

# Fra klimasak til kunnskapskontrovers

Nye klimahensyn i norsk petroleumsforvaltning i etterkant av klimasøksmålet mot staten

**Julie Bremnes**

Teknologi, innovasjon og kunnskap (TIK)

60 studiepoeng

Senter for teknologi, innovasjon og kultur

Det samfunnsvitenskapelige fakultet



## Fra klimasak til kunnskapskontrovers

Nye klimahensyn norsk petroleumsforvaltning i etterkant av klimasøksmålet mot staten



## Sammendrag

Denne oppgaven tar utgangspunkt i hvordan staten forsøker å innarbeide klimahensyn i vurderingen av nye oljefelt, og hvordan saken gikk fra å være en klimasak til å bli et omdiskutert og teknisk spørsmål om energimarkedet. Oppgaven tar for seg det overordnede spørsmålet *hva skjer når vi omformer klima til å ta plass i etablert praksis i oljeforvaltningen og hvilken effekt får det?* I prosessen hvor oljeselskaper søker om en tillatelse for en *plan for utbygging og drift* (PUD) slo Høyesterett i 2020 i det såkalte klimasøksmålet fast at Olje- og energidepartementet (OED) bør ta høyde for mer konkret kunnskap om klima når disse planene skal behandles. Oppgaven tar for seg hvordan OED her gikk frem for å ta høyde for utslipp i petroleumsnæringen ikke bare ved produksjon, men også ved forbrenning av petroleum i et forbrukermarked. Ved å tilnærme meg stortings- og regjeringsdokumenter fra perioden 2022 – 2023 i en praksisorientert dokumentanalyse har jeg sett hvordan OED gikk frem for å etablere nye klimahensyn i PUD-prosessen, og hvordan *klimahensyn* i denne prosessen endte opp med å handle om en kontroversiell metode for beregninger av forbrenningsutslipp av klimagasser. OED baserte sin justerte saksbehandling på en omdiskutert rapport som konkluderte med at økt produksjon av norsk petroleum kunne bidra til å *redusere* klimagassutslipp globalt. Dette reagerte en rekke organisasjoner på, noe som satte i gang en større diskusjon om markedseffekter av å øke norsk petroleumsproduksjon, og hvorvidt dette er skadelig for klima eller ikke. Den justerte saksbehandlingen til OED, som i større grad skulle ta høyde for naturen, ble dermed omgjort til en teknisk diskusjon hvor «klimavurderinger» blir beregnet ut fra mulige fremtidige endringer i energimarkedet.

Først og fremst illustrerer denne oppgaven hvordan ny kunnskap som oppstår i kontrovers ikke nødvendigvis får avsluttet eller ‘avkjølt’ en allerede betent diskusjon om norsk petroleumsforvaltning – tvert imot kan den bidra til å forsterke den ved å flytte de politiske konfliktene over i kunnskapsfeltet. Oppgaven konkluderer med at omformuleringen av klima til en kunnskapskontrovers skjedde både internt hos OED, men også i Stortinget hvor diskusjonen om detaljene i OEDs nye saksbehandling gikk på bekostning av en prinsippdiskusjon om maktfordeling. I fremtiden kan denne koblingen av klimasak og oljesak få konsekvenser for politiske diskusjoner om petroleumsnæringens fremtid fordi fremtidige PUDer fremstilles som *godt for klima* i OEDs nye saksbehandling.

## Forord

Det er mange fine folk jeg skylder en takk.

Først og fremst TIK-klassen min som jeg har hatt det så fint med i to år, og som jeg har lært så mye av. Lite visste jeg at teknologi kan være så mangt, og at dette fagfeltet og vennskapene skulle gi meg et så friskt nytt blikk på samfunnet jeg selv er en del av. Takk til familien min som har ringt meg i tide og utide for å høre hvordan jeg ligger an. Og en stor takk til min kjære livspartner Olav som har oppmuntret, utfordret, trøstet og bestilt pizza.

Jeg er også svært takknemlig for alle som stilte opp på intervju og bidro til å gi forvaltningsdokumenter et fjes og gjøre dokumentanalysen enda mer levende. Jeg vil også rette en stor takk til min kjære veileder Bård Lahn som har vært en utrolig fin sparringspartner. Du har gitt meg grundige tilbakemeldinger og fått meg til å se temaet mitt fra en rekke nye perspektiv.

Eventuelle feil eller mangler i denne oppgaven er helt og holdent mine egne.

Julie Bremnes

8. mai 2023

Oslo

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Introduksjon</b>	<b>1</b>
1.1	<i>Oppgavens formål</i>	3
1.2	<i>Forskningsspørsmål</i>	4
1.3	<i>Oppgavens struktur</i>	5
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>7</b>
2.1	<i>Teoretisk plassering i STS-feltet</i>	7
2.1.1	Synsteknologier og rammesetting	7
2.1.2	Styringspraksiser	9
2.1.3	Markedsmekanismen som styringsteknologi	10
2.1.4	Perspektiver på demokrati og innbyggerinvolvering	11
2.1.5	Tidligere litteratur på petroleumsfeltet	13
2.2	<i>Teoretisk rammeverk</i>	15
2.2.1	Hvilken klimasak?	15
2.2.2	Materiellsemiotikk	16
2.2.3	Praksisorientert dokumentanalyse	16
2.2.4	Politikkens teknologier	18
2.3	<i>Klima får plass i petroleumpolitisk saksbehandlingspraksis</i>	19
2.3.1	Forbrenningsutslipp som definisjon på klimatiltak	19
2.3.2	Saksbehandlingsendringer og politisk kontrovers etter klimasøksmålet	20
2.3.3	Noen korte begrep- og prosessavklaringer	21
2.3.4	Sakens bevegelser	22
2.4	<i>Oppsummering</i>	24
<b>3</b>	<b>Metode</b>	<b>25</b>
3.1	<i>Datamateriale</i>	25
3.1.1	Å studere varme kontroverser	25
3.1.2	Regjeringsdokumenter	26
3.1.3	Stortingsdokumenter	28
3.2	<i>Intervju</i>	32
3.2.1	Utvalg av informanter	32
3.2.2	Praktisk gjennomføring og prioritering av materiale	33
3.3	<i>Analytisk tilnærming</i>	34
3.3.1	Posisjonering og min egen rolle	34
3.3.2	Avgrensning	35
3.3.3	Oppsummering og videre struktur	36
<b>4</b>	<b>Del 1: Fra rettsal til byråkratisk praksis</b>	<b>38</b>
4.1	<i>Borgere har rett på mer kunnskap om klimagassutslipp fra norsk olje</i>	38
4.1.1	Netto-vurderinger av klimagassutslipp diskuteres i retten	38
4.1.2	Klimakunnskap av verdi for forvaltningen	40
4.2	<i>Regjeringens energipolitiske strategidokument gir plass for klimavurderinger</i>	42
4.2.1	Klimavurderinger som noe forutsigbart	43
4.3	<i>Tallteknologier som småverktøy for byråkratiet</i>	44

4.3.1	Nettsaken som beskriver OEDs tallfokuserte praksis .....	44
4.3.2	Å forminske utslippsstørrelser .....	45
4.3.3	Brutto-utslipp som noe smått .....	47
4.3.4	Netto-utslipp som noe godt .....	48
4.3.5	Tabeller som hjelper oss å se .....	49
4.3.6	Oppsummering .....	51
<b>5</b>	<b>Del 2: Stortinget – de folkevalgte tar del i rammesettingen .....</b>	<b>53</b>
5.1	<i>Politiske teknologier og styringspraksis i praksis .....</i>	<i>54</i>
5.1.1	Å åpne opp en sak for Stortinget .....	54
5.1.2	En vaktbikkje til besvær .....	56
5.1.3	Ulike tolkninger av klimakrav fra Høyesterett .....	57
5.2	<i>Å koble klimasak med oljesak .....</i>	<i>60</i>
5.2.1	Forminskning i komitébehandling .....	60
5.2.2	Klimasak som markedsøkonomiske vurderinger .....	63
5.2.3	En ny plass for naturen i fremtidens PUDer? .....	64
5.2.4	Oppsummering .....	65
<b>6</b>	<b>Del 3: Rapportkappløpet .....</b>	<b>66</b>
6.1	<i>En rapport om klimavennlig norsk olje og gass skrider frem .....</i>	<i>66</i>
6.1.1	Rystad Energy-rapporten og SSB-studien .....	66
6.1.2	Lanseringen av Rystad Energys 2023-rapport .....	69
6.2	<i>En «showdown» om priselastisitet .....</i>	<i>72</i>
6.2.1	Miljøorganisasjonene lanserer mot-rapport .....	72
6.2.2	Elastisitetsproblemet .....	73
6.2.3	Å forsøke å lukke en sak .....	76
6.3	<i>Å etablere en ny saksbehandlingspraksis .....</i>	<i>78</i>
6.3.1	OED redigerer nyhetssaken som beskriver ny praksis .....	78
6.3.2	Oppsummering: .....	81
<b>7</b>	<b>Del 4: Ny praksis etablerer et klimavennlig petroleumfelt .....</b>	<b>82</b>
7.1	<i>Et oljepolitisk asketre .....</i>	<i>82</i>
7.1.1	Sikkerhetspolitisk kontekst preger proposisjonen .....	82
7.1.2	Brutto- og nettovurderinger av klima i proposisjonen til Stortinget .....	85
7.1.3	Veien videre for OEDs praksis .....	87
<b>8</b>	<b>Oppsummering og konklusjon .....</b>	<b>88</b>
8.1	<i>Videre forskning: Klimapolitisk mulighetsrom på Stortinget .....</i>	<i>92</i>
8.2	<i>Lenge leve dokumenter: Metodiske refleksjoner .....</i>	<i>93</i>
<b>9</b>	<b>Referanseliste .....</b>	<b>94</b>
	<b>Vedlegg I: Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum – regjeringen.no (2022) .....</b>	<b>101</b>

## 1 Introduksjon

I 2020 falt norgeshistoriens første dom i et klimasøksmål mot staten i Høyesterett, hvor staten vant på alle punkter. Klima-dommen var den første rettssaken hvor den såkalte *miljøparagrafen §112* i grunnloven var oppe til vurdering. Den fikk stor betydning for hvordan politikere og forvaltning skal forholde seg til petroleumsnæringens fremtid, og hvordan man kan, bør eller *må* håndtere klimahensyn i møte med denne. Selv om staten ikke ble felt i retten, etablerte dommen at staten har en rett og en plikt til å si nei til videre produksjon av norsk olje og gass, dersom hensyn til miljøet tilsier det. Det ble også etablert at kunnskap om klimavirkninger bedre bør redegjøres for, gjerne i et helhetlig perspektiv, uten at det videre ble lagt noen føringer for hvordan dette skulle gjøres.

Olje- og energidepartementet (OED) justerte sin saksbehandling som følge av dommen for å i større grad hensynta klimagassutslipp i petroleumpolitikken. Ved hjelp av eksterne konsulenter fikk departementet utarbeidet et kontroversielt kunnskapsgrunnlag som fastslo at *økt* produksjon av norsk olje og gass kan *redusere* globale klimagassutslipp. Justeringer i saksbehandlingen som skulle gi klimahensyn større vekt i oljepolitikken endte dermed opp med å legitimere videre oljevirkosomhet. På denne måten bidro ny kunnskap til kontrovers istedenfor økt legitimitet for OEDs nye praksis. Denne oppgaven undersøker dette paradoksale utfallet nærmere ved å se på den justerte saksbehandlingen, hvordan den oppstod og hva den førte til.

Som en av verdens største oljeprodusenter har Norge over flere år klart å posisjonere seg i internasjonale klimaforhandlinger som en forkjemper for forpliktende klimamål uten å nødvendigvis se det i sammenheng med egen petroleumpolitikk (Boasson, 2005, s. 29). Samme år som klimaavtalen i Paris ble undertegnet lyste Solberg-regjeringen ut 23. konsesjonsrunde (Oljedirektoratet, 2015). Det var denne utlysningen som var bakgrunnen for at miljøorganisasjonene først gikk til sak (Klimasøksmålet, u.å). Norsk oljepolitikk har i lang tid vært preget av kunnskapsdebatter om klima, og det blir stadig stilt spørsmålstegn ved hvorvidt vi med sikkerhet kan si at de globale klimautslippene faktisk vil reduseres ved et kutt i norsk olje- og gassproduksjon (Andersland & Kallelid, 2023). Dette til tross for at FNs klimapanel ved flere anledninger har slått fast at petroleumsavhengige land må avslutte leting etter – og åpning av – nye felt (Miljødirektoratet, 2023).



Da OED justerte sin saksbehandling i etterkant av Høyesteretts dom i klimasøksmålet, var det et forsøk på å bringe ny kunnskap inn for å håndtere et konfliktfylt tema i norsk politikk. Men den nye kunnskapen bidro ikke til å dempe kontroversen. Tvert imot: Våren 2023 tilspisset diskusjonen seg etter at OEDs justerte saksbehandling munnet ut i den kontroversielle rapporten som slo fast at man kunne øke norsk petroleumsproduksjonen med god klimasamvittighet. Rapporten var utarbeidet av et innleid konsultantselskap kalt Rystad Energy. Metoden som ble benyttet var omdiskutert: Rapporten konkluderte med at *netto*-vurderinger av klimagassutslipp fra norsk sokkel kunne gi en positiv klimaeffekt globalt, fordi man har lavere produksjonsutslipp av norsk olje dersom man elektrifiserer hele sokkelen, men også fordi en markedseffekt kan være at norsk gass erstatter kull i Europa (Rystad Energy, 2023). Dette reagerte flere norske miljøorganisasjoner på, som bestilte en mot-rapport som konkluderte med det motsatte (Naturvernforbundet, 2023). Rapportene la ulike forutsetninger til grunn for tallene sine, noe som ble et sentralt spørsmål i påfølgende diskusjoner. Men utgangspunktet for alle analysemiljøene var markedsøkonomiske vurderinger av ny petroleumsproduksjon i et globalt energimarked. Statssekretær i OED, Amund Vik, omtalte det hele som en «showdown i priselastisiteter» mellom konsulentmiljøene, og oppfordret dem til å ta diskusjonen videre for å lære av hverandre.

Vitenskaps- og teknologistudier (STS) fokuserer på hvordan politiske prosesser og kunnskapsdannelse henger sammen, og at vi kan studere praksisen som ligger til grunn for disse for å se hvordan politiske kontroverser oppstår og håndteres (Asdal & Hobæk, 2020; Barry, 2013; Latour, 2005; Marres, 2005, 2007). Denne oppgaven plasserer seg i dette feltet. Et særtrekk ved STS er anerkjennelsen av at det ikke er så enkelt å skille mellom politiske prosesser og politikkdannelse på den ene siden, og kunnskapsproduksjon på den andre (Marres, 2007, s. 762; Michel Callon, 1998). Det stilles stadig større forventninger til at kunnskap kan bidra til å gjøre 'uhåndterlige' objekter som klima og natur mer styrbare for staten (Barry, 2013, s. 13). I ytterste konsekvens kan dette føre til at man setter urealistiske krav til kunnskapen som skal ligge til grunn for politiske beslutninger om kompliserte sammenhenger i økosystemet (G. Andersen, 2017, s. 9). Er det realistisk å forvente at kunnskap skal bidra til å løse konfliktfylte saker, eller er det tvert imot slik at man ved å forvente for mye av kunnskapen også flytter de politiske konfliktene over til kunnskapsfeltet? Det skal denne oppgaven forsøke å svare på.

## 1.1 Oppgavens formål

Oppgavens formål er overordnet å se nærmere på hvordan kunnskap om klimaet har oppstått og brukes i møte med norsk oljepolitikk. OEDs endrede praksis for vurdering av klimahensyn er et illustrerende eksempel på dette. Endringen skjedde som følge av en høyprofilert utfordring mot oljepolitikken gjennom klimasøksmålet, og var ment å håndtere en økende kontrovers knyttet til oljevirkningsomhetens framtid. Men, som tidligere nevnt, er det ikke nødvendigvis slik at økt kunnskap om komplekse temaer som klimaendring alene er nok til å ta gode beslutninger: Kunnskapskontroverser oppstår gjerne som følge av diskusjoner om hvor kunnskapen kommer fra. Åpenhet i statlig praksis fører ofte til krav om åpenhet på hvor kunnskapen kommer fra, nettopp fordi den kan bidra til å både avpolitiserer og politiserer allerede eksisterende kontroverser (Barry, 2013, s. 12). Kunnskapsprodusenter spiller en sentral rolle i å konstruere verktøy som brukes for å identifisere aktører som blir påvirket av en gitt aktivitet (Callon, 1998, s. 258), som i dette tilfellet er utslipp av klimagasser ved produksjon og forbruk av petroleum, og måten dette skal hensyntas i forvaltningen.

Kunnskapskontroverser oppstår ikke i et vakuum, men er del av allerede eksisterende diskusjoner og konfliktlinjer. Jeg har derfor ønsket å gjøre en nærmere undersøkelse av politiske dokumenter i Stortinget og hos regjeringen, som kan fortelle oss noe om hvordan demokratiske institusjoner forholder seg til spørsmål som handler om å styre over naturen. Norske politikere fra hele det politiske spekteret har lenge forsøkt seg på en krevende kommunikasjonsmessig balansegang hvor de argumenterer for en videreføring av norsk oljepolitikk, herunder åpning av flere felt, samtidig som de har forfektet en ansvarliggjøring av miljøpolitikken i tråd med målene i Paris-avtalen (Sæther, 2017). Studier innenfor STS-feltet har også sett hvordan klima-sak og olje-sak over tid har vært behandlet som separate problemstillinger i forvaltningen, men at dette er i ferd med å endre seg (Asdal, 2014; Lahn, 2022). Ordinære politiske institusjoner som Stortinget er fremdeles et understudert område i STS-fagfeltet, argumenterer Asdal & Hobæk (2020, s. 252). Denne oppgaven er et beskjedent bidrag inn her.

## 1.2 Forskningsspørsmål

Norsk oljeforvaltning har utviklet seg mye over 50 år, fra fem ferske oljebyråkrater til et stort departement med fire avdelinger (Sæther, 2017, s. 16). Hva skjer i byråkratiet når et nytt hensyn – som klimahensyn – skal inkluderes i prosessene? Det er dette OEDs arbeid etter Høyesterettsdommen gir mulighet for å studere. Tradisjonelt har staten vurdert klimavirkninger fra petroleumssektoren som produksjonsutslipp, altså hvor mye som slippes ut av klimagasser fra hvert felt når oljen og/eller gassen produseres på norsk sokkel (G. Andersen, 2017, s. 374). Dette har også vært en viktig pådriver for elektrifisering av sokkelen gjennom å tilføre «kraft fra land» i stedet for å tilføre elektrisitet gjennom forurensende gasskraftverk på plattformene. Det nye etter klimadommen er at departementet skal ta inn over seg at oljen og/eller gassen også kommer til å forbrennes når den forbrukes, og at det er her mesteparten av klimagassutslippene fra oljen og gassen vil foregå. Det er slike beregninger OED må gjøre i sin justerte saksbehandling når de skal si ja til produksjon av petroleumsforekomster. Flertallet i Høyesterett mente at en slik klimavurdering må skje på det såkalte PUD-stadiet, det vil si når myndighetene godkjenner en «Plan for utbygging og drift» (PUD) av et nytt olje- eller gassfelt. Det er endringen i denne delen av forvaltningsprosessen denne oppgaven tar for seg.

PUD-prosessen er en sentral del av oljeforvaltningen og knytter til seg flere lovverk og veiledere som Oljedirektoratet har redegjort for på sine nettsider. Det er i denne prosessen at miljøvurderinger knyttet til et potensielt nytt oljefelt også skal gjøres, og departementet har rom for å be oljeselskapene om «nærmere redegjørelse for miljømessige virkninger», uten at klima står nevnt spesifikt her (Petroleumsloven, 1996, §4-2). Dommen i Høyesterett har slått fast at man godt kunne ha mer kunnskap om klima før selve utbyggingen og produksjonen av et nytt oljefelt ble satt i gang (HR-2020-2472-P, 2020, avsnitt 212). På bakgrunn av dette satte OED i gang en intern prosess for å vurdere hvordan de skulle tolke inn rettselementene i sin praksis.

Det overordnede spørsmålet oppgaven søker å svare på er derfor *hva skjer når vi omformer klima til å ta plass i etablert praksis i oljeforvaltningen og hvilken effekt får det?* Mer spesifikt forsøker oppgaven å svare på følgende problemstillinger:

1. Hvordan oppstod endringene i OEDs justerte saksbehandling høsten 2021, og hvilken rolle spilte kunnskap om klima her?

## 2. Hvilke konsekvenser får den nye praksisen for hvordan klima hensyntas i PUD-prosessen?

Ved å gå nærmere inn på hva OED selv legger i sin nye PUD-praksis for å vurdere klimagassutslipp kan vi få et bedre grep om hvordan OED forholder seg til ekspertkunnskap i dette arbeidet. I stedet for å følge en sak over mange tiår, slik tidligere studier av norske politiske institusjoner som Asdal (2011), Asdal & Hobæk (2020) og Gisle Andersen (2017) gjør, følger jeg en pågående og uavklart sak over en relativt kort tidsperiode. Det er både fordeler og ulemper med dette, og den mest åpenbare ulempen er tilgang til datamateriale. Måten jeg har løst dette på kommer jeg tilbake til i metodekapittelet. Den store fordelen med å studere en «varm» sak er at jeg har fått kommet tett på datamaterialet og konfliktlinjene i saken. Kontroverser er tross alt best å studere “when they reach their peak of overheating», argumenterer Tommaso Venturini (2010, s. 264).

Denne prosessen har jeg studert gjennom tre publiserte dokumenter fra OED, og gjennom Stortingets kontroll av regjeringens arbeid gjennom spørsmål til Olje- og energiminister Terje Aasland og et representantforslag om å trekke tilbake godkjente PUDer på bakgrunn av manglende klimavurderinger. Jeg har hovedsakelig benyttet en praksisorientert dokumentanalyse, men ettersom saken er relativt fersk har jeg forsøkt å utdype datamaterialet mitt gjennom intervju og deltakende observasjon. I analysen trekker jeg på teoretiske ressurser fra STS-studier av kunnskapskontroverser, særlig Michel Callons konsept om rammesetting. Dette konseptet bidrar til å sette fingeren på at det vil oppstå friksjoner når man forsøker å endre settingen for hva som er innenfor og utenfor en ramme, fordi kunnskapsproduksjonen som skal ligge til grunn for en økonomisk aktivitet *i seg selv* kan være omdiskutert.

### 1.3 Oppgavens struktur

Jeg har valgt å strukturere oppgaven kronologisk ut fra når saken har forflyttet seg innom de ulike nettverkene og institusjonene. Kapittel to vil gå nærmere inn i oppgavens teoretiske plassering, som en bakgrunn for vinklingen av oppgaven. Samtidig tar kapittelet for seg eksisterende forskningslitteratur om norsk oljeforvaltning og klimaets plass i denne, i forkant av klimadommen i Høyesterett. Kapittel tre gir en oversikt over hvilket datamateriale jeg forholder meg til og gjør nærmere rede for oppgavens analytiske tilnærming. Analysen tar form i kapittel

fire til syv. Denne har jeg valgt å fordele på fire kapitler, med fokus først på dokumentene fra regjeringen, deretter hvordan dette ble diskutert på Stortinget, deretter hvordan kunnskapsmiljøer forholdt seg til saken, og hvordan OED forholdt seg til kontroversen som oppstod her. Avslutningsvis i kapittel syv ser vi hvordan denne nye praksisen kommer til uttrykk i en proposisjon til Stortinget om tre nye PUDer våren 2023. De analytiske kapitlene gjennomgår hvordan saken utvikler seg i kronologisk rekkefølge, og funnene analyseres og diskuteres underveis.

Før jeg går videre er det på sin plass med en oppsummering av eksisterende litteratur på norsk olje- og klimapolitikk, og det teoretiske landskapet som denne oppgaven befinner seg i. Dette for å gi et bakteppe for betydningen av endringen som denne oppgaven analyserer. Balansen mellom å være et klimafokusert land og et oljeproduserende land har som nevnt vært utfordrende, og har lenge vært et sentralt tema i studier av norsk politikk. Dette er tema i neste kapittel.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Teoretisk plassering i STS-feltet

Jeg skal som nevnt se nærmere på en justert saksbehandlingspraksis som skulle ivareta nye klimahensyn i oljeforvaltningen. Da er det fint å minne om hvilket landskap denne oppgaven plasserer seg i, gjennom vitenskaps- og teknologistudier (STS), og hvor denne tilnærmingen kommer fra. Flere bidrag i dette fagfeltet har gått inn i statlige styringspraksiser for å forstå hvordan saker skapes, og til hva. Feltet har utviklet seg fra laboratoriestudier og studier av vitenskapspraksis (Latour & Woolgar, 1986) til å senere studere politisk praksis gjennom saksbehandlingsprosedyrer og -verktøy (Asdal, 2011; Asdal & Hobæk, 2020; Jasanoff, 2004; Lahn, 2022; Latour, 2007; Marres, 2005). *Saksbehandling* favner her bredere enn byråkrati. Ifølge Marres (2004) er det viktig å se på de praktiske virkemidlene som brukes for å involvere offentligheten i sentrale saker (ibid, s. 764). I forlengelse av dette kan bruken av ekspertise forstås som politiske virkemidler for å forme en sak. Natur og klima, og forholdet mellom natur og samfunn har vært et gjennomgående interessefelt for mange STS-forskere.

Sentralt i STS-litteraturens behandling av hvordan naturobjekter styres er fokuset på kunnskapens rolle, som er helt sentral i denne oppgaven. De tekniske detaljene i byråkratiet er nemlig også politiske virkemidler på sin måte, noe som er ekstra fremtredende i klima- og miljø saker. Hvordan objektene styres henger også sammen med *hvem* som skal gjøre dette: Med fremveksten av avansert teknologi og innovasjonsprosesser har ekspertene fått mer og mer makt i demokratiske beslutningsprosesser. Har politiske spørsmål knyttet til natur og ny teknologi blitt så komplisert at eksperter og fagpersoner *må* ha sentrale roller i politikktutforming? Hvor går i så fall grensen mellom teknokrati og demokrati – og hva skal «mannen i gata» sin rolle være i disse spørsmålene? Det er tydelig at vitenskapelig kunnskap har en sentral rolle i politikken verden, men *hvor sentral* er den egentlig? Dette er viktige og overgripende spørsmål i STS generelt, og i denne oppgaven spesielt.

#### 2.1.1 Synsteknologier og rammesetting

Fremveksten av ny teknologi og vitenskapelige modeller har påvirket måten forskere fremstiller kunnskapen på. Donna Haraway, som forklart i Asdal og medforfattere (1998), beskriver hvordan forskernes blikk egentlig er ganske begrenset i å representere en hel virkelighet (ibid, s. 146). Gjennom vitenskapelig kunnskap «ser» man naturobjekter, og gjør dem i stand til å bli

styrt. På denne måten blir vitenskapelig ekspertise, makt og styring to sider av samme sak, og ikke motsetninger. En bør passe seg for beskrivelser av vitenskap og kunnskap som om de som produserer denne «ser alt fra ingensteds», som et «God trick» (Haraway, 1988, s. 581). For å kunne håndtere noe politisk må man sette en ramme rundt for å avgrense saken, og i denne prosessen vil det alltid være noen perspektiver som faller utenfor. Dette beskriver Michel Callon som en *framing*-prosess, eller *rammesetting*, som er en måte å se på den performative rollen som kunnskap eller vitenskapen har i møte med politikktutforming. En «ramme» kan eksempelvis være et marked som en bedrift eller en stat er en del av.

Med fremveksten av teknovitenskap oppstår det oftere og oftere kontroverser hvor det er stor uenighet knyttet til hvem som faktisk blir rammet av en økonomisk aktivitet, og hva konsekvensene av dette kan være (Callon, 1998, s. 260). Michel Callon beskriver dette som «varme» situasjoner, hvor det som flyter ut av rammen for aktivitet påvirker andre på en positiv eller negativ måte, enten intensjonelt eller ikke-intensjonelt. Callon argumenterer for at økonomer tradisjonelt har gått ut ifra at slike *eksternaliteter* kan måles, og at man må jobbe for å tilpasse rammen deretter, eksempelvis gjennom avgifter på utslipp av forurensende kjemikalier eller gasser. *Overflow* beskriver det som flyter ut av rammen satt for økonomisk aktivitet, og *eksternaliteter* er det mer kjente økonomibegrepet for dette. Utfordringen er at det i større og større grad blir vanskelig å måle konsekvenser av økonomisk aktivitet, noe som i seg selv kan skape kontrovers. Måling og rammesetting er i seg selv performativ, fordi det bidrar til å skrive frem aktører som blir rammet, og på hvilken måte de blir det. Ofte kan diskusjonen i kontroverser først og fremst handle om hvorvidt det er aktører utenfor den etablerte rammen som i det hele tatt blir påvirket av økonomiske aktiviteter – og hva konsekvensen av dette er (ibid, s. 266). Her spiller kunnskapsprodusenter en sentral rolle ved å konstruere verktøy som brukes for å identifisere disse (ibid, s.258). Disse verktøyene, som kan komme i form av utredninger, rapporter og tabeller, bidrar til å forme realiteter, noe økonomenes verktøy ikke nødvendigvis fanger opp. Donna Haraway beskriver dette som «synsteknologier» som hjelper oss å se verden med et visst blikk (1988). Satt litt på spissen kan synsteknologier brukes til å «distansere det vitende subjektet fra alt og alle for å oppnå uhindret makt» (Haraway, 1988, s. 58, min oversettelse). I denne oppgaven vil vi gå nærmere inn på kunnskapsprodusentenes rolle i møte med politikktutforming som hjelper politikeren å se miljøproblemet i form av visse størrelser og i visse kontekster, i møte med petroleumsforvaltningen.

Kunnskapsproduksjon henger med andre ord tett sammen med kontroverser og rammesetting, argumenterer Callon, og i større og større grad krever dette at ikke-eksperter kommer til bordet for å si sin mening om saken, for det kan jo hende at de blir rammet av saken uten at måleteknologien klarer å fange det opp. Callon (1998) lanserer her konseptet *hybrid forum* for å beskrive en mulig løsning på disse konfliktene. I senere tid har Callon og medforfattere definert dette som er forum som tar høyde for å anerkjenne aktører som rammes av nye politiske initiativ, og som ikke nødvendigvis er eksperter (Callon, 1998; Callon et al., 2009). I et hybrid forum smelter ekspertise, beslutningstagere og «lekfolk» sammen for å finne gode løsninger på kontroversielle saker. Nøyaktig hvordan dette forumet skal se ut, har ikke Callon og medforfattere noe svar på, annet enn at det bør formaliseres for å kunne ha reell påvirkningsmyndighet.

Michel Callon har demonstrert at selv om man finner løsninger som passer inn i eksisterende politiske problemstillinger ved å plassere de over i økonomifeltet, eksempelvis ved å lage et marked for kvotehandlet for å få bukt med klimaendringene, så oppstår det diskusjoner også om hvordan disse virkemidlene blir konstruert (Callon, 2009). I denne oppgaven fremskrives beregninger av klimagasser gjennom måle- og tallteknologier særlig gjennom to rapporter som oppstår i forbindelse med OEDs justerte saksbehandlingspraksis. Mer spesifikt bidro rapportene til å snevre inn klimasaken til å handle om markedsøkonomiske effekter av en eventuell reduisering av produksjonen av norsk olje og gass, som skulle legge grunnlaget for OEDs nye måte å ta klimahensyn i oljeforvaltningen. Dette skal jeg se nærmere på i kapittel seks, «Rapportkappløpet».

### 2.1.2 Styringspraksiser

Jeg er interessert i å studere statens fremgangsmåte for å gjøre naturen styrbar gjennom nye klimahensyn i petroleumsforvaltningen. En naturlig skikkelse å trekke inn her er den franske filosofen Michel Foucault og hans tilnærminger til styringspraksiser. Denne tilnærmingen kan si oss noe om hvordan staten forholder seg til ekspertise og kunnskap. Foucaults faglige bidrag har ofte blitt tolket til å handle om ord og tegn, men går vi nærmere på eksempelvis Foucaults forelesninger på College de France i 1978 ser vi at han var aller mest opptatt av praksiser, som jeg har tatt med meg inn i denne oppgaven (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 240; Foucault, 2007). Med praksiser mente han *hvordan* den regjerende styrer, med hvilke virkemidler og basert på *hvilke* kulturelle og sosiale grunntanker. Foucault brukte ordet *biopolitikk* for å beskrive styring



over liv, både seg selv og andre (Lemke, 2001, s. 191). Begrepet omfatter også «liv» i bredere forstand, som dyr og naturressurser. Viktigst er Foucaults beskrivelse av *pouvoir-savoir*, altså styring med makt gjennom kunnskap. Foucaults poeng er at man som stat er avhengig av kunnskap om de og det man styrer over for å kunne styre godt (ibid, s. 198).

Det er klare forbindelseslinjer mellom Foucaults tilnærming og det som senere ble til *aktør-nettverk-teori*, eller materiellsemiotikken. For det er nettopp *relasjonen* mellom de materielle tingene man skal styre over, befolkningen og kunnskapen man har om dem som er avgjørende for god styring. Michel Callons konsept om *framing/overflowing* springer ut fra denne tradisjonen ved å beskrive hvor sentrale måleverktøy er for å sette rammer for økonomisk aktivitet som tar høyde for eksempelvis miljøspørsmål, men at dette også er en performativ aktivitet som former en sak. Verktøyene har nemlig også agens. I denne oppgaven ser jeg at det ikke er friksjonsfritt når staten forsøker å ta høyde for ny kunnskap knyttet til kontroversielle saker som klimagassutslipp og ender opp med å gjøre dette med kalkuleringsmodeller.

Kunnskap henger tett sammen med måten staten forvalter naturressurser (Andersen, 2017; Barry, 2013). Det som kan være krevende med å lene seg på ekspertise i politikktutforming, argumenterer Gisle Andersen, er at man over tid har lag til grunn kompliserte anordninger med måling og kontroll over økosystemene. Urealistiske høye krav om måling og kunnskapsinnhenting stilles til forvaltningen, for å sikre en «samfunnsmessig optimal utnyttelse» av økosystemene (G. Andersen, 2017, s. 10–11). Andrew Barry argumenterer for at slik kunnskapsinnhenting ikke oppstår i et vakuum, og man kan derfor lære en del om bakgrunnen og kjernen i konflikten ved å se nærmere på hvor kunnskapen kommer fra og hvordan den oppstår (Barry, 2013, s. 2–6). Dette er også Callons poeng, at kunnskap som blir født i kontrovers ikke nødvendigvis fører til mindre konflikt (1998, s.261). Dette er mitt teoretiske utgangspunkt for valg av case.

### 2.1.3 Markedsmekanismen som styringsteknologi

En retning innenfor STS-fagfeltet har studert hvordan markeder skapes helt generelt, slik STS-forskere har sett på fremgangsmåter for å skape vitenskap eller politikk. Eksempelvis har Callon (2009) sett på hvordan kvotemarkeder har blitt brukt som verktøy for å skape et nytt marked for å oppnå et bestemt politisk mål. Økonomiske verktøy spiller en sentral rolle i å gjøre klimasaken

mer styrbar. Disse verktøyene innebærer både verktøy som måler mengde utslipp av karbon (CO<sub>2</sub>) til atmosfæren (Randalls, 2011), kost-nytte-analyser for å oppnå en «optimal» klimaendring uten at det går for mye på bekostning av økonomisk utvikling (MacKenzie, 2009), men også bruk av markedsverktøy som avgifter og kvotetak for å gi incentiver til ulike aktører om å kutte i klimagassutslipp (Asdal, 2011, s. 177). Dette er også fremtredende i denne oppgaven, hvor jeg i hovedsak ser at det er sistnevnte som blir benyttet av OED i et forsøk på å gjøre klimasaken styrbar. Dette får noen konsekvenser for hvordan saken formes og håndteres videre, som vi skal se i analysen. Min oppgave kommer ikke til å gå i dybden på de økonomiske verktøyene som benyttes i saken jeg studerer. Jeg anerkjenner likevel at de er viktige virkemidler.

I forlengelsen av konsepter som omtaler statlig styring og økonomiske virkemidler, er Kristin Asdal og medforfatteres (2021) beskrivelse av konseptet «the good economy» viktig å peke på. Den beskriver hvordan bioøkonomiens fremvekst er preget av å være en sak for eksperter, og at den er tett sammenvevd med økonomisk verdisetting. I praksis argumenterer forfatterne for at måten vi styrer over naturressursene på har endret seg over tid, men at det nå mer enn tidligere er en sterk relasjon mellom økonomien og versjoner av hva som blir ansett som *å gjøre godt*. Dette skyldes blant annet ambisjonen om at nye bioøkonominæring skal erstatte oljealderen (ibid, s. 17). Jeg kommer til å komme innom dette konseptet når jeg ser på hvordan OED aller først gikk frem for å etablere to verktøy som del av sine nye klimahensyn, nemlig brutto- og nettovurderinger av forbrenningsutslipp. Dette skal vi se nærmere på i kapittel fire. Jeg vil anvende disse perspektivene når jeg ser på hvordan man har utviklet metoder for å ta høyde for naturspørsmål i konkrete deler av petroleumsforvaltningen.

#### 2.1.4 Perspektiver på demokrati og innbyggerinvolvering

Jeg har allerede vært innom hvordan en ekspertfokusert styring over natur og klima kan åpne opp for demokratisk deltakelse. Deler av STS-feltet har vært opptatt av å studere hvordan praksiser i teknovitenskapelig forskning kan kombineres med demokratiske idealer, og at dette også er noe som politikere har blitt mer og mer opptatt av (Marres, 2007, side 760). Man må nemlig se nærmere på hvordan en sak blir et problem heller enn å vurdere en sak som noe som trer inn i en allerede etablert politisk sfære (Asdal & Hobæk, 2020, s. 253; Latour, 2005, s. 23). Dette er også grunnen til at jeg synes Stortingets dokumenter og skriftliggjorte

debatter er et interessant område å gå inn i, fordi det er representanter fra hele det politiske spekteret som er valgt av folket til å styre over blant annet naturspørsmål. Hvordan forholder de seg til OEDs politikkutforming og ekspertise? Kombinasjonen av to tilnærminger til disse spørsmålene kan kanskje hjelpe meg å svare på disse spørsmålene:

### **Objekt-orientert demokrati**

Den franske sosiologen Bruno Latour har argumentert for et mer «objekt-orientert» demokrati, som tar inn over seg at «nøytral» fakta om komplisert teknologi og utviklingsprosjekter er vanskelig å finne – og at man derfor må gå bredt ut for å ta avgjørelser om teknologi gjennom å inkludere teknologien i beslutningene man tar. Vi må innse at vi ikke lenger snakker om *matters-of-fact*, men *matters-of-concern* (Latour, 2005, s. 19). Han tar med dette til orde for et objekt-orientert demokrati som tar inn over seg at kunnskapen vi har om objektene og om verden rundt oss, også er en sentral del i måten vi velger å styre over dem. Objektene må inkluderes på en tydelig måte i demokratiet fordi de har alltid vært en del av politiske beslutninger, selv om de i teorien har vært forsøkt å holdes adskilt (Latour, 2005, s. 16). I denne oppgaven betyr det å ta inn over seg at kunnskapen som legges på bordet om en etablert næring som petroleumsvirksomheten ikke oppstår fra intet, men alene har den ikke makt til å bestemme utfallet i en sak. De må gjøres relevante gjennom andre politiske aktører, som Bård Lahn også påpeker i sin doktorgrad (2022). En foreslått «løsning» på dette problemet er å inkludere flere stemmer i debatten gjennom et *hybrid forum*, som jeg har vært inne på.

### **Saksetablering**

Noortje Marres har bygd videre på dette poenget for hvordan man vurderer demokrati og deltakelsesteknologier ved å beskrive konseptet *saksetablering*<sup>1</sup>. Måten saker oppstår og settes på den politiske agendaen skjer ikke bare gjennom måten offentligheten rent praktisk inkluderes i politiske prosesser, men også i måten saker på forhånd blir definert i møte med offentligheten (Marres, 2007, s. 761). Kristin Asdal og Bård Hobæk er her tydelige på at man ikke kan se bort fra de konkrete praksisene som utøves internt i politiske institusjoner når saker behandles, noe som er særlig relevant for denne oppgaven hvor flere premisser blir lagt i OEDs arbeid før saken når offentligheten (Asdal & Hobæk, 2020, s. 253). Kontroversielle temaer settes på den politiske

---

<sup>1</sup> Opprinnelig kalt «issue formation», jeg forholder meg til Kristin Asdal og Hilde Reinertsens oversettelse til *saksetablering* (2020, s. 111)

agendaen gjennom en tilpasningsprosess som gjør at problemstillingen treffer mange (Marres, 2007, s. 759-760 og 776). Her må vi gå inn i materien for å se på de praktiske grepene som gjøres med tanke på å tilpasse en kontrovers på denne måten, som gjør at den i utgangspunktet får oppmerksomhet politisk. Marres kombinerer STS-tilnærmingen sin med ideer fra amerikansk pragmatisme gjennom å se på hvordan demokratiet bidrar til å forme saker i sine konkrete involveringspraksiser (Marres, 2007, s. 759). Hvordan bidrar den politiske metodikken i å forme hvordan klimasaken i møte med ny og gammel teknologi diskuteres? Er det nok å avholde høringsrunder, stortingsdebatter og publisere ting åpent på statens nettsider? Eller har man allerede lagt noen premisser for hvordan saken diskuteres videre, og hva er i så fall disse? Marres argumenterer for at man må ta høyde for forskjellen som offentligheten kan gjøre i politikktutforming, ved å fokusere på forsøk på å offentliggjøre saker (2007, s. 775–776). I denne oppgaven handler det om å ta høyde for at mye av politikktutforming skjer i regjeringen, *før* en sak legges frem for Stortinget, eller i en offentlig innspillsrunde.

#### 2.1.5 Tidligere litteratur på petroleumsfeltet

Norsk petroleumpolitikk har også vært studert fra et STS-perspektiv. Bård Lahn (2022) har i sin doktorgrad sett på måten offentlige institusjoner i Norge har vært nødt til å håndtere en sammenfletting av problemstillinger knyttet til nye måter å styre over fossile ressurser på, og hvordan dette henger sammen med klimasaken. Lahn har videre sett på hvordan klimasaken formes gjennom praktisk politisk styring, og hvordan en frakopling av politiske kontroverser også kan føre til andre utfordringer som myndighetene må gjøre håndterbart. Han argumenterer for at vitenskap har mye å si for *hvordan* klimakrisen er tatt inn i politikken, men at den ikke handler alene: den må bli gjort relevant gjennom andre (2022, s. 7). Dette er særlig relevant for måten myndighetene har valgt å følge opp klimasøksmålet i Olje- og energidepartementet (OED) på, men blir også synliggjort gjennom andre klimatiltak i oljeforvaltningen, argumenterer jeg. Et overordnet poeng i Lahns doktorgrad handler om hvordan verdisettingsmekanismer og det Kristin Adal beskriver som «småverktøy» (little tools) henger tett sammen med styringspraksiser. Politikken eller byråkratiets dokumenter er slike småverktøy, og det samme gjelder markedsmekanismer på politiske problemstillinger (Asdal & Reinertsen, 2020). Norsk olje- og klimapolitikk har i lang tid blitt behandlet som to separate problemstillinger, hvor særlig produksjonsutslipp fra oljeproduksjon har blitt behandlet som noe separat fra klimasaken. Lahn argumenter for at dette er i ferd med å endre seg, og at man i politikken i større grad er tvunget

til å ta høyde for også utslippene som kommer ved forbrenningen av petroleumen som produseres. Dette er bakgrunnen for at jeg har ønsket å gå inn i denne saken, og som en forlengelse av dette argumentet er det interessant å spørre seg hvorvidt dette stemmer i dagens politiske situasjon.

Sosiolog Gisle Andersen har tidligere gått i dybden på Stortingets rolle i miljø- og petroleumsforvaltningen, og fremveksten av naturhensyn som del av denne, i boken «Parlamentets natur» (2017). Han finner at det har vokst frem en endring i hvordan man anser naturens verdi, fra å være noe som må vernes fra menneskelig aktivitet, til å skulle verne den naturen som har nytteverdi for mennesker (ibid, s. 8). Her argumenterer han for at det har vokst frem en trend hvor man i større grad behandler naturspørsmål med utgangspunkt i at de kan måles og kontrolleres i møte med menneskelig aktivitet. Yngve Nilsen har i sin doktorgrad pekt på hvordan «norsk klimadebatt ikke bare er en historie om forholdet mellom miljø og industri, men også om forholdet mellom ekspertkunnskap og politikk» (Nilsen, 2001, s. 11). Han finner at tidligere studier av relasjonen mellom politikkkutforming og korporative kanaler («lobbyvirksomhet») i stor grad har tatt ekspertisen fra sosialøkonomene i forvaltningen for gitt, som at de har vært «sannhetsvitner» selv om de også har bidratt til å sette sitt preg på natursaker (ibid, s. 13). Her er det også et sentralt poeng at industrien selv har engasjert seg i kunnskapen som har blitt produsert om feltet (ibid, s. 26). Statsviter Elin Boasson har tidligere gått i dybden på hvordan klimasaken blir hensyntatt i petroleumpolitiske beslutningsprosesser, da hovedsakelig hvordan klima blir vurdert opp mot utslipp fra selve produksjonsfeltene (Boasson, 2005). Dette i kontrast til statens endrede praksis, som denne oppgaven skal vise, hvor OED nå skal begynne å vurdere utslipp fra norskprodusert olje ved forbrenning, altså i et forbruksmarked.

Kristin Asdal har tatt for seg Finansdepartementet og dets plandokumenter og modeller for å illustrere hvordan disse teknologiene har tatt del i å prioritere makroøkonomien som et utsatt objekt, heller enn miljøet, i møte med klimatiltak som potensielt kan føre til reduserte oljepriser (Asdal, 2014). Et sentralt poeng her er ikke at økonomiske modeller i seg selv er feil, men at de bidrar til å forme verdensbildet slik at det passer inn i de økonomiske teoriene (ibid, s. 2120). Dette har også Bård Lahn og Guri Bang (2020) vært inne på i sin vurdering av strategiske prosesser i klimasøksmålet: At klimasaken over tid har blitt frakoblet petroleumsspørsmål

gjorde det vanskelig for klimaorganisasjonene i Høyesterett å angripe saken uten å peke på økonomiske konsekvenser ved å fortsette petroleumsvirksomheten gjennom 23. konsesjonsrunde (Bang & Lahn, 2020).

Eli Sandmo Brenna (2022) har i sin masteroppgave studert hvordan klimasaken ble formet gjennom rettssystemet. Hun finner at selv om staten og miljøorganisasjonene tok utgangspunkt i de samme vitenskapelige publikasjonene og realiteten av klimaendringene, vektla de helt ulike ting hva gjaldt håndtering av saken. Hva «saken» gjaldt, var det også uenighet om. For staten var eksisterende departemental praksis og kunnskap bygd opp over tid tilstrekkelig til å møte klimautfordringen, og ønsket å understreke prinsipiell viktighet om at klima skal være en sak for politikerne, ikke rettssystemet (Brenna, 2022, s. 2).

Felles for flere av disse studiene er at de beskriver hvordan en sak åpnes opp, oppstår eller beveger seg og former seg videre i møte med institusjonene, nettverkene, aktørene eller dokumentene de blir plassert i. De har alle fokusert på norske politiske institusjoner og ressursforvaltning. Stortinget som dokumentsted, hvor politisk praksis etablerer saker er likevel et område som er et understudert område i STS (Asdal & Hobæk, 2020). Jeg har derfor ønsket å ta for meg dette i kombinasjon med regjeringen i oppgaven for å se hvordan saken jeg studerer også blir påvirket på veien mellom de to institusjonene, i møte med ekspertise og offentlighet.

## 2.2 Teoretisk rammeverk:

### 2.2.1 Hvilken klimasak?

Hva er saken, spør Kristin Asdal (2015), med henvisning til at statens dokumentarbeid ikke alene beskriver en realitet «der ute», men tar del i å forme sakene de beskriver (s. 74). Jeg har som nevnt valgt å gå inn i en sentral del av petroleumsforvaltningsregimet kalt PUD-prosessen, fordi jeg mener det kan si oss noe om en større kontekst som handler om hvordan Norge skal forholde seg til sine fremtidige oljeressurser. Det er derfor verdt å minne om at jeg tidvis kommer til å referere til «saken», eller «klimasaken», selv om det underveis i analysen er tydelig at ikke alle involverte aktører er enige om hva slags sak dette er. At den heller handler om en nærings sak som forsøkes å gjøres om til klimasak, slik Asdal beskriver fremveksten av miljøforvaltningen (Asdal, 2011, s. 66). Eller en energisak, som vi skal se i kapittel syv. Man kunne kanskje også pekt på at det er snakk om en «kunnskaps-sak», som handler om å lære mer om markedseffekter knyttet til klima. Men som jeg har redegjort for tidligere er det en sterk

sammenheng mellom politikktutforming og kunnskapsutvikling, slik denne saken illustrerer. En sak kan også karakteriseres ved måten den vokser frem, på utsiden av en ordinær politisk institusjon, argumenterer Marres (2005, s. 47-48, som sitert i Asdal & Hobæk, 2020, s. 254). Jeg har derfor valgt å beskrive saken jeg følger som en klimasak, nettopp fordi det var slik mange av aktørene på utsiden av statsapparatet vurderte denne saken – som en måte å følge opp klimasøksmålet i Høyesterett, som OED også påpeker at er hensikten med sin justerte saksbehandling.

### 2.2.2 Materiellsemiotikk

Oppgaven har en overordnet og gjennomgående teoretisk tilnærming som ikke nødvendigvis er så enkel å skille fra den metodiske. De henger tett sammen nettopp fordi vi studerer oversettelser og relasjoner mellom dokumenter og andre aktører. Materiellsemiotikken gir meg en mulighet til å ta høyde for hvordan materielle *ting* henger tett sammen med meningen vi iligger dem, *semiotikken*. Dette synet har utviklet seg som en reaksjon på at kultur og mening ofte skilles fra analysene knyttet til konkrete samfunnsmessige endringer. Vi må analysere disse under ett, argumenterer Kristin Asdal (2011, s. 69). En del av denne analytiske tilnærmingen inkluderer som nevnt *aktør-nettverk-teori* (ibid, s. 228). Begrepene *aktører* og *nettverk* er uttrykk for at det som studeres ikke nødvendigvis trenger å være mennesker. Infrastruktur, teknologi og ordene vi velger å inkludere eller utelate i et dokument er alle med på å påvirke hvordan en sak oversettes, eller oppstår som et tema i det hele tatt. Det som skjer i samspillet *mellom* aktørene og ulike nettverk er kjernen av analysetilnærmingen. Det gjelder også for objekter som tilsynelatende er passive, fordi det er ikke alltid klart hvem eller hva som muliggjør handling. Et byråkratisk dokument kan nemlig også ha en aktiv rolle i å bidra til å forme eller skape en sak (Asdal, 2011, side 69). Dette er et sentralt poeng når jeg benytter meg av en dokumentanalyse som er såkalt *praksisorientert*. Ved å bruke materiellsemiotikk kan jeg studere *hvordan* dette skjer mellom aktører og sosiale praksiser i et nettverk (Law, 2019, side 1). Dette er også grunnen til at denne oppgaven har et overveiende søkelys på *praksisen* som utspiller seg i og mellom dokumenter, som jeg skal komme tilbake til i metodekapittelet.

### 2.2.3 Praksisorientert dokumentanalyse

Norske politiske institusjoner har flere ganger vært gjenstand for gjennomgang i STS-litteraturen, særlig forvaltningsdokumenter. Studier har tatt for seg hvordan natur hensyntas eller inkluderes i både strategiske politiske dokumenter fra regjeringers stortingsmeldinger til

formaliserte prosesser i Stortinget (Asdal, 2011, 2014; Asdal & Hobæk, 2016; Bang & Lahn, 2020; Lahn, 2022). Felles for studiene er en tilnærming til politikktutforming hvor det ikke bare er ord og diskurs som former *saken*, men også aktører, rutiner og dokumenter (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 249). Fire elementer ved tilnærmingen til dokumenter viser hvordan den analytiske tilnærmingen henger sammen med aktør-nettverk-teori, som skissert i Asdal & Reinertsen (2020, s. 223). Dette ved at man forstår dokumenter som et sted for feltarbeid, at man studerer praksisen (jf. Noortje Marres og «saksetablering»), at man har et mål om å se handling i sammenheng med verktøyene som gjør handling mulig, og at man følger sakens bevegelser. Jeg tar for meg alle fire (sted, praksis, teknologier og bevegelser) i min tilnærming til stortings- og regjeringsdokumentene (ibid).

En praksisorientert dokumentanalyse, som skissert i Asdal & Reinertsen (2020), går bredere til verks enn en generell samfunnsvitenskapelig tekst- eller diskursanalyse. Den tar høyde for at dokumenter beveger seg gjennom institusjoner, mellom aktører og nettverk (s. 16-17). Dokumenter oppstår som følge av saker, men bidrar likefullt til å påvirke saker. Dokumenter kan være et formelt saksdokument med en forutsigbar løype foran seg, som del av et system, samtidig som den kan oppstå på kryss og tvers av nettverk og aktører. I denne oppgaven har jeg ikke tatt utgangspunkt i *et* dokument som har vokst seg til en større sak: Tvert imot har jeg tatt utgangspunkt i en sak som har endret seg i møte med andre dokumenter, fra ulike dokumentsteder som Storting, regjering, via medieoppslag, andre offentlige institusjoner, interesseorganisasjoner og private konsulenthus som har bidratt med tallteknologier for å påvirke saken. Dokumentene har blitt gjort levende i møte med hverandre, og i møte med de involverte aktørene. Med etnografi som inspirasjon har jeg valgt å ta for meg dokumenter knyttet til forbrenningsutslipp som et slags feltarbeid (Asdal & Reinertsen, 2020, side 223). Dette for å forsøke å «spore» endringer, og undersøke hvorvidt de har fått konsekvenser for hvordan klima blir hensyntatt i petroleumsforvaltningen. Jeg har tatt for meg dokumentene som saker, som gjennom små endringer bidrar til å forme virkeligheten (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 120). Dokumentene reflekterer hvordan et departements praksis oppstår i møte med politiske initiativ, forhandlinger, diskusjoner og vedtak. Dokumenter er en del av disse prosessene, og bidrar til å påvirke dem (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 36–37). Samtidig har jeg vært opptatt av hvordan disse stedene åpner eller skjuler, med sine verktøy og prosesser, ulike perspektiver ved saker. Dokumenter kan også føre til at en sak blir synliggjort (ibid, s. 53).



#### 2.2.4 Politikkenes teknologier

Dokumenter er styringsteknologier og en del av verktøykassa i politikken (Anne Lise Riles, 2006, som sitert i Asdal & Reinertsen, 2020, s. 229). Begrepet «politikkenes teknologier» beskriver hvordan en sak blir politisk i møte med forvaltning, politikere, ekspertise, og alle andre virkemidler og prosedyrer som inngår under disse, som del av politikkenes praksis (Asdal, 2011; Asdal & Reinertsen, 2020, s. 51). Denne oppgaven ser nærmere på dokumenters aktive rolle i å være politiske verktøy (ibid, s. 52). Både gjennom dokumentenes bevegelser som del av en etablert saksbehandlingspraksis og gjennom konkrete skriftliggjorte virkemidler formes saker (Asdal, 2011, s. 13). Særlig relevante politiske teknologier i denne saken er måten klimasaken formes gjennom måle- og tallteknologier, som har en helt spesifikk rolle i å forme en relasjon til naturen i forvaltningen (Asdal, 2011, s. 75). I tillegg kommer deltakelsesteknologier som høringsrunder, kunnskapsteknologier som ekspertrapporter, samt øvrige saksbehandlingsprosesser som innebærer forflytning av dokumenter mellom Stortinget og regjeringen. Rasjonelle beslutninger er ofte knyttet til risiko- og usikkerhetsvurderinger, særlig i møte med *teknovitenskapen* hvor det sjeldent er noen fasit på hva som er riktig å gjøre. Her fungerer tallteknologier ofte som styringsmekanismer som bidrar til å skape realiteter og forme en relasjon til naturen.

## 2.3 Klima får plass i petroleumpolitisk saksbehandlingspraksis

### 2.3.1 Forbrenningsutslipp som definisjon på klimatiltak

Jeg har nå gjennomgått hvilke teoretiske ressurser jeg trekker på. Jeg vil nå gi en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for den konkrete prosessen jeg skal studere, dels ved å redegjøre for tidligere forskning på relasjonen mellom olje og klima, og dels ved å beskrive de endringene som har skjedd i senere år og som har gitt opphav til OEDs arbeid for å etablere en ny saksbehandling.

Det har lenge vært et petroleumpolitisk klimamål å redusere klimagassutslippene fra *produksjonen* av norsk olje og gass (G. Andersen, 2017, s. 370). Den største delen av utslippene fra selve produksjonen på norsk sokkel kommer fra gassturbiner som tilfører feltene strøm. Et sentralt klimamål nasjonalt har derfor gått ut på å overføre strømtilførselen til kraft fra land, og gå vekk fra gasskraftverk på olje- og gassplattformene. En pågående elektrifiseringsprosess på norsk sokkel har ført til rekordlave utslipp fra enkeltfelt, sammenlignet med petroleumsproduksjonen i mange andre land (Oljedirektoratet, 2020). Mindre oppmerksomhet har derimot vært viet ansvaret som oljeprodusenter har for utslippene fra selve petroleumen som *forbrukes*. Produksjonsutslipp og forbrenningsutslipp har her blitt vurdert som to ulike ting i olje- og gassproduksjonen. Måten disse beregnes på tar utgangspunkt i de internasjonale forpliktelsene som Norge har satt seg. Der vektlegges det at man tar ansvar for reduksjon av klimagassutslipp innenfor sine egne landegrenser (G. Andersen, 2017, s. 373–374).

Allerede i Høyesterett ble saken preget av en versjon av klima som omhandler mengden utslipp av klimagasser ved forbrenning, beskrevet som *forbrenningsutslipp*. Grunnen til dette var usikkerhet knyttet til om hvorvidt OED faktisk hadde hentet inn nok kunnskap om klimavirkningen som økt produksjon av norsk olje og gass kunne føre med seg. Alle klimavurderinger frem til nå har blitt knyttet til produksjonsutslippene. Sånn sett er klimastatistikkene over petroleumsproduksjonen historisk sett et politisk formål i møte med internasjonale avtaler som Norge skal oppfylle, heller enn en beskrivende virkelighet på utslipp av «norske» klimagasser, argumenterer Gisle Andersen (2017, s. 374). Klimasøksmålet fikk løftet dette perspektivet ved å slå fast at det finnes en plikt til å si nei til søknader om plan for utbygging og drift (PUD) fra oljeselskaper, dersom hensynet til miljøet tilsier det, og at kunnskap om klima må være på plass som del av denne prosessen. Regjeringen har i ettertid ved flere anledninger

uttalt at OED skal følge opp klimasøksmålet ved å «vurdere klimavirkninger av produksjons- og forbrenningsutslipp» (Prop. 1 S (2022–2023), s. 59; Meld. St. 11 (2021-2022), s. 49).

*Tidspunktet* for vurderinger av klimavirkninger ble nøye diskutert i Høyesterett. Det er i møte med PUD-prosessen at utredninger knyttet til klimaet bør bli gjort, argumenterte flertallet i Høyesterett i klimasøksmålet (HR-2020-2472-P, avsnitt 212). Et mindretall på fire dommere argumenterte for at klimavurderingene burde komme tidligere i prosessen, allerede ved vedtak om åpning av nye felt. Få diskusjoner ble derimot dedikert til premissene bak: Hva en vurdering av forbrenningsutslipp som en del av klimavurderinger i oljepolitiske prosesser faktisk innebar i praksis, og hvordan denne skulle formes og presentere. Det ble det opp til OED selv å finne ut av (Aasland, 2022). Denne oppgaven følger denne prosessen fra våren 2022 frem til etablert praksis, og kontroversen det førte med seg.

### 2.3.2 Saksbehandlingsendringer og politisk kontrovers etter klimasøksmålet

Den justerte saksbehandlingen fikk mye oppmerksomhet våren 2022 og våren 2023 av to litt ulike grunner. Fellesnevneren var imidlertid at det kom reaksjoner utenfra på hvordan OED hadde tenkt å konkretisere sin nye praksis. I mars 2022 publiserte Stortingets eksterne kontrollorgan Norges institusjon på Menneskerettigheter (NIM) et brev de hadde sendt til OED. Dette brevet inneholdt en utredning om hvordan NIM mente OED burde følge opp klimadommen, heretter kalt NIM-rapporten. NIM-rapporten konkluderte med at OED i praksis ikke kunne godkjenne nye olje- eller gassfelt fordi terskelen for å si nei av hensyn til klima allerede var nådd (NIM, 2022). Høyesterett hadde slått fast at det eksisterte en slik terskel, men hadde ikke redegjort for hvor denne grensen gikk, bare at for å si *ja* til PUD måtte visse klimavurderinger være gjort. NIM mente at grensen for å si *nei* var nådd. Saken fikk stor oppmerksomhet fra noen partier i opposisjon på Stortinget – særlig Sosialistisk venstreparti (SV) og Miljøpartiet de grønne (MDG) som stilte en rekke spørsmål til olje- og energiminister Terje Aasland om den nye praksisen. MDG foreslo deretter for Stortinget å trekke tilbake produksjonstillatelser som var gitt i etterkant av høyesterett sin dom, fordi OEDs praksis ikke var avklart.

Omtrent et år senere annonserte OED hvordan de hadde tenkt å følge opp sin endrede praksis gjennom et eksternt konsulentselskap med spesialisering på energimarkeder og olje- og gassnæringen. Konsulentselskapet het Rystad Energy, og de hadde sett på hvilken effekt det

ville ha på klimaet dersom Norge økte sin olje- og gassproduksjon. Konsulenthuset konkluderte med at *økt produksjon fra norsk sokkel kan redusere globale klimagassutslipp* (Rystad Energy, 2023, s. 2). De norske miljøorganisasjonene gikk sammen om å bestille en mot-rapport fra Vista Analyse. Rapporten kom noen uker senere og konkluderte med det motsatte: ved å øke den norske produksjonen av olje og gass, vil også klimagassutslippene øke (Riekeles, 2023).

Ideen om at Norge har verdens reneste oljeproduksjon har vært et lenge gjentakende budskap i sentrale deler av oljenæringen, som igjen har bidratt til å legitimere en fortsettelse av oljevirkosomheten innenfor rammen av karbonbudsjettet<sup>2</sup>. Måten OED inkluderer klimahensyn i oljepolitiske prosesser (og måten dette rettferdiggjøres gjennom rapporter og tall) er med andre ord et kontroversielt tema og en diskusjon som trolig fortsetter også etter at denne oppgaven leveres. OEDs vei til å etablere en ny saksbehandlingspraksis avdekker hvor sentralt kunnskap og en «tingliggjøring» av naturen gjennom tallmekanismer er i oljepolitiske prosesser, og hvordan staten bruker eksisterende styringsteknologier gjennom PUD til å forme klimasaken på bestemte måter. Dette gjøres først og fremst ved å forme klima om til et teknisk kunnskapsspørsmål som bidrar til å gi petroleumssektoren klimapolitisk legitimitet.

### 2.3.3 Noen korte begrep- og prosessavklaringer

Med *petroleum* mener jeg naturressurser knyttet til både olje og gass. Petroleum er en samlebetegnelse for disse. Oppgaven ser på ressursene samlet sett, ettersom forvaltningen av disse henger sett sammen (Sæther, 2017). Vi kan dele prosessen for utvinning av olje og gass i tre: Åpningsfasen, utbygging- og driftsfasen, og avslutningsfasen. I åpningsfasen må først et havområde bli åpnet for petroleumsvirkosomhet, og det er på dette stadiet at OED først gjør konsekvensutredninger av økonomiske, miljømessige, og sosiale forhold som petroleumsvirkosomheten kan føre med seg (Norsk Petroleum, 2023). Som del av åpningsfasen gjennomføres det prøveboring, før det besluttes om et selskap ønsker å investere på sokkelen. Det er først her selskapene søker om en plan for utbygging og drift (PUD). PUDene som leveres av oljeselskapene består av to deler: én del som behandles av OED som tar for seg grundige vurderinger knyttet til lønnsomhetsvurderinger, og del to som tar for seg konsekvensutredninger for området. I denne delen av prosessen er sivilsamfunnet og øvrige aktører invitert inn for å

---

<sup>2</sup> NRK sendte i 2017 en Brennpunkt-dokumentar hvor de følger Karl Eirik Schøtt-Pedersen, daværende leder i bransjeorganisasjonen Norsk Olje og Gass, som gjentar dette argumentet, fra 38. min i dokumentaren. Forsker Knut Einar Rosendahl går gjennom tallene og peker på at dette ikke stemmer hvis man ser på enkeltfelt: <https://tv.nrk.no/program/MDDP12000417>

kommentere på planene for området, og hvorvidt det vil være forstyrrende for fiskeri, natur, naboer eller lignende, med utgangspunkt i vurderingene som er levert fra selskapet.

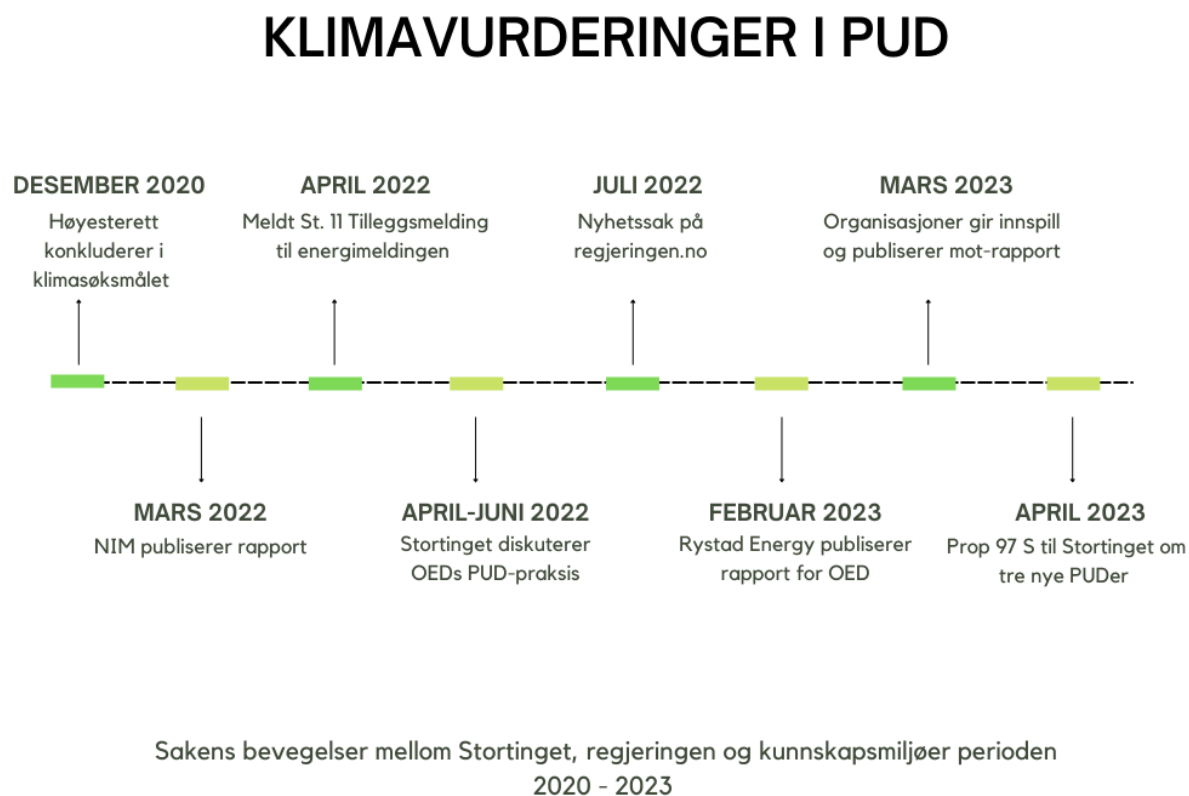
Sluttpunktet for en PUD skjer ved at OED tar en beslutning om PUDen er godkjent eller ikke. Ved godkjent PUD får selskapene lov til å sette i gang med utbygging og drift på feltet de har fått tildelt. Men som vi skal se i kapittel fire er det tett dialog mellom departementet og oljeselskapene frem til innsending av PUDer som gjør at sjansen for å få en PUD avvist er svært lav. PUDer som innebærer investeringer for over 15 milliarder NOK, eller av prinsipiell betydning, blir sendt videre til Stortinget for behandling. Noen uker etter at denne oppgaven er levert skal Stortinget behandle tre slike PUDer fra regjeringen. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel syv.

#### 2.3.4 Sakens bevegelser

For å svare på forskningsspørsmålene jeg stilte innledningsvis vil oppgaven følge bevegelsene fram mot etablering av en ny måte å ta hensyn til klima på, skritt for skritt, gjennom OEDs saksbehandling. Dette arbeidet strekker seg over tre år, og er i stor grad nedfelt i forskjellige typer dokumenter – fra departementet, fra Stortinget og andre aktører. Det er først og fremst disse dokumentene jeg skal gå inn i. Asdal & Reinertsen (2020) argumenterer for at man kan se på dokumentenes reiserute for å se hvordan saken kan endre seg underveis på reisen mellom ulike steder. Her kan vi også vurdere hvilke politiske verktøy som brukes – eksempelvis se på hva som endrer seg i saken når den inngår i en komitébehandling på Stortinget. Og hvordan påvirker saksbehandlingen utfallet – og hvilken rolle spiller ekspertise? Disse spørsmålene er linket til metoden jeg benytter, som Asdal & Reinertsen definerer som en praksisorientert dokumentanalyse. Sakens bevegelser mellom ulike politiske institusjoner og kunnskapsmiljøer ser slik ut:

Figur 1

*Tidslinje for sakens bevegelser*



Asdal & Reinertsen argumenterer for at offisielle dokumenter er del av en formell saksgang som gjennom fastsatte prosedyrer muliggjør et samspill mellom tidligere dokumenter, utredninger, offentlige høringsrunder og debatter (2020, s. 16). Dokumentenes bevegelser mellom digitale og analoge steder kan også påvirke hvordan saken formes (s. 197), noe denne saken er et godt eksempel på. Dette fordi dokumentformingene har foregått både muntlig på Stortinget og skriftlig via OEDs nettsider. Da har ikke alltid saksgangen vært like tydelig. Jeg har likevel tatt utgangspunkt i dokumentene og har gjennom dem avdekket denne tidslinjen. Tidslinjen beskriver hvordan saken har beveget seg fra dommen i Høyesterett, via OED og råd som departementet har fått fra både interne og eksterne aktører, til Stortinget og deretter tilbake til OED, som konkluderer med hvordan praksisen skal se ut ved å lansere en rapport fra konsulenthuset Rystad Energy på sine nettsider. Jeg argumenterer i kapittel seks for at dette er et forsøk på å lukke saken. Som vi skal se nærmere i kapittel fire er det også noen digitale

dokumenter i saken som ikke nødvendigvis naturlig plasseres kronologisk. Tidsperioden jeg har forholdt meg til er våren 2022 – våren 2023.

## 2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan vitenskaps- og teknologistudier (STS) er opptatt av å studere kunnskaps- og politikkproduksjon under ett, og hvordan statlige institusjoners praksis må studeres under lupe for å avdekke hvordan et demokrati utføres. Naturens plass i politikkformingen har fått særlig fokus i tidligere studier, og deler av STS-feltet har en tilnærming til studier av politikk inspirert av amerikansk pragmatikk som ser på styringspraksiser i institusjoner som regjering og Storting. Vi kan derfor, litt forenklet, si at natur som tematikk og politisk praksis som analytisk tilnærming er ganske beskrivende for en del akademiske bidrag på dette feltet. Tidligere bidrag har også vært inne på at det er store politiske forventninger knyttet til kunnskap om naturen gjennom måleverktøy i petroleumsforvaltningen. Studier har sett at oljesak og klimasak lenge har blitt frakoblet i forvaltningen, men at dette er i ferd med å endre seg, noe denne oppgaven vil komme inn på. Oppgaven benytter en analytisk tilnærming til dokumentene som er praksisorientert. Det betyr at jeg tilnærmer meg dokumentene som et slags feltarbeid. Utvalg av dokumenter vil jeg gå nærmere inn på i neste kapittel, men overordnet er det dokumenter hvor regjeringen har omtalt den justerte saksbehandlingspraksisen knyttet til forbrenningsutslipp i PUD-prosessen, samt stortingsdokumenter som skriftlige spørsmål, representantforslag og komitébehandling, som er gjenstand for analyse.

## 3 Metode

### 3.1 Datamateriale

#### 3.1.1 Å studere varme kontroverser

Denne saken er langt fra avklart når denne oppgaven leveres. Det gjør den som nevnt både interessant, men også utfordrende å studere. Michel Callon beskriver det som helt nødvendig å studere varme kontroverser ettersom de blir mer og mer vanlige i møte med fremveksten av komplisert teknologi og vitenskap. Kontroverser, eller «varme» situasjoner som Callon beskriver, har blitt vanskeligere å vanskeligere å kjøle ned. Mye av dette knytter seg til forventninger om at man skal klare å kalkulere og forutsi ulemper som oppstår ved eksternaliteter som påvirker aktører (Callon, 1998, s. 262-263). Kunnskapsutvikling oppstår et eller annet sted i denne sfæren, som følge av disse forventningene. Men hvorfor blir det slik at vi lener oss på ny kunnskap om kompliserte saker i politikktutformingene? Og i hvilken grad vektlegges denne kunnskapen av Olje- og energidepartementet (OED) og Stortinget i utformingene av klimahensyn? Akkurat dette kan være vanskelig å få grep på i dokumentene, særlig siden det har vært utfordrende å få tilgang på en rekke dokumenter i denne perioden. Dette knytter seg særlig til innsyn i dokumenter hos OED som sier noe om hvordan de har gått frem for å følge opp klimasøksmålet, og hvordan de har diskutert klimahensyn i oljeforvaltningsprosessen tilknyttet *plan for utbygging og drift* (PUD). Her har jeg merket meg at en ren praksisorientert dokumentanalyse som beskrevet i Asdal & Reinertsen (2020) ikke nødvendigvis har tatt høyde for at pågående kontroverser kan møte på disse utfordringene, eksempelvis når beskrivelsen av praksis på en nettside endrer seg underveis i forskningen, fordi praksisen er uavklart. Jeg har valgt å løse dette ved å gjennomføre en rekke intervjuer – ikke som rene virkemidler for å tolke dokumentene, men for å få bedre innsikt i hvordan staten har gått frem for å etablere en ny praksis.

Siden oppstart på denne oppgaven har jeg vært veldig bevisst på at jeg ville gå inn i nye klimakrav i oljeforvaltningen, som følge av OEDs tolkning av dommen i Høyesterett. Oppgaven har dog endret seg noe underveis både som følge av funn i dokumenter, men også fordi rapportstriden mellom OED, Rystad Energy, analysemiljø som SSB, Vista Analyse og miljøbevegelsen utviklet seg underveis, og viste seg derfor å bli viktigere enn jeg først hadde trodd. Det har vært utfordrende at det har kommet til nytt kildemateriale underveis, senest en måned før innlevering. På en annen side har dette gjort det mulig å komme tettere på kontroversen. Eksempelvis gjorde



det at jeg fikk anledning til å delta på to arrangement hvor rapportene fra henholdsvis Rystad Energy og flere miljøorganisasjoner ble lansert. Dette hadde ikke vært mulig dersom kontroversen var «kald», eller avklart. Når denne oppgaven leveres er Stortinget i ferd med å behandle åpningen av tre konkrete petroleumsområder i Nordsjøen (Prop. 97 S (2022-2023)). Her kan man se resultatet av det som denne oppgaven har gjennomgått. Flere ting tyder likevel på at diskusjonen er langt fra over. Dette kommer jeg tilbake til avslutningsvis i kapittel åtte, hvor jeg også gir noen stikkord for veien videre for forskningspørsmål på dette feltet.

Som jeg har vært inne på er dokumenter fra regjeringen og Stortinget sentralt i mitt arbeid med å følge denne saken. Disse er altså utgangspunktet for analysen min. I tillegg har jeg supplert med intervjuer og feltarbeid. En praksisorientert dokumentanalyse tar utgangspunkt i nettopp dokumenter, og jeg har her valgt å spore dokumentenes reiserute og virkemidler som blir tatt i bruk for å forme saken videre i dokumentene. Her er *saksetablering* et viktig perspektiv, fordi dokumentene bidrar til å etablere hva en sak handler om, hvem den angår, og hvordan den skal håndteres videre inn i det politiske systemet. Derfor har jeg tatt utgangspunkt i dokumenter som har blitt produsert i etterkant av dommen i klimasøksmålet, og som har hatt en direkte kobling til olje- og energidepartementets oppfølging av denne. Jeg har fokusert på regjeringen og Stortinget som institusjoner, for det er mellom disse at saken har beveget seg. Samtidig håper jeg at dette kan være et bidrag til et understudert felt i vitenskaps- og teknologistudier, som er Stortinget som dokumentsted. Videre i dette kapittelet skal jeg si noe om hvordan jeg har gått frem for å velge disse dokumentene, og hvordan jeg har analysert dem.

### 3.1.2 Regjeringsdokumenter

Som følge av nettopp begrenset omtale av den nye praksisen til OED, har jeg forsøkt å ta utgangspunkt i alle regjeringsdokumenter som omtalte denne nye praksisen etter desember 2020.

Følgende tre regjeringsdokumenter har jeg tatt for meg:

- April 2022: En ny stortingsmelding på energi

Meld. St. 11 (2021 – 2022), Støre-regjeringens tilleggs melding til *Meld. St 36 (2020-2021)*

*Energi til arbeid – langsiktig verdiskapning fra norske energiresurser*. Sistnevnte

stortingsmelding var Solberg-regjeringens energimelding. Denne meldinger sier ikke noe om

endringer i PUD-praksis, til tross for at den ble lansert et halvår etter dommen i Høyesterett. En stortingsmelding er nettopp et slags strategidokument fra regjeringen overfor Stortinget, som sier noe om hvordan regjeringen jobber med en sak. Meld. St 11 var det første regjeringsdokumentet som nevner forbrenningsutslipp som del av PUD-vurderinger, og første gang OED nevner at de skal følge opp klimasøksmålet. Jeg omtaler denne som «tilleggsmeldingen til energimeldingen».

- Juli 2022: Nyhetssak fra OED.

Det mest interessante dokumentet er det korteste: fra OED selv, publisert som en «nyhet» på deres nettsider 1. juli 2022 titulert «Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum». Her beskriver OED at de har «justert saksbehandlingen ved søknad om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD)» (Olje- og energidepartementet, 2022a). Det blir presisert at dette er som følge av dommen i Høyesterett. Her viser dokumentet også til utregninger på hvordan disse klimavurderingene skal gjøres, med referanse til en rapport fra konsulenthuset Rystad Energy (2021). Jeg omtaler denne som «nyhetssaken fra OED». Dette er den eneste nyhetssaken som omtaler OEDs nye PUD-praksis. Denne saken blir også oppdatert i perioden mars-april 2023, som jeg kommer inn på i kapittel seks, «Rapportkappløpet». Det er verdt å nevne at originalversjonen av denne nettsaken ikke eksisterer tilgjengelig på nett lenger, og at saken ble oppdatert med flere detaljer i perioden hvor denne masteroppgaven ble skrevet. Dette har i seg selv vært en metodisk utfordring, men illustrerer hvor nyttig det kan være å studere pågående kontroverser. Jeg har lagt ved originalversjonen av nyhetssaken som vedlegg.

- Prop 97 S (2022-2023) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Utbygging og drift av Yggdrasil-området og Fenris, samt videreutvikling av Valhall, med status for olje- og gassvirksomheten mv.

Dette er det første dokumentet hvor OEDs nye saksbehandlingspraksis som følge av klimasøksmålet brukes ved godkjenning av PUD på Stortinget.

Jeg har valgt å ikke gå inn i Statsbudsjettet hvor den nye praksisen omtales, ettersom det der ikke fremkom noe nytt, ut over det som er oppgitt i Meld. St. 11 (2021-2022).

### 3.1.3 Stortingsdokumenter

Jeg har valgt å studere dokumenter og debatter fra Stortinget fordi kontroversen er pågående, og stortingsmøtene kan bidra til å kaste lys på hvordan regjeringen jobber. Dette er særlig relevant fordi Støre-regjeringen er mindretallsregjering, noe som innebærer at de i større grad er avhengig av samarbeid med stortingsrepresentanter fra andre partier, for å kunne drive regjeringsarbeid (Stortinget, 2022f). Først og fremst ønsker jeg å studere disse dokumentene for å bli klokere på hvordan OED jobbet med tematikken, men også hvorvidt Stortinget forsøket å påvirke OEDs nye praksis med å ta hensyn til klima i oljeforvaltningen. Uttalelsene til olje- og energiminister Terje Aasland i Stortinget – som øverste leder for departementet – kan si oss noe om hvordan departementet har tenkt å følge opp klimasøksmålet, med utgangspunkt i et kunnskapsperspektiv om klimavirkninger fra norsk olje og gass.

Jeg har begrenset utvalget av stortingsdokumenter til saker som har knyttet seg til regjeringens håndtering av å vurdere klimavirkninger fra nye PUDer. I stortingsreferater har jeg søkt på stikkord som «NIM», «PUD», «klimavurderinger» og «forbrenningsutslipp» i stortingsmøter og referater på Stortinget.no. Jeg har også gått gjennom alle representantforslag og skriftlige og muntlige spørsmål til olje- og energiministeren i perioden desember 2020 – juni 2022. Oppsummert var det stortingsperioden våren 2022 mest aktivitet i forhold til disse spørsmålene. Diskusjonen oppstod som en reaksjon på en rapport fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) med anbefalinger til OED, som ble lansert i mars 2022 (NIM, 2022). Jeg tar høyde for at det er enkelte spørsmål, kommentarer, vedlegg eller forslag jeg ikke har plukket opp gjennom den noe begrensede søkemotoren til stortinget.no. Jeg mener likevel at jeg har klart å etablere et tydelig bilde av hvordan OEDs oppfølging av klimasøksmålet og vurderinger av forbrenningsutslipp i PUD ble del av den offentlige debatten i Stortinget frem til våren 2023.

#### **Skriftlige spørsmål fra stortingsrepresentantene**

Spørsmål fra stortingsrepresentantene er skriftlige spørsmål til en statsråd med ansvar for feltet om dagsaktuelle temaer. Lengden på spørsmålet skal ikke overstige en A4-side (Stortinget, 2022b). Disse illustrerer derfor godt hvilke saker stortingsrepresentantene, særlig opposisjonen, er opptatte av. Stortinget har også mulighet til å stille spørsmål i muntlig spørretime, eller skriftlig gjennom ordinær spørretime. Disse leses i så fall opp fra Stortingets talerstol. Svar på

skriftlig stilte spørsmål er generelt mer gjennomarbeidet, da statsråden har fått tid til å forberede seg sammen med forvaltningen, dersom det trengs (ibid). Våren 2022 var det ni spørsmål fra Stortinget knyttet til regjeringens håndtering av klimavirkninger i PUD. Fem av disse var skriftlige til olje- og energiminister Terje Aasland, et var muntlig i spørretimen til statsminister Jonas Gahr Støre, og tre spørsmål ble stil til OED fra SV ved behandlingen av Meld. St. 11 (2021-2022).

Tabell 1

*Spørsmål fra Stortinget hvor forbrenningsutslipp/klimavurderinger på PUD-stadiet er tema*

Dato <sup>3</sup>	Spørsmål nr	Parti	Representant	Besvart av	Type spørsmål
06.04.22	1960	SV	Lars Haltbrekken	Terje Aasland	Skriftlig
20.04.22 <sup>4</sup>		MDG	Lan Marie Berg	Jonas Gahr Støre	Muntlig
21.04.22	1809	SV	Lan Marie Berg	Terje Aasland	Skriftlig
06.05.22	1891	SV	Lars Haltbrekken	Terje Aasland	Skriftlig
19.05.22	2013	MDG	Une Bastholm	Terje Aasland	Skriftlig
03.06.22	2188	SV	Lars Haltbrekken	Terje Aasland	Skriftlig
11.05.22	Innst. 446 S (2021-2022), vedlegg 8	SV	Ikke spesifisert	OED	Skriftlig
7.03.23	1522	MDG	Rasmus Hansson	Terje Aasland	Skriftlig

### **Skriftlige spørsmål fra komiteene på Stortinget**

Denne saken har vært innom både energi- og miljøkomiteen og kontroll- og konstitusjonskomiteen (KKK) på Stortinget. Førstnevnte som følge av et representantforslag, som jeg vil komme inn på under. Sistnevnte begrunnet med at KKK har ansvaret for dokumenter som angår det eksterne kontrollorganet Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). KKK er den eneste komiteen på Stortinget som kan fremme selvstendige initiativ for å

<sup>3</sup> Dato viser til når spørsmålet ble besvart av statsråden. I muntlig spørretime blir spørsmålet besvart på stående fot.

<sup>4</sup> Muntlig spørretime har ikke nummererte spørsmål, men seansen kan ses eller leses her:

<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Stortinget/2021-2022/refs-202122-04-20?m=1>

kontrollere byråkratiet (Stortinget, 2021). Det gjorde de i denne saken som følge av diskusjonene rundt NIM sin rapport, for å avklare hvorvidt det var slik NIM hevdet at OED ikke hadde fulgt opp høyesterettsdommen ved å gjennomføre klimavurderinger i PUDer godkjent etter dommen falt (Aasland, 2022). Jeg nevner dette for å ikke skape forvirring rundt disse to komiteene, for å etablere at OED ble presset fra flere kanter for å avklare den nye praksisen, og for å gi en bakgrunn for at jeg intervjuet en stortingsrepresentant i KKK, som jeg kommer til i kapittel 3.2 Intervju.

### **Representantforslag på Stortinget**

Representantforslag får en bredere redegjørelse enn spørretimespørsmål, da de skal til komitébehandling på Stortinget. Dette er saker hvor representantene på eget initiativ kan ta opp saker de er opptatt av (Stortinget, 2022e). Jeg har inkludert representantsaken som forsøksvis illustrerte at regjeringens endringer i klimavurderinger i PUD kunne få konsekvenser for etablert petroleumspolitik, og var en mulighet til å avklare OEDs nye praksis. Her er det først og fremst snakk om Miljøpartiet de grønne (MDG) sitt forslag om å trekke tilbake PUDer som ble gitt i etterkant av høyesterettsdommen i klimasøksmålet. Forslaget ble støttet av Sosialistisk venstreparti (SV), Rødt og Venstre (V) på Stortinget. Forslaget ble fremmet på bakgrunn av at tre godkjente PUDer mellom 2021-2022 ikke hadde blitt behandlet i OED med klimavurderinger som del av saksbehandlingen. Saken ble behandlet i energi- og miljøkomiteen på Stortinget og debattert under stortings sesjonen 7. juni 2022 (Stortinget, 2022c). Representantforslagene kalles ofte en «dok 8-forslag» og refererer til dokumentserien forslagene er en del av (Stortinget, 2022d). Et representantforslag er kanskje i utgangspunktet «bare» et dokument med forslag til politiske vedtak – men de går gjennom nøye etablerte prosedyrer og saksbehandlingspraksis på Stortinget, som bidrar til å føre og forme saken videre. Av kapasitetshensyn har jeg valgt å ikke gå inn i høringsrunden tilknyttet MDGs representantforslag, men jeg tar for meg komitébehandlingen.

Tabell 2

*Oversikt over saksgangen til MDGs representantforslag om å trekke tilbake PUDer*

<b>Dato</b>	<b>Navn</b>	<b>Type dokument</b>	<b>Fra</b>	<b>Kodet navn</b>
08.04.22	Dokument 8:236 S	Forslag	MDG	MDG-forslaget
28.04.22	Vedlegg 1 til Innst. 433 S (2021-2022)	Brev til Stortinget	OED	Vedlegg 1 fra OED
13.05.22	Vedlegg 2 til Innst. 433 S (2021-2022)	Brev til Stortinget	OED	Vedlegg 2 fra OED
23.05.22	Innst. 433 S (2021-2022)	Innstilling	Energi- og miljøkomiteen	
07.06.22	Referat fra møter i Stortinget. Nr 88. Sesjonen 2021-2022	Debatt og vedtak	Stortinget	Stortingsdebatten

Via eInnsyn fikk jeg tilgang til flere dokumenter av ulik relevans for oppgaven. Jeg har konkret sett på et dokument som OED har sendt ut til tre konsultentselskap med tittel: «Meddelelse om valg av leverandør i minikonkurrans - Rammeavtale for konsulenttenester innen petroleum - Avrop B Forbrenningsutslipp». Her redegjør de for hvilken leverandør de har valgt, og hvordan de har vektlagt tildelingskriteriene for valg av rapportleverandør. Valget falt på Rystad Energy som rapportleverandør, og dokumentet redegjør for hvorfor.

## 3.2 Intervju

### 3.2.1 Utvalg av informanter

Det er først og fremst dokumentarbeid jeg analyserer i denne oppgaven. For å få et bedre inntrykk av hvordan dokumentene og OEDs nye praksis har kommet til, har jeg også valgt å gjennomføre intervju. Dette handler altså ikke om at jeg vurderer de skriftlige kildene som mer «verdifulle» enn de muntlige, men at mitt utgangspunkt har vært å forsøke å spore fremveksten av en ny saksbehandlingspraksis og dens virkemåte i skriftlige kilder. Det er altså ikke intervjuene i seg selv jeg analyserer, men benytter dem som bakgrunnskunnskap og konteksting, som jeg har vært inne på i kapittel 3.1.1.

Jeg har valgt å betrakte dokumentene med kilder som har sittet tett på OEDs arbeid med nye klimavurderinger i PUD, som et supplement til dokumentene. Her har det igjen vært utfordrende å komme tett på intervjuobjekter sentralt i OED, som kan tenkes å skyldes at de var i ferd med å avklare praksisen på nyåret 2023. Jeg intervjuet en avdelingsdirektør i OED noen måneder før de fikk denne avklaringen på plass, og har ellers gått bredt ut. Det har vært utfordrende å få svar på oppfølgingsspørsmål fra OED i denne perioden. Øvrige intervjuobjekter har vært personer som har hatt kjennskap til prosessen på ulike måter – enten gjennom egne forskningsprosjekter, kontrollvirksomhetsfunksjoner eller som andre deler av byråkratiet. Også fordi prosessen med å etablere OEDs nye praksis *i seg selv* har vært omdiskutert og under utarbeidelse, har det ikke vært tilstrekkelig å intervju aktører på innsiden av byråkratiet om eksisterende praksis, slik Asdal & Reinertsen foreslår i sin praksisorienterte dokumentanalyse (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 172).

Informanter har jeg valgt ut på bakgrunn av prinsippet om de kunne tilføye analysen min noe som ikke dokumentene kunne. Alle informantene ble intervjuet i kraft av sin kunnskap om PUD-saken og OED, i form av at de har sittet tett på diskusjoner om klimahensyn i PUD på ulike stadier og som del av ulike institusjoner i løpet av sakens reise. Jeg tillot at enkelte fikk være anonyme for å senke terskelen for intervju, og gjennomførte alle intervjuene i henhold til NSDs retningslinjer og som beskrevet i min søknad til NSD.

Jeg har intervjuet følgende aktører:

- En samfunnsøkonom i Oljedirektoratet

- En avdelingsleder i Olje- og energidepartementet (OED), omtales som «avdelingsdirektøren i OED»
- Jenny Sandvig, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), medforfatter på «NIM-rapporten»
- Knut Einar Rosendahl, professor i Samfunnsøkonomi på NMBU, medforfatter på «SSB-studien»
- Kari Henriksen, stortingspolitiker for Arbeiderpartiet og nestleder i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Merk at jeg ikke direkte siterer eller refererer til alle intervjuobjektene. De har likevel vært viktige for min forståelse av saken.

### 3.2.2 Praktisk gjennomføring og prioritering av materiale

Jeg benyttet meg av det Dunn (2016) beskriver som semi-strukturerte intervjuer, med en kombinert trakt- og pyramide-struktur på spørsmålene. Dette henviser til måten spørsmålene ble stilt på: en kombinasjon av spesifikke spørsmål om roller og arbeidsoppgaver, og mer generelle tema eksempelvis om kunnskapens rolle i OEDs arbeid (s. 150-155). Som en hovedregel startet jeg med å introdusere temaet for masteroppgaven min før jeg ba intervjuobjektene si noe generelt om seg selv og deres stilling. Deretter gikk jeg over til det mest generelle spørsmålet jeg hadde, for å vise sammenhengen mellom min oppgaves tematikk og intervjuobjektens kompetanse. Jeg hadde på forhånd sendt ut informasjonsskriv.

Etter transkriberingen av intervjuene kodet jeg direkte i dokumentet ved å utheve de mest interessante sitatene. Jeg holdt meg så tett til dataen i kodingen av teksten, før jeg gikk over til å analysere mulige sammenhenger i det som ble sagt i intervjuene, og mulige korrelasjoner mellom disse og dokumentene. Dette var utfordrende fordi tematikken min endret seg underveis, og fordi intervjuobjektene hadde så ulike forutsetninger for å si noe om hvordan OED har jobbet frem en ny praksis.

Jeg har som nevnt gitt et supplement til dokumentanalysen ved å gjennomføre intervju, men har også gjort deltakende observasjon på to arrangement. Her har jeg deltatt for å observere og på den måten skaffe meg en bedre bakgrunn for å analysere saken min. Jeg har deltatt på to arrangementer som har knyttet seg til norsk petroleumsvirksomhet og OEDs implementering av



klimahensyn i PUD-prosessen, og dette har vært henholdsvis arrangementet hvor Rystad Energy (2023) sin rapport ble lagt frem hos OED, og Vista Analyse (2023) sin rapport ble lagt frem hos Naturvernforbundet. Her har jeg gjort noen observasjoner i form av hvordan saken diskuteres og legges frem. Dette har vært nyttig ettersom OED har deltatt på begge arrangementene, og gitt videre innsikt i hvordan de har tenkt rundt sin justerte saksbehandling. Disse arrangementene bidro også til saksetableringen, og jeg har derfor inkludert disse observasjonene som del av analysen. Jeg kommer inn på dette i kapittel seks – «Rapportkappløpet».

### 3.3 Analytisk tilnærming

I denne oppgaven har jeg forholdt meg til en kombinert deduktiv og induktiv tilnærming til saken. Jeg anser denne som teori-genererende sådan fordi jeg hadde bestemt meg for tematikk og case, men var åpen for vinklinger på caset. Jeg hadde med andre ord en overordnet tanke om at politikken teknologier griper inn i saken, men ingen klare tanker om hvordan eller hva resultatet av en sånn inngripen kunne bli. Med tanke på at dette er en oppgave som skriver seg inn i STS-tradisjonen hadde jeg i utgangspunktet noen forventninger om at kunnskapsproduksjon kom til å spille en sentral rolle i måten regjeringen fulgte opp saken, men ble overrasket over hvor sentral den viste seg å være. Dette kommer jeg nærmere inn på i analysen.

#### 3.3.1 Posisjonering og min egen rolle

Ingen forskere er helt upartisk selv om man forholder seg til et teoretisk og metodologisk rammeverk, argumenterer Tommaso Venturini (2010, s. 259). Det er viktig å redegjøre for hvor mitt ståsted i denne oppgaven kommer fra, all den tid jeg argumenterer for at dokumenter i seg selv kan bidra til å skape sak. Gjennom denne masteroppgaven bruker jeg STS-verktøy til å plassere og definere hva denne saken handler om, men jeg har også et personlig engasjement som har gjort meg oppmerksom på saken. Jeg har vært partipolitisk aktiv i AUF og Arbeiderpartiet i lengre perioder mellom 2010 – 2016. Jeg har derfor hatt et bredt nettverk jeg har hatt mulighet til å sparre med for å bli klokere på «hvor slagene står» i petroleumpolitikken, særlig med et Arbeiderparti som sterk forsvarer av eksisterende petroleumspraksis. Utfordringen er selvfølgelig at jeg kan bli for «låst» i teorier om hvordan ting henger sammen, basert på tidligere kjennskap til politiske prosesser. Når jeg har gjennomført intervjuer har jeg forsøkt å redegjøre for min rolle som student og forsker. På forhånd har jeg forsøkt å legge til sides eventuelle teorier jeg skulle hatt om sammenhenger.

Donna Haraway (1988) argumenterer for at det viktigste man gjør for å sikre gjennomiktig og åpen forskning, er å være åpen om sin egen plassering i denne forskningen. Ingen fakta er nøytral, alt kommer fra et sted. Samtidig er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å bare slå fast sin egen bakgrunn, slik jeg har fortalt om min partibakgrunn. Eget ståsted som forsker er noe man bør forholde seg aktivt til for å kunne *situere* sin egen kunnskap (Asdal et al., 1998, s. 122). Dette er det nærmeste vi kan komme en slags objektivitet, argumenterer Haraway. Her har jeg fått god hjelp i diskusjoner og gjennomlesninger fra min veileder for å vurdere egen posisjon og tilnærming til materialet, samt gjennom diskusjoner med medstudenter. Også er det ikke nødvendigvis slik at man må velge mellom å sikre troverdighet gjennom standardiserte fremgangsmåter på den ene siden, eller å bruke kreative virkemidler på en annen side. Et slikt syn på fremgangsmåter i forskningsprosjekter er å anse som en kunstig skillelinje, argumenterer Bailey og medforfattere (1999). Det er jo nettopp engasjementet mitt og kjennskapen til tematikken som har gjort akkurat denne oppgaven mulig å gjennomføre.

### 3.3.2 Avgrensning

Det er mange tema det hadde vært mulig å gå nærmere inn i. For eksempel var det våren 2022 en stor kontrovers knyttet til det eksterne kontrollorganet til Stortinget, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og deres innspill til OED om hvordan NIM mener OED burde følge opp klimasøksmålet. Her kunne det vært dedikert en hel masteroppgave i seg selv til hvordan klimaet gjøres styrbart gjennom politikk og juss. Dette kommer jeg noe inn på i kapittel fem. Det ville også vært spennende å følge denne saken videre når proposisjonen til Stortinget med tre nye PUDer legges frem i juni 2023. Av hensyn til oppgavens omfang, og ikke minst tidsfrist, har ikke dette latt seg gjøre. Jeg har derfor inkludert noen tanker om veien videre forskningsmessig på dette feltet helt i slutten av oppgaven, i kapittel åtte. Jeg går heller ikke i dybden på de eksterne rapportene fra Rystad Energy, Vista Analyse og SSB-studien. Her er jeg mest interessert i premissene som legges til grunn av OED for disse utredningene, og hvordan de blir mottatt og tenkt brukt. Disse dokumentene er derimot svært viktige for saken, og kommer derfor til å si kort hva de handler om underveis i analysen.

### 3.3.3 Oppsummering og videre struktur

I dette kapitlet har jeg vært inne på hvordan jeg har samlet inn, prioritert og analysert datamaterialet. For å utdype regjerings- og stortingsdokumentene har jeg gjennomført fem intervjuer med en politiker, to byråkrater, en forsker og et kontrollorgan til Stortinget (NIM) som har vært deltakere i diskusjonen om OEDs endrede praksis. Som forlengelse av dette har jeg deltatt på to arrangementer hvor to sentrale rapporter for saken ble presentert, og OED var til stede for å svare på spørsmål og redegjøre for prosessen videre. Jeg har valgt å ha hovedfokuset i analysen på tre dokumenter som knytter seg direkte til OEDs arbeid, et representantforslag i Stortinget, samt en rekke spørsmål fra Stortinget til statsråd Aasland som øverste leder for departementet. Intervjuene har fungert som påfyll og bakgrunnsinformasjon. I tillegg har jeg hatt fokus på et representantforslag fra MDG og tilhørende dokumenter fra komitébehandling, debatt og vedtak på Stortinget.

I analysen har jeg valgt å spore endringen i OEDs endrede praksis kronologisk over tid, fra det jeg anser som sakens «begynnelse» på Stortinget våren 2022, og har delt opp analysekapitlene i fire deler deretter. Dette for å kunne svare på forskningsspørsmålet om hvordan OEDs justerte saksbehandling oppstod og hvilken rolle kunnskap spilte. Avslutningsvis vil jeg oppsummere denne «skapelsen» av ny praksis ved å peke på hvilke konsekvenser dette har fått for hvordan klima hensyntas i PUD-prosessen, som er mitt andre forskningsspørsmål.

Oppgavens videre struktur er som følger: Det første analysekapitlet tar for seg hva som skjedde med den nye saksbehandlingsjusteringen i perioden etter dommen falt i klimasøksmålet i Høyesterett. Her ser jeg på de første tegnene som tydet på at OED tok saken videre internt. Dette kommer frem i en stortingsmelding, Meld. St 11 (2021-2022) Tilleggsmeldingen til energimeldingen, og i en nyhetssak som ble publisert på regjeringens nettsider sommeren 2022. OEDs egne dokumenter belyser også hvordan saken er del av en større kontekst: Hvordan skal Norge håndtere petroleumsressursene i møte med klimaendringer? I den andre delen av analysen går jeg deretter over til å se hvordan et brev fra et eksternt kontrollorgan til de folkevalgte bidro til å sette PUD-saken på agendaen på Stortinget. Her går jeg inn i stortingsdokumenter fordi svarene fra statsråd Terje Aasland kan si noe om hvordan departementet møter utfordrerne av saksbehandlingsjusteringen som er i ferd med å slå rot. På Stortinget er dokumentene del av ferdigsatte prosedyrer og rutiner som også påvirker hvordan saken former seg i møte med øvrige

interessenter i den offentlige debatten. I tredje del ser jeg nærmere på hvordan to rapporter oppstod som følge av OEDs endrede saksbehandling, samt forumene de ble presentert og diskutert i. Her studerer jeg hvordan kunnskapen som politikerne skal forholde seg til er en sentral del av politikktutforming, men også hvordan det er forventet at politikken er en sentral del av kunnskapsutforming som rapportene tar del i. I fjerde del ser jeg på et nytt dokument fra regjeringen til Stortinget som foreslår godkjenning av tre nye PUDer, med utgangspunkt i den nye måten å ta hensyn til klima gjennom såkalte *nettovurderinger* av forbrenningsutslipp. Avslutningsvis summerer jeg det hele opp i en oppsummering og konklusjon, og peker på noen spørsmål for veien videre til videre studier av dette feltet.

## 4 Del 1: Fra rettssal til byråkratisk praksis

I politikens verden finnes det avgjørende øyeblikk som bidrar til å forme saker, og disse har ikke oppstått ut av intet. I internasjonal sammenheng er krigen i Ukraina og Russlands invasjon av Krim i 2014 definerende øyeblikk for hvordan internasjonalt sikkerhetssamarbeid har endret seg omtrent over natten. Men hva med klimasaken? Hva er de definerende øyeblikkene, og hva førte de til? Noen vil kanskje si at Brundtland-rapporten *Vår felles fremtid* og lanseringen av begrepet «bærekraftig utvikling» i 1987, med påfølgende etablering av FNs klimapanel (IPCC), var viktige øyeblikk for klimaet. Men hvis vi snevrer inn med å se på saker hvor klima har stått i motsetning til noe annet, hvilken plass har det da fått? Dette ser jeg på når jeg går inn i regjeringsdokumentene som omtaler OEDs nye måte å inkludere klima i PUD-prosessen.

### 4.1 Borgere har rett på mer kunnskap om klimagassutslipp fra norsk olje

I et maktfordelingsperspektiv hadde klimasøksmålet i 2020 vært prinsipielt viktig for staten (Brenna, 2022, s. 2). Dette for å understreke at domstolen ikke kunne overprøve stortingsvedtak (HR-2020-2472-P, 2020, avsnitt 40). *Hvem* som styrer over klimaet var vel så viktig som *hvordan*, for Olje- og energidepartementet (OED). Men i dette «hvem» ligger det også premisser om hvordan en sak skal behandles og håndteres videre. Eksempelvis kan saksbehandlingspraksis inkludere deltakelsesteknologier som åpne høringsrunder eller bestillinger av eksterne rapporter og utredninger. Dette analysekapittelet skal se nærmere på dokumentverktøy som regjeringen ved OED har tatt i bruk for å forme klimasaken inn i de eksisterende verktøyene i oljepolitikken – nærmere bestemt inn i rammen av en søknad om plan for utbygging og drift (PUD).

#### 4.1.1 Netto-vurderinger av klimagassutslipp diskuteres i retten

Som nevnt innledningsvis ble staten v/ Olje- og energidepartementet (OED) frikjent i retten under klimasøksmålet for brudd på Grunnlovens §112, kalt miljøparagrafen. Høyesterett konkluderte med dette at tildelingen av oljelisenser på 40 blokker i Barentshavet i 23. konsesjonsrunde var gyldige i lys av Grunnloven. Det var likevel noe som endret seg i måten Høyesterett la forventninger på OEDs fremtidige klimahensyn i saksbehandlingen. Til tross for at staten ikke hadde gjort noe galt i saksbehandlingen knyttet til *åpningsvedtakene* i 23. konsesjonsrunde, understrekte retten at en utredning av globale klimavirkninger måtte vurderes som del av saksbehandlingen knyttet til neste steg i prosessen. Denne prosessen er som nevnt når staten skal godkjenne petroleumsselskapenes planer for utbygging og drift (PUD) (HR-

2020-2472-P, 2020, avsnitt 212). Dette premisset knyttet seg til miljøparagrafens andre avsnitt om klimakunnskap:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

**Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.**

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

(Grunnloven, §112, min utheving)

Her ble det understreket fra Høyesterett at det var opp til departementet selv å vurdere hvordan de ønsket å gå frem for å vurdere utslagene fra forbrenning av petroleumen fra norsk sokkel: «Samstundes er nettoeffekten av forbrenningsutsleppa komplisert og omstridd, sidan han er knytt til den globale marknaden og konkurransesituasjonen for olje og gass» (HR-2020-2472-P, 2020, avsnitt 234). *Nettoeffekten* som Høyesterett er inne på her knytter seg til en totalvurdering av hvilken effekt utslipp av «norske» klimagasser vil ha på klimaet. Som sitatet viser er totalvurderingen en måte å ta inn over seg i klimagassregnestykket at utslipp fra norsk petroleum ikke nødvendigvis fører til økte utslipp *totalt sett* i et energimarked, slik retten ser det, fordi noen kan komme til å erstatte det som Norge *ikke* produserer. «Dersom gassen konkurrerer med gass frå andre tilbydarar, vil effekten kunne vera null. Kutt i norsk oljeproduksjon vil kunne bli erstatta av olje frå andre land» argumenterer Høyesterett videre, for å illustrere hvilke faktorer man blant annet ser på i en nettovurdering (ibid).

Sammenlignet med tidligere saksbehandlingspraksis representerte dette noe nytt. Selv om mye definisjonsmakt var lagt hos OED til å bestemme konkret hvordan disse vurderingene skulle gjøres, hadde rettens punkter lagt noen forutsetninger til grunn om *retten til kunnskap* i forbindelse med klimagassutslipp fra petroleumsproduksjon. Dette gjorde at OED besluttet å gjøre en vurdering av hvordan de skulle ta høyde for forbrenningsutslipp i saksbehandlingen knyttet til fremtidige PUDer, og disse vurderingene skulle være synlige når fremtidige PUDer blir vedtatt (Meld. St. 11 (2021-2022), s. 49). Jeg skal videre i dette kapitlet se på hvordan

disse vurderingene ble gjort i praksis, og hva *synliggjøringen* innebærer. Et overhengende spørsmål er først og fremst hvilken klimasak som fremskrives i vurderingene som OED legger til grunn i sin nye saksbehandlingspraksis, og hvorvidt den nye «versjonen» av klima ender opp med å følge saken videre inn i det politiske systemet.

#### 4.1.2 Klimakunnskap av verdi for forvaltningen

Det er ikke opplagt at PUD-prosessen er det riktige stadiet å vurdere klima på. Et mindretall i Høyesterett mente noe annet, og de har senere fått støtte fra juridiske eksperter (Backer, 2021). Flertallet landet likevel på dette. Spørsmålet ble da hvordan OED skulle følge det opp. I forbindelse med denne endringen intervjuet jeg en avdelingsdirektør i OED som sitter tett på OEDs juridiske ekspertise i PUD-prosessen. For enkelthetsskyld omtaler jeg han som «avdelingsdirektøren i OED».

På spørsmål om hva dette kan føre til av nye elementer i saksbehandlingen, svarer han overordnet på spørsmålet med å slå fast at «vi har ikke tradisjon for å si nei til PUD» i petroleumsforvaltningen. Grunnen til dette er at petroleumsselskapene i utgangspunktet må forholde seg til lange og omfattende prosesser for å på plass alle tillatelsene sine før de søker om en plan for utbygging og drift (PUD). Derfor har ikke OED for vane å avslå slike søknader, fordi de ikke ønsker at petroleumsselskapene skal kaste bort masse penger på utredninger som går over flere år. Samtidig fremmer avdelingsdirektøren et poeng om at kunnskap om mulige klimagassutslipp fra petroleumsfelt ikke har noe for seg med mindre man har gjennomført en prøveboring. Prøveboringen foregår som del av en åpningsfase, altså fasen *før* et selskap legger frem sin søknad om PUD. Her er det nemlig mye usikkerhet knyttet til mengde petroleumforekomster under havbunnen. Avdelingsdirektøren forklarer at klimakunnskap bare er kunnskap med verdi for forvaltningen dersom man *ikke* har nådd terskelen for å si nei til utbygging.

I åpningsprosessen vet man bare at «ja, i dette området kan det finnes petroleum» - men det er ikke gitt at den petroleumen er utvinnbar, så utslippene kan bli alt fra 0 til veldig mye. Og verdien av den informasjonen er litt sånn... Ja, hva skal vi bruke det til? (intervju med OED).

Departementet understreker at det er mengden petroleum som det er mulig å utvinne som er avgjørende for hvordan de skal gjøre klimavurderinger: «Utvinnbare ressurser, det vil si

akkumulert produksjon i produksjonsperioden, er en avgjørende faktor for en beregning av omfanget av forbrenningsutslipp ved godkjenning av PUD» (Olje- og energidepartementet, 2022a). Klima har altså ingen verdi i seg selv i PUD-prosessen ut over at skadevirkningene fra ressursene som et olje- og/eller gassfelt har til hensikt å produsere, kan måles. Dette bekrefter avdelingsdirektøren i intervjuet. Endringene i saksbehandlingen innebærer flere krav om å måle mulige utslipp fra departementets side. Disse kravene må på plass for at OED skal si ja til utbygging på nye felt. I aller ytterste konsekvens kan det føre til at de sier nei til en PUD. Men ettersom selskapene og departementet har kommet langt i utbyggingsprosessen på et PUD-stadium, er det i praksis for sent til å avslå. I sin nye praksis har OED med andre ord beskrevet hva som skal til for å si *ja* til en PUD, men ikke vært like presise i vurderingene i terskelen for å si *nei* av hensyn til klima.

Et antatt anslag petroleum kan variere i størrelse, og potensielt bli anslått til å være større enn det som viste seg mulig å utvinne. Da ville også de beregnede utslippsstørrelsene også blitt deretter, noe som også argumenterer for at PUD-prosessen er «riktig» sted å vurdere klimavirkninger. Dessuten er det et poeng at forekomsten må være påvist stor nok til at noen av operatørselskapene ønsker å investere i en utbygging: «Og hvis man ikke finner nok til at noen ønsker å ta en investeringsbeslutning, så blir utslippene null» fortsetter avdelingsdirektøren. På linje med saksføringen i Høyesterett argumenterer han for at forvaltningen er godt kjent med klimaproblemet, og at det er politiske løsninger som økte CO<sub>2</sub>-avgifter og kvotepriser som skal til for å kutte utslippene i sektoren. Samtidig har myndighetene tett kontakt med selskapene som vil prøve seg på norsk sokkel, argumenterer avdelingsdirektøren:

Så når PUDen kommer vet vi stort sett at den planen teknisk sett og økonomisk sett er av en sånn karakter at den kan godkjennes. Også får vi da innspillene. Og ut ifra de innspillene så justerer vi på hvilke vilkår vi stiller. Men systemet vårt har egentlig spilt helt fallitt hvis vi får en PUD som vi må si nei til (intervju med OED).

Hensynet til oljeselskapenes forutsigbarhet er altså sterkt til stede i OEDs allerede etablerte praksis, noe som også følger over inn i den nye praksisen. Dette kan tyde på at departementet ikke anser dette som en ren klimasak hvor naturen skal vernes *fra* noe, men heller som en type energisak hvor man kan vise til at man på en eller annen måte har tatt høyde for klimaproblemet.



Det er verdt å nevne at dette intervjuet ble gjennomført noen måneder før OED hadde fått en ekstern rapport som skulle legge grunnlaget for den videre saksbehandlingspraksisen. Sitatet kan likevel leses som at OED forsøkte å plassere de nye klimahensynene i allerede etablert saksbehandlingspraksis uten å nødvendigvis åpne opp for andre utfall enn tidligere.

#### 4.2 Regjeringens energipolitiske strategidokument gir plass for klimavurderinger

Det skjer noe med en sak ved etableringen av nye styringsteknologier og ny praksis for kunnskapsinnhenting. Da Solberg-regjeringen ble byttet ut med Støre-regjeringen i 2021 la den nye regjeringen frem en såkalt «tilleggsmelding» til den tidligere regjeringens energimelding: «Meld. St. 11 Tilleggsmelding Meld. St. 36 Energi til arbeid - langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser (2020-2021)» het dokumentet. Dette dokumentet utdyper den nye Støre-regjeringens politikk på energiområdet. Her fremgår det for første gang at regjeringen skal følge opp klimasøksmålet. Dette skal som nevnt gjøres ved at departementet skal

foreta vurderinger av klimavirkninger av produksjons- og forbrenningsutslipp ved behandlingen av alle nye planer for utbygging og drift (PUD). Omfanget av vurderingene vil være tilpasset størrelsen av ressursene i den enkelte utbygging.

Departementet vil synliggjøre vurderingene ved vedtak (...) (Meld. St. 11 (2021-2022), s. 10)

Her kan man legge merke til hvordan departementet ordlegger seg. Å «foreta vurderinger av klimavirkninger» er ikke nødvendigvis en veldig politisk forpliktende setning. Samtidig viser meldingen til at regjeringen er på saken, og at de har tenkt til å ta stilling til høyesterettsdommen. Videre kan det tolkes som at departementet, i likhet med Høyesterett, vurderer det som en intern oppgave for departementet å formulere hva dette kan bety i praksis, altså ikke noe som hverken Stortinget, befolkningen eller oljeselskapene skal ta stilling til. Det er også tydelig at klimahensyn på denne måten gjøres om til noe teknisk, til en opptelling av utslipp fra klimagasser som kan komme til å skade klima ved forbrenning. Disse vurderingene skal så OED synliggjøre i sine vedtak, underforstått at prosessen er åpen og etterprøvbare. «Synliggjøringen» impliserer at det vil være mulig for offentligheten å gå beslutningene i sømmene.

#### 4.2.1 Klimavurderinger som noe forutsigbart

I tilleggsmeldingen til energimeldingen henviser Støre-regjeringen for første gang til at de følger opp klimasøksmålet med nye elementer i forvaltningen. I kapittelet «Energipolitikk for arbeid, omstilling og trygghet i urolige tider» er henvisningen til høyesterettsdommen noe av det første som nevnes i tilleggsmeldingen, som del av underkapittelet «Stabilt aktivitetsnivå og lavere utslipp på norsk kontinentalsokkel» (Meld. St. 11 (2021-2022), s. 1-10). Konteksten stortingsmeldingen oppstår i er spesiell: I underkant av to måneder tidligere har Russland gått til angrep på Ukraina, og den politiske situasjonen er snudd på hodet i et Europa som gjør alt de kan for å sanksjonere blant annet ved å strupe kjøp av russisk gass. Strømprisene har økt drastisk, blant annet som følge av dette (Meld. St. 11 (2021-2022), s. 18 og 43). Strømstøtte og utenlandskabler er hete poteter i mediebildet og på Stortinget. Tittelen «trygghet i urolige tider» er trolig en henvisning til dette, og kan tolkes slik: Regjeringen skal ikke øke disse usikkerhetsmomentene i energipolitikken ved å redusere egen produksjon av olje og gass. En videreføring av gjeldende petroleumpolitikk er med andre ord en ansvarlig beslutning som kan føre til både penger i statskassa, trygge leveranser av energi til Europa samt en videreføring av jobber tilknyttet næringen. Tittelen på underkapittelet sier noe om at regjeringen har tenkt til å fortsette politikken på petroleumsfeltet som før, samtidig som de har tenkt til å ta grep for å redusere klimagassutslippene fra feltene. Det er imidlertid ikke fra produksjonen at størsteparten av disse utslippene skjer, men ved forbrenning av petroleumen gjennom forbruk - som også er poenget fra høyesterettsdommen. Videre i meldingen er det beskrevet at

Høyesterett i plenum kom enstemmig til at det er opp til myndighetene hvilke miljøtiltak som skal settes i verk for å sikre miljøet. Domstolen påpekte at myndighetene vil ha både rett og plikt til å ikke godkjenne PUD dersom hensynet til klima og miljø tilsier det (ibid, s. 49).

Det var med andre ord mye som stod på spill for regjeringens eksisterende petroleumpolitikk når disse nye «vurderingene» skulle fastsettes. Hvis man under saksbehandlingsprosedyrene hos OED kom til å konkludere med at hensyn til klima og miljø var truet ved saksbehandlingen av nye olje- og/eller gass-felt, ville man vært pliktig til å si nei til åpning eller nei til utbygging og drift. Et sentralt spørsmål her er hva som er terskelen for et slikt hensyn. Når er OED da pliktig å si nei til PUD av hensyn til klima? Finnes det en slik plikt? Dette hadde ikke Høyesterett noe svar på. Ville kanskje OED ta høyde for dette ved etableringen av sine nye rutiner? På den andre

siden hadde staten nettopp overlevd tre runder i rettsapparatet mot miljøorganisasjonene. Her var jo nettopp konklusjonen at hensynet til klima og miljø *ikke* ble truet ved at OED utlyste nye oljelisenser gjennom 23. konsesjonsrunde. Nå gjenstod jobben for regjeringen med å finne en måte å *foreta vurderinger av klimavirkninger* som både understrekte at de tok oppgaven på alvor, men uten å rokke for mye ved eksisterende praksis.

### 4.3 Tallteknologier som småverktøy for byråkratiet

#### 4.3.1 Nettsaken som beskriver OEDs tallfokuserede praksis

Hverken energimeldingen til Solberg-regjeringen som kom våren 2021, eller Støre-regjeringens tilleggsmelding våren 2022 sa noe konkret om *hvordan* OED skulle følge opp klimasøksmålet i praksis, ut over Støre-regjeringens henvisninger til å «synliggjøre vurderinger» knyttet til forbrenningsutslipp. Men så, tre måneder etter tilleggsmeldingen ble presentert på Stortinget, dukket det opp en nyhetssak på regjeringen.no. Den fortalte konkret og detaljert hvordan OED hadde tenkt til å hensynta klima i sin saksbehandlingsprosedyre i møte med petroleumsselskapenes søknad om plan for utbygging og drift (PUD).

Tittelen på nyhetssaken var «Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum», publisert 1. juli 2022. Innledningsvis forteller saken at departementet følger opp klimasøksmålet ved å gjøre en justering i saksbehandlingen sin (Olje- og energidepartementet, 2022a). Videre forklarer artikkelen hvordan staten jobber med å redusere klimagasser både gjennom internasjonalt samarbeid, gjennom reguleringer og økonomiske incentiver for utslippskutt. Som et vedlegg til saken lå det en lenke til et nytt dokument med tittelen «Beregninger av utslipp ved PUD-behandling». Dokumentet viste at OED fra da av skulle gjøre «konkrete beregninger og vurderinger av forbrenningsutslipp som del av behandlingen av søknader om godkjenning av PUD» (ibid). Videre illustrerte nyhetssaken hvordan dette skulle gjøres, med illustrerende utslippsregnestykker og faktabokser. Hele premisset for OEDs vurdering av forbrenningsutslipp var å se på «helheten i klimapolitikken», annonserte de i nyhetssaken. To sentrale spørsmål i denne sammenhengen er hvordan *beregninger og vurderinger* gjøres, og hvilke konsekvenser en slik kunnskapsinnhenting har for betydningen av ny praksis i OED.

I nyhetssaken gjør OED flere grep i måten klimasaken får plass. Nyheten er titulert «vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum» og er detaljrik i form av regnestykker som skal

illustrere hvor mye ulike ressurselementer fra ulike felt er estimert å slippe ut av klimagasser i atmosfæren. Artikkelen fastslår også følgende:

At det er helheten i klimapolitikken som er viktig ved vurderinger opp mot Grunnloven § 112, fremgår også av dommen fra Høyesterett. Etter domsavsigelsen foretok departementet en vurdering av om dommen tilsa en justering i saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift (PUD), og i tilfelle hvilke endringer som burde gjøres. Saksbehandlingen ble som følge av dette justert fra og med høsten 2021, da disse vurderingene var slutført (Olje- og energidepartementet, 2022a)<sup>5</sup>.

Språket er nøkternt og gir inntrykk av å være grundig gjennomarbeidet, særlig ettersom innholdet og deler av setningene er de samme som i Meld. St 11- tilleggsmeldingen til energimeldingen.<sup>6</sup> Saksbehandlingsjusteringen departementet synes å ha landet på, og *helheten* i dette tilfellet, er at utslippsvurderingene skal være *netto*-vurderinger på de større feltene. Departementet definerer «større felt» som felt hvor estimerte utvinnbare ressurser er «større enn 30. mill standard kubikkmeter (Sm<sup>3</sup>) oljeekvivalenter». For felt som er under denne størrelsen vil departementet bare gjøre «beregninger av brutto forbrenningsutslipp» (ibid). Videre slår artikkelen fast at denne justeringen er omtalt i tilleggsmeldingen til energimeldingen, Meldt St. 11, og i stortingsbehandlingen av denne. Så hva er da egentlig forskjellen på brutto og netto-vurderinger av utslipp? Hvordan gjøres disse beregningene?

#### 4.3.2 Å forminske utslippsstørrelser

Kristin Asdal beskriver «småverktøy» som hverdagsdokumenter, noe som kan bli «glemt» i mylderet av strategisaker og større politiske dokumenter (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 49). De inngår i større saker, og bruker teknologier som kan følge saken videre. I dette tilfellet kan netto- og bruttovurderinger sies å være et sådan verktøy. «Hva er vel det forurensende utslippet som forvaltningsobjekt, uten tallet, den kvantifiserte mengden, som muliggjør inngrep og regulering?» spør Kristin Asdal retorisk i spørsmålet om en lokal forurensningssak i Årdal

---

<sup>5</sup> Den endrede versjonen av nyhetssaken kan leses her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/te/id2920648/>. Originalversjonen finnes som vedlegg til oppgaven.

<sup>6</sup> Se eksempelvis «Departementet vil synliggjøre vurderingene» på s. 10 i St. Meld 11 (2021-2022).

(2011, s. 76). Dette kan vi også si om regnestykkene til OED hvor de illustrerer estimerte utslipp fra olje- og gassfelt i en større sammenheng.

Tabell 3

*Utklipp fra nyhetssak «Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum»*

Navn/Prosjekt	Ressurser mill. Sm <sup>3</sup> o.e		Bruttoutslipp mill. tonn CO <sub>2</sub>	Gj. snitt årlige utslipp mill. tonn CO <sub>2</sub>	Pst. av globale årlige utslipp
	Olje	Gass			
<b>Ferdigbehandlet</b>					
Kristin Sør	1,9	6,2	19,7	1,79	0,003
Kobra East Gekko (KEG)	3,5	3,4	17,6	1,95	0,004
Frosk	1,4	0,1	4,1	0,41	0,001
Tommeliten A	6,5	14,7	52,3	2,09	0,004
<b>Til behandling</b>					
Trell og Trine	4,1	0	11,3	0,75	0,001
Eldfisk Nord	8,6	1,7	27,6	1,10	0,002
Halten Øst	5,9	9,2	37,5	5,36	0,010

*(Olje- og energidepartementet, 2022a)*

Tabellen illustrerer mottatte PUDer hos OED og gjennomsnittlige årlige bruttoutslipp. Som regneeksempel i nyhetssaken har departementet trukket frem feltet Kobra East og Gekko (KEG) som forventes å produsere halvparten gass og halvparten råolje over ni år. Her skriver de: «Hvis disse volumene forbrennes, vil de gi et akkumulert bruttoutslipp på om lag 17,6 mill. tonn CO<sub>2</sub> (3,4 x 2,34 + 3,5 x 2,74 = 17,55) eller 1,95 mill. tonn CO<sub>2</sub> i gjennomsnitt per år» (Olje- og energidepartementet, 2022a). Som man ser av kolonnen lengst til høyre, sammenligner departementet disse utslippene med globale utslipp. Det har en tydelig forminskende effekt. «Årlige gjennomsnittlige utslipp fra feltet utgjør da om lag 0,004 pst. av globale utslipp i 2019 som var 52,4 mrd. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter» konkluderer departementet i nyhetssaken. Ikke et veldig dramatisk tall når man ser det i global sammenheng. De øvrige prosjektene som har sendt inn PUD ligger på samme nivå – mellom 0,001% og 0,010% av globale årlige utslipp, jf tabellens høyre kolonne. Det er med andre ord ikke den helt store andelen klimagassutslipp fra nye petroleumsfelt som muliggjør inngrep og regulering, når man setter det i en global kontekst.

Dette har Yngve Nilsen vært inne på i sin doktorgrad, at det har vokst frem et økt fokus på internasjonale tiltak i møte med klimaendringene som har gått på bekostning av lokale tiltak (2001, s. 26). Her ser vi at OEDs forminskingsmekanismer ved å sette et bruttoperspektiv i global sammenheng også bidrar til å gi petroleumpolitikken klimapolitisk legitimitet. Man kunne sett for seg at departementet valgte andre tall å sammenlikne med. For eksempel ser man at 1.95 millioner tonn CO<sub>2</sub> i året fra KEG-feltet er på nivå med de årlige utslippene fra

Mongstad-raffineriet, som er Norges største enkeltutslipp av CO<sub>2</sub> (I. Andersen, 2022). I en norsk målestokk tilsvarer KEG 4% av totale norske utslipp<sup>7</sup>. Ser du det i sammenheng med at OED utlyste 90 nye blokker på norsk sokkel i modne områder (TFO) bare på vårparten i 2023, så kan summen av klimagassutslippene utgjøre en betraktelig større del enn det man får inntrykk av gjennom tabellen.

#### 4.3.3 Brutto-utslipp som noe smått

Fokuset både fra Høyesterett og Støre-regjeringens tilleggs melding har vært på en *global* effekt på klimaet fra norsk olje- og gassproduksjon. Som tidligere nevnt utgjør selve produksjonsfasen en brøkdel av klimagassutslippene fra norsk olje og gass: Hovedvekten av forurensningen foregår når oljen eksporteres og brukes i utlandet (G. Andersen, 2017, s. 374). Med et globalt perspektiv i tabellene til OED får man tatt hensyn til dette i forvaltningen. Men dette med å forsøke å ramme inn økonomisk aktivitet kan få konsekvenser for aktører som i utgangspunktet ikke har blitt tatt høyde for i en slik kontrakt, argumenterer Callon. Her må man ta høyde for at noe vil flyte ut av rammen. I dette tilfellet er det tydelig at rammen OED setter for *klimavirkninger* er bruttoberegninger av utslipp. Disse beregningene viser at utslippene fra nye olje- og gassfelt ikke har noe særlig betydning for naturen fordi de fremstilles som noe smått. Men ved å ramme inn naturhensyn på denne måten går man ofte glipp av lokale perspektiver. Hvis alle utslippsfelt blir fremstilt i global sammenheng, skal det ekstremt mye utslipp til for å fremstå som en «versting». For OED fremstår det som at tallet i seg selv er et hensyn i møte med klima. Dette skjer med synsteknologi gjennom de tidligere nevnte tabellene som både forminsker størrelsen og dermed betydningen av klimagassutslippene til atmosfæren.

Men det skjer også i form av at det er de «mindre» feltene som kun skal få beregnet klimagassutslippene sine i et bruttoperspektiv. Disse står nemlig i kontrast til de «større» feltene som i tillegg til brutto- også er gjenstand for nettovurderinger. Det er i denne konteksten KEG-feltet plasseres. Feltet faller under den øvre grensen departementet har satt for netto-beregninger, på 30 millioner standard kubikkmeter (Sm<sup>3</sup>) olje og/eller gass. Det er derfor ikke ansett som nødvendig å vurdere feltets totale klimagassutslipp i et globalt netto-perspektiv.

---

<sup>7</sup> Hentet fra [miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser](https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser). Totale norske klimagassutslipp utgjorde 48,9 millioner tonn CO<sub>2</sub> i 2021. Av disse var 12,1 millioner tonn fra petroleumsproduksjon.

#### 4.3.4 Netto-utslipp som noe godt

For det som utgjør det OED anser som større felt, beregner de også netto forbrenningsutslipp. Utslippene som beregnes netto er å anse som andre typer utslipp enn brutto, ettersom de har tatt høyde for markedseffekter: Man beregner både utslippene fra norsk olje og gass og utslippene fra andre lands kull, olje og gass som man ser for seg at ville blitt brukt i stedet - dersom den norske oljen og gassen *ikke* produseres. Her tar man altså utgangspunkt i at andre land vil «fylle gapet» til den petroleumen som ikke produseres fra norsk sokkel. Ved å sammenlikne disse to tallene får man en netto klimaeffekt. OED slår i sin nyhetssak fast at netto klimaeffekt er lavere med norsk olje og gass enn med bruk av utenlandsk olje, gass og kull – delvis fordi norsk olje og gass har lavere utslipp i produksjonsfasen, og delvis fordi mer norsk gass vil gi redusert forbruk av mer forurensende kull. Derfor kan man få minus i regnestykket, fordi petroleumsfeltene i et netto-perspektiv har bidratt til så og så mange «unngåtte utslipp». Nettoutslipp gjøres dermed om til noe som *sparer* naturen for utslipp fra andre steder. De gjøres med andre ord om til noe *godt*.

Nyhetssaken til OED refererer til at det er det totale bildet av de to måtene å beregne utslipp på – både netto og brutto – som skal med i de interne vurderingene i petroleumsforvaltningen. Etterfulgt av en setning som forklarer hvorfor nettovurderinger i utgangspunktet er interessante for OED:

Nettoeffekten på globale utslipp vil hensynta forhold som at ny produksjon av olje og gass i Norge vil kunne fortrenge annen produksjon med høyere utslipp i produksjonsfasen. En annen effekt er at kull kan bli erstattet av gass i forbrukslandene (Olje- og energidepartementet, 2022a).

I dette avsnittet er det verdt å merke seg ordene at norskproduserte ressurser *vil kunne* fortrenge annen produksjon, og at kull *kan* erstattes av gass. Det vises til at beregningene av netto-utslipp er *komplisert og omstridt*, og at det derfor er «behov for en samordnet, helhetlig og konsistent tilnærming til spørsmålet, noe som sikres best ved at departementet foretar vurderingene» (ibid). At norsk gass erstatter kull som energikilde og i hvilken grad norsk olje erstatter andre lands olje er omstridte argumenter som splitter norske kunnskapsmiljøer (Fæhn et al., 2017; Rystad Energy, 2021; Sæther, 2017), noe OED er inne på her. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel seks - «Rapportkappløpet».

Måten naturressursene hensyntas og styres over av staten har endret seg mye de siste tiårene, argumenterer Kristin Asdal og medforfattere (Asdal et al., 2021). Ved å bygge videre på Marres' pragmatisme-inspirerte STS-tilnærming og Foucaults styringsteknologier har de sett på hvordan staten forener og *verdsetter* økonomisk praksis i møte med versjoner av hva som anses som «god» styring. De lanserer begrepet «the good economy» som analytisk verktøy, som jeg har nevnt i kapittel to. Begrepet kan si oss noe om hvordan OED selv anser sin nye praksis som nyttig, fordi det forener versjoner av hva som blir ansett som å «gjøre godt» med styring over naturressurser.

I dette tilfellet er det tydelig at OEDs netto-vurderinger blir ansett som en god måte å styre over naturen på, gjennom å ta høyde for markedsmekanismer som *kan* spille inn på klimagassutslipp fra energiproduksjon på norsk sokkel og i verden for øvrig. Den gode styringen i den nye praksisen handler i dette tilfellet om å skaffe seg tallet, og å *synliggjøre* måten de har skaffet seg dette på. Dette gjør de i denne nettsaken. Ved å demonstrere utslipp i en slik skala som OED gjør her, benytter de et virkemiddel som bidrar til å skape en sannhet om at økt produksjon norsk petroleum gjør naturen godt. Nyhetssaken tar lite forbehold om usikkerhet i beregningene, men henviser til to ulike analysemiljøer, hhv. Rystad Energy og SSB (Fæhn et. al, 2013;2017). Disse har kommet frem til ulike svar på hvorvidt norsk petroleumsproduksjon faktisk bidrar *positivt* i et netto-perspektiv, og har ulike konklusjoner på hvorvidt nettovurderinger faktisk utgjør noe *godt*. Denne henvisningen bruker departementet for å understreke at dette er utregninger man kan gjøre seg opp egne meninger på: «Disse arbeidene er offentlige kjente og tilgjengelige» skriver de (Olje- og energidepartementet, 2022a). Inntrykket som fester seg er imidlertid at OED og staten har en klimalegitim begrunnelse for å godkjenne fremtidige PUD-søknader, fordi tallene er på plass.

#### 4.3.5 Tabeller som hjelper oss å se

Hva er det OED sine tabeller og beregninger først og fremst hjelper oss med å se? Det er et spørsmål vi bør stille oss i møte med netto- og bruttovurderinger. Først og fremst er hensikten med netto-vurderingene å få frem kompleksiteten i et marked: At kutt i energikilder ikke automatisk tilsier kutt i utslipp av klimagasser til atmosfæren, fordi den er erstattelig andre steder. I nyhetssaken står det at



det er flere grunner til at departementet har valgt å gjøre disse vurderingene selv (...)  
Videre er nettoeffekten av forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomheten komplisert og omstridt, siden den er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass (Olje- og energidepartementet, 2022a).

Jeg går dermed ut i fra at det OED henviser til i nyhetssaken handler om å skaffe seg mer informasjon om de omstridte rapportene, og at de anser dette som departementets rolle å gå inn i denne diskusjonen. Men hva er det OED i så fall ønsker å finne ut av for å kunne implementere flere klimahensyn i oljeforvaltningen? Ved å benytte framing/overflowing-tilnærmingen til Callon blir det tydelig at OED med dette forsøker å etablere en slags ramme for hva det vil si å ta hensyn til klima. Synsteknologien er tabellene som hjelper oss å se dette. Men i alle tilfeller hvor man forsøker å begrense sosiale aktører til et konkret nettverk, så vil det være noe som flyter ut over rammen som er satt, vil nok Callon argumentere. Den vil skape en overflow. Hva er i så fall den effekten her?

I nyhetssaken henvises det til «En liste over beregningene som er gjennomført i tilknytning til planer for utbygging og drift og endrete slike planer». Denne listen er publisert som et notat på OEDs nettsider datert 17. november 2021, og listen blir lenket til i nyhetssaken. Tabellen viser til nye og endrede PUDer etter 2020 hvor OED har foretatt netto- og bruttovurderinger av utslipp fra felt, som følge av den justerte saksbehandlingen.

Tabell 4

*Utklipp fra OED-notat. Tabellen illustrerer departementets beregninger av brutto- og nettoutslipp*

Navn/Prosjekt	Ressurser mill. Sm <sup>3</sup> o.e		Bruttoutslipp mill. tonn CO <sub>2</sub>	Gj. snitt årlige utslipp mill. tonn CO <sub>2</sub>	Pst. av globale årlige utslipp	Nettoutslipp mill. tonn CO <sub>2</sub>
	Olje	Gass				
Sum prosjekter	37	102,4	341	24,1	0,046	-14,9

I tabellene kan det forekomme avvik som følge av avrunding.

*(Olje- og energidepartementet, 2022a)*

Her beskriver OED at «ressursene er anslått til å gi en netto utslippsreduksjon på om lag 14,9 mill. tonn CO<sub>2</sub> ved bruk av Rystad Energys hovedscenarior». Metoden de henviser til er tatt fra en omdiskutert rapport som ble publisert under stortingsvalgekampen 2021, på bestilling fra

bransjeorganisasjonen Norsk olje og gass (Nå: Offshore Norge) (Olje- og energidepartementet, 2022b). Rapporten fikk mye oppmerksomhet da den ble publisert under innspurten i en stortingsvalgkamp hvor klima og miljø var rangert som velgernes viktigste sak (SSB, 2021; Aas & Murray, 2021). Konklusjonen til OED med å beregne netto-utslippene fra godkjente utbyggingsprosjekt etter 2020 er altså at det *sparer* klimaet for utslipp av nesten 15 millioner tonn CO<sub>2</sub>-gasser. Departementet bidrar med dette til å koble klimahensyn til *økt* produksjon av norsk olje og gass. Ved å «globalisere» utslippene fra enkeltfelt bidrar departementet til å fremheve hvor lite utslippene gjør i en større sammenheng, og fremstiller videre saksbehandling av PUDer som harmløs i en klimasammenheng.

I en ren økonomisk forstand har staten allerede lagt til grunn en rekke forutsetninger for å måle konsekvensene av klimagassutslipp fra aktiviteter på norsk sokkel. Akkurat dét er altså ikke noe nytt. Allerede i 1990 innførte staten en CO<sub>2</sub>-avgift for å forflytte eksternaliteten *forurensning* på innsiden av de økonomiske rammene til blant annet petroleumsselskapene (Nilsen, 2001, s. 2). Norge er også med i EUs kvotemarked, som nevnes av OED i intervju som det andre viktigste politiske virkemiddelet for å få ned utslippene i petroleumssektoren. I seg selv er dette en synsteknologi, en måte å lage statistikk på, som former måten staten ender opp med å forholde seg til utslippene. Utfordringen er nettopp at disse virkemidlene – CO<sub>2</sub>-avgift og kvote - ikke tar høyde for at petroleumen går inn i et forbrukermarked. Men ved å flytte rammen for klimahensyn ved å forankre det i at økt produksjon av petroleum kan føre til noe *godt* for det globale klimaet (som ikke er del av den eksisterende økonomiske rammen), bidrar tvert i mot departementet til å flytte uenigheten knyttet til fremtidig norsk petroleumsvirksomhet over i kunnskapsfeltet. Dette fordi nettovurderinger og beregninger om fremtidens energimarked i seg selv er omstridt og uavklart.

#### 4.3.6 Oppsummering

Jeg har altså sett at OED følger opp Høyesterett ved å innarbeide klimahensyn på en ny måte i PUD-prosessen. Det gjøres i form av å utarbeide nye tall i form av bestemte måter å beregne utslipp på, som skal synliggjøre klima. Måten dette gjøres på er slående: Klimaeffekten gjøres til noe *smått* gjennom beregninger av brutto-utslipp og til noe *godt* med netto-utslipp. Gjennom beregninger av utslipp av klimagasser fra petroleumsfelt med åpningsvedtak viser OED til at de ikke gjør noe galt i å fortsette behandlinger av PUDer, at det derimot er en klimagevinst å *øke* produksjonen. Dette fører til at man kan vise til tallet og at man har *vurdert* hensynet uten å åpne

opp for at politikken utføres annerledes enn før. Her skapes det en sannhet om at norsk petroleum *kan* erstattes av andre mer forurensende energityper, og klimasaken dreies i retning av å handle om en viss type energisak, med utgangspunkt i markedsmodeller. OED redegjorde med dette for at det finnes en terskel for å si *ja* til oljeselskapers søknader om plan for utbygging og drift (PUD), og den er at man har gjort netto- eller bruttovurderinger av klimagassutslipp. Terskelen for å si *nei* er imidlertid ikke redegjort for. Dette ønsket en rekke stortingspolitikere å få svar på våren 2022. Var den justerte saksbehandlingen hos OED bare en skrivebordsøvelse, eller var hensikten å i større grad hensynta klima i petroleumspolitiske prosesser? Dette skal jeg komme inn på i neste del av analysen.

## 5 Del 2: Stortinget – de folkevalgte tar del i rammesettingen

Som jeg var inne på i forrige kapittel mente OED at å gjøre Høyesteretts konklusjoner om til byråkratisk praksis var forvaltningens ansvar. Ikke alle var enig i dette, noe som kom til uttrykk i et representantforslag på Stortinget og i en rekke spørsmål til olje- og energiminister Terje Aasland. I dette kapitlet ser jeg nærmere på hvordan OEDs arbeid med klimavirkninger i PUD ble plukket opp og forsøkt gjort til en politisk sak på Stortinget i perioden mars – juni 2022.

Grensen mellom juss og politikk hadde vært et gjennomgående tema i diverse juridiske miljøer både før, under og etter at klimasøksmålet gikk sin gang i Høyesterett. For staten hadde klimasøksmålet først og fremst handlet om en maktfordelingssak (Brenna, 2022, s. 2). På Stortinget var de også opptatte av dette, og flere tok til ordet for å tydeliggjøre at det var et sterkt politisk flertall for å fortsette med petroleumsvirksomheten. Klimasaken er for viktig til å la domstolene bestemme, og befolkningen hadde tross alt stemt inn stortingsrepresentantene som var tydelig på hvor de stod i olje-spørsmål. At noen skulle antyde noe annet var rett og slett på grensen til udemokratisk, og i tråd med bekymringen til makt- og demokratiutredningen i 2003 om at «domstolenes makt har økt på bekostning av det representative folkestyret» (NOU 2003:19, s. 32).

På denne bakgrunn var det et slags paradoks som utspilte seg på Stortinget våren 2022, da detaljene i OEDs nye praksis for å vurdere klimahensyn i PUD-behandlingen ble tema. Noe tydet nemlig på at stortingspolitikere – som i utgangspunktet var opptatte av at det var nettopp stortingspolitikere som skulle ta beslutninger om klima- og petroleumssaker - ikke ønsket å ta stilling til hvordan den justerte saksbehandlingen i OED skulle se ut. Det store flertallet godtok premissene om at klimahensyn skulle plasseres i måle- og tallteknologier, tilbake i departementet.

## 5.1 Politiske teknologier og styringspraksis i praksis

### 5.1.1 Å åpne opp en sak for Stortinget

Våren 2022 var klimavirkninger av norsk olje- og gassvirksomhet en het potet under debattene i stortingssalen. Dette var perioden hvor tilleggsmeldingen til energimeldingen ble servert Stortinget, og et par måneder før nyhetssaken på regjeringens nettsider om forbrenningsutslipp ble publisert. Stortingets «vaktbikkje» Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) hadde i mars dette halvåret publisert egne vurderinger om hvordan de mente OED skulle følge opp klimasøksmålet. Disse vurderingene var først og fremst levert som en rapport til OED med tittel «NIMs utredning til OED om Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster». Konklusjonen i rapporten var at plikten for å avvise PUDer av hensyn til klima allerede var inntruffet (NIM, 2022, s. 33). I praksis betød det at OED, slik NIM tolket Høyesteretts dom, var pliktig til å si nei til fremtidige PUDer og dermed for all ny petroleumsaktivitet. Dette var grundig forklart gjennom juridiske avveininger og tolkninger av Grunnlovens miljøparagraf §112. Hovedargumentet til NIM var at Høyesterett tross alt hadde slått fast at det finnes en plikt til å avvise PUD dersom hensynet til klima og miljø tilsier det (HR-2020-2472-P, 2020, avsnitt 223).

Det var på dette grunnlaget at MDG spilte inn et forslag om å stoppe all behandling av innsendte PUDer, og trekke tilbake tre PUDer som hadde vært godkjent i etterkant av Høyesterettsdommen, men *før* OED hadde avklart hvordan de skulle følge denne opp. Disse PUDene gjaldt feltene Breidablikk, Kristin Sør og Kobra East & Gekko (KEG). Gjennom en rekke spørsmål til statsråd Aasland avdekket stortingsrepresentant Lars Haltbrekken fra SV at Breidablikk-feltet ikke hadde vært gjenstand for noe klima-vurdering i det hele tatt under PUD-behandlingen i OED (Stortinget, 2022a, spørsmål 1809). De to andre feltene hadde departementet «gjort et anslag over hvor store bruttoutslipp bruken av forventet mengde eksportert petroleum fra feltene kan medføre» (ibid). Breidablikk ble forøvrig godkjent før Støre-regjeringen trådte inn, noe som kan ha vært medvirkende til at Aaslands departement ikke hadde gjort noen anslag her.

Støttet av SV, Rødt og Venstre bidro MDG til å åpne saken for Stortinget, og løftet perspektivet om at klimasaker i petroleumpolitisk praksis ikke er delegert til OED helt uten forbehold. Partiene ønsket at det var Stortinget som skulle sette rammer for OEDs klimahensynstaking i

PUD-prosessen. Det er viktig å nevne her at detaljene jeg var innom i forrige kapittel med netto- og bruttovurderinger enda ikke var tydelig lagt frem for Stortinget. NIMs rapport til OED hadde vært et oppspark til å få klimavurderinger i PUD som tema på Stortinget. Det var derfor en rekke spørsmål fra stortingsrepresentantene som bidro til å avdekke hvordan OED tenkte rundt saken, frem til MDG introduserte representantforslaget om å trekke tilbake PUDer, basert på NIM sin rapport. Representantforslaget fra MDG lød som følger:

1. Stortinget ber regjeringen sørge for at alle godkjenninger av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) gitt etter 22. desember 2020 trekkes tilbake.
2. Stortinget ber regjeringen innføre et umiddelbart moratorium på behandling av alle nye søknader om Plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) (Innst. 433 S (2021-2022), s. 1)

I tillegg ble det under komitébehandling fremmet forslag fra MDG og et mindretall om å be «regjeringen fastsette tydelige, transparente kriterier for klimavurderinger av forbrenningsutslipp i forbindelse med PUD-søknader, i tråd med Norges institusjon for menneskerettigheter». (Innst. 433 S (2021-2022), s. 5). Dette forslaget ble også nedstemt på Stortinget, til tross for mindretallets argumentasjon om at slike kriterier ville skape forutsigbarhet for petroleumsnæringen (ibid. s. 4).

De politiske teknologiene benyttet i denne debatten handlet i hovedsak om hvordan politikerne skulle klare å forene en vedtatt dom inn i en politisk kontekst, både gjennom komitébehandlingen og dens tilhørende rutiner, men også gjennom muntlig ordskifte i stortingssalen. Hva slags sak det egentlig var snakk om, klarte ikke stortingsrepresentantene helt å enes om. De fleste la vekt på at dette var en institusjonell sak som handlet om maktfordeling, altså at MDGs forslag med NIM sine tolkninger av Høyesterettsdommen utfordret grenseskillet mellom rettstaten og de folkevalgte. I hvor stor grad dette skillet ble vektlagt den ene eller andre veien handlet i hovedsak om hvordan representantene selv koblet klimasaken til PUD- og oljesak som følge av egne politiske overbevisninger. Dette skal jeg se på videre.

### 5.1.2 En vaktbikkje til besvær

«Jeg vil advare mot å forsøke å bruke Grunnloven til å presse gjennom ett partis løsninger», sa Arbeiderpartiets stortingsrepresentant Marianne Sivertsen Næss fra stortingets talerstol 7. juni 2022. Hun leder energi- og miljøkomiteen på Stortinget, og har i denne forbindelse behandlet MDGs representantforslag om å trekke tilbake alle utbyggingstillatelser på norsk sokkel i etterkant av dommen i Høyesterett (Stortinget, 2022c). Næss støttet ikke forslaget til MDG, og mente at selv om klimakrisen «er vår generasjons viktigste oppgave», så var ikke løsningen å skape uforutsigbare tilstander i energipolitikken (Stortinget, 2022c, s. 4393).

NIMs rapport, som lå til grunn for MDGs forslag, møtte mye motstand denne våren. Oppgitte stortingspolitikere fikk først luftet sine frustrasjoner under behandlingen av NIMs årsrapport bare noen uker etter at NIMs innspill til OED var publisert. Her argumenterte kontroll- og konstitusjonskomiteens (KKK) i behandlingen av NIMs årsrapport mot å bruke juridiske virkemidler som et redskap i klimapolitikken. «Den beste måten å løse klimapolitikken på er det vi gjør i denne salen, gjennom vanskelige avveininger og kompromisser. Det er det systemet vi ønsker», sa komiteens leder Peter Frølich under stortingsdebatten om MDGs forslag. Han henviste til at et bredt flertall i både komiteen hans og Næss sin klima- og miljøkomité som ønsket det samme (Innst. 425 S (2021-2022); Innst. 433 S (2021-2022)). Flertallet i KKK mente at NIM hadde «lagt til grunn en forståelse med tilhørende anbefaling som savner demokratisk oppslutning og er uten dekning i norsk rettstradisjon» (Innst. 425 S (2021-2022), 2022, s. 9). Det hele toppet seg med at OED tok avstand fra å noensinne ha bedt NIM om å bistå departementet, slik NIM hevdet at de hadde blitt forespurt (Aasland, 2022).

I behandlingen av MDG-forslaget var det et overordnet budskap i stortingssalen fra flere sider av det politiske spekteret at jurister i NIM ikke skulle legge føringer for demokratisk valgt politikk. Dette til tross for at MDG-forslaget var nettopp et forsøk på å la stortingssalen bestemme over klimapolitikken, slik Frølich og KKK hadde uttrykt ønske om. Men Grunnloven skulle ikke brukes et redskap for å presse gjennom egen miljøpolitikk, argumenterte komitéleder Næss som vi så innledningsvis, og impliserte at dette egentlig handlet om klimavurderinger i en energisak. At klimavurderinger i PUD-prosessen var nettopp en *klimasak* så det nemlig ikke ut til at alle var enige i: Det handlet heller om å oppfylle forventninger til saksbehandlingsprosedyrer fra Høyesterett, slik OED hadde tolket høyesterettsdommen.

Stortingsbehandlingen viser at OED hadde et press på seg for å håndtere saken, og flere aktører fulgte med på hvordan den konkrete praksisen skulle bli. Den tydeligste uenigheten mellom Stortingsrepresentantene lå ikke først og fremst i hvordan klimavurderingene skulle gjøres, men i hva Høyesterett egentlig hadde bedt regjeringen om å gjøre.

### 5.1.3 Ulike tolkninger av klimakrav fra Høyesterett

Et gjennomgående spørsmål som alle stortingspolitikere så ut til å forholde seg til gikk ut på hvordan staten skulle forholde seg til det som hadde blitt konklusjonen i klimasøksmålet. Hadde Høyesterett egentlig avklart en terskel for å si *ja*, slik OED mente, at det var tilstrekkelig å redegjøre for konsekvenser av forbrenningsutslipp i et netto-perspektiv? Eller var det terskelen for å si *nei*, altså at bevisbyrden for oppnåelse av 1.5-gradersmålet lå på OED sin side, slik NIM og MDG argumenterte? Energi- og miljøkomiteen hadde behandlet forslaget og levert sin innstilling til Stortinget 23. mai, to uker før diskusjonen fant sted på Stortinget. Her fremgår det at flertallet i komitéen mente at Høyesterett hadde avklart spørsmålene knyttet til fremtidige PUDer, og at dette skulle være opp til Stortinget å bestemme over klima- og petroleumspolitikken (Innst. 433 S (2021-2022), s. 2). Komiteen pekte også på at Høyesterett hadde avklart at staten har «både en rett og plikt til å ikke godkjenne PUD dersom situasjonen på utvinningsstadiet har blitt slik at det vil være i strid med Grunnloven §112 å godkjenne utvinningen», uten å gå videre inn i diskusjonen om hvor denne grensen går (ibid). Dermed flyttet komitéen i praksis ansvaret tilbake til departementet, og ga sin tilslutning til måten de hadde justert saksbehandlingen på. Dette var også ønskelig fra departementet sin side (Innst. 433 S (2021-2022), vedlegg 2, s. 4).

Høyesterett hadde både slått fast at det finnes en rett og en plikt til å si *nei* til en PUD dersom den ikke kan realiseres innenfor 1.5-gradersmålet, samtidig som de hadde anbefalt OED om å tydeliggjøre klimavurderinger i PUD. Men først og fremst hadde ikke staten blitt dømt for ugyldige *åpningsvedtak*, som kommer aller først i petroleumsforvaltningsprosessen. Det oppstod dermed uenigheter om hva Høyesterett egentlig hadde bedt OED om å endre i sin saksbehandling knyttet til PUD, og hvor grundig dette skulle være.

Det var tydelig at partiene var enig i at *noe* var nytt, og at miljøparagrafen som Høyesterett hadde behandlet hadde noe form for innhold og terskler som OED måtte forholde seg til. Men



var det egentlig en beordring fra retten slik MDG hevdet, eller var det en oppfordring til forbedring av saksbehandlingen? MDGs representant Lan Marie Berg hevdet det var et pålegg fra Høyesterett: «Staten hevdet at forbrenningsutslipp i utlandet ikke var relevante. Det tapte staten på. Og nå, etter høyesterettsdommen, er staten beordret til å snu på dette punktet. Nå skal det også vurderes» sa hun på Stortingets talerstol (Stortinget, 2022c, s. 4399). Høyres representant Michael Tetzschner mente derimot at Høyesterett bare hadde pekt på en litt bedre måte å gjøre saksbehandling på:

Det som forundrer meg, er at en sidebemerkning som ikke var avgjørende for Høyesteretts drøftelse av selve den saken klimaaktivistene brukte Høyesteretts tid på, en sidebemerkning om hva som kanskje hadde vært en enda bedre måte å drive saksbehandling på, her fremstilles som om Høyesterett har fattet et lovvedtak (ibid)

Statsråd Terje Aasland var ikke like opptatt av disse definisjonene i sine uttalelser. Han pekte på at måten OED ville gå frem for å følge opp klimasøksmålet samsvarte med Stortingets eksisterende oljepolitikk: «At det oppstår klimagassutslipp ved forbrenning av olje og gass som utvinnes på norsk sokkel, er velkjent, og har ligget til grunn for Stortingets utforming og regjeringens gjennomføring av norsk petroleums- og klimapolitikk» (Stortinget, 2022c, s. 4396). Dette var også grunnen til at Høyesterett ikke ønsket å gripe inn i vedtaket om 23. konsesjonsrunde i lys av Grunnlovens §112, fordi det generelt er en høy terskel for domstolen for å overprøve demokratisk valgt politikk (Backer, 2021).

I denne uenigheten vokste det frem to parallelle diskusjoner: Den ene tok utgangspunkt i en prinsipper om maktfordeling og hvorvidt NIMs juridiske ekspertise skulle legge føringer for demokratisk vedtatt politikk, slik Aasland er inne på i sitatet over. Her handlet diskusjonen om hvordan Høyesterett sin dom i klimasøksmålet kunne tolkes inn i en politisk kontekst. Den andre diskusjonen tok utgangspunkt i innholdet i MDGs forslag og utformingen av OEDs praksis. Her forsøkte representanten Lars Haltbrekken fra SV å få svar på hva som var terskelen for å si nei til en PUD av hensyn til klima og miljø, og hvorvidt statsråden kom til å ta inn over seg at eventuell ny petroleum kunne komme til å erstatte fornybar energi: «Jeg opplever ikke at jeg helt fikk svar på spørsmålet om hvilke kriterier som kunne ligge til grunn for statsrådets eventuelle nei (til PUD-søknader)» sa han i diskusjonen med olje- og energiministeren (Stortinget, 2022c, s. 4397). Som tilsvaret fikk han en bekreftelse på at regjeringen skal vurdere

netto-effekten av forbrenningsutslipp i fremtidige PUDer, og at disse vurderingene skulle synliggjøres i PUDer som skulle legges frem for Stortinget (Stortinget, 2022c, s. 4398).

Det var likevel den første diskusjonen som ble viet mest oppmerksomhet. Også partiene Rødt og Venstre, som i utgangspunktet støttet forslaget til MDG, så ut til å være enig i at saken først og fremst handlet om en oppfølging av dommen i Høyesterett, at klimavurderinger skulle skje, men ikke nødvendigvis *hvordan*: «Jeg er ikke sikker på om dette avgjøres her heller, dette er jo først og fremst en juridisk avveining» sa Venstres representant Ola Elvestuen (Stortinget, 2022c, s. 4395). Rødts energipolitiske talsperson Sofie Marhaug, la vekt på at det var et «skritt i riktig retning» at regjeringen fremover skulle gjøre klimavurderinger i nye PUDer, men at det var kritikkverdig at det ikke hadde vært gjort i de tre allerede godkjente PUDene etter dommen falt i klimasøksmålet (ibid). Dette viser at også forslagsfremmerne støttet at forbrenningsutslipp utgjorde nye «klimahensyn».

I debatten rundt MDGs forslag ble det tydelig at et flertall av stortingspolitikere støttet fremgangsmåten til OED med å vurdere nettoutslipp av klimagasser i PUD-prosessen. «Netto null-scenariot for 2050 har også olje og gass i energibalansen, i energimiksen. Hvem er bedre til å levere denne energien enn Norge?» spurte FrPs stortingsrepresentant Marion Aron Nilsen retorisk, og viste til et økt energibehov i tiden fremover som følge av krigen i Ukraina. «Det eneste som vil skje hvis vi slutter (med petroleumsproduksjon), er at det kommer bandittstater og overtar» (Stortinget, 2022c, s. 4394) sa FrPs stortingsrepresentant Terje Halleland, og la ingen skjul på sin tro på at akkurat norsk petroleum er bedre enn andre lands petroleum. Han var heller ikke særlig opptatt av de nye detaljene i OEDs nye praksis, men støttet at klima skulle være en del av PUD-vurderingene: «Jeg tror at måten forvaltningen (av petroleum) i Norge har skjedd på, er ikke dette noe nytt (...) Det er viktig å ha med klimaet i den politikken vi driver med i dag. Det skal ligge inne i saksbehandlingen» (ibid). Ifølge representant Halleland var justeringen i OEDs saksbehandling om å beregne klimagassutslipp i PUD-prosessen bare en formalitet, en allerede eksisterende praksis og tenkemåte i forvaltningen som skulle formuleres på papiret. Tross ulike tilnærminger til saken viste stortingsrepresentantene seg enige i at klimavurderinger er noe som burde gjøres i PUD-prosessen, og bidro med dette å koble klimasak og klimaansvar til petroleumspolitisk forvaltningspraksis.

Høyesterett hadde avklart at det eksisterte en plikt for å avvise PUDer av hensyn til klima, men lot jobben for å avklare praksisen være opp til Stortinget og regjeringen (HR-2020-2472-P, 2020, avsnitt 234). MDGs forslag hadde dermed skapt et mulighetsrom for å gjøre nettopp dette, men diskusjonen om detaljene uteble. Ironisk nok bidro NIMs videreføring av rettsliggjøringen til at saken ble åpnet for de folkevalgte gjennom MDGs representantforslag og spørsmål til statsråden. Nettopp fordi Høyesterett hadde vært tydelig på at det er opp til myndighetene å vurdere klimatiltak ble det på denne måten også mulig å koble statens klima- og petroleumspolitik. Dette skal vi se på i neste avsnitt.

## 5.2 Å koble klimasak med oljesak

### 5.2.1 Forminskning i komitébehandling

Som nevnt i kapittel to har tidligere analyser av norsk olje- og klimapolitikk vist at de to sakene i stor grad har blitt holdt adskilt. Stortingsdebatten våren 2022 tegner et litt annet bilde: Her ble sakene i stor grad koblet sammen. Dette skyldtes delvis at dommen fra Høyesterett var premisset for diskusjonen i MDG-forslaget, og den slo fast at klimahensyn skulle vurderes i PUD-prosessen. I stortingsbehandlingen ser jeg at koblingen av disse to sakene i stortingssammenheng først skjer i komitébehandling. Her oppsummerer statsråd Aasland i et brev til energi- og miljøkomiteen, som behandlet MDG-forslaget, hvordan OED har tenkt at de skal følge opp klimasøksmålet. Han redegjør først for hvordan departementet tolker Høyesterett sine innvendinger om klimavurderinger på PUD-stadiet, før han går over til å forklare hvor usikkert det er å vurdere nettoeffekten av forbrenningsutslipp. I hvilken grad norsk olje og gass erstattes av andre lands olje, gass og kull henger blant annet sammen med henger nemlig sammen med konkurransesituasjonen for norsk petroleum, EUs kvotesystem og elektrifisering av sokkelen: «Det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale *nettoutslipp*» konkluderer han, med henvisning til to analysemiljøer som har havnet på ulike konklusjoner her, henholdsvis Rystad Energy og SSB, (som jeg refererer til som Fæhn et al.) (Innst. 433 S (2021-2022), 2022, vedlegg 1, s. 2).

Dette usikkerhetsmomentet hindrer ikke statsråden i å reflektere over mulige klimakonsekvenser av en økt, norsk oljeproduksjon. At de norske petroleumssressursene er små i en global skala er statsråd Aaslands første argument for at oljesaken ikke går på bekostning av klima, begrunnet

med en naturlig begrensning i størrelsen på ressursene. I et brev til energi- og miljøkomiteen skriver statsråden:

Våre påviste ressurser, som antas bli utvinnet ved fremtidige nye utbygginger og ytterligere økt utvinningstiltak er begrensede, tilsvarer henholdsvis 1.9 og 1.6 måneder av verdensforbruket for gass og væske. Antatte uoppdagete ressurser i åpnet areal er i størrelsesorden nok til å dekke henholdsvis 5.2 og 4.3 måneder med dagens globale forbruk. **Størrelsen på norske ressurser begrenser muligheten norsk ressursforvaltning har for å påvirke globale klimagassutslipp og dermed også mulige klimaendringer i Norge** (Innst. 433 S (2021-2022, vedlegg 1, s. 2. Min utheving).

Dette aksepteres og gjentas ordrett i innstillingen til energi- og miljøkomiteen ved behandlingen av MDG-forslaget (Innst. 433 S (2021-2022), s. 2). Det andre argumentet til statsråd Aasland er at markedssituasjonen kan tilsi at norsk gass kan erstattes av kull eller olje fra andre land, og at det er *helheten* i klimapolitikken som må legges til grunn ved behandlingen av petroleumssaker. Dette blir også gjentatt ordrett i komiteens innstilling av flertallet: «Flertallet understreker at det er de samlede utslippene av klimagasser i verden, inkludert Norge, som påvirker den globale oppvarmingen» (Innst. 433 S (2021-2022), s. 2).

Det er flere ting å legge merke til i måten saken behandles her. Det ene er at flertallet i komitéen ordrett aksepterer saksetableringen i dokumentet. Det vil si at de støtter størrelsesordenen som dokumentet plasserer klimagassutslippene inn i, ved å beskrive de som et liten andel av verdens energiforbruk i løpet av et år. På denne måten gjøres klimasaken også i komitébehandlingen om til en energisak som handler om forbruk av en vare, heller enn noe som skal vernes fra menneskelig aktivitet. Energisaken beskrives her som noe som handler om lengde og størrelse på forbrenningspotensialet til de u-utvinnede oljeressursene i bakken. At tiden de forbrennes på er kort i løpet av et helt år er dermed et argument for de små størrelsene. Dette fremstiller igjen alle fremtidige godkjente PUDer som harmløse i en natursammenheng. Gjennom komitébehandlingen ser jeg at klimasaken formes til en form for energisak som utgjør noe smått i internasjonal sammenheng, på samme måte som jeg så OED gjøre med brutto-utslippene fra Kobra East Gekko (KEG) tidligere i kapittel 4.

I et annet brev i den samme komitébehandlingen blir statsråden spurt om NIMs kriterier for når «statens plikt til å nekte PUD av hensyn til klima har inntrådt» (Innst. 433 S (2021-2022), vedlegg 2, s. 1). Her svarer han at det blir feil å legge til grunn at alle økonomiske aktiviteter som fører med seg utslipp, skal nektes:

Tvert imot er det gode holdepunkter i høyesterettsdommen for å legge til grunn at staten, også innenfor de rammer som Grunnloven §112 setter, kan ha en helhetlig tilnærming til klima- og miljøpolitikken som selvfølgelig også omfatter petroleumsaktiviteten» (ibid, s. 2).

Videre viser statsråden til at Høyesterett kom frem til at det ville være unødvendig å ta et generaloppgjør med hele klima- eller petroleumpolitikken hver gang man behandler enkeltsaker. «Det viser at hensynet til klima må sees i en større sammenheng og også på tvers av sektorer. Det er slik den norske klimapolitikken er rettet», forklarer statsråden (ibid). I økonomenes verden understrekes utslipp som noe som er unngåelig i industrisammenheng – at du vil alltid ha noe som flyter ut av rammen for økonomisk aktivitet, og det er prisen man må betale for økonomisk vekst (Callon, 1998, s. 255).

Det er imidlertid et poeng at statsråden ikke svarer komitéen på spørsmålet om når statens *plikt* til å si nei til PUD har inntrådt. Gisle Andersen har som tidligere nevnt sett på hvordan naturen representeres i stortingsdebatter knyttet til petroleumsproduksjon. Dette er også i tråd med Bruno Latours argumentasjon om å fokusere på et *objekt-orientert* demokrati. Hvilket objekt er det som i så fall fremskrives i komitébehandling, i dynamikken mellom stortingsrutiner og olje- og energiminister? *Markedet* er kanskje det mest åpenbare objektet som blir representert i denne diskusjonen, noe som stemmer overens med Andersens funn om at økosystemet i stortingsdebatte de siste tiårene i større grad har blitt omformulert til å handle om en optimal utnyttelse av disse enn om beskyttelse av naturobjektene i seg selv. Her spiller måle- og kontrollapparat en sentral rolle (Andersen, 2017, s. 8; Asdal, 2011, s. 178). Dette understrekes også i debatten på Stortinget: «Å slutte å produsere energi vil gjøre det vanskeligere å løse klimakrisen, ikke lettere» kommenterte Arbeiderpartiets Marianne Sivertsen Næss til MDGs forslag, og pekte på at uforutsigbarhet i energisaker kunne være destabiliserende for styringen i et land (Stortinget, 2022c, s. 4393). I denne versjonen av saken er det forutsigbar styring over energipolitikken som er det viktigste for stortingspolitikeren, og med dette kobles klimasak og oljesak sammen. Statens versjon av *å gjøre godt* i dette tilfellet handler både om å bidra med forutsigbar

energitilførsel i verden, men også om å *gjøre noe godt* for naturen, slik Asdal og medforfattere (2021) beskriver den «nye» versjonen av bioøkonomien.

### 5.2.2 Klimasak som markedsøkonomiske vurderinger

Spørsmålet som jeg behandlet i kapittel fire var rent konkret hvordan denne endringen med implementering av nye klimahensyn i oljeforvaltningen skulle se ut. OED hadde ikke fått redegjort for hvordan de så for seg netto- og bruttoberegninger som del av PUD-prosessen på tidspunktet da MDGs forslag ble fremmet på Stortinget. Men vaktbikkja NIM ante ugler i mosen i sin rapport til OED. Med bekymret mine hadde de observert andre klimasøksmål hvor statlige aktører hadde benyttet nettovurderinger for å flytte ansvaret med å redusere utslipp over på andre land ved å «relativisere bort plikten til å unngå miljøskade» (NIM, 2022, s. 17). Akkurat dette hadde ikke MDG og forslagsstillerne lagt så mye vekt på i forslaget sitt, altså hvorvidt OED skulle gjøre brutto og netto- vurderinger, og hva slike vurderinger innebar i praktisk saksbehandling. De var først og fremst opptatt av hvorvidt PUDene hadde vært gjenstand for klimavurderinger i det hele tatt. Og akkurat dette er jo ikke så rart. Klima- og miljøsaken har over mange år vokst frem til å bli styrt over av samfunnsøkonomene gjennom markedsmekanismer: fra 1980-1990- tallet vokste saken til å bli en markeds- og økonomisak (Asdal, 2011, s. 177). Det var også i denne perioden CO<sub>2</sub>-avgiften kom på plass i Norge, som et av de første landene i verden. Premisset om at naturressurser som olje også er del av en større markedssammenheng er sånn sett ikke noe nytt for stortingsrepresentantene. De endte i alle fall opp med å akseptere en slik tilnærming til klimahensyn i petroleumsforvaltningen i denne sammenhengen.

Som jeg var inne på i kapittel fire innebærer vurderinger av forbrenningsutslipp både forminskning av utslippsstørrelser, men også avveininger av hva de «norske» bidragene av klimagasser er for global oppvarming. Utfordringen er at dette skal settes inn i et rammeverk som skal ta høyde for hvordan markedet erstatter et tilbud som blir redusert. Lars Haltbrekken fra SV var i debatten interessert i å vite om slike vurderinger tok innover seg at økt oljeproduksjon i ytterste konsekvens kunne fortrenge andre mer miljøvennlige former for energi: «I de vurderingene regjeringen nå skal gjøre av de klimamessige virkningene av nye olje- og gassprosjekter, vil man der også se på faren for at disse olje- og gassutbyggingene fortrenger satsing på fornybar energi i andre land?» spurte representanten statsråden (Stortinget, 2022c, s.

4397). Har svarte Aasland at fornybar energi kom til å være viktig i tiden fremover, særlig i lys av Ukraina-situasjonen, «men jeg tror fremdeles at det over lang tid vil være behov for at det er en stabilitet i bunnen» sa han, med henvisning til norsk gass, uten å gå videre inn på netto-vurderinger (ibid).

### 5.2.3 En ny plass for naturen i fremtidens PUDer?

I et spørsmål fra energi- og miljøkomiteen til statsråd Aasland fremkommer det at MDGs forslag i praksis kunne føre store konsekvenser ikke bare for olje- og gassfeltene Breidablikk, Kristin Sør og Kobra East & Gekko (KEG), men for alle PUD-godkjenninger gitt etter 2014. Det var nemlig da miljøparagrafen i grunnloven trådte i kraft, noe som hadde blitt påpekt av jussprofessor Ole Kristian Fauchald i et høringsinnspill til komitéarbeidet (Innst. 433 S (2021-2022), vedlegg 2, s. 4). MDGs forslag pekte på at klimasøksmålet faktisk kunne få praktiske konsekvenser for opererende selskap med tildelte PUD-godkjenninger.

Noen av stortingsrepresentantene tok imidlertid forslaget med knusende ro. Høyres representant Ove Trellevik uttrykte at han «så frem til statsråden sine netto forbrenningsutslippsvurderingar, for det kjem til å visa meir enn ein gong at norsk olje- og gassproduksjon og olje- og gasspolitikk bidreg til å redusere klimagassutslippa» (Stortinget, 2022c, s. 4403). Med slike premisser til grunn fremsto MDGs forslag om å trekke tilbake allerede godkjente PUDer som overdramatisk. Ved å avvise forslaget slapp flertallet av representantene å forholde seg til konkrete justeringer i OEDs rutiner. Rammesettingen for klimaets plass i fremtidens petroleumsaktivitet var igjen overlatt til OED, noe OED selv også ønsket (Innst. 433 S (2021-2022), vedlegg 2, s. 4). Rødts representant Sofie Marhaug pekte på at diskusjonen som oppstod som følge av disse vurderingene var nettopp demokratiserende fordi man fikk en åpen diskusjon om hvorvidt utbyggingstillatelsene Breidablikk, Kristin Sør og KEG hadde vært gjort i tråd med gjeldende lover og regler og ambisiøse klimaambisjoner som tross alt var vedtatt av Stortinget. «Dette er dypest sett en konflikt mellom Stortinget og Stortinget, for det er en enorm avstand mellom klimapolitikken og oljepolitikken» argumenterte hun, og fikk satt fingeren på at debatten også bar preg av de ulike ståstedene i petroleums- og klimapolitikken generelt, selv om alle var enige i at klima måtte vurderes på en eller annen måte i PUD (Stortinget, 2022c, s. 4401).

Med OEDs utgangspunkt ville klimavurderinger tilsi en vurdering av fremtidens energimarked. Var det en selvfølge at de nye vurderingene til OED skulle være rene beregninger av utslipp av klimagasser til atmosfæren? Fantes det ikke noe spillerom for å løfte et slikt perspektiv? Også opposisjonspolitikere fra SV, MDG, Rødt og Venstre så ut til å kjøpe dette premisset i stortingsdebatten. Her blir det som kunne vært en større diskusjon om fremtiden for petroleumsnæringen avgrenset til en snever økonomisk sfære, hvor det også er uenighet knyttet til hvorvidt nettovurderinger faktisk gjør naturen godt. Denne økonomiske sfæren skal jeg se nærmere på i neste kapittel.

#### 5.2.4 Oppsummering

Som jeg har vist i dette kapitlet var det enkelte krefter på Stortinget som ønsket klarhet i hva OED egentlig hadde tenkt å gjøre for å følge opp klimasøksmålet og klima hensyn i PUD-prosessen. MDGs henvisninger til NIMs rapport viste seg ikke å tjene saken deres, da dette ble ansett som et forsøk på å rettsliggjøre spørsmål om klima. Våren 2022 var en mulighet for stortingspolitikere til å gå inn i OEDs praksis for å vurdere hvilken effekt disse klimavurderingene faktisk ville få. I stedet godtok stortingspolitikere premisset om brutto- og nettovurderinger av forbrenningsutslipp når oljen og gassen eksporteres og brukes i utlandet. Også opposisjonspartier som Rødt og Venstre aksepterte disse premissene, og pekte først og fremst på at det var problematisk at slike vurderinger *ikke* var gjort på konkrete felt som hadde fått godkjent PUD i etterkant av høyesterettsdommen i klimasøksmålet i 2020. Resultatet av Stortingets behandling ble altså at OED fikk klarsignal for sin måte å innarbeide klimahensyn, nemlig ved å tallfeste klimakonsekvenser i form av brutto- og nettoutslipp. Stortinget sluttet seg dermed til å gjøre klimahensyn til et teknisk spørsmål om tallgrunnlag, og lot jobben for å gjøre dette være opp til OED. Men dette førte ikke til at debatten stoppet. Tvert imot flyttet debatten seg videre til nettopp tallgrunnlaget, som jeg skal se på i neste kapittel.



## 6 Del 3: Rapportkappløpet

Problemet er at transparent, uredigert og ubestridt fakta har blitt sjeldnere og sjeldnere. Det har blitt ganske rotete og risikabelt å legge frem helt ubestridte bevis.

(Latour, 2005, s. 19, min oversettelse)

### 6.1 En rapport om klimavennlig norsk olje og gass skrider frem

Som jeg har vært inne på, var OED klar over at beregninger av forbrenningsutslipp var et kontroversielt tema allerede før de bestemte seg for å endre PUD-praksis. Det skyldtes blant annet at det allerede hadde gått en debatt om effektene av norsk olje blant annet i Stortingsvalgkampen i 2021, som vi skal se i denne delen av analysen. OEDs nye praksis skulle vise seg å være nært knyttet til to rapporter fra konsulenthuset Rystad Energy. Vi skal innom rapportenes fødsel, hvordan OED forsøkte å legge opp til en åpen debatt, og motreaksjonene som oppstod i etterkant. Det mest interessante i dette kapitlet er å se hvordan OED forsøker å gjøre komplekse problemstillinger som klima om til noe de kan kontrollere gjennom kunnskap. OED har ved flere anledninger både på Stortinget og i regjeringsdokumenter henvist til at tallgrunnlaget for nettovurderinger i PUD-prosessen er usikkert eller omstridt. De har likevel valgt å følge opp klimasøksmålet med å gjøre slike beregninger i PUD-prosessen. Hvordan påvirker det saken at ny kunnskap oppstår i kontrovers? Og er rapportene fra Rystad Energy egentlig et forsøk på å lukke saken?

#### 6.1.1 Rystad Energy-rapporten og SSB-studien

Olje- og energiminister Terje Aasland har ved flere anledninger pekt på at det er usikkert om nye petroleumsprosjekter på norsk sokkel kan øke klimagassutslippene i verden. Denne usikkerheten har han referert til ved å peke på to tidligere analyser som har kommet frem til ulike konklusjoner på dette, som jeg var inne på i kapittel fem. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomførte en studie i 2013 hvor de så på klimaeffekten ved å kutte på «tilbudssiden» – det vil si redusere oljeproduksjonen – i et oljeproduserende land som Norge. Økonomen Taran Fæhn og medforfattere stod bak studien. De konkluderte med at det ville ha en klar positiv effekt for klimaet om Norge reduserte sin oljeproduksjon. Selv om noe av den reduserte oljeproduksjonen ville oppveies i markedet, ved at andre land økte sin produksjon, ble nettoeffekten et tydelig kutt i de globale klimagassutslippene (Fæhn et al., 2017). Studien ble fagfellevurdert og publisert i det vitenskapelige tidsskriftet *The Energy Journal*, som gav den

faglig tyngde. På dette tidspunktet var det ingen andre forskermiljø i Norge som hadde gjennomført en lignende studie.

Overraskelsen var derfor stor da en ny rapport fra konsulenthuset Rystad Energy dukket opp i stortingsvalgkampen 2021. Under et TV-sendt debattprogram på ble rapporten trukket fram av programlederen for å konfrontere en politiker som argumenterte for kutt i oljeproduksjonen<sup>8</sup>. I ettertid kom det frem at rapporten hadde vært bestilt av bransjeorganisasjonen Norsk olje og gass (nå: Offshore Norge), noe som enkelte miljøpolitikere mente diskrediterte det faglige innholdet (Gilbrant & Andersland, 2021). Rystad Energy-rapporten tilbakeviste en rekke av påstandene til SSB, og tok utgangspunkt i både olje og gass i sitt rammeverk, i motsetning til SSB som kun hadde sett på olje (Rystad Energy, 2021). Både Rystad Energy og SSB tok utgangspunkt i å se på hvordan det globale energimarkedet ville reagert dersom Norge produserte mindre olje, i en ren markedsvurdering. De kom likevel frem til helt ulike konklusjoner. Kjernen i den faglige diskusjonen mellom SSB og Rystad lå i hvordan det internasjonale markedet vil respondere ved et kutt i olje- og gasstilbudet på produsentsiden, den såkalte *priselastisiteten*. Det var altså ikke en selvfølge at norsk petroleum skulle komme godt ut av det i et klimaperspektiv ved å legge til grunn reaksjoner i energimarkedet slik OED hadde fremstilt det på Stortinget.

Av de to studiene som fantes på tidspunktet da OED valgte å lande på nettovurderinger av klimagassutslipp som det nye klimahensynet i PUD-prosessen, valgte OED å bruke Rystad Energy sin. Dette til tross for at det allerede på dette tidspunktet eksisterte kontrovers om disse tallene, helt siden Rystad Energy-rapporten dukket opp midt i valgkampen i 2021 og havnet midt i den politiske debatten. Stortingsvalget ble trossalt vurdert til å være et *klimavalg*, og spørsmål knyttet til petroleumsnæringens fremtid var høyt på agendaen (Aas & Murray, 2021). Lanseringen av Rystad Energys rapport i dette tidspunktet, støttet av en bransjeorganisasjon for petroleumsnæringen, førte både til diskusjoner om rapportens kredibilitet, men bidro også til å skape usikkerhet ved hvorvidt et kutt i norsk oljeproduksjon i det hele tatt ville være god klimapolitikk. Etter at OED i tilleggsmeldingen til energimeldingen (Meld. St. 11 2021-2022) slo fast at de skulle følge opp klimasøksmålet, har det vært nettopp denne Rystad-rapporten de

---

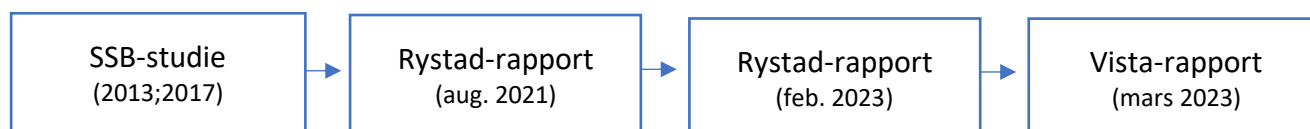
<sup>8</sup> Se Dagsnytt 18 fra 18. min, 31.08.2021: <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/202108/NNFA56083121/avspiller>

har henvist til når de sier de endret praksis allerede høsten 2021 (Olje- og energidepartementet, 2022a).

I februar 2023 ble det publisert en ny rapport fra det samme konsulenthuset, denne gangen på bestilling fra OED og ikke bransjeorganisasjonen Offshore Norge. Denne gangen viste rapporten en litt bedre klimaeffekt enn i rapporten fra 2021. Rapporten konkluderte med at «Økt produksjon fra norsk sokkel kan redusere globale klimagassutslipp» (Rystad Energy, 2023, s. 2). Dette reagerte en rekke miljøorganisasjoner på, og som et motsvar bestilte de en rapport fra Vista Analyse som konkluderte med det motsatte: at økt produksjon av norsk olje ville føre til økte globale utslipp i et netto-perspektiv (Riekeles, 2023, s. 7). Vista-rapporten refereres i denne oppgaven til som Riekeles 2023. Under følger en tidslinje for når ulike rapporter knyttet til samme sak har oppstått. Samtidig har det skjedd en rekke politiske hendelser mellom publiseringene, som i ulik grad knytter seg opp til de ulike rapportene, som jeg har nevnt i de foregående kapitlene.

Figur 2

*Tidslinje for rapportene som beskriver netto-utslipp fra norsk petroleumsproduksjon*



Spørsmålet er dermed hvordan disse rapportene henger sammen med OEDs nye praksis i PUD-behandlingen. I bestillingen av Rystads 2023-rapport gav departementet inntrykk av at de ønsket å komme til bunns i uenigheten mellom fagmiljøene: «Det skal foretas en gjennomgang og vurdering av eksisterende kunnskap og relevante faglige arbeider om netto forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomhet, herunder Rystad Energy (2021) og Fæhn m.fl (2013 og 2017)» stod det i oppdragsbeskrivelsen (Bergskaug, 2023). Pris, kompetanse hos tilbudt personell og oppdragsforståelse var de tre kriteriene OED gikk etter ved valg av rapport-leverandør. I anbudsprosessen la OED vekt på at tidligere utarbeidet rapport på globale energisystem og olje- og gassaktivitet spesielt, spilte positivt inn for at valget falt på Rystad Energy (Johansen & Hegna, 2022). Etersom Rystad Energy allerede hadde regnet på saken og gitt et svar som var

relativt positivt for norsk olje og gass, hadde OED en god indikasjon på hvilket svar de ville få når de spurte dem, uten at dette er videre begrunnet i valg av leverandør.

Rapporten skulle altså ikke i seg selv være en veileder for departementet i sin nye praksis, men etablerte et faktagrunnlag for at OEDs byråkrater. Det nye faktagrunnlaget gjorde at byråkratene kunne godkjenne PUDer på norsk sokkel med god samvittighet – for den økte produksjonen ville føre gode ting med seg i et klimaperspektiv. Den interessante forskjellen fra 2021-rapporten (rent bortsett fra hvem som hadde bestilt den) var at Rystad Energys 2023-rapport konkluderte med av økt produksjon ville være *enda mer positivt* for klimaet enn i 2021-rapporten. Forsker og medforfatter på SSB-studien, Knut Einar Rosendahl oppsummerer forskjellen i de to rapportene slik: «nå har de gjort et grundigere arbeid, og de har forklarer hva de har gjort grundigere, og så har de kommet frem til andre resultater som er enda mer gunstig for norsk olje og gass».

### 6.1.2 Lanseringen av Rystad Energys 2023-rapport

Lanseringen av Rystad Energy-rapporten i februar 2023 fant sted hos OED to dager etter at 2023-rapporten fra Rystad Energy ble publisert på OED sine nettsider. Her er det interessant å se på hvordan departementet har tenkt til å gå frem for å bruke Rystad Energy sin rapport, og hvordan de posisjonerer den som en del av en faglig debatt som de er klar over at eksisterer. Det er særlig to ting som er verdt å merke seg i lanseringen av Rystad Energys 2023-rapport: At de forsøker å kjøle ned kontroversen knyttet til klimahensyn i petroleumspolitikken, samtidig som de forsøker å etablere olje-diskusjonen som en teknisk markedsdiskusjon.

Oljerådgiver Jarand Rystad introduserte konklusjonene i rapporten med å gi en bakgrunnshistorie for konsulenthuset Rystad Energy: Han la vekt på at de fleste rapportene konsulenthuset skriver egentlig handler om grønne energikilder. Det var tydelig at de hadde lært noe fra stormen under stortingsvalgekampen - de ønsket å understreke at de ikke kjente seg igjen i karakteristikkene om at de var en del av «oljelobbyen», og at de var åpne for faglig kritikk<sup>9</sup>. OEDs kommunikasjonsrådgiver støttet dette, og presiserte at det var mulig å komme med faglige spørsmål etter presentasjonen, og at de hadde opprettet en egen e-postadresse i anledning rapporten. På den måten kunne interesserte organisasjoner og privatpersoner sende inn sine

---

<sup>9</sup> Rapportlanseringen fant sted hos OED 17.02.23. Jeg deltok som observatør.

innspill til det *faglige* ved Rystad Energys rapporter. OED la altså opp til at diskusjonen knyttet til Rystads rapport ikke skulle handle om premissene som lå til grunn, men om markedsøkonomiske beregninger som fremstilt i Rystad Energys modell.

Fristen for faglige innspill til OEDs e-postadresse ble satt til i underkant av to uker etter rapportlanseringen (Olje- og energidepartementet, 2023). OED mottok tre innspill, hvorav den ene var et felles innspill fra organisasjonene Greenpeace, Naturvernforbundet, WWF og Natur og Ungdom, den andre fra miljøorganisasjonen Oil Change International og den tredje fra forskerne bak SSB-studien, Taran Fæhn og medforfattere. Det første innspillet ba om utsatt frist for å få muligheten til å komme med sine egne eksterne vurderinger. Miljøorganisasjonene hadde hyret inn konsulenthuset Vista Analyse, som også hadde tilbydd seg å produsere en rapport for OED, men tapt til fordel for Rystad Energy. Oil Change International kritiserte at Rystad tok utgangspunkt i et «perfekt» marked for hvordan norsk gass kunne bistå i å utfase kull, og at faktorene de pekte på i denne forbindelse lå utenfor den norske stats kontroll (Lundberg, 2023, s. 2–4). Forskerne bak SSB-studien pekte på at scenarioene Rystad hadde lagt til grunn var altfor klimaoptimistiske, og at dette kunne føre til at man ikke tok innover seg mer drastiske utslag av eksisterende norsk petroleumpolitikk på det globale klimaet: «Dette øker risikoen for at scenarioene ikke dekker alle plausible utslag av at Norge øker sin olje- og gassproduksjon, noe vi ville tenke var hensikten med å bruke flere scenarioer» skrev de (Fæhn et al., 2023, s. 2).

Dette påvirket igjen hvordan Rystad konkluderte om markedsrespons og energipris, og dermed hvordan ulike typer energikilder kunne erstatte hverandre, argumenterte forskerne. I tillegg til valg av scenarioer hadde forskerne innvendinger på at Rystad Energy forholdt seg til ulike priselastisiteter på etterspørselssiden og tilbudssiden. På tilbudssiden forholdt de seg til egne historiske data for å beregne fremtidige kostnader på oljeresurser, men brukte en ulik modell for å beregne fremtidig etterspørsel (Fæhn et al., 2023, s. 3). Forskerne konkluderte med at det var de kvantitative beregningene som helhet og ikke modellen i seg selv som gjorde at de var kritiske til Rystad Energys rapport:

Rapporten er åpen på at det er mange usikre faktorer bak slike beregninger; ikke minst skyldes det at man må se fremover og tro noe om fremtiden. Rapporten gjør stort sett bra rede for forutsetningene som er valgt og gjør i mange tilfeller kvalitative vurderinger av

andre antakelser. Vi er likevel kritiske til mange av forutsetningene som er gjort, og som til sammen fører til reduserte globale utslipp av økt norsk produksjon» (Fæhn et al., 2023, s. 1).

For forsker Knut Einar Rosendahl, som var del av SSB-studien, var det åpenbart at OED kom til å legge mest vekt på rapporten de selv hadde bestilt og brukt penger på, selv om det var mulig for andre å komme med innspill. Dette inntrykket blir forsterket når vi ser på hvordan OED har tatt i bruk denne nye kunnskapen om måter å beregne klimagassutslipp i netto-perspektiv, noe vi ser nærmere på i kapittel syv og Yggdrasil-feltet. Å tildele Rystad Energy et oppdrag for å gjennomgå eksisterende kunnskap som de selv hadde vært med å utvikle var lite tillitsvekkende, hevdet Rosendahl i intervju. Den delen av oppdraget hadde i stor grad blitt utelatt i den ferdige 2023- rapporten til Rystad Energy, pekte han på i en kronikk i den norske politikkavisen *Altinget*. Der konkluderte han slik: «Min vurdering er at Rystad Energy har stor kompetanse og høy integritet. Samtidig illustrerer denne saken at hvem som er oppdragsgiver, ikke er irrelevant» (Rosendahl, 2023). Ti dager etter kronikken ble publisert lanserte miljøorganisasjonene illustrerende nok en «mot-rapport» som konkluderte med det motsatte av Rystad Energy, nemlig at norsk olje *ikke* er bra for klimaet (Riekeles, 2023).

OED forsøker å stabilisere kunnskapen ved å «avkjøle» uenigheten knyttet til hvorvidt norsk petroleum faktisk er positivt for klimaet. Dette gjør de ved å selv bestille en rapport som skal ta hensyn til det som tidligere er skrevet om temaet. Utfordringen her, som Callon peker på, er at handlinger som har til hensikt å identifisere og måle eksternaliteter, som denne rapporten gjør, i seg selv er kontroversielle nettopp fordi situasjonen «varm», den er uavklart (1998, s. 266). Det betyr at verktøyene for å måle konsekvenser av økonomisk aktivitet, som markedsvurderingene i denne rapporten, *i seg selv* er kontroversielle. Stortingsvalget i 2021 illustrerte nettopp hvordan diskusjoner knyttet til oljenæringens fremtid var viktig både for velgerne og for politikerne som stilte til valg, noe som gjorde Rystad Energys første rapportbidrag så eksplosiv. Å avkjøle diskusjonen med flere rapportbidrag blir vanskelig fordi man har plassert klimasaken i markedøkonomien, som i alle analyser fører til usikkerhet nettopp fordi man skal mene noe om fremtiden, slik Taran Fæhn og medforfattere peker på. Her forsøker OED å gjøre Rystad Energys 2023-rapport til en del av en faglig debatt, for å gi den status og tyngde, og kanskje også flytte debatten over fra en stor og uhåndterlig diskusjon om oljas framtid til et mer teknisk

og faglig spørsmål. Den nye rapporten bidro tvert i mot ikke til å legge debatten død, men til økt debatt, både gjennom de kanalene OED forsøkte å kanalisere debatten inn i, men også gjennom media. Dagbladet karakteriserte det hele som en «rapportkrig» mellom miljøbevegelsen og OED (Andersland & Kallelid, 2023).

Noen uker etter OEDs rapportlansering med Rystad Energy inviterte miljøorganisasjonene Greenpeace, Naturvernforbundet, WWF og Natur og Ungdom til et eget arrangement hvor de skulle presentere rapporten de hadde bestilt fra Vista Analyse. Her var statssekretær Amund Vik fra OED invitert inn i løvens hule for å svare på hvordan departementet skulle møte den nye rapporten bestilt av miljøorganisasjonene. Funnene i Vista-rapporten stod ikke overraskende i kontrast til det Rystad Energy hadde konkludert med, som stod uten invitasjon til arrangementet.

## 6.2 En «showdown»<sup>10</sup> om priselastisitet

### 6.2.1 Miljøorganisasjonene lanserer mot-rapport

Det er tidlig om morgenen torsdag 16. mars 2023, og Kulturhuset i Oslo er stappfullt<sup>11</sup>. Truls Gulowsen, leder i Naturvernforbundet og dagens konferansier, er tydelig overrasket over det store oppmøtet. Sammen med de andre miljøorganisasjonene lanserer han en ny rapport utviklet av konsulenthuset Vista Analyse, som et tilsvarende på Rystad Energys OED-bestilte rapport (Naturvernforbundet, 2023). Den nye rapporten konkluderte med at økt norsk oljeproduksjon gir en netto økning i globale utslipp, uavhengig av scenario og tidshorisont (Riekeles, 2023).

Håkon Riekeles fra Vista Analyse gav forsamlingen en lengre innføring i samfunnsøkonomisk teori, og trakk frem det omdiskuterte oljefeltet Wisting for å illustrere hvordan Vista Analyse og Rystad Energys rapporter ville slå ut i praksis. Riekeles presiserte at oljefeltet er planlagt, men satt på vent. Med Vista Analyses modell tilsvarer en realisering av Wisting et forbrenningsutslipp som tilsvarer 30% av Norges samlede innenlandske utslipp, altså 14.1 millioner tonn CO<sub>2</sub>. Med Rystad Analyses modell vil Wisting-feltet tilsvare *reduerte* utslipp på 21.5 millioner tonn CO<sub>2</sub> (Riekeles, 2023, s. 60).

---

<sup>10</sup> «Showdown» er «en begivenhet, for eksempel et møte eller en kamp, som avslutter en uenighet» i følge dictionary.cambridge.org. Min oversettelse.

<sup>11</sup> Rapportlanseringen fant sted på Kulturhuset 16.03.23. Jeg deltok som observatør

SSB-forsker Taran Fæhn og stortingsrepresentant Nicolai Astrup tok del i paneldiskusjonen som fulgte etter Vistas presentasjon. Til stede var som nevnt også statssekretær i OED Amund Vik for å svare på kritikk. Naturvernforbundet og Vista Analyse var interessert i om de kunne forvente å bli hørt i den nye praksisen til OED, ettersom de ankom to uker etter fristen, og ettersom OED allerede hadde brukt penger og ressurser på Rystad Energy-rapporten. Til dette lovte Vik at OED skulle tilgjengeliggjøre alle innspillene de fikk på Rystad Energy-rapporten på sine nettsider, inkludert Vista-analysen, til tross for at den kom etter fristen OED hadde satt. Men mest av alt var Vik interessert i hvordan forskningsmiljøene på hver sin side kunne forenes om en felles priselastisitet, ettersom dette var kilden til uenighet mellom Vista og SSB på den ene siden og Rystad Energy på den andre. Rent faglig måtte jo dette være interessant for alle parter å diskutere, siden det var så stor uenighet blant kunnskapsmiljøene. Dessuten var ikke Rystad Energy invitert til arrangementet for å svare på kritikk. Vik ønsket seg derfor en «showdown» om ulike elastisiteter mellom forskningsmiljøene.

### 6.2.2 Elastisitetsproblemet

«Elastisitet» er et økonomifaglig begrep publikum ble godt kjent med både under Rystad Energys presentasjon hos OED og hos Vistas rapportfremleggelse med Naturvernforbundet på Kulturhuset i Oslo. Begrepet refererer til hvor mye tilbudet av eller etterspørselen etter en vare er ventet å endre seg som følge av en gitt endring i prisen på varen. Ifølge SSB hadde Rystad Energy lagt en for høy etterspørselselastisitet til grunn, noe som medførte at markedsanalysene overdrev effekten av at økt gasstilbud i Europa ville erstatte europeisk kullkraft. Samtidig tok ikke modellen til Rystad Energy inn over seg i stor nok grad at fornybar energi ville kunne blitt erstattet av den nye oljen og gassen. Rystad Energy argumenterte motsatt – og mente at SSB hadde lagt til grunn en elastisitet som gjorde at norsk oljekutt ga altfor stor reduksjon i oljeforbruket. «Skiferoljerevolusjonen» i 2014-2015 ført til en enda mer elastisk oljepris grunnet overproduksjon av olje, som gjorde at prisene kollapset (Rystad Energy, 2021, s. 16). Den skitne skiferoljeproduksjonen kunne med andre ord øke ved bortfall av den mer miljøvennlige norske oljen, argumenterte konsulentene. Dette hadde ikke SSB tatt høyde for (Rystad Energy, 2023, s. 11).

Det var altså ikke oljeforbruket Rystad var mest opptatte av, men gass. Som kjent har gass et noe lavere klimaavtrykk enn olje, og mye mindre enn kull (Miljødirektoratet, 2022). Det var dette som var nytt med rapporten til Vista Analyse – at den tok for seg både olje og gass, men likevel konkluderte med at økt produksjon ville føre til økte klimagassutslipp globalt (Riekeles,



2023, s. 7). Rapportene hadde også i ulik grad forholdt seg til ulike politiske forutsetninger. Eksempelvis hadde Rystad Energys 2023-rapport lagt til grunn en forutsetning om at hele den norske sokkelen kommer til å elektrifiseres (Rystad Energy, 2023, s. 1). Dette tok ikke Vista Analyse som en selvfølge, og la inn et forbehold om at eksempelvis Norges største gass-anlegg på Melkøya i Hammerfest både kunne, og ikke kunne, bli elektrifisert. De var også kritiske til Rystad Energys utgangspunkt i verdens gassmarked om at andre lands utslippskutt kom til å forbli nærmest uendret de neste tiårene: «Vi anser det som det som urealistisk å forutsette at øvrige utslipp i verdikjeden vil forbli uendret på dagens nivå frem til godt etter 2030» (Riekeles, 2023, s. 52). Dette illustrerer analyseselskapenes - men også statens – utfordringer knyttet til å ta avgjørelser basert på mulige fremtidsscenarioer, noe som var gjenstand for diskusjon på Naturvernforbundets arrangement. Stortingsrepresentant Nicolai Astrup ironiserte over forskernes forsøk på å forholde seg til markedsmodellene sine i samtale med Taran Fæhn, en av forskerne bak SSB-rapporten:

La oss ikke forholde oss til virkeligheten, la oss forholde oss til en modell, det var det første jeg lærte på sosialøkonomi på videregående. Hvis markedskrysset er der, og alt annet er like... Men alt annet er aldri like. Og det er dét: Verden er i bevegelse, og det må også disse modellene ta innover seg<sup>12</sup>

Statssekretær Vik sa seg enig i dette, at SSB ikke tok høyde for politiske virkemidler som EUs karbonmarked i sine analyser av priselastisitet. Astrup og Vik mente at mye ville skje av seg selv når EUs kvotemarked reduserte antall kvoter, noe som vil gjøre det dyrere å både produsere og forbruke fossile ressurser. Samtidig er jo nettopp fokuset på *elastisitet* en måte å omtale markedet som en rasjonell aktør det ikke går an å styre, noe som bare «er der» og skjer av seg selv. Hele grunnlaget for den typen vurderinger som gjøres i alle disse rapportene er altså at markedet har sin egen logikk, relativt klart adskilt fra politikk og styring (Asdal, 2011, s. 178). Dermed bidrar disse rapportene også til å gjøre markedet til en egen sfære som til en viss grad plasseres utenfor den politiske debatten, som er nettopp det stortingsrepresentant Astrup her påpeker.

---

<sup>12</sup> Stortingsrepresentant Nicolai Astrup under et arrangement med Naturvernforbundet hvor temaet var OEDs nye praksis for å vurdere klimaeffekt fra økt norsk olje- og gassproduksjon, 16.03.23.

I et intervju med stortingspolitiker Kari Henriksen fra Arbeiderpartiet, forklarer hun at OEDs faktagrunnlag ikke egentlig trenger å skille seg nevneverdig fra de politiske prinsippene departementet styrer etter: Det er naturlig at kunnskapsutforming og politikken henger sammen, argumenterer Henriksen. «Det er en viktig nyansedifferanse mellom objektiv og nøytral kunnskap» kommenterer hun, og refererer til det Donna Haraway beskriver som «situerte kunnskaper». Henriksen sitter i kontroll- og konstitusjonskomiteen (KKK) og er dermed over gjennomsnittet opptatt av maktfordeling og institusjonelle prinsipper, sammenlignet med de andre fagkomiteene på Stortinget. I forbindelse med rapport-diskusjonen mellom Rystad Energy og miljøorganisasjonene kommenterer Henriksen følgende:

Det demokratiske i Norge handler jo om at vi velger politikere til å sitte i regjering. Og de politikere som blir valgt, de har et politisk program de går til valg på. Og da får vi det, og det er det som er det demokratiske. Vi skal ikke ha en regjering som er nøytral.  
(intervju med Kari Henriksen, 20. mars 2023)

I tillegg har man høringsrunder både på Stortinget og regjeringen, og selv om politikere ikke nødvendigvis skifter standpunkt, så har andre interesser fått muligheten til å bli hørt. Samtidig som sivilsamfunnet kan få anledning til å presentere sakene sine i media, argumenterer Henriksen, og fortsetter:

Og det er jo en del av den politiske prosessen, så jeg bare kjenner at i det større bildet så jeg er litt bekymret for om vi snevrer inn muligheten for å skape politikk, når vi forlanger av regjeringer at de skal være så objektive (ibid).

Dette understreker at kunnskapsprodusenter nettopp ikke er det Donna Haraway beskriver som «beskjedne vitner», selv om moderne vitenskap lenge var ansett som dette (Asdal et al., 1998, s. 76). Tvert imot er de et redskap som staten kan benytte når de trenger gode argumenter for å gjennomføre politikken de er valgt på, i følge Henriksen.

### 6.2.3 Å forsøke å lukke en sak

Ved å plassere deler av det politiske ansvaret over i markedslogikken fraskriver man også delvis en sak politisk kontroll. For olje- og energidepartementet har kanskje formålet med Rystad Energys nyeste rapport vært å få avsluttet en lang diskusjon om hvorvidt den norske petroleumen er bedre enn andre lands petroleum, og hvilken klimaskade den faktisk gjør i global sammenheng. Ved å få avklart at norsk petroleum faktisk gjør klimaet *godt*, slik mange stortingsrepresentanter også gikk ut i fra som vi så i forrige kapittel, fikk OED gjort et forsøk i å lukke saken gjennom Rystad Energys 2023-rapport. Vi ser konturene av dette i en ny proposisjon med tre PUDer som legges frem for Stortinget noen uker etter at denne oppgaven er levert. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel syv. Mot-rapporten og reaksjonene fra miljøbevegelsen viser imidlertid at departementet ikke lyktes med å lukke saken eller kjøle ned diskusjonen. Fra miljøorganisasjonenes perspektiv bidro tvert i mot både Rystad Energys nyeste rapport og Vista Analyse til å holde diskusjonen i live. Men da har også miljøorganisasjonene endt opp med å forholde seg til klimahensyn som et markedsperspektiv, som et *elastisitetsproblem*. Dette viser at det skjer noe med en sak når den nye kunnskapen om saken blir født i kontrovers. Kanskje har også miljøorganisasjonene vært nødt til å forholde seg til klimasaken som et elastisitetsproblem i et forsøk på å snakke samme språk som departementet. Organisasjonene benyttet seg av denne strategien i klimasøksmålet, ved å forme klimasaken i markedsøkonomiske rammer. Her beskrev organisasjonene hvordan åpningen av nye oljefelt var en *økonomisk risiko* for staten (Bang & Lahn, 2020, s. 1007).

Det er ikke så uvanlig at politisk betente problemstillinger, som petroleumsvirksomhetens fremtid, kommer til uttrykk gjennom kunnskapsdiskusjoner hvor oljenæringens eksperter blir utfordret av ekspertise og protester fra motstandere (Barry, 2013, s. 18). Nettopp fordi kontroverser handler om det Venturini refererer til som «delt usikkerhet» knyttet til vitenskap eller teknologi (2010, s. 260), bør kunnskap stabiliseres for at den skal kunne bidra til å avkjøle en uenighet. Også Callon beskriver viktigheten av å stabilisere kunnskapen som blir lagt på bordet i «varme» situasjoner, i kontrovers. Dette ser vi at ikke skjer her. Konfliktnivået kan tvert imot intensiveres heller enn å reduseres, når mer kunnskap om komplekse fenomener som klima kommer til. Hvordan skal OED forholde seg til dette i sin nyetablerte praksis?

Asdal & Reinertsen peker på boken til Stephen Hilgartner *Science on stage* som har beskrevet hvordan vitenskapelige dokumenter får legitimitet forutsatt at uenigheter og kontroverser knyttet til dokumentene ikke settes frem i lyset (2020, s. 130). Avsenderen til et dokument er derfor opptatt av å kontrollere også hvordan det blir mottatt, ettersom mottagelsen av dokumentet kan bidra til å forme hva det handler om, eksempelvis gjennom media eller i en høringsrunde. Dersom et dokument beveger seg på «gal» måte, kan dette også påvirke utfallet. Kanskje hadde Rystad Energy som avsender allerede mistet legitimitet hos miljøbevegelsen ettersom de hadde bidratt til å skape oppstyr under valgkampen i 2021, noe konsulentene selv er inne på i sin presentasjon hos OED. Dette har OED forsøkt å ta høyde for, ved å invitere inn til en «faglig gjennomgang» hvor konsulenthuset fikk anledning til å presentere rapporten sin og svare på spørsmål.

Men hvorvidt miljøorganisasjonene som deltar i et slikt forum faktisk har anledning til å forhandle på hvordan naturen blir definert i OEDs nye måte å ta klimahensyn på, vil avhenge av hvorvidt de har anledning til å investere i egne måleverktøy som kan «snakke det samme språket» som det departementet legger til grunn. Det er dette de gjør ved å bestille en egen rapport fra Vista Analyse. Et helt reelt *hybrid forum* som definert av Callon ser det imidlertid ikke ut til å være. Dette fordi departementet ikke tar inn over seg at *framingen*, rammesettingen i seg selv er omdiskutert: Måten OED har forsøkt å ramme inn saken i markedsøkonomiske termer som ligger til grunn i måten saken skal bli diskutert hos departementet, både i det fysiske møtet, men også gjennom en egenopprettet e-postadresse hvor man kan sende inn innspill. Løsningen til OED blir da hverken et *hybrid forum* eller en ordentlig institusjonalisert og forutsigbar høringsrunde, men en mulighet for å sende innspill til en e-postadresse som departementet administrerer. Dokumentet som ble endret i ettertid som følge av innspillene var nettsiden hvor OED først hadde redegjort for sin endrede praksis, som vi var inne på i kapittel 4.3.1. I stedet for å lukke saken, førte innspillsrunden til en større diskusjon hvor OED ble nødt til å legge inn en rekke forbehold om usikkerhet knyttet til netto- og bruttovurderinger av forbrenningsutslipp i denne, som vi skal se på i neste del.

## 6.3 Å etablere en ny saksbehandlingspraksis

### 6.3.1 OED redigerer nyhetssaken som beskriver ny praksis

Hvordan oppstår en justert saksbehandlingspraksis i et departement, og hvordan kan vi egentlig spore den? Som jeg var inne på i kapittel fire, etablerte OED 1. juli 2022 en lengre sak på nettsiden sin hvor de redegjorde for hvordan de hadde tenkt til å følge opp klimasøksmålet. Her refererte de til utregninger av brutto- og nettovurderinger med utgangspunkt i Rystad Energys 2021-rapport, som hadde vært bestilt av bransjeorganisasjonen Norsk olje og gass (Nå: Offshore Norge). I etterkant av Naturvernforbundets rapportlansering har statssekretæren i OED holdt ord om å synliggjøre tilbakemeldingene på Rystad Energys 2023-rapport: Nettsaken hvor den nye praksisen til OED først stod omtalt ble i løpet av mars 2023 oppdatert med innspill til Rystad Energys 2023-rapport<sup>13</sup>. De tre innspillene kom fra Oil Change International, fra SSB (Fæhn og medforfattere), og de norske miljøorganisasjonene WWF, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Greenpeace. I tillegg ble Vista-rapporten miljøorganisasjonene hadde bestilt, publisert som en del av disse innspillene.

I den oppdaterte nettsaken er det særlig to nye grep i måten OEDs nye praksis forholder seg til klimavurderinger i PUD. Det ene er et lengre forbehold om usikkerhetsmomentene som knytter seg til det å gjøre nettovurderinger av klimagassutslipp, som en oppsummering av de faglige innspillene til Rystad Energys 2023-rapport. OED oppsummerer bidragene slik:

Innspillene bidrar til å synliggjøre usikkerhet som er forbundet med beregninger av netto klimagassutslipp, og dermed om nye utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp. Slike analyser er basert på ulike forutsetninger som gir ulike konklusjoner om globale utslippseffekter av endret norsk petroleumsproduksjon. Selv om det tas hensyn til usikkerhet i beregningene vil nettoeffekten være liten i et globalt perspektiv, og betydelig lavere enn brutto forbrenningsutslipp (Olje- og energidepartementet, 2022a).

---

<sup>13</sup> Oppdateringen av nyhetssaken har trolig skjedd et sted mellom mars – begynnelsen av april 2023, men dette fremkommer ikke i nyhetssaken. Fristen for innspill til OEDs e-postadresse var i begynnelsen av mars, Vista Analyse publiserte sin rapport 16 mars, og nettsaken var oppdatert da jeg sjekket 10. april. Jeg har derfor antatt at oppdateringen skjedde i mars eller helt i begynnelsen av april.

Det er generelt lagt inn større forbehold om usikkerhet ved beregninger av forbrenningsutslipp enn tidligere. Det refereres til «ulike fagmiljøer» og at netto-beregninger av utslipp fra utbyggingsprosjekter er «basert på en rekke diskuterte og usikre forutsetninger» (ibid). Bidraget til OEDs egne innleide konsulenter, Rystad Energy, blir også noe nyansert sammenlignet med tidligere: «Resultatene fra Rystads faglige utredning er, som alle slike analyser, en forenkling av komplekse markeder og sammenhenger» (ibid). Her fremkommer det også at formålet med å få Rystad Energy til å gå gjennom disse elementene har vært å få et «oppdatert faglig grunnlag knyttet til netto klimagassutslipp», altså ikke å få konsulenthjelp til å følge opp klimasøksmålet rent konkret i sin justerte saksbehandling (ibid). Nettsaken fastholder at utslippene fra norske felt er små, og at nettoeffekten alltid vil være mindre enn bruttoberegninger av utslippene.

Det andre nye momentet i den oppdaterte nettsaken er at Stortinget har blitt tilskrevet en mer sentral rolle i PUD-prosessen sammenlignet med den tidligere versjonen av nyhetssaken<sup>14</sup>. Av det oppdaterte dokumentet kan vi innledningsvis nå lese at Stortinget

ved flere anledninger (har) tatt stilling til forslag om hel eller delvis utfasing av norsk petroleumsvirksomhet på bakgrunn av de globale CO<sub>2</sub>-utslippene. Stortinget har også tatt stilling til forslag om ikke å godkjenne nye utbyggingsplaner de har blitt forelagt på grunn av CO<sub>2</sub>-utslipp. Slike forslag har blitt stemt ned av et bredt politisk flertall» (Olje- og energidepartementet, 2022a).

Med dette kobler nyhetssaken selv det store politiske flertallet til grunnlaget for utarbeidelsen av Rystad Energy-rapporten. Referansene til Stortingets flertall for dagens petroleumspolitikkk rettferdiggjør bruken av Rystads modell, til tross for usikkerhetsmomentene som OED er enda tydeligere på nå enn tidligere. Olje- og energidepartementet og dets byråkrater og dokumenter er redskapene til de folkevalgte. Netto- og bruttovurderinger av forbrenningsutslipp er med andre ord ikke noe som byråkratene har trukket opp av hatten helt ut av det blå, men følger forutsigbare linjer om maktfordeling i staten. OEDs initiativ til å få hentet ut et faglig grunnlag fra Rystad Energy lener seg på disse prinsippene, og gir initiativet og konklusjonene i rapporten tyngde. Samtidig er det verdt å nevne domstolenes høye terskel for å gripe inn i vedtatt politikk, som også hadde vært gjenstand for diskusjon i Høyesterett (HR-2020-2472-P, 2020, avsnitt 40).

---

<sup>14</sup> Som ligger vedlagt denne oppgaven

Kanskje var det også derfor viktig for OED å fremskrive dette momentet om politisk forankring i saken, for å vise at kunnskapsgrunnlaget til Rystad Energy – som OED lener seg på i vurderinger av klima i sin nye praksis – også er i tråd med den vedtatte politikken til de folkevalgte.

«Departementet har ønsket å legge til rette for et faglig ordskifte også rundt dette elementet av norsk petroleumspolitik» skriver OED i sin oppdaterte nyhetssak om vurderinger av forbrenningsutslipp i PUD (Olje- og energidepartementet, 2022a). Her posisjonerer OED kunnskapsgrunnlaget til Rystad Energy inn i en faglig debatt, og ikke som en del av politisk kontrovers. Rystad Energys nyeste bidrag til departementet er med andre ord en slags faglig oppsummering som også tar høyde for ulike usikkerhetsmomenter som innspillene illustrerer. Som nyeste «oppdaterte faglige grunnlag» legger Rystad Energy 2023-rapport grunnlaget for versjonen av klima som det skal tas høyde for i fremtidens petroleumsförvaltning. OEDs ønske om å gjøre beregninger av netto-utslipp kan anses som forsøk på å rasjonalisere beslutninger som er knyttet opp til risiko og klima. Sjansen for å bidra til økt global oppvarming ved å si ja til nye PUDer, med Rystad Energys nettoberegninger til grunn, er lav. Samtidig viser den nye fremstillingen av Stortinget som sentral aktør i PUD-prosessen at styringen over klima- og petroleumspolitikken *i seg selv* har en verdi, fordi det er de folkevalgte som legger føringene for den.

Hele OEDs håndtering av klima i etterkant av dommen i klimasøksmålet kan forstås som en framing-prosess: Man endrer rammene for hva som vurderes i PUD-prosessen, ved å ta forbrenningsutslipp inn. Rapporten fra Rystad Energy er en del av dette – den skal bidra til å befeste en bestemt rammesetting, klargjøre hva som er innenfor og utenfor rammen, og for hvor grensene for klimahensyn dras. Men i denne prosessen oppstår ny overflow: Det skapes økt kontrovers om hvordan disse grensene faktisk skal trekkes, hvilke tall som er korrekte å legge til grunn. Dette er i tråd med Michel Callons poeng om at du ikke kan sette rammer for et marked eller en aktivitet uten at det får en *overflow* i den andre enden: «You cannot have order without paying the price of chaos» (Callon, 1998, s. 247). I stedet for å legge debatten død om fremtidig norsk olje og gass-virksomhet i et klimaperspektiv, bidro den OED-bestilte rapporten til å helle bensin på bålet når det gjaldt kunnskapsdebatten om klimahensyn og markedseffekter. Vi skal i

neste kapittel se hvordan *konteksting* i OEDs nye proposisjon til Stortinget forsøker å kjøle ned denne diskusjonen, i en ny energipolitisk virkelighet.

### 6.3.2 Oppsummering:

Dette kapitlet handler om at OED har fått en rekke ny kunnskap på bordet, men viser også at *mer* kunnskap om kontroversielle saker ikke nødvendigvis fører med seg mer klarere svar, fordi rammesettingen og premissene for kunnskapen i seg selv er omdiskutert. Dermed kan den nye kunnskapen skape mer konflikt, som vi har sett i innspillsrunden i forbindelse med Rystad Energy-rapporten. Dette skjer gjennom en teknisk diskusjon om klimahensyn som beregninger av priselastisitet i en fersk Rystad Energy-rapport som OED legger til grunn i sin nye saksbehandlingspraksis. Vi har sett hvordan departementet har forsøkt å lukke saken ved å oppsummere diskusjonen med ulike fagmiljøer som legger ulike elastisiteter til grunn i sine arbeid, men også ved å tilskrive de folkevalgte en mer sentral rolle i PUD-prosessens klimavurderinger. Her bidrar både departementet, analysemiljøene og miljøorganisasjonene til å gjøre klimahensyn om til tallteknologi. Fra OED sin side er Rystad Energys 2023-rapport et forsøk på å sette en ramme for hvor grensen for klimahensyn skal trekkes i PUD-prosessen. Resultatet er at kontroversen øker, som følge av at kunnskapen blir født i kontrovers. Videre skal vi ta for oss konsekvensene av den nye praksisen som OED har redegjort for i sin oppdaterte nyhetssak à mars 2023. Dette ser vi konturene av i en proposisjon som regjeringen har lagt frem for Stortinget.



## 7 Del 4: Ny praksis etablerer et klimavennlig petroleumsfelt

### 7.1 Et oljepolitisk asketre

Allerede en drøy måned etter publiseringen av Rystad Energy-rapporten kunne man begynne å se konturene av hva den justerte saksbehandlingen til OED førte med seg av klimasak i praksis. Som ledd i behandlingen av en rekke PUDer som kom inn før jula 2022, sendte regjeringen en proposisjon til Stortinget med sine generelle vurderinger om status på norsk petroleumspolitikk. Her ser vi også konturene av hvordan OED har implementert sin nye saksbehandlingspraksis på en sak, og hvordan de henviser til både grunnlovens miljøparagraf og Rystad Energys rapport om netto-vurderinger av globale klimagassutslipp. Jeg har sett nærmere på proposisjonen til Stortinget, kalt Prop. 97 S (2022-2023), fordi det er interessant å se hvilken sammenheng dokumentet plasserer de nye klimavurderingene inn i. Denne skal behandles av Stortinget i juni 2023.

«Yggdrasil» er navnet på det nye oljefeltet Stortinget skal bestemme over etter at denne oppgaven er levert (Prop. 97 S (2022-2023)). I norrøn mytologi er Yggdrasil livets tre som strekker armene sine på tvers av verden, og det er alltid grønt. Yggdrasil-feltet symboliserer et vendepunkt for den nye saksbehandlingen til OED, nettopp fordi det er her Rystad Energys rapport gjøres aktuell, gjennom netto-vurderinger som viser at akkurat *denne* petroleumen gjør klimaet godt. Til tross for 15.2 millioner tonn CO<sub>2</sub> beregnede årlige bruttoutslipp, som alene tilsvarer 1/3 av utslipp i Norge, gir ikke utbyggingen «grunn til å anta at klimagassutslipp (...) vil gjøre skade på miljøet i Norge, jf Grunnloven §112» (Prop. 97 S (2022-2023), s. 95). Beregningene til Rystad Energy viser at oljen fra Yggdrasil faktisk vil redusere de globale klimagassutslippene. Yggdrasil-feltet har derfor en direkte kobling til positive effekter på naturen, sett med regjeringens nye netto-briller. På samme måte som asketreet med samme navn. Sammen med Fenris-feltet og videreutvikling av Valhall-feltet utgjør de en treenighet som for første gang skal gjennomgå offentlige klimavurderinger av forbrenningsutslipp i PUD-behandling, slik OED har lovet, og som vi har vært inne på i de foregående kapitlene.

#### 7.1.1 Sikkerhetspolitisk kontekst preger proposisjonen

Tittelen på dokumentet er «Prop. 97 S (2022 – 2023) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) - Utbygging og drift av Yggdrasil-området og Fenris, samt videreutvikling av Valhall, med status for olje- og gassvirksomheten mv.» (s. 1). Forsiden viser at dette både er et

vedtak som Stortinget skal gjøre, men også generell informasjon om dagen situasjon på norsk sokkel. Proposisjonen er delt opp i fire deler: den første delen tar for seg en innledning på status ved regjeringens petroleumpolitikk. Den andre tar for seg dagens status på norsk sokkel. Tredje del går på det konkrete prosjektet om utbygging og drift av Yggdrasil. En fjerde del tar for seg utbygging og drift av Fenris og Valhall. Avslutningsvis i de to siste delene har OED konkludert med sine vurderinger og anbefalinger for Stortinget. Jeg har tatt for meg de mest relevante delene for denne saken, som viser hvordan OED forankrer sitt nye kunnskapsgrunnlag i ny saksbehandlingspraksis.

I første del, under overskriften «En urolig verden – Norge kan bidra med høy petroleumsproduksjon» (s. 9), er det tydelig at energisituasjonen i Europa er en sterk driver for et ønske om økt produksjon av olje- og gass på norsk sokkel. Samtidig tilskrives særlig norsk gass en viktig rolle for å sikre stabilitet i energisystemene:

Regjeringen har vært opptatt av å formidle at en bør være forsiktig med å gripe inn i kompliserte markeder da det fort kan forverre problemene en står overfor. At eventuelle tiltak fra myndighetene bør rettes inn mot hovedproblemet i dagens situasjon – nemlig knapphet på gass i markedet. Høye priser er eksempelvis ikke det grunnleggende problemet, men et symptom på dette; altså knappheten på gass (Prop 97 S (2022-2023) s. 10)

Det er altså økt gassproduksjon som kan være deler av løsningen på problemet som regjeringen beskriver innledningsvis i dokumentet. Dette er også den eneste «markedsintervensjonen» de ser ut til å anbefale. *Semiotikken* i dette dokumentet er interessant å gå inn i: ordene *gass*, *energi*, *olje* og *petroleum* er tidvis utfordrende å skille fra hverandre. Det er nemlig gassen som fremstilles som redningen for Europas vanskelige energisituasjon, og det er ikke helt enkelt å skille den fra argumentasjonen om å øke også oljeproduksjonen:

I den vanskelige energisituasjonen i Europa er det også fremover viktig at produsentene på norsk kontinentalsokkel opprettholder et høyt produksjonsnivå i alle perioder der norsk gass etterspørres i markedet (ibid).

Videre redegjøres det for at departementet har tatt høyde for at prisscenarioet kan endre seg, og at det er uenigheter i *ulike analysemiljø* knyttet til prissituasjonen ved fortsatt produksjon av olje og gass (s. 11). Samtidig blir det understreket at det store energiunderskuddet også går ut over mer trengende land enn Norge:

Det er et stort underliggende energibehov særlig i utviklingsland. Der trenger en voksende befolkning energi til både å dekke sine grunnleggende behov og for å nå ønsket om et liv og en levestandard som de ser i vår del av verden. Det er befolkningen i disse delene av verden som blir hardest rammet i perioder med svært høye energipriser som i 2022 (ibid, s. 11)

Norsk petroleum – det være seg olje eller gass – kan altså bidra til å dekke behov ikke bare for oss selv, men også for andre mindre utviklede land, dersom man ser disse tre feltene i det store bildet. Og det er jo nettopp «det store bildet» som proposisjonen legger opp til. Regjeringen har åpenbart måtte stå i en utfordrende energipolitisk situasjon etter at de trådte inn i regjering høsten 2021. Økte strømpriser, inflasjon og tøffe tak for bedrifter og forbrukere, toppet med og krig i Ukraina, har lagt et press på politikerne til å vise at de tar situasjonen på alvor.

*Kontekstingen* i dette dokumentet er derfor ikke vanskelig å forstå. En underoverskrift konkluderer med hva som er Norges bidrag til EU i dette utfordringsbildet: «Norges bidrag: produsere så mye som mulig». Her er det verdt å merke seg hvordan produksjonsstørrelsen til norsk petroleum blir satt i en litt annen sammenheng enn når det er snakk om utslippsstørrelser på den samme produksjonen: Norge utgjør en nøkkelrolle som energiprodusent for våre europeiske naboer. «Som den største petroleumsprodusenten i Europa er Norges viktigste bidrag til europeisk energisikkerhet å opprettholde de høye leveransene av gass til markedet» (ibid s. 35). Oppsummert bidrar konteksten dokumentet oppstår i til å plassere vurderingene av klimahensyn inn i en overordnet ramme som slett ikke handler om klima, men om behovet for energi og viktigheten av å opprettholde produksjonen særlig av gass. Fra å være klimasak blir de nye klimahensynene i PUD-prosessen omgjort til energipolitisk sak i en sikkerhetspolitisk kontekst. Et spørsmål som da oppstår, er hvordan OEDs nye måte å ta klimahensyn i denne konteksten faktisk kommer til uttrykk i denne versjonen av saken.

### 7.1.2 Brutto- og nettovurderinger av klima i proposisjonen til Stortinget

Et eget delkapittel i proposisjonen er dedikert diskusjonen om brutto- og nettovurderinger på klimagassutslipp fra norsk sokkel. I kapittelet «Langsiktig produksjon med lave utslipp» forklarer dokumentet hvordan norsk sokkel stadig blir mer «moden» og som følge av dette at investeringene på nye felt avtar. En midlertidig skatteendring som følge av koronasituasjonen har ført til noe økt aktivitet: «Deretter forventes det raskt å gå raskt nedover, med mindre det blir gjort nye store funn som bygges ut», skriver departementet (ibid, s. 52-53). Det er med andre ord mye som står på spill for petroleumsnæringens fremtid når de konkrete feltene Yggdrasil, Valhall og Fenris skal legges frem for Stortinget, på grunn av energisituasjonen i Europa, krigen i Ukraina, og at Norges bidrag inn i dette kan være å øke produksjonen av petroleum. Det er mange problemstillinger som stortingspolitikere samtidig skal ta stilling til i dokumentet.

De lave utslippene som overskriften viser til, blir videre redegjort for et stykke lenger ned i hovedkapittelet. Her blir det tydelig at dette gjelder produksjonsutslippene, ikke forbrenningsutslippene, knyttet til norsk petroleum. Det innledes med at det har vært tatt i bruk sterke virkemidler for å redusere klimagassutslipp som følge av produksjonen på norsk sokkel. Disse har hovedsakelig vært typiske markedsøkonomiske virkemidler med CO<sub>2</sub>-kvoter og CO<sub>2</sub>-avgifter (ibid, s. 58). Disse virkemidlene har ført til at norsk sokkel har lavere utslipp sammenlignet med produksjonsutslippene i andre land.

Men i neste kapittel i proposisjonen utvides dette perspektivet, i tråd med høyesterettsdommen. Her blir vi introdusert for kapittelet «Utredningsplikten – brutto og netto klimagassutslipp fra norsk olje og gass» (ibid, s. 62). Aller først får vi beskrevet at staten har ulike tiltak på klima- og miljøfronten i form av avgifter, reguleringer, subsidier, støtte til teknologi og forskning, og internasjonalt bistand- og klimasamarbeid. Dette gjøres for å bygge opp under argumentet om at det er helheten i klimaarbeidet som betyr noe, slik OED har tolket Høyesteretts premisser i klimadommen (ibid, s. 63). Deretter viser departementet til at de har gjort beregninger av netto klimagassutslipp på bakgrunn av utredningen til Rystad Energy (2023). Bakgrunnen for utredningen var å hente inn et «oppdatert faglig grunnlag», fremkommer det videre i proposisjonen (Prop 97 S (2022-2023), s. 64). Her har departementet benyttet Rystad Energys metodikk for å beregne omfanget av klimagassutslipp til alle eksisterende utbyggingsprosjekter omfattet av den noe omdiskuterte petroleumsskattepakken. Konklusjonen er imponerende:

Beregningene viser at de globale klimagassutslippene vil kunne reduseres med om lag 257 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekv. eller i gjennomsnitt 14 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekv/år i prosjektenes forventede produksjonsperiode. (ibid).

I sammenheng med Rystad Energys 2023-rapport, er Vista analyses rapport også nevnt i dokumentet:

(Rystad Energy) utredningen er gjort offentlig tilgjengelig og departementet har mottatt enkelte faglige innspill. I tillegg har Vista Analyse gjennomført en utredning av samme tematikk<sup>7</sup>. Departementet (sic) mener innspillene bidrar til å synliggjøre usikkerhet som er forbundet med beregninger av netto klimagass- utslipp, og dermed om nye utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp. Selv om det tas hensyn til usikkerhet i beregningene vil nettoeffekten være liten i et globalt perspektiv, og betydelig lavere enn brutto forbrenningsutslipp<sup>8</sup>.

Tallene 7 og 8 i sitatet refererer til fotnoter som lenker til regjeringens oppdaterte nyhetssak, som vi har vært inne på tidligere. Her bidrar dokumentet til å minimere usikkerheten i nettoberegningene ved å vise til synliggjøring av rapportbidragene på sine nettsider. At det er knyttet usikkerhet til ulike måter å benytte nettovurderinger er likevel ikke et argument for å *ikke* benytte denne metoden, fremkommer det i dokumentet. På tross av usikkerhetsmomentene så vil nettoeffekten alltid være mindre enn bruttoeffekten av klimagassutslipp globalt. Igjen gjøres nettovurderinger om til departementets viktigste argument for å godkjenne denne PUD-proposisjonen i et klimaperspektiv. Rystad Energys tekniske tilnærming til klimahensyn legges dermed til grunn for å gi de nye PUDene legitimitet i et klimaperspektiv.

Proposisjonen viser også til den redigerte nettsaken som tar for seg OEDs endrede praksis, som også har lenket til innvendingene fra miljøorganisasjonene og SSB. Ellers er det lite som beskriver kontroversen Rystad Energy-rapporten oppstod i, eller prosessen som de tre innspillene inngikk i. Likevel er det lagt vekt på at grunnlaget for departementets vurderinger av forbrenningsutslipp er «offentlig og tilgjengelig», noe som kan tyde på at OED anser sin rolle som faglig tilrettelegger og diskusjonspartner som oppfylt ettersom de har redigert nettsiden sin. Og i tillegg henviser til denne siden to ganger i proposisjonen.

Som jeg har vært inne på tidligere viser dette to spenninger som OED måtte forholde seg til etter at de landet på den nye måten å inkludere klimahensyn i oljeforvaltningen på, og at dette innebærer å utføre brutto- og nettoberegninger når den norskproduserte petroleumen forbrukes. På den ene siden ble *klima* gjort om til noe teknisk med utgangspunkt i prognoser om fremtidens energimarked. På den andre siden var det som at OED tok utgangspunkt i at denne måten å gjøre beregninger på skulle føre til en avklaring i saken, en måte å *kjøre ned* konflikten på. Men som Callon har vært inne på, er det krevende å få til dette i situasjoner for beregningsmodellene og tallteknologien i seg selv er kilden til konflikt. Dette ble illustrert i de foregående kapitlene.

### 7.1.3 Veien videre for OEDs praksis

OED forsøker igjen å avkjøle diskusjonen ved å vise til at det har vært en faglig diskusjon som Rystad Energy sine bidrag har hatt en naturlig plass i, samtidig som nettopp denne tilnærmingen til klimahensyn har bidratt til å plassere klima i en teknisk og markedsfokuset tilværelse. Rystad Energys 2023-rapport bidro ikke til å kjøle ned diskusjonen, men satte den heller i gang, slik vi så i kapittel seks. Proposisjonen vi har vært innom viser at PUDene til Yggdrasil, Valhall og Fenris- feltet for første gang er ordentlig tydelig på denne koblingen mellom olje- og klimapolitikk, ved å legge Rystad Energys nettovurderinger til grunn. OED ender dermed opp med å benytte Rystad Energys metodikk selv om den er omstridt, ved å la den inngå i en legitimering av ny oljevirkosomhet som passer inn i en kontekst om at verden har behov for mer energi. Konklusjonen i proposisjonen er dermed at de tre nye oljefeltene sparer atmosfæren for 257 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, som tilsvarer fem ganger Norges totale årlige CO<sub>2</sub>-utslipp, noe som høres ut som en miljøgevinst i seg selv (Miljøstatus, 2022). Det hadde selvsagt vært interessant å se hvordan dette blir mottatt og diskutert i Stortinget, men dette skjer etter at denne oppgaven er levert. I kapittel fem var vi innom en stortingsdebatt som illustrerte hvordan også miljøpartiene bidro til å innsnevre klimahensyn til vurderinger av forbrenningsutslipp, noe som kanskje kan gi en pekepinn på hva man har i vente. Kanskje hadde stortingsrepresentant Kari Henriksen et poeng i sin argumentasjon om at et kunnskapsgrunnlag også kan reflektere eksisterende politisk praksis. På den måten bidrar både politikerne, kunnskapsprodusentene, men også byråkratene i måten de omformer og viderefører saken på, til å etablere en energipolitisk virkelighet hvor norsk petroleum gjør verden godt.

## 8 Oppsummering og konklusjon

Denne oppgaven har sett på hvordan en sak som i større grad skulle ivareta klimahensyn i oljeforvaltningen i etterkant av klimasøksmålet, ble omgjort til en kunnskapskontrovers mellom Olje- og energidepartementet, en rekke kunnskapsmiljøer og norske miljøorganisasjoner. I denne oppgaven har jeg sett hvordan saken har beveget seg via politiske institusjoner, kunnskapsmiljøer og forvaltning. For å svare på forskningsspørsmålene mine har jeg analysert en rekke dokumenter fra Olje- og energidepartementet (OED) og Stortinget med utgangspunkt i en praksisorientert dokumentanalyse. Dette har imidlertid vist seg noe utfordrende å gjøre i en pågående kontrovers, hvor nettopp etableringen av den nye praksisen er omdiskutert. Som hjelp for å tilnærme meg dokumentene har jeg derfor gjennomført fem intervjuer og to deltakende observasjoner. Jeg har også vært innom tre eksterne analyser av nettoeffekt av norsk petroleumsproduksjon, som i ulik grad har påvirket måten OED har fulgt opp klimasøksmålet.

I kapittel fire så vi hvordan OED gikk frem i en stortingsmelding og på sine nettsider for å vise hvordan klimahensyn i PUD-prosessen var tett knyttet til tallteknologi gjennom brutto- og nettovurderinger. Bruttovurderinger gjorde klimaeffekten i de godkjente PUDene om til noe *smått* i møte med resten av verdens klimagassutslipp, mens nettovurderingene gjorde klimaeffekten om til noe *godt*, fordi den mer miljøvennlige måten å produsere petroleum på bidrar til *unngåtte utslipp* i markedsanalysen fra Rystad Energys 2021-rapport som OED legger til grunn. Synsteknologien som benyttes her er kalkuleringsverktøyet til Rystad Energy som OED baserer beslutningen sin på. Oppgaven viser spennet mellom de overordnede politiske teknologiene som forsøker å plassere en høyesterettsdom inn i politiske rammer, og de små og tekniske «småverktøyene» som ender opp med å gjøre dette i form av en vurdering av energimarkedet.

I kapittel fem ser vi hvordan enkelte stortingsrepresentanter etablerte saken politisk på Stortinget ved å forsøke å få et svar på om det eksisterte en terskel for å si *nei* til PUD som følge av nye klimahensyn, eller om den nye rutinen rett og slett ikke åpnet opp for nye utfall i saksbehandlingen. Til tross for forsøk fra noen enkeltrepresentanter om å få avklart detaljene i OEDs nye praksis, aksepterte det store flertallet OEDs premisser om å innarbeide klimahensyn i PUD gjennom brutto- og nettovurderinger av forbrenningsutslipp. Saken blir her etablert til å handle om energimarkeder, en *markedssak*, i større grad enn en natursak, noe som til dels kan

skyldes konteksten som stortingsdebatten oppstod i. Dette ser vi også tydelige spor av i en fersk proposisjon til Stortinget som skal behandle tre PUDer etter at denne oppgaven er levert.

I kapittel seks så vi hvordan denne tekniske måten å vurdere klimahensyn ikke stoppet diskusjonen - tvert i mot fløt den politiske debatten tilknyttet klima og olje over i en kunnskapssfære. Den nye 2023-rapporten fra Rystad Energy konkluderte i likhet med 2021-rapporten fra samme selskap at økt produksjon av norsk petroleum kunne bidra til å kutte klimagassutslippene globalt, noe som ble mottatt med skepsis i en rekke analysemiljøer og miljøorganisasjoner. OED gav inntrykk av at dette var et faglig bidrag i en pågående faglig diskusjon om *priselastisiteter* – altså en markedsøkonomisk tilnærming hvor man vurderer hvorvidt økt produksjon eller kutt i en vare vil påvirke et marked i stor eller liten grad. Departementet etablerte en innspillsrunde som la en slik markedsøkonomisk tilnærming til grunn, men dette bidro heller ikke til å kjøle ned konflikten. Funnene understreker Michel Callon sitt poeng om at *måten* en sak rammes inn gjennom kalkuleringsverktøy *i seg selv* er problematisk i en pågående kontrovers, og dermed kan skape det han kaller for *overflow*.

I kapittel syv ser man konturene av hvordan OEDs nye måte å ta klimahensyn på implementeres i saksbehandlingen, gjennom en proposisjon til Stortinget om tre nye PUDer. Også her er det tydelig at tallteknologier og synsteknologi får PUDene til å fremstå som noe som gjør klima *godt* i et netto-perspektiv. Saken gikk med andre ord fra å være en klimasak til å bli et markedsøkonomisk problem som må løses med energipolitiske virkemidler, noe proposisjonen som Stortinget skal behandle i juni 2023 er et eksempel på.

I denne oppgaven har jeg gått inn for å besvare et overordnet forskningsspørsmål om *hva skjer når vi omformer klima til å ta plass i etablert praksis i oljeforvaltningen og hvilken effekt får det?* Her har jeg funnet ut følgende: At hvorvidt noe *forblir* en klimasak henger tett sammen med måter den kan styres over, og at dette hovedsakelig gjøres med måle- og tallteknologier som markedsmekanismer i denne saken. Dette har blitt mer og mer vanlig i statlig styring over naturressurser. Sakens reise har vist hvordan kunnskapsproduksjon har vært en sentral del av OEDs klimahensyn i PUD-prosessen. I tillegg til at sakens reise i seg selv har vært noe omdiskutert, har sakens forflytninger vist at det ikke har vært enighet alle steder om hva saken egentlig handler om: Deler av stortingsdiskusjonen forholdt seg til saken som en



maktfordelingsdiskusjon, og understreket at det var en verdi *i seg selv* at det er nettopp de folkevalgte som styrer over klimasaker. Paradoksalt nok ønsket Stortinget likevel ikke å gå inn i detaljene i OEDs nye praksis, men så ut til å akseptere premissene som OED hadde lagt til grunn om å gjøre klimahensynene til noe teknisk. Med bakteppet Stortinget opptrådte i, som det fremkommer av både regjeringens tilleggs melding til energimelding, debatten på Stortinget og i den nye proposisjonen til Stortinget, er det tydelig at den nye saken er en hybrid av både klima og olje: Ved å etablere tallet for utslipp til atmosfæren i et nettoperspektiv, altså ved å vise til *unngåtte globale utslipp* ved åpning av nye petroleumsfelt i Norge, fastslår dokumentene at oljen gjør klimaet godt. Dette perspektivet bidro til å koble sammen klima- og oljesaken i større grad enn vi har sett at har vært gjort tidligere litteratur. Oppgaven viser hvor utfordrende det er å forholde seg til et *objekt-orientert demokrati* fordi det ikke alltid er enighet om hvilke objekter vi egentlig forholder oss til, nemlig om det handler om klimasak, energisak eller maktfordelingssak, som denne oppgaven viser. Dette understreker Callons poeng om å «avkjøle» kunnskapen ved å først diskutere premissene for rammesettingen, og på den måten få klarhet i hvem eller hva som ikke dekkes av en ramme som settes av kalkuleringsinstrumenter (1998, s. 266).

Når det gjelder forskningsspørsmålet mitt om *hvordan endringene i OEDs justerte saksbehandling oppstod og hvilken rolle kunnskap spilte her*, har jeg funnet ut at dette skjedde først da premissene om netto- og bruttovurderinger i PUD-prosessen ble lagt frem for Stortinget, og utviklet seg siden til å bli en kunnskapskontrovers i større grad enn en tydelig *klimasak*. En omstridt rapport til OED fra Stortingets eksterne kontrollorgan Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) konkluderte med at alle fremtidige PUDer måtte avvises av hensyn til klima, noe som satte i gang diskusjonen om OEDs nye praksis blant de folkevalgte. Deretter havnet diskusjonene på utsiden av de politiske institusjonene, og ble forflyttet over i kunnskapfeltet. Dette viser hvor nyttig det er å diskutere kunnskapsetablering og politikktutforming under ett i en pågående kontrovers, fordi de politiske diskusjonene oftere flyttes hit i møte med kompliserte temaer som statlig styring over klima og naturressurser.

Avslutningsvis har jeg svart på mitt siste forskningsspørsmål om *hvilke konsekvenser den nye praksisen får for hvordan klima hensyntas i PUD-prosessen* ved å peke på proposisjonen regjeringen har sendt til Stortinget om tre nye PUDer, deriblant det jeg omtaler som et oljepolitisk asketre – Yggdrasil-feltet. Her ser vi at det nye tallgrunnlaget med nettovurderinger av klimagassutslipp fra OED og Rystad Energy baner vei for et veldig klimavennlig oljefelt, noe som kan gjøre det vanskelig å utfordre saken for opposisjonspolitikere som først støttet denne måten å gjøre markedsbaserte klimavurderinger i PUD-prosessen på. Dermed ser vi at de tekniske (små)verktøyene som brukes for å innarbeide klimahensyn på en bestemt måte også får konsekvenser for hvilke politiske valg som blir naturlige. Rammesettingen har altså direkte politiske konsekvenser.

## 8.1 Videre forskning: Klimapolitisk mulighetsrom på Stortinget

For videre studier innenfor vitenskaps- og teknologistudier (STS) har jeg flere punkter jeg har tatt med meg, og som jeg av hensyn til oppgavens begrensning ikke har hatt anledning til å se på. En naturlig oppfølging av denne oppgaven er å studere videre hvordan stortingsdebatten tilknyttet den nye proposisjonen Prop 97 S og klimahensyn utarter seg i PUD-prosessen. Er det slik at brutto- og nettovurderinger aksepteres av stortingsrepresentantene også her? Er det kanskje noe med konteksten – energimangel i Europa – som gjør det utfordrende å løfte en slik tematikk på Stortinget? Er den nye proposisjonen først og fremst en energisak for politikerne på Stortinget? Et annet spørsmål i forlengelse av denne diskusjonen er å sammenligne klimahensyn i petroleumspolitiske prosesser og dets plass på Stortinget i et mer historisk perspektiv, før og etter klimasøksmålet. Er det – slik jeg antyder i denne oppgaven – noe ved klima-dommen i Høyesterett som har endret mulighetsrommet partier på Stortinget har til å fremme diskusjoner på norsk klimapolitikk i møte med petroleumspolitikken? Hvordan har i så fall partiene tatt opp og diskutert disse sakene *før* klimapolitikken fikk en så tydelig juridisk dimensjon? Har dette endret seg med klimasøksmålet? Hva sier dette oss i så fall om hvorvidt klima- og olje-saker er mer sammenvevet nå i større grad enn tidligere? Jeg håper fremtidige studier griper fatt på disse temaene.

## 8.2 Lenge leve dokumenter: Metodiske refleksjoner

I denne oppgaven har jeg studert dokumenter som *gjør noe* – jeg har fulgt dokumentene som en form for praksis som har bidratt til å koble oljesak og klimasak tettere sammen. Men dokumentene har også bidratt til kontrovers ved å etablere former og rammer som i seg selv har vært omdiskuterte, som har skapt en *overflow*. Å følge dokumentene underveis i en pågående kontrovers har gitt meg en mulighet til å være tett på konfliktlinjene, ved å studere hvordan dokumentenes reise og utforming *i seg selv* har vært kontroversiell. Her har det vært utfordrende å forholde meg til disse levende dokumentene fordi dokumenter har dukket opp og endret seg underveis i datainnsamlingen.

Jeg hadde i utgangspunktet ønsket meg mer tilgang til småverktøyene som i større grad beskrev OEDs endrede praksis i skriftlig form, og hvilke interne vurderinger som ble gjort *før* OED landet på bestillingen av Rystad Energy-rapporten. Det er også et poeng i seg selv at den endrede praksisen til OED *nettopp er dokumentene* som de har publisert, offentliggjort og redegjort for både på Stortinget og gjennom egne nettsider. Hvordan ser ellers en forvaltningspraksis ut, om den ikke er redegjort for skriftlig? Dét er vel nettopp poenget til Asdal & Reinertsen (2020) i deres tilnærming til praksisorientert dokumentanalyse, noe jeg mener må nyanseres i møte med pågående kontroverser, fordi dokumenttilgangen er begrenset og kan endre seg underveis.

Her har jeg blitt bevisst på hvordan man i et slikt arbeid med «varme» kontroverser ikke nødvendigvis utelukkende kan forholde seg til dokumentene som veiviser, slik Asdal & Reinertsens legger opp til. Dermed har jeg måttet tilføye denne analytiske tilnærmingen flere elementer for å fange opp hvordan saken utviklet seg underveis. Her jobbet jeg parallelt på flere områder ved å gjennomføre intervjuer og deltakende observasjon. I mitt tilfelle har det ikke vært mulig å få bistand gjennom intervju til å tolke allerede eksisterende saksdokumenter eller praksiser, fordi disse har vært under utarbeiding underveis. Jeg har derfor i hovedsak benyttet intervjuer for å få innblikk i hvordan utarbeidelsen av den nye praksisen i seg selv var gjenstand for kontrovers. Dokumenter spiller en vesentlig rolle når rammene for miljøhensyn og forvaltning av naturobjekter skal forvaltes. De kan bidra til å «varme opp» en sak – med det resultat at det blir vanskeligere å følge og analysere dem. Men nettopp derfor er de viktige å studere.

## 9 Referanseliste

- Andersen, G. (2017). *Parlamentets natur: Utviklingen av norsk miljø- og petroleumspolitik (1945–2013)*. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215028132-2017>
- Andersen, I. (2022, juni 13). Utslippsverstingen er blitt enda verre: Står nå for mer enn 4 prosent av norske CO2-utslipp. *Tu.no*. <https://www.tu.no/artikler/utslippsverstingen-mongstad-er-blitt-verre-star-na-for-mer-enn-4-prosent-av-norske-co2-utslipp/520116>
- Andersland, K. K., & Kallelid, M. (2023, februar 16). *Rapportkrig*. Dagbladet.no. <https://www.dagbladet.no/nyheter/rapportkrig/78511963>
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur—Naturens politikk*. Universitetsforl.
- Asdal, K. (2014). From Climate Issue to Oil Issue: Offices of Public Administration, Versions of Economics, and the Ordinary Technologies of Politics. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(9), 2110–2124. <https://doi.org/10.1068/a140048p>
- Asdal, K. (2015). What is the issue? The transformative capacity of documents. *Distinktion (Aarhus)*, 16(1), 74–90. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2015.1022194>
- Asdal, K., Berg, A.-J., Brenna, B., Moser, I., & Rustad, L. M. (1998). *Betatt av viten: Bruksanvisninger til Donna Haraway*. Spartacus.
- Asdal, K., Cointe, B., Hobæk, B., Reinertsen, H., Huse, T., Morsman, S., R., & Måløy, T. (2021). ‘The good economy’: A conceptual and empirical move for investigating how economies and versions of the good are entangled. I *BioSocieties*. Palgrave Macmillan.
- Asdal, K., & Hobæk, B. (2016). Assembling the Whale: Parliaments in the Politics of Nature. *Science as Culture*, 25(1), 96–116. <https://doi.org/10.1080/09505431.2015.1093744>
- Asdal, K., & Hobæk, B. (2020). The modified issue: Turning around parliaments, politics as usual and how to extend issue-politics with a little help from Max Weber. *Social Studies of Science*, 50(2), 252–270. <https://doi.org/10.1177/0306312720902847>
- Asdal, K., & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse—En praksisorientert metode*. Cappelen Damm.
- Backer, I. L. (2021). Plenumsdommen i klimasøksmålet. *Lov og Rett*, 60(3), 135–158. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-03-03>
- Bailey, C., White, C., & Pain, R. (1999). Evaluating Qualitative Research: Dealing with the Tension between «Science» and «Creativity». *Area*, 31(2), 169–178.
- Bang, G., & Lahn, B. (2020). From oil as welfare to oil as risk? Norwegian petroleum resource governance and climate policy. *Climate Policy*, 20(8), 997–1009.

<https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1692774>

Barry, A. (2013). *Material politics—Disputes along the pipeline*.

Bergskaug, E. (2023, januar 13). *Rystad Energy skal vurdere Rystad Energy: – Det blir galt, mener MDG*. Altinget.no. <https://www.altinget.no/artikkel/rystad-energy-skal-vurdere-rystad-energy-det-blir-galt-mener-mdg>

Boasson. (2005). *Klimaskapte beslutningsendringer? En analyse av klimahensyn i petroleumspolitiske beslutningsprosesser* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. Institutt for statsvitenskap. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/13733>

Brenna, E. (2022). *Enacting Climate Change in Court—Issues at work in the Norwegian Climate Lawsuit* [Masteroppgave, University of Oslo]. TIK Centre for Technology, Innovation and Culture. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/100961>

Callon, M. (1998). *An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology*. 46(1), 244–269. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.x>

Callon, M. (2009). Civilizing markets: Carbon trading between in vitro and in vivo experiments. *Accounting, Organizations and Society*, 34(3–4), 535–548. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.04.003>

Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2009). Hybrid Forums. I *Acting in an uncertain world: An essay on technical democracy* (s. 287 s.). MIT Press.

Dunn, K. (2016). *Qualitative research methods in human geography* (I. Hay, Red.; Fourth edition). Oxford University Press.

Foucault, M. (2007). 1 February 1978. I *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France, 1977-78* (s. 87–114). Palgrave Macmillan.

Fæhn, T., Hagem, C., Lindholt, L., Mæland, S., & Rosendahl, K. E. (2017). Climate policies in a fossil fuel producing country—Demand versus supply side policies. *The Energy Journal*, 38(1). <https://doi.org/10.5547/01956574.38.1.tfæ>

Fæhn, T., Hagem, C., Lindholt, L., Rosendahl, K. E., Skjerpen, T., & Storrvøsten, H. (2023). *Statistisk sentralbyrå Faglig innspill fra Statistisk sentralbyrå til rapporten Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel fra Rystad Energy for Olje- og energidepartementet (levert 15/2-2023)*. SSB.

Gilbrant, J., & Andersland, K. K. (2021, august 18). «Debatten»—Fredrik Solvang brukte upublisert lobby-rapport. *Dagbladet.no*. <https://borsen.dagbladet.no/nyheter/fredrik-solvang-brukte-upublisert-lobby-rapport/74119315>

- Grunnloven. (2023). *Kongeriket Norges Grunnlov LOV-1814-05-17*. Lovdata.  
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-bm/§112>
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575–599. <https://doi.org/10.2307/3178066>
- HR-2020-2472-P. (2020). *Noregs Høgsterett dom HR-2020-2472-P*. Noregs Høgsterett.
- Innst. 425 S (2021-2022). (2022). *Innstilling 425 S (2021-2022)*. Stortinget; Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-425s/?m=-1>
- Innst. 433 S (2021-2022). (2022). *Innst. 433 S (2021-2022)*. Stortinget; Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/publikasjonar/Innstillingar/Stortinget/2021-2022/inns-202122-433s/?all=true>
- Innst. 446 S (2021-2022). (2022). *Innst. 446 S (2021–2022) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen til om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser, Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021)*. Stortinget; Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/publikasjonar/Innstillingar/Stortinget/2021-2022/inns-202122-446s/?all=true>
- Jasanoff, S. (Red.). (2004). *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203413845>
- Johansen, S., & Hegna, H. (2022). *Meddelelse om valg av leverandør i minikonkurranse—Rammeavtale for konsulenttenester innen petroleum - Avrop B Forbrenningsutslipp*. Olje- og energidepartementet. [eInnsyn.no](https://eInnsyn.no)
- Klimasøksmålet. (u.å). *OM SØKSMÅLET*. Klimasøksmål. <https://www.klimasøksmål.no/om-saken/>
- Lahn, B. (2022). *Carbon connections: On the work of making climate change an issue for politics and government* [Doktorgradsavhandling, University of Oslo]. TIK Centre for Technology, Innovation and Culture. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/97652>
- Latour, B. (2005). From Realpolitik to Dingpolitik. I *Making Things Public—Atmospheres of Democracy* (s. 14–41). The MIT Press.
- Latour, B. (2007). Turning Around Politics: A Note on Gerard de Vries' Paper. *Social Studies of Science*, 37(5), 811–820. <https://doi.org/10.1177/0306312707081222>
- Latour, B., & Woolgar, S. (1986). *Laboratory life: The construction of scientific facts*. Princeton University Press.
- Law, J. (2019). Material Semiotics. *The Open University, Milton Keynes, UK and Sámi Allaskuvla*

- (*Sámi University of Applied Sciences*), *Guovdageaidnu, Norway*.  
[www.heterogeneities.net/publications/Law2019MaterialSemiotics.pdf](http://www.heterogeneities.net/publications/Law2019MaterialSemiotics.pdf)
- Lemke, T. (2001). «The birth of bio-politics»: Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality. *Economy and society*, 30(2), 190–207.
- Lundberg, S. A. (2023). *Effective, equitable, and 1.5°C-aligned Norwegian oil and gas policy must focus on phasing out fossil fuels, not increasing their supply*. Oil Change International.
- MacKenzie, D. (2009). Making things the same: Gases, emission rights and the politics of carbon markets. I *Accounting, organizations and society* (Bd. 34, Nummer 3–4, s. 440–455). Elsevier BV.
- Marres, N. (2005). *No Issue, No Public: Democratic Deficits after the Displacement of Politics*. Faculty of Humanities, University of Amsterdam.
- Marres, N. (2007). The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. I *Social studies of science* (Bd. 37, Nummer 5, s. 759–780). Sage Publications.
- Meld. St. 11 (2021-2022). (2022). *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*. Olje- og energidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20212022/id2908056/>
- Meldt. St. 36 (2020-2021). (2021). *Meldt. St. 36 (2020-2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*. Olje- og energidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20202021/id2860081/>
- Miljødirektoratet. (2022). *Utslippsfaktorer i klimagassregnskap for Norge—Miljødirektoratet*. Miljødirektoratet/Norwegian Environment Agency.  
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimagasser-utslippstall-regnskap/utslippsfaktorer-klimagassregnskap/>
- Miljødirektoratet. (2023, mars 20). *Hovedfunn i synteserapporten i sjette hovedrapport—Miljødirektoratet*. Miljødirektoratet/Norwegian Environment Agency.  
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fns-klimapanel-ipcc/dette-sier-fns-klimapanel/sjette-hovedrapport/hovedfunn-syr-sjette-hovedrapport/>
- Miljøstatus. (2022, november 14). *Klimagassutslipp fra olje- og gassutvinning*. Miljøstatus.  
<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-olje--og-gassutvinning/>
- Naturvernforbundet. (2023, mars 16). *Norsk olje er ikke bra for klimaet*. Naturvernforbundet.



- <https://naturvernforbundet.no/nyheter/norsk-olje-er-ikke-bra-for-klimaet/>
- Nilsen, Y. (2001). *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. Senter for teknologi, innovasjon og kultur.
- NIM. (2022, mars 18). Utredning om Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster. NIM. <https://www.nhri.no/2022/utredning-om-grunnloven-%c2%a7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumsforekomster/>
- Norsk Petroleum. (2023, februar 13). *Petroleumsloven og konsesjonssystemet*. Norskpetroleum.no. <https://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/>
- NOU 2003:19. (2003). *NOU 2003:19 Makt og demokrati*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcdb5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>
- Olje- og energidepartementet. (2022a, juli 1). *Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum* [Nyhet]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/te/id2920648/>
- Olje- og energidepartementet. (2022b, november 17). *Beregninger av utslipp ved PUD-behandling* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/beregninger-av-brutto-og-nettoutslipp/id2920893/>
- Olje- og energidepartementet. (2023, februar 15). *Utredning av netto klimagassutslipp fra olje og gass produsert på norsk kontinentalsokkel* [Nyhet]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/s/id2963254/>
- Oljedirektoratet. (2015, januar 20). *23. Konsesjonsrunde—Utlysning*. npd.no. <https://www.npd.no/fakta/utvinningstillatelser/konsesjonsrunder/23.-konsesjonsrunde/23.-konsesjonsrunde-utlysning/>
- Oljedirektoratet. (2020). *Kraft fra land til norsk sokkel* (s. 68) [Fagrapport]. Oljedirektoratet. <https://www.npd.no/globalassets/1-npd/publikasjoner/rapporter/2020/kraft-fra-land-til-norsk-sokkel/kraft-fra-land-til-norsk-sokkel-rapport-2020.pdf>
- Petroleumsloven. (1996). *Lov om petroleumsvirksomhet (LOV-1996-11-29-72)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1996-11-29-72/§4-2>
- Prop. 1 S (2022–2023). (2022). *Prop. 1 S (2022–2023) FOR BUDSJETTÅRET 2023—Utgiftskapitler: 1800, 1810, 1820 og 1850 Inntektskapitler: 4800, 4810, 4820, 5582, 5680*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931167/>
- Prop. 97 S (2022–2023). (2023). *Prop. 97 S (2022–2023) Utbygging og drift av Yggdrasil-området og*

- Fenris, samt videreutvikling av Valhall, med status for olje- og gassvirksomheten mv.* Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-97-s-20222023/id2969299/>
- Randalls, S. (2011). Optimal Climate Change: Economics and Climate Science Policy Histories (from Heuristic to Normative). I *Osiris (Bruges)* (Bd. 26, Nummer 1, s. 224–242). University of Chicago Press.
- Riekeles, H. (2023). *Norsk olje, globale utslipp—Netto forbrenningsutslipp av økt norsk petroleumsproduksjon* (Nr. 2023/04). Vista Analyse.  
<https://naturvernforbundet.no/nyheter/norsk-olje-er-ikke-bra-for-klimaet/>
- Rosendahl, K. E. (2023, mars 1). *Som man roper i skogen, får man svar?* Altinget.no.  
<https://www.alinget.no/klima/artikkel/som-man-roper-i-skogen-faar-man-svar>
- Rystad Energy. (2021). *Utslippseffekten av produksjonskutt på norsk sokkel*.  
[https://offshorenorge.no/globalassets/dokumenter/miljo/miljorapporter/utslippseffekten-av-produksjonskutt-pa-norsk-sokkel\\_rystad-energy.pdf](https://offshorenorge.no/globalassets/dokumenter/miljo/miljorapporter/utslippseffekten-av-produksjonskutt-pa-norsk-sokkel_rystad-energy.pdf)
- Rystad Energy. (2023). *Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel*.  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/s/id2963254/>
- SSB. (2021). *11660: Stortingsvalget. Velgernes viktigste saker (prosent) 1997 - 2021*. Statistikkbanken. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/11660/>
- Stortinget. (2021). *Kontroll- og konstitusjonskomiteens undersøkelser 2021–2025* [Listeside]. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/Kontroll--og-konstitusjonskomiteen/kontroll--og-konstitusjonskomiteens-undersokelser-20212025/>
- Stortinget. (2022a). *Dokument 15:12 (2021-2022) Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar*.
- Stortinget. (2022b, mai 26). *Spørretimen* [Artikkel]. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-undervisning/sporretimen-i-undervisningen/sporretimen/>
- Stortinget. (2022c). *Sak nr. 17—Representantforslag fra repr. Bastholm, Nguyen Berg og Hansson om å trekke tilbake utbyggingstillatelser på norsk sokkel som er i strid med Grunnloven*.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2021-2022/refs-202122-06-07?m=3>
- Stortinget. (2022d, september 12). *Representantforslag* [Publikasjoner]. Stortinget.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/>
- Stortinget. (2022e, september 26). *Om representantforslag* [Artikkel]. Stortinget.  
<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om->

publikasjonene/Representantforslag/

Stortinget. (2022f, november 21). *Flertalls- og mindretallsregjering* [Artikkel]. Stortinget.

[https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-](https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-undervisning/ungdomstrinnet/maktfordeling/flertalls--og-mindretallsregjering/)

[undervisning/ungdomstrinnet/maktfordeling/flertalls--og-mindretallsregjering/](https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-undervisning/ungdomstrinnet/maktfordeling/flertalls--og-mindretallsregjering/)

Sæther, A. K. (2017). *De beste intensjoner: Oljelandet i klimakampen* (1. utgave). Cappelen Damm.

Venturini, T. (2010). Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory.

*Public Understanding of Science*, 19(3), 258–273. <https://doi.org/10.1177/0963662509102694>

Aas, O. I., & Murray, S. M. (2021, oktober 9). *Ja, det ble et miljøvalg. Slik stemte miljøvelgerne.*

[https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/y4OqeE/ja-det-ble-et-miljoevalg-slik-stemte-](https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/y4OqeE/ja-det-ble-et-miljoevalg-slik-stemte-miljoevelgerne)

[miljoevelgerne](https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/y4OqeE/ja-det-ble-et-miljoevalg-slik-stemte-miljoevelgerne)

Aasland, T. (2022, mai 23). *Vedrørende utbygging og drift av Breidablikk—Svar på spørsmål til*

*Stortinget*. Olje- og energidepartementet.

[https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/breidablikk/svarbrev\\_23mai\\_breidablik](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/breidablikk/svarbrev_23mai_breidablik)

[k.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/breidablikk/svarbrev_23mai_breidablik)