig skiftende krav i omgivelsene. Dette gir i seg selv grobunn for interne konflikter og konstant usikkerhet om hva som er passende å gjøre (Pfeffer 1992:327).

De formelle strukturen i petroleumsforvaltningen har i stor grad blitt til gjennom formalisering av uformelle trekk. Eksempler er utformingen av den langsiktige utviklingsbanene, opprettelsen av miljøenhetene og det formelle skillet mellom små og store utbygginger i forhold til klimahensyn. I de tilfeller OED avgjør at små utbygginger ikke skal konsekvensutredes, får ikke miljøvernforvaltningen gi sine innspill til utbyggingsplanene. Fordi miljøvernforvaltningen uansett kommer sent inn i prosessene og som regel vier klimahensyn liten oppmerksomhet, får dette liten betydning for myndighetenes samlede opptreden i forhold til klimahensyn når utbygginger behandles.

Avpolitiseringsen av petroleumpolitikken har ført til at de ansatte i OED oppfatter mange situasjoner som grunnleggende faglige og få som politiske. Politisk ledelse trekkes derfor i liten grad inn i pågående beslutningsprosesser. Når de konfereres viderefremidler embetsverket sin oppfattelse av hva som er passende å foreta seg til politisk ledelse. Det innebærer at sakene legges frem som primært tekniske og faglige, ikke politiske. De kulturelle trekkene i departementet får dermed stor betydning for politisk ledelse sin oppfattelse av når de bør og kan engasjere seg og hvilke handlingsvalg som er passende. Denne dynamikken reduserer det politiske handlingsrommet (Brunsson 1989:82). Effekten blir at flere spørsmål knyttet til petroleumpolitikken avpolitiseres, de kulturelle trekkene i petroleumsforvaltningen får gradvis økende betydning, og den administrative ledelsens makt vokser på bekostning av makten til politisk ledelse. Embetsverkets sterke identifisering med oljenæringen gjør at de finner det passende å gi selskapene større frihet, og dermed defineres flere områder ut av regjeringens myndighetsområde.

Den stadige reproduksjonen av oppfatningene om at petroleumpolitiske beslutninger er tekniske og faglige, og at utviklingstrekkene i petroleumpolitikken er skjebnebestemte og derfor umulig å styre, bidrar til å befeste og øke maktgrunnlaget til de administrative lederne i petroleumsforvaltningen. Aktører med et stort maktgrunnlag har gode muligheter til gradvis å styrke sin egen posisjon gjennom å institusjonalisere sin dominans (Pfeffer 1981:290). Disse mekanismene bidrar til å forklare at regjeringen i liten grad har organisert klimahensyn inn i beslutningsprosessene gjennom å endre den formelle organisasjonsstrukturen. Samtidig må det understrekes petroleumsforvaltningens maktgrunnlag er så stort at regjeringene trolig ville fått problemer med å gjennomføre større endringer om de hadde forsøkt (Olsen 1988:71). Sånn sett har politikernes passivitet et snev av rasjonalitet over seg. På den annen side har politikerne til en viss grad lykkes i sine spede forsøk på å få organisere klimahensyn inn i prosessene. Dette skyldes i stor grad at miljøseksjonen i OED og miljølaget i OD har vært mottagelige for styringssignaler i forhold til klimahensyn. Regjeringens styringsutfordringer i klima- og petroleumpolitikken er ikke enestående. Det er en generell tendens i norsk sentralforvaltning til at embetsverket i større grad deltar i utforming av politiske mål og til at de administrative lederne øker sin makt på bekostning av de politiske valgte lederne (Christensen og Lægred 2002:119-120).

Den lave institusjonaliseringsgraden i miljøvernforvaltningen har gjort SFT og MD åpne for kulturell påvirkning. Klimaseksjonene i MD og SFT har i stor grad tatt opp i seg OEDs syn på hvilke spørsmål som er poli-

tiske og hvilke som er faglige, hvilke forhold som er skjebnetunge utviklingstrekk og hvilke som kan styres. Det er i fremste rekke de uformelle normene som har blitt endret, ikke verdiene og ønskene om å gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk. Fordi de fleste saker som berører klimapolitikken oppfattes som politiske, ikke faglige, har miljøvernforvaltningen likevel overlatt til politisk ledelse å ta initiativer i klimapolitikken. Utforming av kvotesystemet for klimagasser har vært unntatt fra den generelt sterke politiseringen, Definisjonen av dette som et faglige spørsmål må sees i sammenheng med sektordepartementenes støtte til å utvikle systemet. Den manglende rutiniseringen av klimaarbeidet skiller seg fra forvaltningens håndteringen av andre miljøspørsmål (Jansen og Osland 1996). Fordi klimahensyn i liten grad er nedfelt i formelt regelverk får de uformelle trekkene stor betydning. Den lave institusjonaliseringsgraden gjør at miljøvernforvaltningen opptrer forsiktig og usikkert, og sjelden fokuserer på klimahensyn dersom ikke politisk ledelse tar initiativ til det. Politisk ledelse i MD sin begrensede kjennskap til departementets deltagelse i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene, begrenser deres muligheter til å ta initiativer i forhold til disse. Dette har medvirket til at det i liten grad har vært konflikter om klimahensyn i disse beslutningsprosessene. På den annen side har miljøvernforvaltningen bidratt til at klimahensyn er blitt organisert inn i beslutningsprosessen gjennom å overføre uformelle verdier til miljøenhetene i petroleumsforvaltningen.

Fordi petroleumsforvaltningen oppfatter så mange forhold som faglige ser de det som legitimt å bruke informasjon strategisk for å fremme sitt syn, både i forhold til politisk ledelse og i forhold til miljøvernforvaltningen. Dette gjelder både henvisning til styringssignaler fra Storting og regjering og mer spesifikk petroleumsfaglig informasjon. Miljøvernforvaltningen har i liten grad brukt informasjon strategisk. Dette har sammenheng med den generelle usikkerheten til aktørene i miljøvernforvaltningen om hvordan de skal opptre, men også at det er SFT, ikke MD, som er hovedprodusenten av miljøvernforvaltningens innspill. Som andre underliggende etater har SFT begrenset kjennskap til stortingsmerknader og styringssignal fra regjeringen som ikke er nedfelt i formelt regelverk (Christensen og Egeberg 1997:109). Både regjeringene og Stortinget har gitt motstridende og uklare signaler om hvordan klimahensyn skal håndteres. Siden embetsverket i OED har fått stor frihet til å tolke signalene har de formuleringene som er i overensstemmelse med de kulturelle trekkene i petroleumsforvaltningen blitt tillagt størst vekt.

For politisk ledelse i MD har det vært naturlig å ta konflikter med de andre departementene i forbindelse med utformingen av meldinger de har hovedansvaret for. Sektordepartementenes deltagelse og statsrådenes tendens til å forsvare sektorinteresser har gjort at MD har tapt mange av dragkampene ved utarbeidingen av klimameldingene. På den annen side har miljøvernministrene i liten grad fulgt opp de vedtakene de faktisk har fått gjennomslag for. Dette henger sammen med statsrådenes tidsnød (Christensen og Læg Reid 2002, Olsen 1983, Olsen 1988:192). Miljøvernministerens kapasitets- og kunnskapsutfordringer er større enn for ministrene i departementer med klarere definert ansvar. Politisk ledelse i MD har ønsket å sette et mål om at minst halvparten av klimatiltakene skal gjennomføres i Norge, men det ser ut til at de har unnlatt å ta opp kampen om dette i forbindelse med utarbeiding av klimameldingene. Dette skyld-

es både at dette ønsket står i strid med uformelle normer i klimaseksjonene og at sektordepartementene har dominert utformingen av klimapolitikken så mye at politisk ledelse har funnet det lite sannsynlig å få gjennomslag. Kostnadseffektivitetsprinsippet har stått sentralt i dragkampene om gjennomføring av klimatiltak. Begrepet har ikke vært klart definert og i likhet med de andre sektordepartementene har OED tilpasset sin forståelse av begrepet til interessene i sektoren de regulerer.

Gjennom å fokusere på kostnadseffektivitet har sektordepartementene lyktes i å definere de overordnede klimadiskusjonene som samfunnsøkonomiske fagdebatter. Dette har ført debattene over på OED og Finansdepartementets sin hjemmebane, og redusert rommet for politisk styring. Fravær av klare mål aktuelle handlingsalternativer kan måles mot gjør det vanskelig å legge prinsippet om kostnadseffektivitet til grunn for handlingsvalg (Lægneid 2001).

Ved inngangen til nittitallet følte MD behov for å legitimere sin virksomhet, og i større grad bli akseptert av de andre departementene. Derfor var de åpne for å ta opp nye verdier og normer. Idealet om rasjonell, konsekvenslogisk opptreden har stått sterkt fra nittitallet og frem til i dag og har gitt opphav til såkalte rasjonaliserte myter (Røvik 1998). MDs omfavning av ideen om mål- og resultatstyring, kostnadseffektivitet og normen om at utslipp ikke skal dobbeltreguleres må sees i lys av dette. Normen om at utslipp ikke skal dobbeltreguleres sees på som en universell regel som ikke trenger noen videre begrunnelse. I praksis betyr dette at myndighetene ikke skal påvirke utviklingen av klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten, fordi sektoren er pålagt CO₂-avgift. Normen ser ut til å ha oppstått når embetsverkets har forsøkt å opptre passende i forhold til prinsippet om kostnadseffektivitet. Gjennom kulturell påvirkning har petroleumsforvaltningen lyktes i å befestet normen i klimaseksjonene i MD, og i klima- og petroleumsseksjonene i SFT. Fordi klimaforpliktelsen har vært uklar og uavklart i forhold til sektormålene, har det blitt vanskelig for MD å påvirke de andre departementene gjennom idealet om mål- og resultatstyring (Lægneid 2001). Disse problemene har blitt forsterket av at politisk ledelse ikke har hatt kapasitet til å engasjere seg i utarbeiding av sektorvise miljøhandlingsplaner. Institusjonaliseringen av mål- og resultatstyring og normen om at utslipp ikke skal dobbeltreguleres har hemmet klimahensyn i å bli organisert inn i beslutningsprosessene.

Den mangelfulle omtalen av klimahensyn i resolusjonene og proposisjonene må sees i sammenheng med at rommet for styring gjennom den politiske behandlingen av disse er begrenset. Mangelen på klare føringer i formelt regelverk gjør at ODs håndtering av klima i denne fasen i stor grad styres av kulturelle trekk. Mangelen på styringssignaler i forhold til klimahensyn tidligere i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene gjør det vanskelig å påvirke selskapene til å gjennomføre klimatiltak i forbindelse med utbyggingene uten å bryte den uformelle normen om å overlate de endelige avgjørelsene til selskapet. De omfattende prosedyrene knyttet til godkjenning av PUDene og konsekvensutredningene er tilsynelatende analytiske og rasjonelle og dette bidrar til å legitimere beslutningene (March og Simon 1958:131, March og Simon 1993, Pfeffer 1981:194). De symbolske aspektene gjør det vanskelig å utøve faktisk påvirkning.

Dette gir en supplerende forklaring på MDs manglende engasjement i forholdt til behandlingen av utbygginger. På den annen side betyr ikke dette at det er umulig for regjeringer å bruke godkjenning av utbygginger til å utøve reell styring. Før Snøhvitutbyggingen skulle behandles gjorde regjeringen det klart i sin tiltredelseserklæring at de bare ville tillate utbygger å ta opp gassen, ikke oljen i feltet. Dette la rammene for behandlingen av saken og viser at regjeringen kan gjennomføre klimatiltak, til og med av fundamental art, ved behandlingen av utbygginger dersom de tidlig flagger klare standpunkter.

7 Konklusjoner

Utlysningen av utvinningskonsesjoner er formelt definert som miljøpolitiske situasjoner, men fordi klimahensyn i liten grad er tatt opp i kulturen i forvaltningen blir klimahensyn likevel utdefinert fra beslutningsprosessene. Kombinasjonen av at miljølaget i OD formelt har ansvar for miljøhensyn og at kulturelle trekk i enheten tilsier at klimateknologi skal vurderes, gjør at miljølaget bringer klimahensyn inn når utvinningskonsesjonene skal tildeles. Fordi OED styrer prosessene og klimahensyn i liten grad er koblet mot verdiene og normer her får dette likevel ikke betydning for myndighetenes samlede opptreden i tildelingsprosessene. Når konsesjonene tildeles er derfor klimahensyn bare potensielt tilstede. Klimahensyn organiseres inn i behandlingen av utbygginger ved at miljølaget i OD tar direkte initiativ overfor selskapene som står bak utbyggingene. Senere i beslutningsprosessen bidrar også miljøseksjonen i OED til at klimahensyn blir trukket inn. Den formelle strukturen virker styrende for aktørenes situasjonsoppfattelse og identitetsforståelse, men fordi passende handlingsvalg i forhold til klimahensyn ikke er formelt definert følger aktørene uformelle regler. De uformelle reglene er ikke avledet av Norges Kyotoforpliktelse. Totalt sett er klimahensyn svakt organisert inn når utbygginger behandles. I utlysningene og tildelingene av utvinningskonsesjoner kan myndighetene legge inn formelle føringer for hvordan eventuell seinere utvinning av olje og gass skal skje. Fordi klimahensyn ikke har blitt organisert inn i de to første beslutningsprosessene reduseres mulighet til å iverksette klimatiltak når utbyggingsplanene senere behandles.

Forventningen om enhetlig og rasjonell styring fra regjeringen gjennom uforming av formell struktur innfris ikke. Regjeringene har likevel gjennom forsiktige, og uklare styringssignaler i forhold til klimahensyn til en viss grad påvirket i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er blitt organisert inn i prosessene. Forventningene fra forhandlingsperspektivet om at organisasjonene, og statsrådene, skal opptre som ensidige forsvarere av hensyn de har formelt ansvar for, blir heller ikke fullt ut innfridd. Dette skyldes hovedsakelig den lave institusjonaliseringsgraden i miljøvernforvaltningen og at det gradvis, og på en delvis uplanlagt måte, har vokst frem miljøenheter i petroleumforvaltningen som oppfatter at det inngår i deres hovedidentitet å presse på for å få innført teknologiske klimatiltak. Kombinasjon av særegne kulturelle trekk i enhetene med miljøansvar og regjeringenes styringssignaler i forhold til klimahensyn gjør at klimahensyn i svak grad er blitt organisert inn ved behandlingen av utbygginger. Klimahensyn er ikke tatt opp i kulturen i enhetene med hovedansvar for forurensing fra petroleumsvirksomheten og det forklarer at miljøvernforvaltningen hovedsakelig vektlegger andre hensyn enn klimahensyn når de deltar i de petroleumspolitiske beslutningsprosessene. Kontaktmønstrene mellom OD, OED, MD og SFT har ført til at klimahensyn har blitt koblet til kulturen i miljøenhetene i petroleumforvaltningen, og at både disse og miljøvernforvaltningen i stor grad følger handlingsregler som oppfattes som kulturelt passende av petroleumforvaltningen. Petroleumforvaltningens påvirkning gjennom overføring av verdier og normer har vært vel så viktig som deres påvirkning gjennom formelle strukturer. Samtidig har utviklingen av avvikende verdier i

enhetene med miljøansvar i petroleumsforvaltningen blitt styrket gjennom kontakt med klimaseksjonene i MD og SFT.

Regjeringene har begrenset kapasitet til å samordne politikken på tvers av departementer og sektorer (Olsen 1988:203). Mellom 1997 og 2004 har de brukt langt mer tid og ressurser på å organisere sektordepartementenes interesser inn i klimapolitikken, enn på å organisere klimahensyn inn i de sektorvise beslutningsprosessene. En av årsakene til dette er at regjeringene ikke har hatt et klart ønske om at Kyotoforpliktelsen skal legges til grunn for beslutningsprosessene, men det kan ikke alene forklare regjeringenes opptreden. Kombinasjonen av at petroleumsforvaltningen har store maktressurser og sterk kultur samt at miljøvernforvaltningen har liten formell makt og ansatte med usikker og ukoordinert opptreden, gjør det vanskelig for regjeringen å trekke inn klimahensyn i petroleumspolitiske prosesser. Mangelen på sterke og klare styringssignaler i forhold til klimahensyn fra regjeringen gjør embetsverkets egne tradisjoner og dagsordener dominerende (Christensen og Lægred 2002). Enhetene med miljøansvar i petroleumsforvaltningen har vært åpne for regjeringenes vage signaler om å trekk inn klimahensyn, og derfor har regjeringene likevel til en viss grad påvirket embetsverkets håndtering av klimahensyn i beslutningsprosessene.

Johan P. Olsen (1989a) fikk rett i at petroleumsforvaltningens egentyngde og maktposisjon ved inngangen til nittitallet ville virke dempende på endringsimpulser. Utviklingen går i retning av at mulighetene for demokratisk styring og kontroll av petroleumpolitikken snevres inn. De avvikende kulturelle trekkene i enhetene med miljøansvar i petroleumsforvaltningen får betydning for myndighetenes samlede håndtering av klimahensyn, men nedarvede dominansforhold og kulturelle trekk legger likevel rammene for aktørenes opptreden. Embetsverkets frihet til å utøve skjønn, dominansen av petroleumsfaglige eksperter og det nære samarbeidet med selskapene bidrar til at politiske og moralske spørsmål om klimahensyn omdefineres til faglige spørsmål, og debatter om hva som er kostnadseffektivt (Olsen 1988:22). Innslaget av ekspertstyre fører i seg selv til at hensyn som ikke ivaretas av eksperter får liten oppmerksomhet (Jacobsen 1965:190, Olsen 1988:22). Ekspertstyret hemmer klimahensyn i å bli organisert inn i beslutningsprosessene og miljøenhetene i petroleumsforvaltningen er ikke sterke nok til å oppveie for effekten av dette.

Det er stort sett forvaltningen som tar initiativene i petroleumpolitikken, ikke regjeringen. I klimapolitikken er situasjonen motsatt. Fordi det bare er blitt utviklet koordineringsmekanismer for utformingen av klimapolitikken, og ikke for gjennomføring av vedtakene, får vedtakene som fattes i klimameldingen liten betydning for håndtering av klimahensyn i sektorvise beslutningsprosesser. Kapasitetsproblemer og organisatoriske forhold gjør det vanskelig for statsrådene å ta initiativ i forhold til klimahensyn i de petroleumpolitiske beslutningsprosessene.

Denne oppgaven viser at det kan være nyttig å studere mønstrene av aktørenes handlingsvalg for å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte klimahensyn er organisert inn i sektorvise beslutningsprosesser. Både formelle og uformelle trekk kan påvirke regjeringens styringsmuligheter og ulike miljøhensyn kan være organisert inn i ulik grad og på ulike

måter. Det er grunn til å tro at funnene i oppgaven kan ha relevans for faglige debatter om integrering av miljøhensyn i sektorpolitikken og om implementering av internasjonale miljøregimer i nasjonal politikk. Det teoretiske og det praktiske arbeidet for å integrere miljøhensyn i sektorpolitikken har hittil i hovedsak fokusert på mål- og resultatstyring (Lafferty og Hoveden 2002, Lafferty 2004, Lundquist 2004, Torjussen 2002). Dersom regjeringene ønsker å organisere klimahensyn inn i sektorvise beslutningsprosesser er det utvilsomt en fordel om de klart prioriterer klimahensyn i målstrukturen, men dette er lettere sagt enn gjort. Denne analysen tyder på at det kan bli vanskelig å organisere inn klimahensyn gjennom mål- og resultatstyring alene. Politikernes styringsmuligheter vil begrenses av asymmetri i makt- og informasjonsstrukturer, nedarvede uformell normer og verdier og ikke minst forskjeller i institusjonaliseringsgrad mellom ulike deler av forvaltningen.

Informanter²⁷

- Akselsen, Olav (Olje- og energiminister 17.03.2000–19.10.2001). Intervjuet 26.08.2004.
- Arnstad, Marit (Olje- og energiminister 17.10.1997–17.03.2000). Intervjuet 19.08.2004.
- Bjerke, Siri (Miljøvernminister 17.03.2000–19.10.2001). Intervjuet 19.08.2004.
- Berntsen, Torbjørn (Miljøvernminister 03.11.1990–17.10.1997) Intervjuet 08.09.2004.
- Einang, Gunnar (Sjefsingeniør i Oljedirektoratets miljølag. Han har jobbet i OD siden 1986). Intervjuet 30.08.2004.
- Eldevik, Frøydis (Konstituert underdirektør for miljøseksjonen i OED. Hun har jobbet i OED fra 2001). Intervjuet 08.09.2004.
- Fjellanger, Guro (Miljøvernminister 17.10.1997-17.03.2000). Intervjuet 19.08.2004.
- Frøyland, Rannveig (Nærings- og energiminister/Olje- og energiminister 18.12.1996–17.10.1997). Intervjuet 05.07.2004.
- Nordby, Marie (Avdelingsdirektør for seksjon for produkt- og industrikontroll i SFT. Hun har jobbet i SFT fra 1990). Intervjuet 20.07.04.
- Rosland, Audun (Seniorrådgiver i SFTs klima- og energiseksjon. Han har jobbet i SFT siden 1986). Intervjuet 18.08.2004.
- Sandvold, Tore I. (Ekspedisjonssjef i olje- og gassavdelingen i Olje- og energidepartementet fra 1989 til 2001. Han har jobbet med petroleumsaker i Industridepartementet fra 1975, og i OED fra 1978 til 2001). Intervjuet 06.09.2004.
- Schive, Per (Avdelingsdirektør i Miljøverndepartementets forurensningsavdeling. Han har jobbet i MD fra 1983). Intervjuet 23.07.2004, og telefonsamtale 09.02.2005.
- Steensnæs, Einar (Olje- og energiminister 19.10.2001–18.06.2004). Intervjuet 20.08.2004.
- Støylen, André (Statssekretær i Miljøverndepartementet 19.10.2001–13.12.2002. Intervjuet 05.08.2004.
- Toresen, Håvard (Avdelingsdirektør for klimaseksjonen i Miljøverndepartementets internasjonale avdeling. Han har jobbet i MD fra 1989). Intervjuet 24.08.2004.

²⁷ Fakta om informantene er basert på det de selv oppga under intervjuene, Norges Statskalender 1973-2004, og Odin (2005).

Kildeliste

Litteratur

- Andersen, Svein S. (1993) *The struggle over North Sea Oil and Gas. Government Strategies in Denmark, Britain and Norway*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S. og Ole Gunnar Austvik (2000) *Nasjonal handlefrihet – nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati*. Oslo: Makt og demokratiutredningen. Rapport nr 21.
- Arbeiderbladet (1997) CO₂-utslipp er ikke forurensning. 27.05.1997
- Arnstad, Marit (2003) 'Oljemiljøet, miljøet og den politiske beslutningstakeren', Kapittel 1 i Fredrik Engelstad og Maiken Ims (red) *Olje og makt*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr 56.
- Asdal, Kristin (1998) *Knappe ressurser? Økonomenes grep om miljøfeltet. Teknologi og kultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berge, Gunnar (2004) *Hva skal til for å realisere CO2 til å øke utvinningen på norsk sokkel – sett fra myndighetenes side*. Foredrag på OG 21 www.og21.no (Inne på siden 11.12.2004).
- Brende, Børge (2002) *En mer offensiv klimapolitikk*. Foredrag på pressekonferansen for fremlegging av St.meld. nr 15 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk. 22.03.2002. Powerpoint-foredrag.
- Brunsson, Nils (1989) *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. New York: John Wiley & sons.
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997) 'Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater', s. 85–117 i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (1997) 'Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?', s. 367–404 i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Robert Zuna (2001) *Profesjoner i regjeringsapparatet 1976-96. Økende heterogenitet – effekter og implikasjoner*. Oslo: Makt-og demokratiutredningen. Rapport nr 26.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (2002) 'The Ambiguity of Appropriateness', s. 159–180, i Morten Egeberg og Per Læg Reid (red.)

- Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen.* Andre utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansen, Atle Christer (2000) *On the effectiveness of Environmental Taxes: The Impacts of CO₂-Taxes on Environmental Innovation in the Norwegian Petroleum Sector.* Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt. Rapport nr 10.
- Dahl, Ottar (1988) *Grunntrekk i historieforskningens metodelære.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Dhælin, Knut (1987) 'Ti spennende år', s. 48-63 i Egil Helle (red.) *Olje og Energi i ti år 1978-88.* Oslo: Olje og Energidepartementet.
- Dobson, Andrew (1995) *Green Political Thought.* New York: Routledge.
- Dryzek, John S (1997) *The Politics of the Earth. Environmental Discourses.* Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, Morten (1981) *Stat og organisasjoner.* Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1989) 'Mot instrumentelle perspektiver i statsvitenskapen', s. 15-28 i Morten Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap.* Oslo: Tano Aschehoug.
- Egeberg, Morten (2003) 'How bureaucratic structure matters: An organizational perspective', s. 116 - 126 i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration.* London: Sage.
- Førsund, Finn R. og Steinar Strøm (1994) *Miljøøkonomi.* Andre utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, Lasse, Ulf Hammer, Thomas G. Michelet og Trond Stang (1989) *Petroleumsloven med kommentarer.* Oslo: Tano.
- Hammond, Thomas H. (1990) 'In defence of Luther Gulick's Notes on Theory of Organization', *Public Administration* 68(sommer): 143-173.
- Hansen, Guttorm og Erik Mo (1993) *Om Stortingets arbeidsordning: Stortingets forretningsorden med kommentarer.* Oslo: Stortinget.
- Hanisch, Tore Jørgen og Gunnar Nerheim (1992) *Fra vantro til overmot? Norsk oljehistorie, bind I.* Oslo: Leseselskapet.
- Haraldsen, Odd Sverre (2002) Stortingsmelding nr. 38 (2001-2002) *Om olje og gassvirksomheten. Hvor står vi og hvordan skal morgendagens utfordringer løses?* Powerpoint foredrag på Kon-Kraft seminar i Oslo 10. oktober 2002
- Helle, Egil (1984) *Norges olje - de første 20 årene.* Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Helle, Egil (1987) *Olje og Energi i ti år 1978-88.* Oslo: Olje og Energidepartementet.
- Hesjedal, Anne (2001) *Konsekvenser av nye aktører på marginale felt,* Marlus 247. Oslo: Juridisk fakultet, Institutt for sjørett. Spesialoppgave.

- Høyre (2001) Høyres stortingsvalgprogram 2001–2005. www.hoyre.no/Saker/program/1042326678.89 (inne på siden 02.02.2005).
- IPCC (1990) *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (1995) *IPCC Second Assessment. Climate Change 1995. A report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. www.ipcc.ch/pub/reports.htm. (Inne på siden 24.03.2005).
- Jacobsen, Knut Dahl (1965) 'Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet', *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 6:147–160.
- Jansen, Alf-Inge (1989) *Makt og miljø: en studie av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jansen, Alf-Inge og Oddgeir Osland (1996) 'Norway', s.181–258 I Christiansen, Per Munk (red.) *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. København: Nordisk ministerråd.
- Klimakonvensjonen (1992) United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)
- Kon-kraft (2003) Norsk petroleumsvirksomhet ved et veiskille. Forslag til skattemessige endringer for økt verdiskapning og aktivitet. www.olf.no/naringspolitikk/konkraft/ (Inne på siden 28.04.2003).
- Krasner, Stephen D. (1988) 'Sovereignty. An institutional Perspective', *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
- KrF (2001) Program for Kristelig Folkeparti 2001-2005. www.krf.no/krfweb/politikk/program01_05/innhold.asp (inne på siden 02.02.2005).
- Kyotoprotokollen (1997) *The Kyoto Protocol to the Convention on Climate Change*. Kyoto 11.12.1997.
- Lafferty, William M. og Eivind Hovden (2002) *Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework?* Oslo: Prosus rapport nr 7/02.
- Lafferty, William M. (2004) 'From environmental protection to sustainable development: the challenge of decoupling through sectoral integration', s. 191–120 i William M. Lafferty (red.) *Governance for Sustainable Development. The challenge og Adopting Form to Function*. Northampton: Edward Elgar.
- Legget, Jeremy (1999) *The Carbon War. Dispatches from the End of the Oil Century*. London: The Pinguin Press.
- Lindøe, John Ove (1987) 'Kåre Kristiansen: utfordringene var mange', s 97–105 i Helle, Egil (red.) (1987) *Olje og Energi i ti år 1978-88*. Oslo: Olje og Energidepartementet.
- Lundli, Hans-Einar og Marit Reitan (2004) 'Climate Change: Cost-effectiveness Abroad, Possibilities at Home', s. 139-159 i Jon Birger Skjærseth (red.) *International Regimes and Norway's Environmental Policy. Crossfire and Coherence*. Burlington: Ashgate.

- Lundquist, Lennart J. (2004) 'Management by objectives and results: a comparison of Dutch, Swedish and EU strategies for realising sustainable development', s. 95–127 i William M. Lafferty (red.) *Governance for Sustainable Development. The challenge og Adopting Form to Function*. Northampton: Edward Elgar.
- Læg Reid, Per (1989) 'Personalressurser og identifikasjoner', s. 121–142 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Læg Reid, Per (1988) *Partsorganisering i petroleumssektoren*. Oslo: Tano.
- Læg Reid, Per (2001) 'Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringar', s. 133–156 i Anne Lise Fimreite, Helge O Larsen, Audun Offerdal og Jakob Aas. (red.) i *Lekmannsstyre under press. Festschrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Løver, Gerd Tora (1989) *Utvikling av organisasjonskultur illustrert ved Miljøverndepartementet*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1995) *Democratic governance*. New York: Free Press.
- March, James G. og Herbert A. Simon (1958) *Organizations*. New York: Wiley.
- March, James G. og Herbert A. Simon (1993) 'Introduction to the Second Edition', s. 1–19 i James G. March og Herbert A. Simon, *Organizations*. Cambridge, Mass: Blackwell.
- Mathisen, Rune (1992) *Effekter av organisasjonsendring: en case-studie av organisasjonsendringer i Miljøverndepartementet 1989*. Oslo: Universitetet i Oslo Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.
- Miljøsok (2000) *Felles miljø – felles satsing. Sluttrapport fra Miljøsok, fase 2* www.olf.no/files/no_filer/no_filer_miljosok/?6117.pdf (Inne på siden 11.11.2004)
- Nerheim, Gunnar (1996) *En gassnasjon blir til. Norsk Oljehistorie. Bind 2*. Oslo: Leseselskapet.
- Norges statskalender (1973–2004) *Fortegnelse over konstitusjonelle organer og statsforvaltning m.v.* Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Nilsen, Yngve (2001) *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge frem til 1998*. Oslo: Universitetet i Oslo. Det historisk filosofiske fakultet. Doktoravhandling.
- Nyhagen, Atle (1998). *Diskurs og politikk. Sosialøkonomene og miljøpolitikken 1969-1995*. Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Rapport nr. 64. Hovedfagsoppgave.

- Nøttestad, Øyvind (1999) *Miljøvernforvaltningen i tidsperspektiv. Del III: Mot vår tid (1982–1992)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Nøttestad, Øyvind (2002) *Fra forkynner til forvalter. SFTs historie frem til 1994*. Oslo: Statens forurensningstilsyn.
- Næss, Arne (1974) *Økologi, samfunn og livsstil*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1983) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1989a) 'En ny dimensjon i norsk politikk', s. 11–43 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Olsen, Johan P. (1989b) 'Målutforming og konfliktløsning', s. 44–69 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Olsen, Johan P. (1989c) 'Representativt demokrati og det politisk-institusjonelt mulig', s. 193–208 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Olsen, Johan P., Paul G. Roness og Harald Sætren (1989) 'Styring gjennom institusjonsutforming', s. 94–142 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Oppebøen, Kjell Arne (2002) Kon-Kraft-orientering. Foredrag, 17.04.02 www.olf.no/naringspolitikk/konkraft/ (Inne på siden 28.04.2003).
- Pettersen, Vigdis (2004) *Utforming av lederroller i Olje- og energidepartementet – det transformativ lederskap*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.
- Pfeffer, Jeffery (1981) *Power in organizations*. Cambridge, Mass: Ballinger
- Pfeffer, Jeffery (1992) *Managing with power. Politics and influence in organizations*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Reitan, Marit (1998) *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Doktoravhandling.
- Roness, Paul G (1997) *Organisasjonsendringer. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryggvik, Helge og Marie Smith-Solbakken (1997) *Blod, svette og tårer. Norsk oljehistorie. Bind III*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Røvik, Kjell Arne (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, Richard W. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousands Oaks: Sage

- Sejersted, Francis (1999) *Systemtvang eller politikk. Teknologi og kultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selznik, Phillip (1997) *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug. (Oversatt versjon av Selznik Phillip (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row)
- Semerklæringen (2001) Sem-dokumentet, regjeringserklæringen 2001. www.krf.no/krfweb/politikk/fellesregjering/regjeringsplattform (Inne på siden 23.11.2004).
- Simon, Herbert A. (1997) *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*. Fjerde utgave. New York: The Free Press (Første utgave 1947 New York: Macmillian).
- Skjærseth, Jon Birger og Kristin Rosendal (1995) 'Norges miljø-utenrikspolitikk', s. 161-180 i Svein Gjerdåker, Torbjørn L. Knutsen og Gunnar M Sørbø (red.) *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag.
- Spangen, Inger (1988) *Beslutninger i forurensningssaker. Tildelinger av konsesjoner til bedrifter med utslipp til nedre Glomma og Iddefjord*. Oslo: Universitetet i Oslo Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.
- SSB (2004) Utslipp av klimagasser. www.ssb.no/klimagassn/ (Inne på siden 16.10.2004).
- SSB (2005) Konsumprisindeksen. Beregn prisveksten selv. www.ssb.no/vis.kpi/kpiregn.html (Inne på siden 05.03.2005).
- Thagaard, Tove (2002) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Torjussen, Solveig (2002) *Styring for en bærekraftig utvikling – En evaluering av offentlige tiltak for sektorintegrasjon i Norge 1987-2001*. Oslo: Universitetet i Oslo. Prosus rapport nr. 3/02. Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.
- Venstre (2001) Personlig frihet og sosial ansvar. Venstres Stortingsvalgprogram 2001-2005, www.venstre.no/programmet/innhold (Inne på siden 02.02.2005).
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) *Vår felles fremtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*. Andre utgave. London: Sage.

Dokumenter fra offentlige institusjoner

- Budsjett-innst. S. II (1988-1999) 6 a II, Innstilling fra Finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 1999.
- Forurensningsloven (1981) *Lov om vern mot forurensninger og avfall*. 13.03.1981.
- Innst.S.273 (1989) S.tid. 4569-4627. 14.06.1989.
- Innst.S.114 (1996) S.tid. 2450-2500. 22.02.1996.

- Innst.S.233 (1998) S.tid 3742-3742, 3786-3787. 17.06.1998.
- Innst.S.89 (2000) S.tid 1473-1486. 18.12.2000.
- Kgl. res (1999) *Utbygging og drift av Tune*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet. 17.12.1999.
- Kgl. res (2000a) *Utbygging og drift av Tambarfeltet*. Kongelig resolusjon Olje- og energidepartementet. 07.04.2000.
- Kgl. res (2000b) *Utbygging og drift av Heidrun Nord*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet. 12.05.2000.
- Kgl. res (2000c) *Utbygging og drift av Valhall Vanninjeksjon*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet. 31.10.2000.
- Kgl. res (2001a) *Godkjennelse av plan for utbygging og drift av Mikkell og plan for anlegg og drift av rørledningen fra Mikkell til Åsgard*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet. 14.09.2001.
- Kgl. res (2001b) *Godkjennelse av plan for utbygging og drift av Valhall-flanker*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet. 09.11.2001.
- Kgl. res (2002a) *Tilslutning til plan for utbygging og drift og plan for anlegg og drift av Visund gasseksport*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet. 04.10.02.
- Kgl. res (2002b) *Godkjennelse av plan for utbygging og drift av Vigdis Extension*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet 20.12.2002.
- Kgl. res (2003a) *Godkjennelse av utbyggingsprosjektet Ekofisk Vekst*. Kongelig resolusjon. Olje- og energidepartementet. 06.06.2003.
- Kgl. res (2003b) *Godkjennelse av utbygging og drift (PUD) av Oseberg Vestflanken*. Kronprinsregentens resolusjon. Olje- og energidepartementet. 15.12.2003.
- Kronprinsreg. res (2000a) *Godkjennelse av plan for utbygging og drift av Sigyn*. Kronprinsregentens resolusjon. Olje- og energidepartementet. 1.08.2001.
- Kronprinsreg. res (2000b) *Utbygging og drift av Glitne*. Kronprinsregentens resolusjon. Olje- og energidepartementet. 08.09.2000.
- Kronprinsreg. res (2001a) *Utbygging og drift av Frem Vest*. Kronprinsregentens resolusjon. Olje- og energidepartementet. 23.03.2001.
- Kronprinsreg. res (2001b) *Godkjennelse av plan for utbygging og drift av Vale*. Kronprinsregentens resolusjon. Olje- og energidepartementet. 23.03.2001.
- Kronprinsreg. res (2002) *Godkjennelse av plan for utbygging og drift av Skirne og Bygve*. Kronprinsregentens resolusjon. Olje- og energidepartementet. 05.07.2002.
- MD (1987) Miljøverndepartementet. Informasjonshefte. T-690.
- MD (1991) *Drivhuseffekten, virkninger og tiltak. Rapport fra Den Interdepartementale Klimagruppen*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MD (1993) Miljøverndepartementet. Informasjonshefte.T-690.

- MD (1994) Brev fra Miljøverndepartementet til Nærings- og energidepartementet. Konsekvensutredning om eventuell åpning av Skagerrak og de uåpnede deler av Midt-Norsk sokkel. Miljøverndepartementets kommentarer. 92/8402, 12.01.1994.
- MD (1997) Brev fra Miljøverndepartementet til Olje- og energidepartementet. Konsekvensutredning for utbyggingen av Gullfaks satellitter fase 2. 97/2821-8, 11.12.1997.
- MD (1998a) Miljødugnad for fremtida! Informasjonshefte.
- MD (1998b) Brev fra Miljøverndepartementet til Olje- og energidepartementet. 97/5043-6, 19.02.1998.
- MD (1998c) Brev fra Miljøverndepartementet til Olje- og energidepartementet. Konsekvensutredning for utbygging av Snorre 2. 97/5092-5, 09.03.1998.
- MD (1999), Brev fra Miljøverndepartementet til Statens forurensningstilsyn. Oversendelse av konsekvensutredning for Troll Vest i henholdt til ny rutine. 98/6968, 24.02.1999.
- MD (2000a) Brev til Miljøverndepartementet til Statens forurensningstilsyn. Retningslinjer for behandling av søknad om utslippstillatelser etter forurensningsloven for gasskraftverk.. 23.06.2000.
- MD (2000b) Brev fra Miljøverndepartementet til Olje- og energidepartementet. Høringsuttalelse til konsekvensutredning for Grane. 97/4152-11, 13.03.2000.
- MD 2001a) Miljøverndepartementet. Informasjonshefte. T-1366.
- MD (2001b) Brev fra Miljøverndepartementet til Olje- og energidepartementet. Høringsuttalelse til konsekvensutredning for Kristin. 98/1178-23, 27.08.2001.
- MD (2002) Organisasjonskart for Miljøverndepartementet. <http://odin.dep.no/md/norsk/dep/org/avd/bn.html> (inne på siden 10.10.04).
- NOU (1992) *Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene: prinsipper og forslag til bedre prising av miljøet*. Oslo: Miljøverndepartementet
- NOU (2000) *Et kvotesystem for klimagasser. Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen*. Oslo: Miljøverndepartementet
- OD (1974) Organisasjonstablå 1974. Arkivplan. Oljedirektoratet
- OD (1977) Organisasjonstablå 1977. Arkivplan. Oljedirektoratet
- OD (1980) Organisasjonstablå 1980. Arkivplan. Oljedirektoratet
- OD (1983) Organisasjonstablå 1983. Arkivplan. Oljedirektoratet
- OD (1986) Organisasjonstablå 1986. Arkivplan. Oljedirektoratet
- OD (1988) Organisasjonstablå 1988. Arkivplan. Oljedirektoratet
- OD (1991) Årsberetning. Oljedirektoratet.
- OD (1996) Årsberetning. Oljedirektoratet.

- OD (1998a) Årsberetning. Oljedirektoratet.
- OD (1998b) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 1.
- OD (1998c) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 2.
- OD (1999) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 2.
- OD (2001a) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 2.
- OD (2001b) Nordsjøtildelingene 2001, Veiledning til søknad om utvinningstillatelse www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Undersokelse_og_leting/Nordsjo2001.html (Inne på siden 01.11.2004).
- OD (2002a) Norsk sokkel. Oljedirektoratets årsberetning.
- OD (2002b) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 1.
- OD (2002c) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 2.
- OD (2002d) Nordsjøtildelingene 2002. Veiledning til søknad om utvinningstillatelse www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Undersokelse_og_leting/nst2002.htm (Inne på siden 01.11.04).
- OD (2003a) Norsk sokkel. Oljedirektoratets årsberetning.
- OD (2003b) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 2.
- OD (2002c) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 2.
- OD (2003d) *Sokkelspeilet. Norsk oljetidsskrift*. Nr 4.
- OD (2003e) Tildeling i forhåndsdefinert areal 2003. Veiledning til søknad om utvinningstillatelse www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Undersokelse_og_leting/tfo_2003.htm (Inne på siden 01.11.2004).
- OD (2003f) 18. konsesjonsrunde – utlysning. Veiledning til søknad om utvinningstillatelse www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Undersokelse_og_leting/18runde.htm (Inne på siden 01.11.2004).
- OD/NVE (2002) *Kraftforsyning fra land til sokkelen. Muligheter, kostnader og miljøvirkninger*. Oslo/Stavanger: Oljedirektoratet og Norsk Vassdrags- og energidirektorat.
- Odin (2005) Regjeringar, statsrådar, statssekretærar og politiske rådgjevarar 1945-2004 www.odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/p10000969/html (Inne på siden 09.02.05).
- OED (1988) Faktaheftet 1988. Olje- og energidepartementet
- OED(1991) Faktaheftet. Norsk petroleumsaktivitet. Olje- og energidepartementet
- OED (1993) Faktaheftet. Norsk petroleumsaktivitet. Olje- og energidepartementet
- OED (1995) Faktaheftet. Norsk petroleumsaktivitet. Olje- og energidepartementet
- OED (1997) Faktaheftet. Norsk petroleumsaktivitet. Olje- og energidepartementet

- OED (1998) Nordsjøtildelingene 1999. Norsk kontinentalsokkel. Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum.
- OED (1999a) Miljøhandlingsplan for olje- og energisektoren 1999. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- OED (1999b) 16. Konesjonsrunde. Norsk kontinentalsokkel. Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum.
- OED (2001a) Fakta 2001. Norsk petroleumsvirksomhet. Olje- og energidepartementet
- OED (2001b) 17. Konesjonsrunde. Norsk kontinentalsokkel.
- OED (2001c) Brev fra Olje- og energidepartementet til Miljøverndepartementet. Utredningsplikten er oppfylt for Rogn Sør og Sigyn. 11.07.2001.
- OED (2002a) Fakta 2002. Norsk petroleumsvirksomhet. Olje- og energidepartementet
- OED (2002b) Nordsjøtildelingene. Norsk kontinentalsokkel. Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum.
- OED (2003a) Fakta 2003. Norsk Petroleumsvirksomhet. Olje- og energidepartementet
- OED (2003b) Tildeling i forhåndsdefinerte områder. Norsk kontinentalsokkel. Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum.
- OED (2003c) 18.konesjonsrunde. Norsk kontinentalsokkel. Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum.
- OED (2004a) Miljø 2004. Petroleumssektoren i Norge. Olje- og energidepartementet
- OED (2004b) Fakta 2004. Norsk petroleumsvirksomhet. Olje- og energidepartementet
- OED (2004c) Tildeling i forhåndsdefinerte områder. Norsk kontinentalsokkel. Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum.
- Ot. prp. nr 29 (1989–90) *Om lov om statens petroleumsfond.*
- Ot.prp. nr 17 (1990–91) *Om lov om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen m.v.*
- Ot. prp. nr 43 (1995–96) *Om lov om petroleumsvirksomhet.*
- Petroleumsloven. *Lov om Petroleumsvirksomhet.* 29.11.1996.
- Petroleumsforskriften. *Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet.* Sist endret 12. 12.2003.
- Riksrevisjonen (2000–2001) *Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun.* Dokument nr. 3:8
- Statskonsult (2001) *Sektorvise miljøhandlingsplaner.* Notat 2001:2.
- SFT (1992) Strategisk plan for Statens forurensningstilsyn 1992-1995.

- SFT (1997) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for utbygging av Gullfaks satelitter fase 2. 94/26-138 448.1, 05.12.1997.
- SFT (1998a) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for Snorre 2. 97/792-168 448.1, 02.03.1998.
- SFT (1998b) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for Huldra. 97/792-6 448.1, 16.02.1998.
- SFT (1999a) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for Kvitebjørn. 98/3944-2 448, 22.01.1999.
- SFT (1999b) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energidepartementet. Troll Vest. 98/3310- 448.1, 20.04.1999.
- SFT (1999c) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energidepartementet. Konsekvensutredning for Tune. 99/1254- 448.1, 11.10.1999.
- SFT (1999d) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for Ringhorn utbygging og drift. 99/3048-11 008, 20.12.1999.
- SFT (1999e) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energidepartementet. Konsekvensutredning for Tambar produksjon og drift. 99/2487-8 448.1, 20.12.1999.
- SFT (1999f) Utslippstillatelse for Naturkraft AS – gasskraftverk på Kollsnes 21. januar 1999 www.sft.no/nyheter/dokumenter/gasskraft/kollsnes-utslippstillatelse.html (Inne på siden 01.10.2004).
- SFT (2000a) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet Konsekvensutredning for utbygging og drift av Kvitebjørn og modifikasjoner på Kollsnes. 98/3947-11, 448.1, 15.02.2000.
- SFT (2000b) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Statoil. Regulering av utslipp av råolje til havs. 21.02.2000.
- SFT (2000d) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for Grane. 1999/4217-11 448.1, 07.03.2000.
- SFT (2000e) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energidepartementet. Konsekvensutredning for vanninjeksjonsprosjektet på Valhall. 2000/1153.
- SFT (2000f) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energidepartementet. Konsekvensutredning for Glitnefeltet. 2000/640-18 442, 11.08.2000.
- SFT (2001a) Strategisk plan for Statens forurensningstilsyn fra 2001.

- SFT (2001b) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energi-departementet. Konsekvensutredning for Vale. 1998/39221-10.448.1. 12.01.2001.
- SFT (2001c) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energi-departementet. Konsekvensutredning for Frem Vest. 2000/1307-16, 25.01.2001.
- SFT (2001d) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energi-departementet. Konsekvensutredning for Mikkell. 2000/348-15, 28.03.2001.
- SFT (2001e) NMVOC-utslipp fra lasting og lagring av råolje offshore. Oversendelse av klager på utslippstillatelser. Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. 04.04.2001
- SFT (2001f) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Petroleumsvirksomhet i Barentshavet. 2001/1223-1, 08.08.2001
- SFT (2001g) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for Kristin. 98/1178-, 21.08.2001.
- SFT (2001h) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energi-departementet. Høring på konsekvensutredning for Valhall-flankene. 1998/2592-36, 03.09.2001.
- SFT (2001i) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for utbygging og drift av Snøhvit LNG. 2001/699, 20.06.2001
- SFT (2002) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Olje- og energi-departementet. Konsekvensutredning for Visund gasseksport. 2001/1825-12. 05.07.2002.
- SFT (2003) Brev fra Statens forurensningstilsyn til Miljøverndepartementet. Konsekvensutredning for Ekofisk Vekst, 'Ekofisk 274 M'. 2002/672- 448, 05.03.2003.
- SFT (2004) Organisasjonskart. www.sft.no/om_oss/organisasjon (Inne på siden 11.11.2004).
- St.meld. nr 50 (1974–75) *Naturressurser og økonomisk utvikling.*
- St.meld. nr 44 (1975–76) *Tiltak mot forurensninger.*
- St.meld. nr 53 (1979–80) *Om virksomheten på den norske kontinental-sokkel.*
- St. meld. nr 46 (1986–87) *Om petroleumsvirksomheten på mellomlang sikt.*
- St.meld. nr 14 (1987–88) *Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1988.*
- St.meld. nr 22 (1988–89) *Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1989.*
- St.meld. nr 40 (1988–89) *Åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet.*
- St.meld. nr 46 (1988–89) *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.*

- St.meld. nr 28 (1990–91) *Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1991.*
- St.meld. nr 26 (1993–94) *Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.*
- St.meld. nr 41 (1994–95) *Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO_x).*
- St.meld. nr 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for fremtida.*
- St.meld. nr 29 (1997–98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen.*
- St.meld. nr 46 (1997–98) *Om olje- og gassvirksomheten.*
- St.meld. nr 37 (1998–99) *Tillegg til St. meld. nr 46 (1997-98) om Olje- og gassvirksomheten.*
- St.meld. nr 39 (1999–2000) *Olje- og gassvirksomheten.*
- St.meld. nr 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr 54 (2000–2001) *Norsk klimapolitikk.*
- St.meld. nr 15 (2001–2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk.*
- St.meld. nr 38 (2001–2002) *Om olje- og gassvirksomheten.*
- St.meld. nr 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn.*
- St.meld. nr 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.prp. nr 113 (1970–71) *Om opprettelse av Statens oljedirektorat og et statlig oljekontor m.m.*
- St.prp. nr 52 (1997–98) *Redegjørelse for forskyvning av investeringer i petroleumsvirksomheten, plan for utbygging og drift av Gullfaks Satelitter Fase 2, Snorre 2, samt SDØE-deltagelse i etananlegg på Kårstø.*
- St.prp. nr 8 (1998–99) *Utbygging av Huldra, SDØE-deltakelse i Vest-prosess, kostnadsutviklingen for Åsgard m.v., og diverse disponeringssaker.*
- St.prp. nr 1 (1999–2000) *Olje- og energidepartementet.*
- St.prp. nr 36 (1999–2000) *Utbygging og drift av Ringhorn.*
- St. prp. nr 53 (1999–2000) *Utbygging av Kvitebjørn og Grane, disponering av installasjonene på Tommeliten Gamma og Lille Frigg samt status for kostnadsutviklingen i Åsgardkjeden.*
- St.prp. nr 36 (2000–2001) *Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE.*
- St.prp. nr 1 (2000–2001) *Olje- og energidepartementet.*
- St.prp. nr 24 (2001–2002) *Om endringer av løyvingar på statsbudsjettet for 2001 m.m. under Olje- og energidepartementet og utbygging, anlegg og drift av Kristin-feltet.*

St.prp. nr 35 (2001–2002) *Utbygging, anlegg og drift av Snøhvit LNG.*

St.prp. nr 49 (2001–2002) *Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendringer av 9. mai 1992.*

Ref.S.tid 2692 (1998) 28.04.1998.

Ref.S.tid 2425 (2000) 22.03.2000.

Personlig kontakt

Bjelland, Sverre (2005) Underdirektør i Olje- og energidepartementet. Telefonsamtale 01.03.2005.

Bjotveit, Ingrid (2004) Direktør i Statens forurensningstilsyns næringsavdeling. E-post om tilsynets regulering av utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten. 12.11.2004.

Berntsen, Målfrid (2004) Rådgiver i Olje- og energidepartementet. E-post om turnover i departementet. 01.11.2004.

Bøe, Eli Hafnor (2004) Seniorrådgiver i Oljedirektoratets arkiv. Fordrag om organisasjonsstrukturen i OD. Powerpoint-foredrag tilsendt per post.

Jensen, Ole Christian (2004a) Førstekonsulent i Miljøverndepartementets personalavdeling. E-post om gjennomsnittlig tjenestetid. 13.10.2004.

Jensen, Ole Christian (2004b) Førstekonsulent Miljøverndepartementet. E-post om turnover i departementet og utdannelsesprofilen i klimaseksjonene. 17.11.2004.

Sparøy, Ingvild (2005) Førstekonsulent i Oljedirektoratets personalavdeling. E-post om tjenestetid i direktoratet. 17.02.2005.

Syvertsen, Erik (2004) Rådgiver i Statens forurensningstilsyn. E-post om saksbehandlingsrutiner mellom SFT og MD i oljesaker. 01.07.2004.

Vinge, Rune (2004) Rådgiver i SFTs personalavdeling. E-post om turnover i tilsynet. 01.11.2004.

Vinge, Rune (2005) Rådgiver i SFTs personalavdeling. Telefonsamtale 28.01.2005.

Vedlegg I: Klimahensyn ved behandling av utbygginger²⁸

Felt	År	CO2 i tonn	Omtale av klima- og energiltak ²⁹	SFT om klima i sine høringsinnspill	MD om klima i sine høringsinnspill
Gullfaks, fase 2	1998	114.000	Ikke problematisert.	Kritisk til at utbygger sier at utslippene vil gå ned.	Kritiske, ber om CO2-deponi.
Snorre 2	1998	Oppgis ikke	Vurdering av CO2-deponi og kraftoverføring.	Ber om at beskrevet klimateknologi blir brukt i praksis.	Støtter SFT, vil ha løpende informasjon.
Huldra	1998	171.000	Ikke problematisert.	Krever forpliktende uttalelser om utslipp til luft.	Ber om at klimatiltak vurderes.
Tune	1999	Oppgis ikke	Ikke problematisert.	Klimahensyn nevnes ikke.	Ikke innspill .
Valhall vanninj.	2000	48.000	Utslippene per enhet vil ikke øke.	Gjengir forventede utslipp.	Ikke innspill.
Tambar	2000	Oppgis ikke	Hevdes at det ikke blir utslipp.	Klimahensyn nevnes ikke.	Ikke innspill.
Heidrun Nord	2000	Oppgis ikke	Ikke problematisert.	Ikke på høring.	Ikke innspill .
Frem Vest	2000	290.000	Ikke problematisert.	Kritikk for å være lite forpliktende.	Ikke innspill.
Ringhorn	2000	70.000	CO2-deponi avvises av økonomiske grunner.	Klimahensyn nevnes ikke.	Ikke innspill.
Glitne	2000	Oppgis ikke	Gamle turbiner byttes, omtale av CO2-deponi.	Kritiserer påstand i KU om at utslippene ikke vil øke.	Ikke innspill.
Grane	2000	226.000	CO2-deponi avvises av tekn. og øk. grunner.	Klimahensyn nevnes ikke.	Klimahensyn nevnes ikke.
Kvitebjørn	2000	85.000	CO2-deponi avvises av økonomiske grunner.	Forutsetter av det brukes optimale energiløsninger.	Støtter SFT i følgebrev.
Vale	2001	Oppgis ikke	Stortingsvedtak nevnes, problematiseres ikke.	Kritiserer fakling og brenning på bom.	Ikke innspill.
Sigyn	2001	Oppgis ikke	Ikke problematisert.	Ikke på høring.	Ikke innspill.
Mikkjel	2001	Oppgis ikke	CO2-deponi avvises av tekniske grunner.	Kritisk til lite forpliktende uttalelser om luftutslipp.	Ikke innspill.
Valhall flanker	2001	37.000	Fremstilles som om utslippene vil øke lite.	Klimahensyn nevnes ikke.	Ikke innspill.
Kristin	2001	Oppgis ikke	Det refereres til generell konflikt med SFT/MD.	Kritisk, vil ha kraftoverføring og CO2-deponi vurdert.	Gjentar kritikken fra SFT.
Snøhvit	2002	900.000	Ikke problematisert.	Refererer til Kyoto, vil ha CO2-deponi vurdert.	Ikke innspill.
Skirne og Bygve	2002	45.000	Ikke problematisert.	Ikke på høring.	Ikke på høring.
Visund gasseksport	2002	Oppgis ikke	Ikke problematisert.	Klimahensyn nevnes ikke.	Ikke innspill.
Vigdis Extension	2002	Oppgis ikke	Fremstilles som om utslippene ikke vil øke.	Ikke på høring.	Ikke på høring.
Ekofisk Vekst	2003	Oppgis ikke	Energiforsyning skal effektiviseres.	Positive til løsninger, kritiske til høye utslipp.	Ikke innspill.
Oseberg Vestfl.	2003	Oppgis ikke	Vil ikke gi høyere utslipp enn omtalt i RKU. ³⁰	Ikke på høring.	Ikke på høring.

²⁸ Følgende kilder er lagt til grunn for utarbeidelse av tabellen: Kgl. res 2000 (a,b,c), Kgl. res 2001 (a, b), Kgl. res 2001 (a, b), Kgl. res 2002 (a,b), Kgl. res 2002 (a, b), Kgl. res 2003 (a,b), Kronprinsreg. res 2000 (a,b), Kronprinsreg. res 2001 (a,b), Kronprinsreg. res 2002, MD 1998 (a, b,c), MD 1999, MD 2000b, MD 2001 (a, b), SFT 1997, SFT 1998 (a, b), SFT 1999 (a, b, c, d, e), SFT 2000 (a, b, d, c, f), SFT 2001 (b, c, d, e, f, g, h, i, j), St.prp. nr (52 1997-98, 8 1998-99, 36 1999-2000, 53 1999-2000, 24 2001-2002 og 35 2001-2002).

²⁹ I regjeringsresolusjoner og stortingsproposisjoner

³⁰ Regional Konsekvensutredning

Vedlegg II: Økonomiske redegjørelse og behandlingstid for utbygginger³¹

Felt	År	Investeringer i mrd.	Internrente e skatt	Nåverdi e skatt ³²	Oljepris USD/KR	Balansepris Selskapene/OED	Behandlingstid i mnd. ³³
Gullfaks, fase 2	1998	6,37	23 %	2, 7(7%)	16, 1/113	60 kr/ 31 kr	7 (4)
Snorre 2	1998	13,7	19 %	3,3 (7%)	18, 5/120	70 kr/ 70 kr	4 (1)
Huldra	1998	5	Ikke oppgitt.	0,76 (8%)	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	11 (9)
Tune	1999	2,8	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	9,4 USD	4,5 (4)
Valhall vanninj.	2000	4,7	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	110 kr	84 kr (OED)	4
Tambar	2000	1	40 %	0,414 (7%)	Ikke oppgitt	45 kr (OED)	2 (3)
Heidrun Nord	2000	0,8	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	2
Frem Vest	2000	4, 9	Ikke oppgitt.	0, 648 (7%)	14,5 USD	80 kr/ 75 kr	3
Ringhorn	2000	8,9	9,20 %	0,443 (7%)	15/117	94 kr/86 kr	3 (2)
Glitne	2000	0,9	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	3 (1)
Grane	2000	16,6	12,30 %	2,210 (7%)	14/98	84 kr/ 70 kr	5 (1)
Kvitebjørn	2000	9,6	Ikke oppgitt.	0, 540 (8%)	15 USD	12 USD	4(2)
Vale	2001	1	Ikke oppgitt.	0, 196 mrd (8%)	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	4 (2)
Sigyn	2001	2,1	20 %	0, 522 (7%)	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	2
Mikkell	2001	2,5	Ikke oppgitt.	0, 683 (8%)	Ikke oppgitt	13,30 USD	Ikke oppgitt (5,5)
Valhall flanker	2001	4,4	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	9, 25 USD/ 8,20 USD	Ikke oppgitt (2)
Kristin	2001	17, 0	Ikke oppgitt.	1, 530 mrd (8%)	Ikke oppgitt	13,1 USD	3,5 (3)
Snøhvit	2002	42	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	3,5 (7)
Skirne og Bygve	2002	1,8	Ikke oppgitt.	0, 385 (7%)	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	3
Visund gasseks	2002	2,7	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	3(3)
Vigdis Extension	2002	2,7	29 %	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	2
Ekofisk Vekst	2003	8,3	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt.	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	2,5 (3)
Oseberg Vestfl.	2003	2,2	15 %	0,301 (7%)	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt.	2

³¹ Følgende kilder er lagt til grunn for utarbeidelse av tabellen: Kgl. res 2000 (a,b,c), Kgl. res 2001 (a, b), Kgl. res 2001 (a, b), Kgl. res 2002 (a,b), Kgl. res 2002 (a, b), Kgl. res 2003 (a, b), Kronprinsreg. res 2000 (a,b), Kronprinsreg. res 2001 (a,b), Kronprinsreg. res 2002, MD 1998 (a, b,c), St.prp. nr (52 1997-98, 8 1998-99, 36 1999-2000, 53 1999-2000, 24 2001-2002 og 35 2001-2002). Investeringene er oppgitt i 2004 kroner, regnet ut ved hjelp av SSBs konsumpriskalkulator (SSB 2005).

³² Tallet i parentes viser hvilken internrente som er blitt lagt til grunn for vurderingen.

³³ Petroleumsforvaltningens behandlingstid etter at PUD er levert. Miljøvernforvaltningens tid til å behandle konsekvensutredningen er oppgitt i parentes.

Vedlegg III: Utdanningsprofiler³⁴

Utdanningsgrupper	OD	OED	MD	SFT
Jurist	5%	14%	22%	5%
Sivil ingeniør	19%	1%	5%	17%
Ingeniør	10%	0%	0%	5%
Realist ³⁵	30%	2%	11%	31%
Can econ	1%	18%	5%	2%
Bedriftsøkonom ³⁶	2%	19%	3%	2%
Naturbruker ³⁷	5%	0%	9%	5%
Statsviter	0%	15%	8%	0%
Arkitekt	0%	0%	5%	0%
Humaniora	1%	1%	3%	1%
Annet	26%	29%	29%	32%
Til sammen	99%	99%	100%	100%

³⁴ Beregnet med utgangspunkt i Norsk Statskalender 2004.

³⁵ Inneholder can. real og can. scient.

³⁶ Siviløkonomer og andre med høyere bedriftsøkonomutdanning.

³⁷ Samlebetegnelse for naturforvaltere, skogbrukere og andre med utdanning fra Landbrukshøgskolen på Ås.

Vedlegg IV: Intervjuguide

Rekkefølgen og ordvalget i de ulike spørsmålene ble tilpasset til hver enkelt informant. Det er ikke alle spørsmålene i intervjuguiden som ble stilt til alle informantene, og enkelte informanter fikk spesifikke spørsmål som ikke står omtalt her. I de fleste intervjuene ble det stilt en del oppfølgingsspørsmål, og disse er ikke gjengitt.

Overordnet

- o Hvilke saker brukte du mest tid på da du satt i politisk ledelse?
- o Hva var de overordnede politiske målsettinger for regjeringens petroleumspolitik? (Ble kun stilt til informanter som hadde sittet i politisk ledelse).
- o Petroleumsvirksomheten er opphav til mange ulike typer forurensning til luft, og hav. Kan du si noe generelt om hvilken av miljøbelastningene fra olje- og gassvirksomheten dere brukte mest tid på?

Konsesjonsprosessene

- o Var politisk ledelse involvert i konsesjonsprosessene? (Dersom representantene fra politisk ledelse oppga at de var lite involvert ble resten av spørsmålene i denne bolken gått raskt gjennom).
- o Når og på hvilken måte ble i tilfelle politisk ledelse eventuelt involvert?
- o Hva slags hensyn var dere opptatt av i disse prosessene?
- o Var det noen forskjeller mellom det politisk ledelse var opptatt av og det embetsverket var opptatt av?
- o Hva slags oppgaver hadde miljøenhetene i petroleumforvaltningen i konsesjonsprosessene?
- o Hvordan var kontakten mellom OD, OED, MD og SFT i forbindelse med disse prosessene?
- o Hva prøvde man å oppnå i forhandlingene med selskapene i forbindelse med tildelingene?
- o Hvor mye påvirkning hadde dere på hvor mange blokker som ble utlyst, hvilke blokker og til hvem?

Utbygginger

- o Var politisk ledelse involvert i behandlingen av utbygginger? (Dersom representantene fra politisk ledelse oppga at de var lite involvert, ble resten av spørsmålene i denne bolken gått raskt gjennom).
- o Når og på hvilken måte ble politisk ledelse eventuelt involvert?
- o Hva slags hensyn var dere opptatt av i disse prosessene?
- o Var det noen forskjell mellom det dere i politisk ledelse var opptatt av og det embetsverket var opptatt av når utbygginger ble vurdert?
- o Hvordan var kontakten mellom OD, OED, MD og SFT i disse prosessene?

- o Ble saker som skal til Stortinget behandlet annerledes enn saker som ferdigbehandles i regjeringen?
- o Hvilke oppgaver hadde miljøenhetene i petroleumforvaltningen i disse prosessene?
- o Hva slags påvirkning hadde dere på selskapenes utbyggingsplaner?

Forholdet mellom enhetene

- o Har du noe inntrykk av hvilke forhold knyttet til petroleumspolitikken miljøvernforvaltningen var mest opptatt av?/Har du noe inntrykk av hvilke miljøhensyn knyttet til petroleumspolitikken petroleumforvaltningen var mest opptatt av (Representantene med bakgrunn fra miljøvernforvaltningen eller politisk ledelse i MD ble spurt om å uttale seg om petroleumforvaltningen, mens representantene med bakgrunn fra petroleumforvaltningen eller politisk ledelse i OED ble spurt om å uttale seg om miljøvernforvaltningen).
- o Gjorde miljøvernforvaltningen noen forsøk på å øke sin påvirkningskraft i forhold til behandlingen av petroleumspolitiske saker?
- o Var forholdet mellom miljøvernforvaltningen og petroleumforvaltningen preget av dialog, eller var forholdet mer preget av konflikt?
- o Hvilke rolle hadde miljøseksjonen i OED/miljølaget i OD?
- o I historieverkene til MD og SFT heter det at miljøvernavdelingene i sektordepartementene jobbet mot miljøvernforvaltningen, isteden for med dem. Føler du at en slik beskrivelse er dekkende for forholdet mellom miljøseksjonen i OED og MD?
- o Har det vært noen diskusjoner om hvem som skal ha ansvaret for å følge opp Sttingsvedtaket fra 1995 om at kraftoverføring og CO₂-deponering i behandlingen av utbygginger?
- o Hvordan var kontakten mellom politisk ledelse i OED og MD ? (Ble bare spurt til representanter fra politisk ledelse).
- o Hvordan koordinerte regjeringen utformingen av klimapolitikken? (Ble bare spurt til representanter fra politisk ledelse).
- o Hvilken funksjon hadde KLISUR?

Styring og virkemidler

- o Hva slags funksjon opplevde du at CO₂-avgiften hadde som virkemiddel for å få ned utslippene av klimagasser fra olje- og gassvirksomheten? (Oppfølging: ble det diskutert om avgiften burde økes?)
- o Ble rammebetingelsene for norsk olje- og gassvirksomhet endret da Norge tok på seg Kyotoforpliktelsen? (Ble kun stilt til dem som var i politisk ledelse, eller i embetsverket på den tiden den ble innført).
- o Ble det diskutert om Kyotoforpliktelsen skulle konkretiseres i forhold til hvor mange tiltak som skulle gjennomføres innenlands? (Oppfølging: Ønsket politisk ledelse å konkretiseres Kyotoforpliktelsen? Hvem motsatte seg dette?)

- o Jeg har fått inntrykk at det finnes et prinsipp om at forurensning ikke skal dobbeltreguleres. Stemmer det? (Oppfølging: Hvilken betydning hadde dette for måten man forholdt seg til miljøhensyn knyttet til petroleumssaker?).
- o Det ble laget en sektorvis miljøhandlingsplan for olje- og energisektoren i 1999. Der heter det at sektoren skal 'bidra til at Norges Kyotoforpliktelse blir oppfylt på en kostnadseffektiv måte'. Hva betyr det egentlig?
- o Hvilken betydning hadde prinsippet om kostnadseffektivitet for gjennomføringen av klimatiltak?
- o Opplevde du at det var usikkerhet i embetsverket om hvordan klimautslipp fra petroleumsvirksomheten skulle håndteres?/Var dere usikre på hvordan dere skulle håndtere klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten?
- o Diskuterte dere om klimagassutslipp fra petroleumsvirksomheten skulle reguleres etter forurensningsloven? (Oppfølging: Vet du om det noen gang har blitt vedtatt at klimagassutslipp fra petroleumsvirksomheten ikke skal reguleres etter forurensningsloven?).
- o Når ble beslutningen om at klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten skulle inn i kvotesystemet tatt? (Oppfølging: Ble dette diskutert og problematisert i din tid?).

Klimaholdninger

- o Klimapolitikken berører mange sektorer, hvilke sektorer brukte dere mest tid og ressurser på? (Spørsmål bare stilt til representantene med bakgrunn fra miljøvernforvaltningen eller politisk ledelse i MD.)
- o Hvilke tiltak og virkemidler vurderte dere å iverksette for å redusere veksten i utslippene?
- o Er det mulig å si noe generelt om holdningene til CO₂- deponering og kraftoverføring i departementet/tilsynet/direktoratet?

Annet

- o Har du andre ting på hjertet?

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science, economics, and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT – THE FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

**Fridtjof Nansens vei 17, P. O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: post@fni.no**

Website: www.fni.no

