

# NORSK OLJEMUSEUM

## ÅRBOK 2014

# Oljeleting nord for 62. breddegrad

Tilbakeblikk på en laaang beslutningsprosess

Av Hilmar Rommetvedt

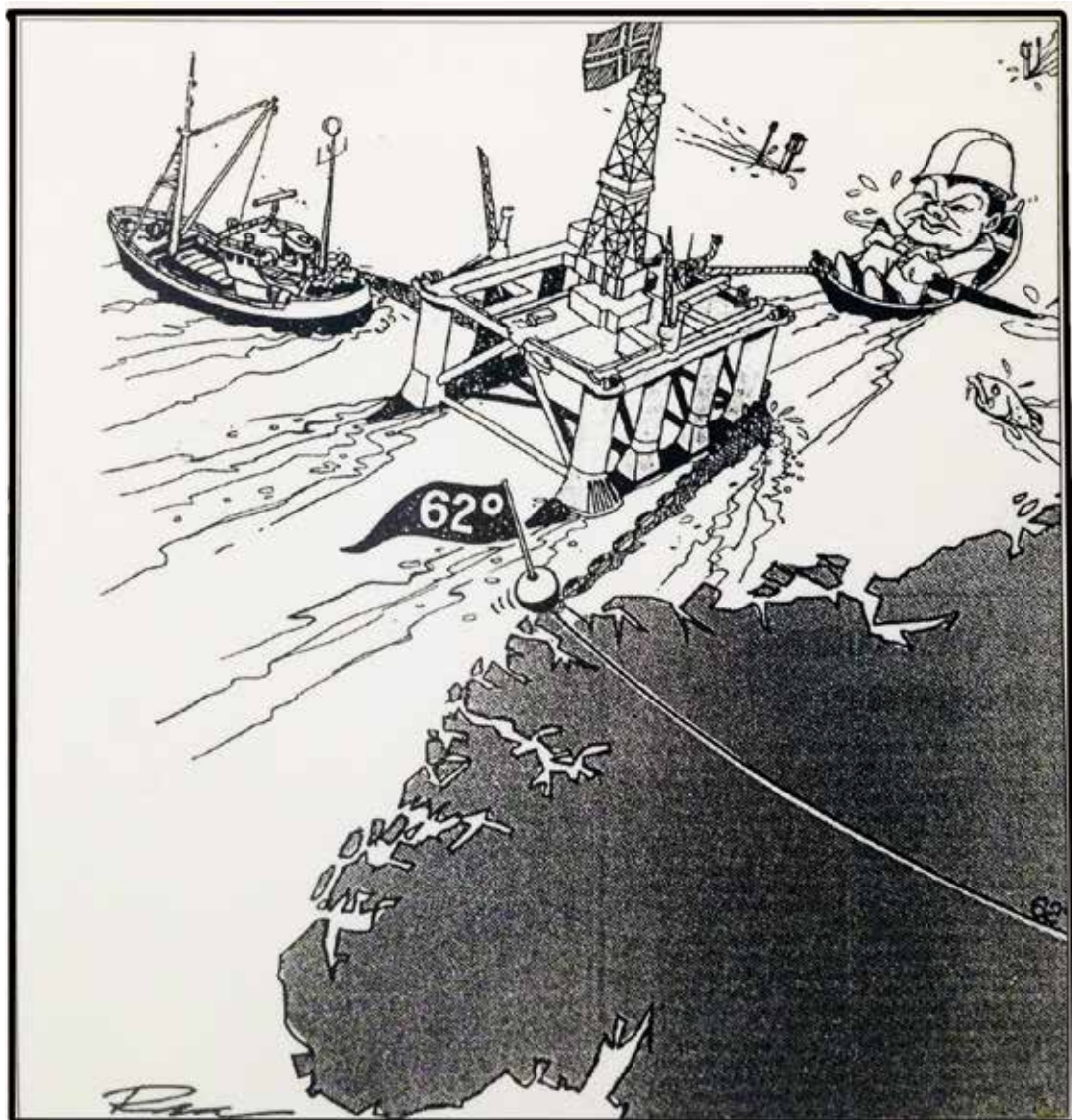


Foto: shutterstock.com

Mens dette skrives, pågår det en relativt heftig debatt om oljeleting lengst nord i Barentshavet, opp mot den såkalte iskanten som Stortinget har satt som grense for oljevirkksomheten. I forbindelse med utlysningen av den 23. konsesjonsrunden hevdes det i mediene at regjeringen har flyttet iskanten nordover, men det er nok mektigere krefter enn oljeminister Tord Lien og statsminister Erna Solberg som har forårsaket flyttingen av denne grenselinjen. Da var det enklere før i tiden. Man visste nøyaktig hvor grensen gikk: ved den 62. breddegraden. Så langt, men ikke lenger, fikk oljeleterne lov til å gå.



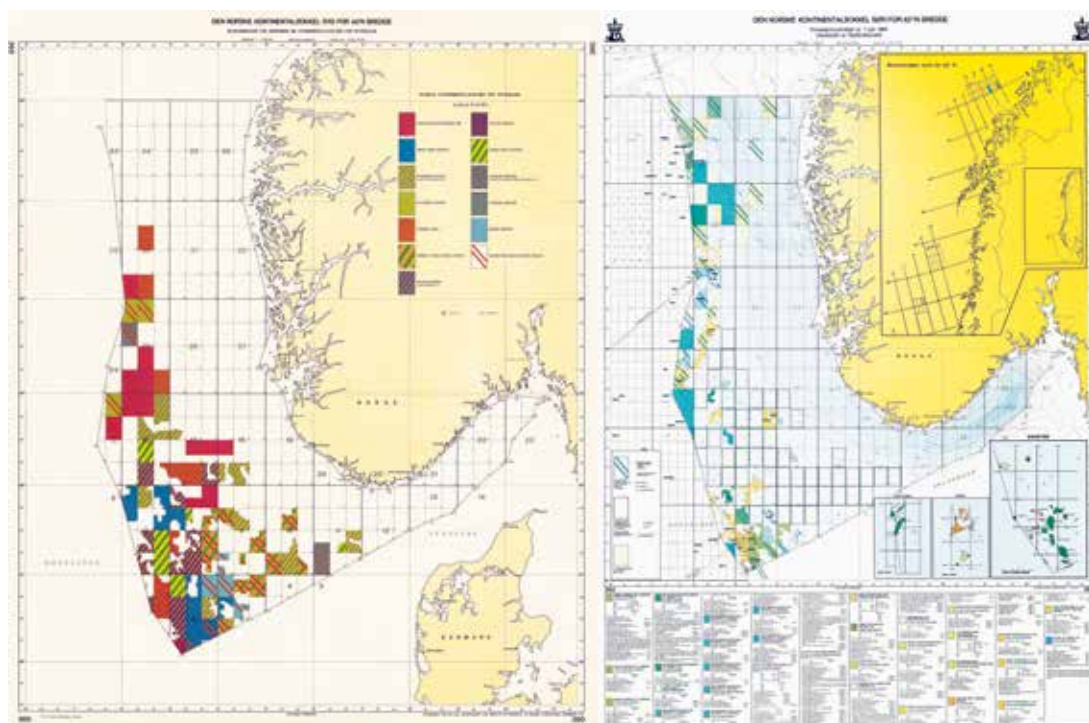
**Hilmar Rommetvedt** er dr.polit., forskningsleder ved IRIS, International Research Institute of Stavanger, og professor i statsvitenskap ved Universitetet i Stavanger. Han har publisert en rekke bøker og artikler om politiske institusjoner og beslutningsprosesser.



Grensen ved den 62. breddegrad ble trukket i 1964 da rettighetene til kontinentalsokkelen i Nordsjøen ble fordelt etter midtlinjeprinsippet. Det skulle imidlertid ikke gå lang tid før man begynte å kaste blikket på mulighetene for å finne olje og gass lenger nord i Norskehavet. De politiske partiene var enige om at man burde komme i gang så snart som mulig med oljeleting i nord, men det skulle gå lang tid – helt til sommeren 1980 – før det første boret begynte å rotere nede på havbunnen på Tromsøflaket.

Det er den lange beslutningsprosessen fram mot borestarten i nord vi skal ta et tilbakeblikk på i denne artikkelen. For å forstå og forklare denne prosessen, skal vi først utstyre oss med noen «briller» av mer teoretisk art.<sup>1</sup>

*Illustrasjon: Leif Raa,  
Bergens Tidende*



Sokkelkart 1971  
og 1980. Kilde:  
Oljedirektoratet

### Beslutninger, konfliktlinjer og allianser

I det man gjerne oppfatter som en rasjonell beslutningsprosess, tar beslutningstakeren utgangspunkt i et mål som han eller hun vil oppnå, eller et problem som skal løses. Deretter vurderes konsekvensene av ulike virkemidler som kan bidra til å oppnå målet eller løse problemet. På dette grunnlag velger den rasjonelle beslutningstakeren ut de virkemidlene som antas å føre til størst mulig grad av måloppnåelse.

Dette er en idealisert modell som passer best for enhetlige beslutningstakere, men som man sjelden finner gjennomført fullt ut i praksis. Rasjonaliteten er begrenset, dels fordi beslutningstakeren har uklare mål og preferanser, og dels fordi kunnskapen om de ulike virkemidlene er mangelfull. I sosiale og politiske sammenhenger er det i tillegg flere aktører med ulike mål, verdier og interesser som blir berørt av, og eventuelt deltar i, beslutningsprosessen. Dette gjør beslutningsprosessen mer komplisert. Vi trenger derfor andre modeller eller perspektiver for å forstå slike prosesser.

Her skal vi ta utgangspunkt i det såkalte «strømningsperspektivet» som i sin tid ble lansert av den norske statsviteren Johan P. Olsen og hans medarbeidere (Cohen, March og Olsen 1972).<sup>2</sup> I likhet med andre beslutningsprosesser kan også oljepolitiske beslutninger ses som et resultat av møtet mellom fire strømmer: En strøm av *beslutningsmuligheter* der man skal

treffe valg, en strøm av *problemer* som man vil gjøre noe med, en strøm av *løsninger*, og endelig en strøm av *deltakere* som bringer med seg ulike oppfatninger av problemene og løsningsmulighetene. I denne sammenheng er det viktig å undersøke hvilke deltakere som blir aktivisert, og hvordan de definerer det problemet man står overfor. Hvilket meningsinnhold skal man legge i beslutningen? Hvilke målsettinger og mål-middel-sammenhenger skal man legge til grunn? Og ikke minst, hvor stabile eller skiftende er deltakerne og deres problemdefinisjoner?

Beslutningsprosessen er avhengig av den bakgrunnen deltakerne har, dvs. de samfunnsgruppene de tilhører, og de interessene og verdiene de representerer. Det er slike gruppetilhørigheter og verdioppfatninger som ligger til grunn for mange av konfliktene og skillelinjene i politikken, for utviklingen av partisystemet, og for velgernes stemmegivning. I et samfunn er det et utall av potensielle konflikter. Det er ikke mulig å forholde seg til alle konfliktmulighetene på samme tid. Konfliktene kan derfor sies å konkurrere med hverandre om oppmerksomheten (Schattschneider 1975). På et gitt tidspunkt vil noen konflikter bli manifestert og få oppmerksomhet, mens andre skyves i bakgrunnen eller «under teppet».

Norsk politikk er preget av flere kryssende konfliktlinjer (se Valen 1981 og Aardal 2011). Den mest framtrædende er *høyre-venstre*-motsetningen, bl.a. mellom dem som legger mest vekt på individuell frihet og privat initiativ på høyresiden, og dem som foretrekker statlige reguleringer og fellesskapsløsninger på venstresiden. I forbindelse med spørsmålet om oljeleting i nord, skal vi imidlertid se at det er to andre konfliktlinjer som har vært vel så viktige. Det gjelder *sentrum-periferi*-motsetningen mellom de sentrale bymessige delene av landet og de spredtbebygde områdene i Utkant-Norge, og *vekst-vern*-konflikten med dem som prioriterer økonomisk vekst på den ene siden, og talspersonene for natur- og miljøvern på den andre.<sup>3</sup>

Konfliktlinjene avspeiler generelle holdninger av mer eller mindre prinsipiell eller ideologisk art. Når konkrete enkeltsaker kommer opp på den politiske dagsordenen, vil disse bli fortolket i forhold til de ulike konfliktlinjene. Hva slags sak er egentlig dette? Er det f.eks. statlig regulering, miljøvern eller distriktspolitikk som er kjerneelementet i saken? Svarene på slike spørsmål kan variere, alt etter hvem man spør. Dette fordi ulike (potensielle) aktører kan ha ulike fortolkninger og oppfatninger av dette. Det er oppfatningene til de aktørene som blir aktivisert i beslutningsprosessen, som vil prege prosessen.

Det er høyre-venstre-aksen som ligger til grunn for det tradisjonelle skillet mellom borgerlige og sosialistiske partier og velgere. Det er også dette skillet som har preget spørsmålet om koalisjons- og regjeringsdannelse i det meste av etterkrigstidens Norge (Rommetvedt 1991b). Når sentrum-periferi-motsetningen og/eller vekst-vern-dimensjonen blir aktualisert, kan det oppstå allianser mellom partiene som går på tvers av høyre-venstre-aksen. Da hender det rett som det er at Arbeiderpartiet og Høyre finner



*Regjeringsskifte med Per Borten som ny statsminister, foran slottet. Industriminister Sverre Walter Rostoft (H) var ansvarlig for oljepolitikken. Foto: Arbeiderbladet / Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

hverandre i forsvaret for sentrum og den økonomiske veksten, mens mellompartiene og SV støtter distriktene og miljøvernet. Dette kan imidlertid også være påvirket av partienes mer overordnede strategiske vurderinger, som mulighetene til å få i stand et regjeringssamarbeid.

Det er disse tre teoretiske perspektivene – beslutningsstrømmene, konfliktlinjene og alliansemulighetene – jeg vil legge til grunn når jeg i fortsettelsen skal fortolke og forklare den lange beslutningsprosessen fram mot oljeboring nord for den 62. breddegrad.

### **Fire regjeringer – ett mål, men problemer i praksis**

Spørsmålet om oljeleting nord for den 62. breddegrad ble tatt opp i St.meld. nr. 95 (1969-70), som ble lagt fram av den borgerlige fireparti-regjeringen under ledelse av statsminister Per Borten. I meldingen gikk Industridepartementet, som den gang var ansvarlig for oljesakene, inn for at ressursene burde kartlegges. Det framgikk også at Utenriksdepartementet, Statens oljeråd og samtlige norske og utenlandske oljeselskaper ønsket åpning av denne delen av norsk sokkel.

Det var imidlertid noe varierende syn på når oljeletingen i nord burde starte. Regjeringen mente at kartleggingen burde starte sommeren 1971. De utenlandske selskapene var sterkt interessert i å starte så snart som mulig. Det ble opplyst at de i gjennomsnitt trengte ca tre år på seg fra de innledende seismiske undersøkelsene til de kunne søke om utvinningstillatelse. Noen av de norske selskapene ønsket snarlig åpning, mens andre mente at den burde vente noen år. Forskjellene i syn avspeilte de forskjellige selskaperens utviklingsnivå. De nye norske selskapene trengte tid for å bygge opp den nødvendige kompetansen.

Det er her interessant å se hvilke deltakere som var trukket inn i forarbeidet til meldingen, og hvilke som ikke var det. I ettertid er det påfallende å se at hverken fiskeriinteresser eller miljøverninteresser kom til orde i meldingen. Selv om meldingen eksplisitt bare tok stilling til spørsmålet om undersøkelser og ikke til eventuelle utvinningstillatelser, var det klart at man tok sikte på boring nokså snart. Dette ble imidlertid ikke oppfattet som et spørsmål av fiskeripolitisk eller miljøpolitisk interesse. Det hele ble betraktet som et praktisk-teknisk og lite politisk spørsmål.

Våren 1971 gikk Borten-regjeringen i oppløsning på grunn av splittelsen i spørsmålet om norsk medlemskap i EU, eller EF som det het den gang. Dermed kunne Arbeiderpartiet overta regjeringsmakten under ledelse av Trygve Bratteli. Bratteli-regjeringen tok opp spørsmålet om oljevirkosomhet i nord i St.meld. nr. 76 (1970-71), uten at det framkom noe avvikende syn i forhold til Borten-regjeringen. Denne meldingen inneholdt imidlertid et kapittel om miljøvern-, naturvern- og forurensningsmessige problemer, men uten at disse ble trukket inn i vurderingen av oljevirkosomheten nord for 62. breddegrad.

De to stortingsmeldingene fra Borten- og Bratteli-regjeringene ble behandlet av en forsterket industrikomite i Stortinget. I Innst. S. nr. 294 (1970-71) sluttet komiteen seg enstemmig til de to regjeringenes standpunkt. Denne innstillingen gjenga også en uttalelse fra fylkesutvalgene i Finnmark, Troms og Nordland der det bl.a. het at «En ber om at kontinentalsokkelen nord for 62. breddegrad snarest blir åpnet for undersøkelse og utvinning». Industrikomiteen merket seg «med interesse» dette synspunktet, og senere gikk komiteen i Budsj.-innst. S. nr. 8 (1972-73) inn for kommersiell boring snarest.

Da regjeringen Bratteli gikk av etter nederlaget i folkeavstemningen om EF, ble den etterfulgt av en sentrumsregjering under ledelse av Lars Korvald fra Kristelig Folkeparti. Denne regjeringen la fram sitt forslag til langtidsprogram for 1974-77 i St.meld. nr. 71 (1972-73). I meldingen skrev regjeringen at den ville «forsere arbeidet med utforskning av kontinentalsokkelen nord for 62 grader». Videre het det at: «I løpet av programperioden antas denne virksomheten å gå over i boringsfasen». Kommunal- og miljøvernkomiteen i Stortinget hadde ingen merknader til dette da den la fram sitt syn på langtidsprogrammet i Innst. S. nr. 334 (1972-73).

I St.meld. nr. 108 (1972-73) om utbyggingsprogram for Nord-Norge framholdt Korvald-regjeringen bl.a. at «Avhengig av resultatene fra undersøkelsene kommende sommer (dvs. 1973) vil eventuelle utvinningstillatelser for Troms-området tidligst kunne tildeles våren 1975». Spørsmålet om når man skulle tildele utvinningstillatelser utenfor Troms ble med andre ord gjort avhengig av resultatene fra de seismiske undersøkelsene, ikke av andre forhold som f.eks. hensynet til fiskeriene.

Etter stortingsvalget høsten 1973 dannet Bratteli en ny regjering. Denne la i St.meld. nr. 33 (1973-74) fram et tillegg til St.meld. nr. 108 fra Korvald-regjeringen. I tilleggsmeldingen het det bl.a. at «Etter en regionalpolitisk avveining er Regjeringen blitt stående ved at en åpning av områder nord for 62 grader nord bør starte på kontinentalsokkelen utenfor Nord-Norge». Regjeringen tok sikte på boring i 1975/76.

Det kan her være nyttig med en oppsummering. I den perioden som er beskrevet, hadde Norge fire forskjellige regjeringer med forskjellige parti-sammensetninger: regjeringen Borten (Sp, H, KrF og V) 1965–1971, regjeringen Bratteli I (Ap) 1971–1972, regjeringen Korvald (KrF, SP og V) 1972–1973, og regjeringen Bratteli II (Ap) 1973–1976. Regjeringsskiftene hadde i denne tiden sin bakgrunn i EF-striden. EF-striden avspeilet på mange måter sentrum-periferi-konfliktene i det norske samfunn (Bjørklund 1982, Gleditsch og Hellevik 1977). Nei-flertallet ved folkeavstemningen i 1972 ble også tolket som et uttrykk for ønsket om en ny politikk med mindre vekt på økonomisk vekst og mer vekt på «grønne» verdier. Det ville derfor vært nærliggende å anta at dette også skulle komme til uttrykk i de forskjellige regjeringenes syn på oljeleting nord for 62. breddegrad, men slike uttrykk glimrer med sitt fravær.

Enigheten og stabiliteten i regjeringenes standpunkter er særlig påfallende for Korvald-regjeringens vedkommende. Denne representerte nei-siden i EF-saken, og industriministeren kom fra Venstre. På bakgrunn av den restriktive holdningen som mellompartiene og særlig Venstre senere har inntatt i spørsmål der miljøverninteresser blir berørt, er dette verd å merke seg. Konsistensen i de skiftende regjeringenes holdninger kan ha sammenheng med at sakene ble forberedt av departementale byråkrater som ikke skiftes ut, selv om regjeringene kommer og går. Men dette er ikke tilstrekkelig til å forklare konsistensen i regjeringenes standpunkter. Når ulike regjeringer og partier i hovedsak inntar samme standpunkt, kan det tas som uttrykk for en manglende «politisering» av saken.

De avgjørende argumentene for å åpne kontinentalsokkelen nord for den 62. breddegrad ser ut til å ha vært ønskene om å kartlegge ressursene og troen på at oljevirkosomheten ville ha positive distriktspolitiske virkninger. Virkningene for f.eks. fiskeriene ble ikke trukket inn i debatten, om man da i det hele tatt kan snakke om noen debatt. Heller ikke miljøvernensyn ble trukket noe særlig inn i stortingsmeldingene, i hvert fall ikke i forbindelse med åpning av sokkelen i nord.

I den perioden som er gjennomgått, var det med andre ord liten eller ingen diskusjon om man skulle åpne sokkelen nord for den 62. breddegrad. Tidspunktet var for så vidt også klart: snarest mulig. Det hele var et *teknisk* problem. *Politisk* sett var ikke oljeboring i nord noe problem. Tvert imot: Boring i nord fremsto snarere som en mulig *løsning* på de distriktspolitiske problemene man sto overfor i Nord-Norge.



### Ny fase i norsk oljepolitikk

Da regjeringen Bratteli i februar 1974 la fram St.meld. nr. 25 (1973-74) om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn, markerte dette på mange måter overgangen til en ny fase i norsk oljepolitikk. Mens de tidligere stortingsmeldingene hadde et teknisk preg der petroleumsvirksomheten ble vurdert som en isolert sektor eller en mulig distriktspolitisk stimulan, tok St.meld. nr. 25 opp denne virksomheten i en bredere samfunnsmessig sammenheng. En av hovedproblemstillingene i meldingen var spørsmålet om hvordan man skulle unngå skadevirkningene av å få for mye oljepenger inn i norsk økonomi.

De tidligere stortingsmeldingene ble utarbeidet av Industridepartementet, og Industridepartementet var stort sett den eneste departementale deltakeren i utarbeidelsen. St.meld. nr. 25 var derimot utarbeidet av Finansdepartementet i samarbeid med så vel Industri- som Fiskeri-, Miljøvern-, Sosial-, Kirke-, Kommunal-, Forsvars-, Handels- og Utenriksdepartementet. Strømmen av deltakere i prosessen var med andre ord sterkt utvidet.

Finansdepartementet er på mange måter regjeringens koordineringsdepartement. Det er derfor naturlig at dette departementet så oljevirkosomheten i et større perspektiv enn det mer sektorpregede Industridepartementet. Når regjeringen gjennomførte arbeidet med St.meld. nr. 25 på denne måten, kan det ses som et uttrykk for at de problemdefinisjonene som var knyttet til oljevirkosomheten, var i ferd med å endre seg. Framleggelsen av meldingen forsterket nok også denne endringsprosessen. Hele oljevirkosomheten ble langt mer problematisert og politisert.

Når det gjaldt spørsmålet om boring nord for den 62. breddegrad, er det først og fremst viktig å merke seg at de mulige problemene for fiskeriene og naturmiljøet ble trukket inn i meldingen. Men konklusjonen ble likevel i tråd med det ulike regjeringer tidligere hadde gått inn for. I meldingen het det at regjeringen «etter en samlet regionalpolitisk avveining der næringsøkonomiske, befolkningsmessige og sysselsettingsmessige faktorer er trukket inn», var blitt stående ved at «en åpning av områder nord for 62 grader n.br. for undersøkelser og prøveboring bør starte i Nord-Norge».

En måned etter presentasjonen av St.meld. nr. 25, la Industridepartementet fram St.meld. nr. 30 (1973-74) om virksomheten på den norske kontinentalsokkelen. I denne ble det vist til de omfattende virkninger petroleumsvirksomheten ville få for det norske samfunn. Regjeringen gikk derfor inn for et «moderat» tempo i oljeutvinningen. Meldingen siterte også oljerådet som uttalte at «Distriktspolitiske hensyn taler for en forskyvning nordover. I denne forbindelse kan nevnes at en for sterk aktivitet i sør i forhold til aktiviteten i nord, kan komme til å trekke arbeidskraft og kapital bort fra de nordlige distrikter».

Også Industridepartementet antok at «distriktspolitiske hensyn taler for



*Helge O. Bergesen (i midten) var en av initiativtakerne til organisasjonen «alternativ oljedebatt» før oljemessen ONS i Stavanger 1974. Foto: Stavanger Aftenblad*

at det bør igangsettes undersøkelser og borerer utenfor de nordlige deler av landet». Departementet gikk inn for «å åpne et begrenset område for undersøkelsesboring forholdsvis nær kysten utenfor Troms i 1975/76 og om forholdene tilsier det, samtidig eller noe senere også et mindre område utenfor Møre-Trøndelag». Departementet tok forbehold om at «Borevirksomhet vil bare bli tillatt igangsatt nord for 62 grader N i den utstrekning virksomheten kan foregå uten vesentlig ulempe for fiskeriinteressene».

Vi ser her at flere problematiske faktorer ble trukket inn i vurderingene, men uten at dette førte til noen endring i konklusjonen om å starte oljeleting i nord. Ett viktig forbehold ble imidlertid tatt: virksomheten måtte kunne foregå uten vesentlig ulempe for fiskeriene. Hva som ville være en så stor ulempe at oljevirkosomheten måtte vike, var imidlertid uklart. Det er også verd å merke seg at regjeringen la opp til en mer begrenset letevirksomhet enn det man tidligere så ut til å ha tenkt seg.

Da St.meld. nr. 25 ble oversendt til Stortinget, oppsto det uenighet om hvilken komite som skulle behandle meldingen. Det oppsto med andre ord uenighet om koplingen mellom problemer, løsninger og deltakere. Striden endte med at finanskomiteen fikk ansvaret for å utarbeide innstillingen om St.meld. nr. 25, mens industrikomiteen fikk ansvaret for St.meld. nr. 30. Det er nærliggende å anta at en behandling av St.meld. nr. 25 i industrikomiteen kunne ha ført til en «teknifisering» av problemene, slik at saken i større grad ble betraktet fra oljesektorens synsvinkel.<sup>4</sup> Finanskomiteen har nok det man kan kalle et mer allmennpolitisk utgangspunkt.

Det konfliktpotensial som kom til syne i de to meldingene, kom også til uttrykk i den offentlige debatten, bl.a. i uttalelser fra Nord-norsk Oljeråd og Norges Fiskarlag. Det nord-norske oljerådet gikk inn for prøveboring i 1975/76, riktignok med visse forbehold for hensynet til fiskeriene. Norges Fiskarlag mente derimot at man ikke burde åpne for boring i nord i den nærmeste framtid.

Også i de politiske partiene begynte tvilen nå å melde seg. I Innst. S. nr. 275 (1973-74) om St.meld. nr. 25 uttalte Arbeiderpartiets komitefraksjon at man var kommet til at det ikke var riktig å fastsette et bestemt år som frist for prøveboring nord for 62. breddegrad. Partiet ønsket å forsere arbeidet med å kartlegge fiskerinæringens interesser. Høyre støttet en åpning av leteaktiviteten, men det måtte først settes i gang et forskningsprosjekt som skulle sikre mot forurensninger som kunne skade fiskeriene.

Senterpartiet ville ikke binde seg til tidspunktet 1975/76, men sa seg «beredt til en relativt rask åpning for borevirksomhet i nord hvis dette skjer på måter som gir norske myndigheter fullt herredømme over når produksjon av eventuelle funn settes i gang». Før produksjon skulle settes i gang, måtte man ifølge Senterpartiet «ruste opp landbruket til å tåle møtet med oljealderen».

Partienes fraksjonsmerknader i Innst. S. nr. 381 om St.meld. nr. 30 gikk i samme retning. Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti uttalte her at «den kommersielle utnyttning av eventuelle petroleumsressurser nord for 62. br.grad utsettes inntil videre samtidig som det i Statoils regi gjennomføres en omfattende leting etter og undersøkelse av petroleumsressurser nord for 62. br.grad». Det ble forutsatt at «undersøkelsen av eventuelle funn føres så langt som at det kan fastslås om de er kommersielt utnyttbare eller ikke». Venstre-representanten Hallvard Eika la til at kommersiell utnyttning av eventuelle petroleumsressurser nord for 62 grader burde utsettes i 10 år.

Som vi har sett, tok man opprinnelig sikte på å sette i gang letevirksomheten i nord allerede fra sommeren 1971. Når dette ikke lot seg realisere, og igangsettelsen stadig ble skjøvet lenger ut i tid, hadde nok det først og fremst sammenheng med oljeselskapenes kapasitetsproblemer og den offentlige forvaltnings behov for tid til saksforberedelsen. Utsettelsene var ikke primært et resultat av politiske ønsker og beslutninger, men uansett årsak ble det på denne måten tid og anledning for flere deltakere til å melde seg «på banen» med sine forskjellige problemdefinisjoner og løsningsoppfatninger. Dermed kom det også fram flere forslag til konklusjon på spørsmålet om boring i nord.

Våren 1975 la regjeringen fram St.meld. nr. 81 (1974-75). I denne meldingen anbefalte Industridepartementet at boringen skulle starte sommeren 1977. I Innst. S. nr. 402 (1974-75) advarte Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre mot at «det legges opp til en framdrift som av



Pressekonferanse etter utblåsningen på Ekofisk Bravo. F.v Hans Chr. Bugge (forurensningstilsynet), Gro Harlem Brundtland (miljøvernminister) og politisjefen i Stavanger. Foto: ConocoPhillips/NOM

tidsmessige årsaker hindrer en betryggende gjennomføring av undersøkelsene (av de økologiske og miljømessige konsekvenser av oljeaktiviteten)». Høyre og Arbeiderpartiet understreket imidlertid ønskeligheten av at prøveboringene kom i gang i 1977, forutsatt tilfredsstillende sikkerhet mot forurensninger og skader på fiskeriene. Sosialistisk Venstreparti fant det derimot uforsvarlig å sette i gang borevirksomhet nord for 62 grader på grunn av forurensningsproblemene.

I januar 1976 overtok Odvar Nordli som statsminister etter Trygve Bratteli. Våren samme år la regjeringen fram St.meld. nr. 91 (1975-76) der de sikkerhetsmessige aspektene ved oljevirkosmheten sto i fokus for oppmerksomheten. Først i februar 1977 kom industrikomiteen med sitt syn på meldingen i Innst. S. nr. 205 (1976-77). Der gikk Arbeiderpartiet inn for borestart i 1978. Høyre, som tidligere hadde stått sammen med Arbeiderpartiet i synet på at borestart i 1977, var på dette tidspunkt opptatt av å få til et nytt borgerlig regjeringssamarbeid med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet foran stortingsvalget i 1977 (se Rommetvedt 1991b, 2003). Dette var nok en medvirkende årsak til at Høyre nå ikke fant det forsvarlig å ta standpunkt til tidspunktet for borestart.



Nei til oljeboring i nord! Plakat formgitt av Terje Roalkvam



Utblåsning på Ekofisk  
Bravo i april 1977.  
Supply- og red-  
ningsbåten Seaway  
Falcon spylar vann  
på plattformen for å  
kjøle den ned. Foto:  
ConocoPhillips/NOM

Mellompartiene markerte imidlertid fortsatt skepsis til borestart i nord. På dette tidspunkt var også den lokale motstanden mot oljeboring blitt organisert. Oljeaksjonen i Nord ble stiftet i november 1976 av folk fra bl.a. fiskarlag, naturverngrupper og flere partier (Larsen og Aarsæther 1977).

### **Blow-out: En kineser er født!**

Den 22. april 1977 kom sjokkmeldingen om blow-out på Bravo-plattformen på Ekofiskfeltet. «En kineser er født!» skrev Dagbladet med henvisning til industriminister Bjartmar Gjerde som like før hadde avvist muligheten for en utblåsning. Han sammenlignet sannsynligheten for en utblåsning med historien om kvinnen som hadde hørt at hvert femte barn som fødes, var en kineser. Hun hadde fire barn fra før, og ventet at det det femte barnet som var på vei, ville bli en kineser.

Ca 22 500 tonn olje og 12,7 millioner kubikkmeter gass strømmet ut før den ukontrollerte utblåsningen ble stanset og brønnen brakt under kontroll den 30. april. Utblåsningen satte en foreløpig stopper for planene om boring i nord.

Utblåsningen ble drøftet i Stortinget i desember 1978 på grunnlag av St.meld. nr. 65 (1977-78) og Innst. S. nr. 61 (1978-79). Flertallet i industrikomiteen, alle unntatt Senterpartiets Reidar Due og Venstres Hans Hammond Rossbach, viste til at meldingen ikke tok opp spørsmålet om boring nord for 62 grader, og fant derfor ikke grunn til å ta opp spørsmålet i innstillingen. Due og Rossbach viste derimot i hver sine merknader til at regjeringen i trontalen hadde uttalt at «Hvis Stortingets behandling av stortingsmeldingen om utblåsningen på Ekofisk-feltet gir grunnlag for det, vil Regjeringen fremme forslag om prøveboring nord for 62. breddegrad». Begge reservert seg mot denne sammenkoplingen, og Rossbach bemerket at på bakgrunn av meldingen «er det ikke grunnlag for å fremme forslag om prøveboring».

I mai 1979 avga industrikomiteen Innst. S. nr. 293 på grunnlag av St.meld. nr. 57 (1978-79) om petroleumsundersøkelser nord for 62 grader N. Regjeringen hadde da «funnet tiden inne til å legge frem en ny melding», som det het innledningsvis i innstillingen. Etter at de borgerlige partiene hadde tapt stortingsvalget i september 1977 med knappst mulig margin, var det borgerlige samarbeidet satt på vent. Dermed lå veien åpen for en ny markering av enighet mellom Arbeiderpartiet og Høyre.



Saga  
Petroleum



I en felles fraksjonsmerknad uttalte Arbeiderpartiet og Høyre bl.a. at «Det har flere ganger vært foreslått å starte petroleumsvirksomhet nord for 62 grader N, og like mange ganger har tidspunktet blitt skjøvet fremover i tid. Det har særlig vært de mange praktiske og tekniske forberedelser for å gjøre sikkerheten god nok og oppbyggingen av en skikkelig beredskap, som har medført forskyvningene i starttidspunktet». Med henvisning til de «distriktpolitiske virkninger i landsdelen og ønsket om å få best mulig kjennskap til petroleumssressursene», uttalte de to partiene: «Således bør prøveboring etter olje og gass starte så snart dette er praktisk mulig og målsettingen om at virksomheten kan foregå innenfor et akseptabelt risikonivå er oppfylt. Så langt de sikkerhetsmessige forutsetninger ... oppfylles, vil det etter flertallets oppfatning være mulig å starte boringene i 1980 utenfor Nord-Norge og Midt-Norge».



*Alexander L. Kielland-plattformen i Gandsfjorden etter den var snudd. Foto: Henry L. Olsen/NOM*

Kristelig Folkeparti understreket behovet for å kartlegge ressursene og la vekt på «den distriktpolitiske effekt som en mulig oljevirksomhet kan gi grunnlag for». Partiet ville starte prøveboring utenfor Midt-Norge i 1981. Prøveboring utenfor Troms og Finnmark ville KrF ta stilling til etter at man hadde høstet erfaring med boring utenfor Nord-Trøndelag. Senterpartiets og Venstres komitemedlemmer uttalte at de «etter en samlet vurdering av hensynet til fiskeriene og fiskeressursene, sysselsetting, sikkerhet og beredskap, behovet for ressurskartlegging og mulighetene til å styre oljevirkosomheten», var kommet til at «det er for tidlig å starte opp oljevirkosomheten nord for 62 grader N på det nåværende tidspunkt».

Stortingets flertall gikk dermed inn for borestart i nord sommeren 1980. Men det gikk ikke mange dagene før spørsmålet om en ny utsettelse ble reist. Årsaken var en ukontrollert utblåsning i Mexico-gulven i juni 1979. Utlysningen av blokkene i nord gikk likevel sin gang, og i januar 1980 ble de



*Treasure Seeker. Foto:  
BP Norge*

tre første blokkene delt ut. De norske selskapene Statoil, Hydro og Saga fikk operatøransvaret. Samtidig la Olje- og energidepartementet fram St.meld. nr. 46 (1979-80) med en ajourført redegjørelse om oljeboring nord for 62. breddegrad. Partiene inntok stort sett de samme standpunktene som før, og den 13. mars 1980 forkastet Stortinget med 76 mot 26 stemmer et forslag om å utsette prøveboringen nord for den 62. breddegrad.

To uker senere, den 27. mars 1980, inntraff den største ulykken på den norske kontinentalsokkelen. Boligplattformen Alexander L. Kielland kantret og 123 mennesker omkom. Et forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om utsettelse av borestarten i nord ble imidlertid forkastet med 97 mot 34 stemmer da Stortinget drøftet ulykken 6. mai. 1. juli 1980 startet boreplattformen Treasure Seeker boringen på Tromsøflaket.

Arne Omdahl (1987) har pekt på flere grunner til at borestarten i nord denne gang – i motsetning til så mange ganger tidligere – ikke ble utsatt. Beslutningsprosessen hadde vart i femten år, og tidsfristene var blitt forskjøvet flere ganger. Dette skapte usikkerhet i nord-norsk næringsliv. En utsettelse kunne også skade det politiske systemet ved at forestillingen om handlingslammelse ble forsterket. Og endelig var tildelingen av blokker allerede gjort. At forventningene om oljevirkomhetens ringvirkninger i Nord-Norge skulle vise seg ikke å bli innfridd, i hvert fall ikke i denne omgangen, er en annen historie.<sup>5</sup>



### **Problemdefinisjoner, konfliktlinjer og allianser**

Som vi har sett, gjennomløper beslutningsprosessen omkring oljeboring nord for den 62. breddegrad flere faser med til dels nokså forskjellige problemdefinisjoner, deltakere og løsninger. Et hovedskille går ved framleggelsen av St.meld. nr. 25 (1973-74) i februar 1974.

Før St.meld. nr. 25 ble spørsmålet om boring i nord i hovedsak oppfattet som et praktisk-teknisk problem. I den grad man kan si at saken ble oppfattet som et politisk spørsmål, var det snarere som en løsning på de distriktpolitiske problemene i Nord-Norge, enn som et problem. I en mer generell næringspolitisk sammenheng så man oljevirkksomheten som en vekstimpuls.

Den problemoppfatning eller problemdefinisjon som var rådende i begynnelsen av 1970-årene, kan fortolkes i forhold til mer generelle konfliktmønstre i norsk politikk. Det er som nevnt flere konfliktlinjer i norsk politikk, men i spørsmålet om oljeleting i nord, var det særlig sentrum-periferidimensjonen og vekst-vern-dimensjonen som ble aktualisert. Oljeboring i nord ble oppfattet som et bidrag til å løse problemene i Distrikts-Norge, samtidig som boringen også var et bidrag til å fremme en mer generell økonomisk vekst.

Denne problemdefinisjonen la også føringer på mulighetene for alliansedannelser mellom ulike partier. I den første fasen kunne alle partiene samles om en snarlig åpning av sokkelen nord for 62 grader. Svært forenklet kan man si at Arbeiderpartiet og Høyre fikk ivaretatt sine vekstmålsettinger, samtidig som mellompartiene fikk ivaretatt hensynet til distriktene. Dermed la problemoppfatningene grunnlag for en bred enighet mellom de involverte deltakerne.

St.meld. nr. 25 markerte en utvidelse av perspektivene på norsk oljevirkksomhet. Flere deltakere og problemoppfatninger ble trukket inn i beslutningsprosessene. Fortsatt kunne boring i nord oppfattes som en økonomisk vekstimpuls, men boringen ble ikke lenger entydig oppfattet som en løsning på distriktsproblemene. Snarere tvert imot: Oljeboringen kunne skape nye problemer for distriktene på grunn av forurensningsfaren og problemene den kunne skape for fiskerinæringen.

Denne nye problemdefinisjonen bidro til at de politiske partiene på dette tidspunkt skilte lag i synet på oljeboring i nord. Arbeiderpartiet og Høyre la fortsatt vekt på oljen som en økonomisk vekstimpuls, mens mellompartiene og SV nå betraktet oljeboring som en fare for naturmiljøet og distriktsnæringene. Dermed skiftet mellompartiene standpunkt, og gikk imot boring i nord.

Det er den sistnevnte problemoppfatningen som i stor grad også preger diskusjonene som nå pågår om oljeleting opp mot iskanten i Barentshavet. Dette kan danne grunnlag for en allianse mellom Arbeiderpartiet og Høyre, men de standpunktene disse to partiene lander på, kan også bli påvirket

av hensynet til mulige alliansepartnere i kampen om regjeringsmakten. Og så spør det om det også denne gangen blir mer praktiske forhold – les: oljeprisen – som blir avgjørende for når oljeletingen fortsetter enda lenger nordover.

## Noter

<sup>1</sup> Framstillingen bygger i hovedsak på Rommetvedt (1991a og 1975).

<sup>2</sup> Opphavsmennene brukte betegnelsen «a garbage can model», men jeg synes «strømningsperspektivet» er en mer dekkende betegnelse. For en utdypende framstilling av perspektivet på norsk, se Olsen (1978).

<sup>3</sup> For mer omfattende framstillinger av utviklingen av konfliktlinjene i oljepolitikken, se Otterå (1985) og Olsen (1989).

<sup>4</sup> I denne sammenheng kan det være interessant å nevne at da Stortinget opprettet den nåværende energi- og miljøkomiteen i 1993, førte den nye koplingen mellom energi og miljø saker til at komiteen la mer vekt på miljøhensyn i sin behandling av utbyggingssaker i oljevirkosmheten (se Leknes og Rommetvedt 1999).

<sup>5</sup> Deler av den historien er beskrevet av Mariussen (1991) og Arbo (2010), mens utviklingen i senere omganger er belyst av Thesen og Leknes (2010) og Hersoug (2010).

## Litteratur

Arbo, P. (2010): «Oljeeventyret som uteble: Nord-Norges første møte med oljealderen», i P. Arbo og B. Hersoug (red. 2010): *Oljevirkosomhetens inntog i nord*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Cohen, M.D., J.G. March og J.P. Olsen (1972): «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1.

Larsen, H.O. og N. Aarsæther (1977): «Oljeaksjonen i Nord», *Syn og Segn*, nr. 6.

Leknes, E., og H. Rommetvedt (1999): «Miljø i olje. Stortingets behandling av utbyggingssaker i petroleumsvirkosomheten før og etter opprettelsen av energi- og miljøkomiteen i 1993», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 15, nr. 2.

Mariussen, Å. (1991): «Oljebyen i nord – visjon og virkelighet», i O.E. Olsen og J.E. Reiersen (red. 1991): *Svart gull på alles fat? Oljevirkosomhetens regionale fordeling*. Oslo: Kommuneforlaget.

Olsen, J.P. (red. 1978): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.

Olsen, J.P. (1989): *Petroleum og politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.

Omdahl, A. (1987): *Oljeboring nord for 62 breddegrad. Analyse av en beslutningsprosess*. Hovedoppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Otterå, M. (1985): *Petroleumsvirkosomhet og konfliktlinjer*. Hovedoppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Rommetvedt, H. (1975): *Petroleumsvirkosomhet nord for 62 gr.n.br.* Notat, Oljeseminaret. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Rommetvedt, H. (1991a): «Regionalpolitikk i olje», i O.E. Olsen og J.E. Reiersen (red. 1991): *Svart gull på alles fat? Oljevirkosomhetens regionale fordeling*. Oslo: Kommuneforlaget.

Rommetvedt, H. (1991b): *Partiavstand og partikoalisjoner*. Stavanger: Rogalandsforskning.

Rommetvedt, H. (2003): *The Rise of the Norwegian Parliament*. London: Frank Cass.

Schattschneider, E.E. (1975): *The Semisovereign People*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.

Thesen, G. og E. Leknes (2010): «Nord-Norge i norsk petroleumspolitik – narrativer og politisk endring», i P. Arbo og B. Hersoug (red. 2010): *Oljevirkosomhetens inntog i nord*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Valen, H. (1981): *Valg og politikk*. Oslo: NKS-Forlaget.

Aardal, B. (red. 2011): *Det politiske landskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.