

# Hvem styrer norsk sokkel?

*-en organisasjonsteoretisk analyse av konsesjonssystemet på norsk sokkel*

**Guro Hauge**



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2007

## Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerikt, krevende og spennende. Petroleumpolitikk er et politikkområde som har interessert meg lenge. Konesjonsrundene og konsesjonssystemet har store innvirkninger for viktige nasjonale interesser, og det som utformer dette systemet sitter med stor påvirkning på viktige samfunnsforhold. Det var bakgrunnen for at jeg ønsket å sette meg inn i tema. Etter denne oppgaven sitter jeg igjen med ny innsikt om utformingen av viktige petroleumpolitiske spørsmål.

I arbeidet frem mot det ferdige resultatet er det mange jeg som har vært involvert og som jeg ønsker å takke. Først vil jeg rette en stor takk til veilederen min, Tom Christensen som har kommet med konstruktive og raske tilbakemeldinger i perioden høsten 2006 - våren 2007. Tusen takk til Elin Lerum Boasson og Unni Berge som har lest og kommet med verdifulle innspill gjennom hele arbeidet. Jeg vil også takke Hanne Hanson, Berit Kristoffersen, Sissel Iversen og Øyvind Nordbrønd Grøndahl for innsiktsfulle og nyttige kommentarer. Og ikke minst tusen takk til Dag Tore Seierstad som har lest flere versjoner, kommet med innspill og oppmuntret meg gjennom hele arbeidet med oppgaven.

Til slutt vil jeg takke alle de 16 informantene som har stilt velvillig opp til intervju og svart utfyllende på spørsmålene. Oppgaven hadde ikke vært skrevet uten dere.

Oslo, mai 2007

Guro Hauge

Antall ord: 37 138

---

# Innhold

FORORD .....	1
INNHold .....	2
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 TEMA FOR OPPGAVEN.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 KONSESJONSSYSTEMET OG MÅLSETNINGER OVER TID.....</b>	<b>9</b>
<b>1.4 AVGRENSNING OG PRESISERING .....</b>	<b>12</b>
<b>1.5 ORGANISERING AV OPPGAVEN .....</b>	<b>13</b>
<b>2. TEORI OG METODE.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 ORGANISASJONSTEORI.....</b>	<b>15</b>
Aktivisering og definering .....	16
<b>2.2 STRUKTURELT - INSTRUMENTELT PERSPEKTIV .....</b>	<b>17</b>
Hierarkisk perspektiv.....	18
Forhandlingsperspektivet .....	21
<b>2.3 INSTITUSJONELL TEORI.....</b>	<b>23</b>
Kulturelt perspektiv.....	24
<b>2.4 OPPSUMMERING AV FORVENTNINGER TIL DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE .....</b>	<b>26</b>
<b>2.5 BETINGELSER FOR FOLKESTYRE I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN .....</b>	<b>28</b>
<b>2.6 METODISKE VURDERINGER.....</b>	<b>30</b>
<b>3. OM KONSESJONSSYSTEMET OG AKTØRENE I PROSESSEN .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 PROSESSEN I EN KONSESJONSRUNDE .....</b>	<b>36</b>
Utlysning .....	36

---

Tildeling .....	38
Tildeling i forhåndsdefinerte områder .....	41
<b>3.2 AKTØRER.....</b>	<b>42</b>
Stortinget .....	42
Regjeringen.....	44
Petroleumsmyndighetene: .....	44
Andre aktører:.....	49
<b>3.3 PARTISAMMENSETNING OG PETROLEUMSPOLITISKE MÅL 1997-2006.....</b>	<b>52</b>
<b>4. DE FIRE KONSESJONSRUNDENE .....</b>	<b>55</b>
<b>4.1 16. KONSESJONSRUNDE.....</b>	<b>55</b>
<b>4.2 17. KONSESJONSRUNDE.....</b>	<b>59</b>
<b>4.3 FORVALTNINGSPLANEN FOR BARENTSHAVET OG 18. KONSESJONSRUNDE.....</b>	<b>62</b>
Forvaltningsplan for Barentshavet og utredning av petroleumsvirksomhet i nord .....	62
18. konsesjonsrunde .....	65
<b>4.4 TFO – ET NYTT TILDELINGSVERKTØY .....</b>	<b>70</b>
<b>4.5 19. KONSESJONSRUNDE.....</b>	<b>74</b>
<b>5. ANALYSE.....</b>	<b>80</b>
<b>5.1 HIERARKISK PERSPEKTIV .....</b>	<b>80</b>
Stortingets hierarkiske styring.....	80
Regjeringens hierarkiske styring.....	83
Hierarkisk styring fra politisk ledelse i OED .....	89
Hierarkisk styring fra embetsverket i OED .....	91
<b>5.2 FORHANDLINGSPERSPEKTIVET.....</b>	<b>92</b>
Forhandlinger på Stortinget.....	92

---

Forhandlinger i regjering.....	93
Forhandlinger mellom departementene .....	95
Forhandlinger med selskapene .....	98
<b>5.3 KULTURELLE PERSPEKTIV .....</b>	<b>101</b>
Regjeringens styring og kulturelle normer og verdier .....	101
Statsråden og institusjonaliserte normer og verdier.....	101
Institusjonaliserte normer og verdier i OED.....	102
<b>5.4 FORKLARINGSFAKTORENE SETT I SAMMENHENG .....</b>	<b>105</b>
<b>6. KONKLUSJON .....</b>	<b>112</b>
<b>KILDELISTE .....</b>	<b>119</b>
<b>VEDLEGG 1: INFORMANTER.....</b>	<b>132</b>
<b>VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE .....</b>	<b>134</b>



---

# 1. Innledning

## 1.1 Tema for oppgaven

På slutten av 1950-tallet var det få som hadde tro på at det fantes olje- og gass på norsk kontinentalsokkel. I februar 1958 skrev Norsk geologisk undersøkelse i et brev til utenriksministeren at man kunne utelukke muligheten for å finne olje, kull eller svovel på norsk sokkel (Al-Kasim 2006:8). I 1969 gjorde man det første store oljefunnet; Ekofisk. Dette førte til storstilt undersøkelse av den norske havbunnen, og i løpet av de snaut 40 årene med petroleumsproduksjon har næringen skapt verdier for over 5000 milliarder kroner (OED 2006a). Petroleumsressursen er viktig for norsk økonomi, og petroleumsaktiviteten sto i 2005 for 33 % av statsinntektene (OED 2006a:55). I tillegg til statens store inntekter fra petroleum har også petroleumsvirksomheten effekter på blant annet næringsstrukturen i landet, fastlandsøkonomien, sysselsetting og miljø – og fiskeriressurser.

I forvaltningen av petroleumsressursene er konsesjonssystemet det viktigste virkemiddelet for å kontrollere utviklingen i oljepolitikken. Dette er fordi det er gjennom konsesjonsrundene at det tildeles utvinningstillatelser. Tilgang på mye areal og interessant areal er viktig for at det skal gjøres nye funn. Antallet drivvedige funn får igjen store innvirkninger på den norske økonomi, næringsstruktur, fastlandsøkonomien og miljø- og fiskerressurser. Det er stor usikkerhet knyttet til effekten av hver enkelt konsesjonsrunde, men til tross for usikkerheten er det gjennom konsesjonsrundene at viktige rammer for petroleumspolitikken legges. Norge har valgt et diskresjonært system for å tildele utvinningstillatelser. Det innebærer at myndigheten bruker stor grad av skjønnsutøvelse når det tildeles lisenser. Andre systemer for tildeling av utvinningstillatelser kan for eksempel være auksjon. I et auksjonsbasert system får det selskapet som er villig til å betale den høyeste prisen tildelt letetillatelsen. Det som denne oppgaven omhandler er hvordan den politiske og administrative utformingen i det norske

diskresjonære systemet skjer, og hvilken rolle politiske organer og administrative organer har utformingen av forvaltningen av petroleumsressursene.

## 1.2 Problemstilling

Denne oppgaven tar utgangspunkt i tre organisasjonsteoretiske perspektiver og med bakgrunn i disse perspektivene forklares den politiske utformingen av konsesjonssystemet. Dette er problemstillingen:

- 1. Hvordan skjer den politiske og administrative utformingen av konsesjonssystemet?*
- 2. Hvilken rolle har Stortinget, regjeringen, politisk ledelse og administrativ ledelse i departementene i utformingen av konsesjonssystemet?*

Med det første spørsmålet ønsker jeg å besvare hvordan den politiske og administrative utformingen skjer gjennom et hierarkisk perspektiv, et forhandlingsperspektiv og et kulturelt perspektiv. Jeg ser spesielt på hvilken rolle ulike aktører spiller i utformingen av konsesjonssystemet. De aktørene jeg ser på er Stortinget, regjeringen, politisk ledelse i Olje- og energidepartementet og embetsverket i OED samt andre berørte departementer. Jeg ønsker å finne ut hvor stor innflytelse de politiske organene har på utformingen av rundene, og hvor mye dette er en prosess som blir styrt av embetsverket i departementene. Dette vil bidra til å forklare hvor politisert prosessen er. Jeg vil også trekke inn andre aktørers påvirkning på prosessen og beslutningsmyndighetene. Oljeselskaper og interessegrupper vil bli omtalt, men oppgaven fokuserer på myndighetsaktørenes rolle. De politiske aktørene vektlegges siden jeg i oppgaven ønsker å undersøke om politiske aktører, som er legitimert gjennom demokratiske valg, har kontroll med prosessen.

I oppgaven ser jeg på aktiviserings- og defineringsprosessen i konsesjonssystemet. Aktivisering vil si hvilke aktører som er deltakere i prosessen. Defineringsprosessen vil si hvilke problemer og løsninger som blir definert inn i beslutningsprosessen. Ulike aktører er bærere av ulike problem og løsningsdefineringsprosesser. Derfor påvirker aktivisering og



---

defineringsprosessen hverandre. Det er beslutningsprosessen i konsesjonsrundene som er fokus for oppgaven. Jeg vurderer ikke hvilke effekter beslutningsprosessen har hatt for politiske mål. Det vil si at jeg ikke vurderer om utviklingen av konsesjonssystemet har ført til høyere eller lavere oljeutvinningstempo, om det har blitt tatt mer miljøhensyn, effekter på investeringsnivået osv.

Når jeg ser på den administrative og politiske utformingen av konsesjonssystemet vil jeg se på konsesjonsrundene i perioden 1997-2006, og gjennom en analyse av disse rundene si hvordan den politiske og administrative utformingen skjer. Jeg går ikke tilbake i historien og ser på hvorfor Norge valgt et diskresjonært konsesjonssystemet på midten av 60-tallet, men gir en beskrivelse av hvordan systemet fungerer generelt. Den generelle beskrivelsen og beskrivelsen av de enkelte konsesjonsrundene fra 1999 – 2006 gir samlet en forklaring av konsesjonssystemet.

Jeg har valgt tre organisasjonsteoretiske perspektiver for å belyse problemstillingen min. Jeg har en forventning om at alle tre perspektivene vil kunne forklare utformingen av konsesjonssystemet.

- For det første vurderes om utformingen av konsesjonssystemet er preget av hierarkisk styring fra politiske aktører eller om den er en hierarkisk styrt prosess fra Olje- og energidepartementet. Det vil si om de politiske eller administrative lederne har kontroll med aktivisering og defineringsprosessen i konsesjonssystemet. Er den hierarkiske formelle strukturen avgjørende for hvem som kontrollerer aktivisering og defineringsprosessen?
- Jeg vurderer også om utformingen av konsesjonssystemet skjer gjennom dragkamp og interessekonflikter, og om utformingen er preget av forhandlinger. Forhandlingene kan utspille seg på Stortinget, mellom partier, mellom regjeringspartier, internt i partiene, i embetsverket eller mellom embetsverket og selskapene. Er forhandlingene preget av at en aktør eller en koalisjon har dominert prosessen, eller er utformingen preget av likeverdige aktører som forhandler?

- Ut fra det kulturelle perspektivet vurderes betydningen av uformelle normer og verdier for utformingen av konsesjonssystemet. Kan de uformelle normene og verdiene i institusjonene forklare aktivisering og defineringsprosessen?

Det er interessant å undersøke dette temaet, fordi i konsesjonsrundene overdras rettigheter til petroleumsressursene fra den norske stat til private oljeselskaper, og disse beslutningene er av stor betydning for petroleumpolitikken mer generelt. På bakgrunn av vesentligheten i beslutningen er det også interessant å vurdere om dette er en teknokratisk styrt prosess, eller om prosessen er styrt fra politisk hold. Forholdet mellom embetsmannsstaten og den politisk styrte staten er et klassisk tema innen statsvitenskap. På tross av dette har det blitt gjort lite statsvitenskapelig forskning på konsesjonssystemet i Norge, særlig de siste 10-15 årene. I det hele tatt er norsk petroleumpolitikk et politikkfelt som i liten grad er studert i de siste 10-15 årene. Siste maktutredningen er et eksempel på dette, som i liten grad går inn i norsk petroleumpolitikk. Det kan argumenteres for at dette er en ubalanse og at det derfor er viktig å gå nærmere inn i dette.

### **1.3 Konsesjonssystemet og målsetninger over tid**

I 1965, før det var gjort et eneste funn på norsk sokkel, opprettet man konsesjonssystemet. Dette er i hovedtrekk det systemet man har i dag (Al-Kasim 2006:15-17). Petroleumsloven §1-1 slår fast at staten har eiendomsrett til petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning (Petroleumsloven 1996). Det er staten som har retten til forekomstene og som kan overdra denne retten til selskapene gjennom utvinningstillatelsen (Hagen 1985:kap1.1). Utvinningstillatelser gis gjennom konsesjonsrundene. Siden 1967 og frem til 2007 har det vært 19 ordinære konsesjonsrunder (OED 2005b). Det norske konsesjonssystemet er et forhandlingssystem til forskjell fra et rent statlig system eller et markedssystem basert på auksjoner (Læg Reid m.fl. 1989:148).

---

Konsesjonssystemet i Norge er et diskresjonært system. Det vil si at tildeling av konsesjoner er basert på skjønnsmessige vurderinger i departementet, i motsetning til et system som kun er regelbasert. Prosessen i en konsesjonsrunde fungerer normalt slik at regjeringen kunngjør et visst antall blokker hvor det er mulig å søke om utvinningstillatelser. Hvem som får tildelt en tillatelse skjer med bakgrunn i kunngjorte kriterier. Anvendelsen og vektleggingen av kriteriene er skjønnbasert. På bakgrunn av søknadene som er innkommet setter Olje- og energidepartementet sammen en gruppe med rettighetshavere for hver utvinningslisens, og peker ut en operatør for feltet (OED 2006a). Gjennom et diskresjonært system har staten mulighet til en større grad av strategisk utforming av konsesjonsrundene, ved at kriteriebruken er basert på skjønn og ikke f.eks hvem som betaler mest, slik det er i auksjonsbaserte systemer.

Det er Stortinget som gjennom å vedta mål i behandlingen av stortingsmeldinger og gjennom petroleumsloven som legger de overordende føringene for konsesjonssystemet. Det er regjeringen som vedtar utlysningen av en konsesjonsrunde og det er Kongen i statsråd som vedtar tildeling av utvinningstillatelser. Olje- og energidepartementet har ansvaret for beslutningsprosessen, mens andre berørte departementer kan være involvert i ulike faser av prosessen. Selskapene er også inkludert i selve beslutningsprosessen ved at de blir innkalt til forhandlingsmøte med Olje- og energidepartementet hvor lisenstildelingene og arbeidsprogrammene i lisensen blir diskutert.

Konsesjonssystemet har vært et virkemiddel for å oppnå flere mål i petroleumspolitikken. Et av disse målene var en fornorsking av virksomheten på sokkelen. Ved oppstarten av petroleumsvirksomhet i Norge var norske myndigheter usikre på om det fantes olje i Norge, og hva den ville føre med seg. Derfor allierte staten seg med utenlandske selskaper slik at risikoen forbundet med petroleumsvirksomhet ikke rammet norske selskaper i stor grad. (Hanisch og Nerheim 1992:59-60, Al-Kasim 2006:17-20). Etter at det var gjort noen store funn på norsk sokkel, ønsket norske myndigheter statlig deltakelse på sokkelen. På begynnelsen av 70-tallet la norske myndigheter opp en fornorskingsstrategi (Al-kasim 2006:20-68). Det ble lagt stor vekt

på å bygge opp norsk kompetanse innen petroleumsvirksomhet (Innst.S.nr 294 (1970-1971)). Statoil blir opprettet, og oljeselskapene ble pålagt å benytte norsk leverandørindustri og bidra til petroleumsforskning (St. meld nr 30 (1973-1974):42). Statoil ble favorisert i konsesjonsprosessen, og fikk automatisk 50 % av alle utvinningstillatelser på sokkelen, og dersom funnet var kommersielt økte andelen automatisk til 51 %, og kunne økes helt opp til 80 % gjennom gildeskalaen<sup>1</sup> ( St. meld nr 26 (1993-1994)). Fornorskningspolitikken lå fast frem til midten av 90-tallet. Da gikk myndighetene bort fra at det var viktig å tilgodese de norske selskapene. I stedet ble det vektlagt *økt grad av likestilling mellom Statoil og de øvrige selskaper på norsk kontinentalsokkel* (St. meld nr 26 (1993-1994):141).

I tillegg til målet om fornorskning var også myndighetene opptatt av å bruke konsesjonssystemet for å styre utvinningstempoet på sokkelen. Det var et mål om ha et jevnt utvinningstempo (St.meld nr 25 1973-1974). Kontroll med tildelingene på sokkelen ble sett på som det viktigste virkemiddelet for å kontrollere utvinningstempoet. *Når funn først er gjort vil det være vanskelig av tekniske, økonomiske og politiske grunner å begrense utnyttelsen av dem* (St. meld nr 25 1973-1974:6). På midten av 90-tallet var det ikke lenger enighet om et moderat utvinningstempo (Stortingstidene (1996-1997):2454-2465). Etter opprettelsen av petroleumsfondet i 1990 fikk også inntektene fra petroleumsvirksomheten mindre direkte betydning for norsk økonomi (Lov som statens petroleumsfond). I de senere år har ikke Stortinget eller regjeringen debattert kontroll med utvinningstempoet. En av informantene i oppgaven uttrykte det slik ”*Når lisenspolitikken er det viktigste for å styre tempo er avgjørelsen flyttet over til en teknokratisk beslutning*”.

Miljø- og fiskerihensyn har også vært et debatttema i forbindelse med åpning av nye områder for petroleumspolitikkk og også i forbindelse med selvstendige utredningsprosesser som regjeringen har satt i gang. Det har vært to problemstillinger

---

<sup>1</sup> Gildeskala innebærer at staten kan øke andelen i utvinningstillatelsen etter at funn er gjort. Dette innebar at Statoil tilslutt kunne eie 80% av en utvinningstillatelse (Rudsar 1998, Andersen 2002)

---

knyttet til tildeling av areal med hensyn på miljø- og fiskeriinteresser. Den mest sentrale debatten har handlet om hvorvidt oljeselskapene skal få tilgang til areal som miljø og fiskeriinteresser har ansett som viktige. Først og fremst har debatten handlet om Lofoten og Barentshavet, selv om det også har vært en debatt om petroleumsvirksomhet i Skagerrak. Det har også vært debattert hvilke krav som skal stilles til oljeselskapene i de områdene de har tilgang på.

#### **1.4 Avgrensning og presisering**

I oppgaven ser jeg på 16., 17., 18. og 19. konsesjonsrunde, dvs. tidsperioden 1997 – 2006. Jeg ser også på Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO), som er en ny form for konsesjonsrunder som ble innført i 2003 (St.meld. nr. 38 (2001-2002)). TFO-rundene omtales i empirien under ett selv om det har vært fire slike konsesjonsrunder. Dette er fordi det er interessant å se om denne tildelingsformen har en annen politisk utforming enn de ordinære konsesjonsrundene. TFO er også en tildelingsform der det utlyste arealet ikke er gjenstand for ny diskusjon i hver runde, noe som gjør at rundene varierer mindre mellom hver gang enn i en ordinær konsesjonsrunde. Det har også vært gjennomført havområdespesifikke konsesjonsrunder i den tidsperioden oppgaven omhandler. Jeg har imidlertid valgt å ikke inkludere disse rundene på bakgrunn av stort dataomfang. Til tross for dette vil jeg hevde at de konsesjonsrundene jeg har valgt å undersøke er tilstrekkelig for å vurdere systemet, fordi de representerer hovedvolumet av areal tildelt i perioden.

Det må skilles mellom en konsesjonsrunde og konsesjonssystemet. En konsesjonsrunde er en enkelt tildelingsprosess, mens konsesjonssystemet er lovverket og beslutningsprosessen en konsesjonsrunde fattes innenfor. Konsesjonssystemet er i denne oppgaven definert som prosessen fra nominasjon av områder, og frem til tildeling av utvinningstillatelser. Det betyr at prosessen etterpå frem mot utbygging av et felt til helårig drift ikke er en del av oppgaven.

Oppgaven ser på Stortingets styring gjennom målformuleringer, regjeringens styring og statsrådets styring av departementet. Jeg ser også på forhandlinger mellom

Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Olje- og energidepartementet for å se om de forklarer den politiske utformingen. Oljedirektoratet er inkludert i empiri og analyse siden de er en viktig premissleverandør til Olje- og energidepartementet. Jeg har imidlertid ikke gått inn i en analyse av forholdet mellom departementet og direktoratet siden direktoratet ikke er beslutningsmyndighet, og fordi analysen er konsentrert rundt de folkevalgte organers styring. Jeg har også inkludert forhandlinger med selskapene i analysen. Andre utenforstående aktører som tidvis har blitt aktivisert i prosessen er ikke analysert, men inkludert i empiri og analyse der de kan knyttes opp mot defineringsprosessen og aktiviseringen av myndighetsorganene.

I oppgaven vurderes det om beslutningsprosessen i en konsesjonsrundene er politisert. I politisert legger jeg at det har vært politisk oppmerksomhet og eventuelt offentlig debatt om temaet. Det trenger imidlertid ikke å innebære at politisk myndigheter har hatt kontroll over beslutningsprosessen, og at beslutningsprosessen er hierarkisk styrt.

I deler av oppgaven har jeg også valgt å trekk inn arbeidet som ble gjort i Forvaltningsplanen for Barentshavet og Utredning av helårig petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet (ULB). Disse prosessene var ikke en del av konsesjonsrundene, men var koblet sammen med 18. og 19. konsesjonsrunde i tid og delvis prosessuelt. De kan derfor bidra til å forklare den politisk utformingen. Disse to prosessene er derfor inkludert i den grad de belyser problemstillingen i oppgaven.

## **1.5 Organisering av oppgaven**

Kapittel en beskriver tema for oppgaven, problemstillinger og avgrensinger og presiseringer i oppgaven. I kapittel to blir det redegjort for det teoretiske grunnlaget for oppgaven, og ut fra de teoretiske perspektivene som valgt er det utledet forventninger knyttet til hvert perspektiv i oppgaven. Der er det også redegjort for metodiske vurderinger ved gjennomføringen av oppgaven. Kapittel tre er et empirisk kapittel som gir en generell beskrivelse av konsesjonssystemet og aktørene som deltar i

---

beslutningsprosessen I kapittel fire er det en gjennomgang av hva som skjedd i beslutningsprosessen i 16., 17., 18. og 19. konsesjonsrunde, samt TFO rundene. I kapittel fem er analysen hvor det empiriske materialet i kapittel tre og fire blir vurdert opp mot de teoretiske perspektivene som er presentert i kapittel to. Kapittel seks er en konklusjon med oppsummering av de viktigste funnene i oppgaven og hvor funnene blir sett i et bredere perspektiv ut fra Johan P Olsens kriterier for folkestyre (Olsen 1989a).

## 2. Teori og metode

### 2.1 Organisasjonsteori

Denne oppgaven er skrevet innenfor en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor. En forutsetning for denne tilnærmingen er at innholdet i politikken ikke kan forstås uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen m.fl 2004:11). Deltakerne som bidrar til å utforme politikken handler på vegne av formelle organisasjoner. Aktørenes tilhørighet til sine organisasjoner, og den organisasjonssammenhengen aktørene handler innenfor vil påvirke tenke- og handlingsmåten til aktøren og gjennom dette også innholdet i politikken (Olsen 1978: 16, Christensen m.fl 2004: 11). Teorien bygger på antakelsen om at aktørene er begrenset rasjonelle. På grunn av kognitive og kunnskapsmessige begrensinger har ikke aktørene mulighet til å være fullt ut rasjonelle (March 1994). Aktørene handler derfor ut fra forenklete modeller av virkeligheten, og søker beslutninger som er gode nok, men som ikke nødvendigvis er de mest optimale dersom en vurderer det ut fra et fullt ut rasjonelt ståsted (March 1994; Christensen m.fl 2004). I oppgaven tar jeg utgangspunkt i to hovedretninger innen organisasjonsteorien, en strukturell-instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. Hovedskillet mellom disse to tilnærmingene er at den instrumentelle tilnærmingen ser på organisasjoner som redskap eller verktøy som står til disposisjon for ledelsen. Det er den formelle organisasjonsstrukturen som legger begrensninger og føringer for den enkeltes handlinger. Den institusjonelle tilnærmingen åpner opp for at organisasjoner har egne institusjonelle regler, normer og verdier som gjør at de får en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at institusjoner ikke derfor tilpasser seg endrede styringssignaler fra ledelsen automatisk (Christensen m.fl 2004:11). I oppgaven brukes tre perspektiver for å forklare den politiske utformingen av konsesjonssystemet, hierarkisk perspektiv, forhandlingsperspektiv og et kulturelt



---

perspektiv. De to første perspektivene har et instrumentelt syn på organisasjoner, mens det siste perspektivet har et institusjonelt syn.

### **Aktivering og definering**

I en organisasjonsstruktur kan det skilles mellom aktivisering og definering. Ulike organisasjonsteoretiske perspektiver har forskjellige forklaringer på hvordan aktiviserings- og defineringsprosesser foregår.

Aktiviseringsprosessen handler om hvilke deltakere som får tilgang i beslutningsprosesser. Aktivisering handler ikke bare om hvem som har formell rett eller plikt til å delta, det handler også om hvem som faktisk blir aktivisert. Det kan for eksempel tenkes at deltakere som har formell rettighet til å delta ikke blir aktivisert inn i beslutningsprosessen (Cohen m.fl. 1979:28-32) Hvilke deltakelsesrettigheter som aktørene har vil være avgjørende for deres påvirkning i en beslutningsprosess. Deltakelsesrettigheter vil si aktørenes tilgang på beslutningsmuligheter. Det er beslutningsstrukturen som rammer inn aktiviseringen (Egeberg 1981:15).

Definering handler om hvilke problemer og løsninger som får tilgang i beslutningsprosesser. Hvilke problemer og løsninger som har tilgang til beslutningsprosessen kan betegnes som aksesstrukturen (Cohen m.fl 1972). Det er aksesstrukturen som danner rammene for defineringsprosessen (ibid). I likhet med aktiviseringsaspektet må det skilles mellom formell aksessmulighet og den reelle.

Aktivisering og definering påvirker hverandre. Aktører som deltar i beslutningsprosessen er bærer av ulike defineringer, som igjen vil påvirke defineringsprosessen og beslutningsutfallet (Christensen og Egeberg 1997a:178-179). Defineringsprosessen kan også påvirke hvilke aktører som blir aktivisert. Innsikt i forholdet mellom aktivisering og definering kan være et viktig styringsvirkemiddel for ledere i offentlig forvaltning (ibid).

## 2.2 Strukturelt - instrumentelt perspektiv

Et strukturelt - instrumentelt perspektiv ser på den formelle organisasjonsstrukturen, som avgjørende for hvilke aktører som bli aktivisert, hvilke problemer og løsninger som blir definert og hvordan beslutninger taes (Egeberg 1989a). Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjonen som et instrument for å implementere politiske vedtak og programmer. Det strukturelle perspektivet legger til grunn at aktørene er formålsrasjonelle. Ut fra de begrensinger aktørene har for å være fullt ut rasjonelle vil man søke beslutninger som er best mulige ut fra en formålsrasjonell tanke. Det strukturelle perspektivet legger til grunn at aktørene søker etter satisfiering. Det betyr at tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale, løsninger velges (Christensen m.fl.2004:32-33).

Det er tre hovedvariabler i dette perspektivet som blir sett på som avgjørende. Det er den formelle normative strukturen til en organisasjon, den fysiske strukturen og den demografiske profilen til en organisasjon (Egeberg 1989a). Jeg vil i første rekke vektlegge den formelle normative strukturen, siden jeg antar at det er den variabelen som er mest sentral i forhold til problemstillingen. Med formell normative struktur menes et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer og regler (Egeberg 1989a:18). Det er formelle regler for hvem som har rett eller plikt til å være rolleinnhaver, hvilke problemer som organisasjonen bør eller må ta stilling til, hvilke løsninger som er akseptable samt formelle normer for hvordan organisasjonen bør eller skal løse problemer (Egeberg 1984:20-21).

Den formelle organisasjonsstrukturen er utformet gjennom ulike former for horisontal spesialisering og vertikal spesialisering og samordning. Dette gjelder både intern i organisasjonen og den sammenhengen en organisasjon står i i forhold til andre organisasjoner. Vertikal samordning er forholdet mellom de ulike nivåene i en organisasjon. Det vil si hvordan over- og underordningsforhold er organisert. Organisasjoner med flat struktur har ikke vertikal samordning, mens organisasjoner med mange ledelsesnivåer har høy grad av vertikal spesialisering hvor det er større behov for vertikal samordning. Vertikal spesialisering innebærer at ulike oppgaver

---

blir lagt til ulike vertikale nivåer i organisasjonen (Christensen m.fl 2004:34). Det betyr at noen oppgaver blir lagt til lavere nivåer i organisasjonen, eventuelt til underliggende etater, mens noen oppgaver blir lagt høyere opp i hierarkiet. I norsk forvaltning vil dette for eksempel si at mye av de faglige utredningsoppgavene og enkeltvedtak er lagt til direktoratene, mens departementene tar oftere prinsipielle og politiske beslutninger, og policyutvikling

Den horisontale spesialiseringen er hvordan arbeidsoppgavene på samme vertikale nivå i organisasjonen blir organisert i ulike enheter. Det vil si at i Olje- og energidepartementet er det delt opp i ulike avdelinger hvor det er en olje- og gassavdeling og en for energi og vannressurser. Det er vanlig å skille mellom fire hovedprinsipper for horisontal spesialisering, formål, prosess, klient eller ting og geografisk spesialisering (Gulick 1937). Hvordan den horisontale spesialiseringen er organisert har betydning for hvilke saker som blir koblet sammen eller dekket fra hverandre.

En formell organisasjonsstruktur kan være organisert gjennom horisontal samordning, kollegiale organer, der medlemmer på samme nivå tar beslutningen. Regjeringen er et slikt eksempel, hvor alle statsrådene fra departementet møtes. Organisasjonsstrukturen vil variere ettersom hvordan det er organisert med hensyn på vertikal og horisontal samordning, og vertikal og horisontal spesialisering. Organisasjoner vil også variere mellom å ha komplekse eller enkle strukturer. Noen organisasjoner har mange vertikale nivåer og ulike former for horisontal spesialisering som gjør strukturen kompleks, mens andre har få og oversiktlige forbindelser mellom nivåene i organisasjonen som gjør den enkel (Christensen m.fl 2004:37).

### **Hierarkisk perspektiv**

I det hierarkiske perspektivet forutsettes en ovenfra og nedad prosess hvor lederen har full kontroll med iverksetting av vedtak. I det hierarkiske perspektivet er organisasjonen et verktøy for ledelsen for å nå de målene ledelsen har. Aktivisering

og defineringsprosessen blir definert og kontrollert av ledelsen i organisasjonen. Den politiske eller administrative ledelsen har ansvaret når viktige beslutninger skal fattes (Christensen og Lægheid 2003:386). Dersom andre enn ledelsen av organisasjonen skal ta beslutninger, skjer det gjennom delegering av ansvar fra ledelsen (Olsen 1988a). Den byråkratiske organisasjonsformen til Weber (1995) er et typisk hierarki. Den byråkratiske organisasjonsformen blir kjennetegnet av hierarki, arbeidsdeling og rutiner (Christensen m.fl. 2004:34)

I det hierarkiske perspektivet står organisasjonsutformingen sentralt, siden ledelsen må få underordnede til å handle i samsvar med de målene som er satt for organisasjonen (Roness 1997:66). I et hierarkisk perspektiv skjer dette gjennom over- og underordning av de vertikale nivåene i organisasjonen. Det er en pyramideform, hvor de som står over noen i pyramiden har mulighet til å kommandere og instruere de underordnede. I det norske parlamentariske system fungerer over- og underordningsforholdene ved at Stortinget legger rammene for regjeringens arbeid gjennom behandling av lover, bevilgninger, stortingsmeldinger og enkeltvedtak. Regjeringen er den utøvende makt, og legger frem forslag for Stortinget og regjeringen er ansvarlig overfor Stortinget. Byråkratiet skal være et verktøy for regjeringen for å sette vedtak ut i livet (Østerrud 2002:58-59).

For å styre politikktutformingen må kommandolinjene nedover i hierarkiet være klare, samtidig som underordnede vertikale nivåer gir nødvendig informasjon til høyere vertikale nivåer. Dette fordrer en klar vertikal samordning mellom ulike vertikale nivåer.

Den hierarkiske vertikale samordningen må sees i sammenheng med vertikal og horisontal spesialisering. I en byråkratisk struktur innebærer det at en høyere instans ikke automatisk kan gå inn å overta en oppgave siden kompetanseområdet til underordnet instansene kan være regulert (Weber 1995:107-208). Vertikal spesialisering innebærer at ulike oppgaver er lagt til ulike deler i den vertikale linjen i organisasjonen. I en hierarkisk struktur er det viktig at spesialiseringen til subenheter er gjensidig utelukkende (Gulick 1937, Christensen og Lægheid 2003:386). Den

---

byråkratiske modellen kjennetegnes også gjennom stor grad av arbeidsdeling. Det innebærer at det er stor grad av horisontal spesialisering. Ved horisontal spesialisering i det hierarkiske perspektivet vil samordningen bli flyttet til høyere opp i hierarkiet (Christensen m.fl 2004:35).

Forutsetningen for det hierarkiske perspektivet er at lederskapet er homogent. Lederskapet må ha kontroll over aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen, og den må være klart kommunisert. Det må være klare mål bestemt av ledelsen, og det er en stabil definering av problemer og løsninger. Endret aktivisering eller definering kommer bare dersom ledelsen endrer mål. Det er ledelsen som styrer endringer, og de kommer som en følge av endring av mål eller situasjonsoppfatning hos ledelsen (Roness 1997:64). Forhandlingssystemer kan inngå i det hierarkiske perspektivet. For å styrke legitimiteten kan ledere legge opp til bred deltagelse og mangfold, samtidig som de kontrollerer denne prosessen hierarkisk (Christensen og Egeberg 1989).

### **Forventninger i henhold til det hierarkiske perspektivet:**

*I henhold til dette perspektivet vil jeg forvente at den politiske utformingen av konsesjonssystemet er hierarkisk styrt. Ledelsen har kontroll over defineringsprosessen og ledelsen har også kontroll med aktiviseringsprosessen.*

- Jeg antar at Stortinget har klart definerte mål for konsesjonspolitikken som er bestemmende for aktivisering og definering i beslutningsprosessen.
- Jeg antar at regjeringen har klart definerte mål for konsesjonssystemet, og gjennom kontroll med aktivisering og definering styrer de beslutningsprosessene. Jeg vil anta at regjeringsskifter vil få stor betydning for konsesjonsprosessen, dersom partiene har forskjellige mål for konsesjonspolitikken.
- Jeg antar at Olje- og energidepartementet blir brukt som et verktøy for iverksetting av regjeringens mål for konsesjonspolitikken, hvor departementet blir styrt av politiske organer gjennom signaler som går ovenfra og ned.

## **Forhandlingsperspektivet**

Politikk handler om hvordan interesser og verdier blir til og utvikles, hvordan ulike interesser og verdier brytes mot hverandre og hvilke verdier og interesser som får gjennomslag. Analyse av maktkamp er derfor viktig for å forstå politikk (Østerud 2002:15). Ut fra forhandlingsperspektivet vil grupper ha ulike interesser og mål for petroleumpolitikken, og gjennom forhandlinger vil man komme frem til beslutninger (Olsen 1989a:26). Forhandlingsperspektivet er også et strukturelt-instrumentelt perspektiv. Dette er fordi et vedtak besluttet gjennom forhandling er kontrollert og formålsrasjonelt ved at organisasjonen eller organisasjonene innehar prosedyrer for forhandlingene og hvordan ulike preferanser skal avveies (Egeberg 1984:47).

Både forhandlingsperspektivet og det hierarkiske perspektivet bygger på at aktørene er formålsrasjonelle (Christensen m.fl. 2004:40) Forhandlingsperspektivet ser imidlertid ikke beslutninger som hierarkisk styrt, men som et resultat av forhandlinger mellom koalisjoner og enkeltaktører. Aktivisering og defineringsprosessen blir styrt av forhandlinger og interessemotsetninger. Problem- og løsningsdefineringsprosessen til aktørene må være klar og entydig slik at det ikke er uvisst hvilke problemer og løsninger som er en del av forhandlingen samt hvilke aktører som deltar i forhandlingen (Egeberg 1981:25). Beslutninger som blir tatt på bakgrunn av en forhandling kan ha samme kognitive klarhet som hierarkisk styrt beslutninger (Christensen 1989:188-189). Det vil si aktørene er formålsrasjonelle i likhet med lederne i hierarkiske perspektiv. Målene trenger imidlertid ikke samlet sett å være konsistente, og sluttresultatet etter en forhandling avhenger av hvilke koalisjoner som får gjennomslag, og ikke av hvorvidt resultatet som helhet blir konsistent. De ulike gruppene vil bruke sine ressurser for å ivareta sine mål og verdier (Olsen 1989a:26).

Organisasjoner eller deler av organisasjoner har forskjellige mål med ulike interesser, og dette danner utgangspunkt for forhandlingene (Olsen 1978:80-81). Organisasjonene eller deler av organisasjonen inngår i koalisjoner. I henhold til dette perspektivet skjer beslutninger som dragkamp, kompromiss og forhandlinger mellom koalisjoner (Christensen 1989). Politikktutforming er et resultat av de interessene,

---

ressursene og alliansene deltakerne har (Olsen 1989a:26). Regjeringen er ikke en enhetlig aktør, men består av partier med interessemotsetninger mellom partiene eller mellom fagstatsrådene. Byråkratiet er heller ikke en enhetlig aktør, siden de ulike departementene er forsvarere av ulike interesser.

Avgjørelser ved interessemotsetninger om utvikling og formulering av mål kan skje på fire forskjellige måter. Enten kan det være en dominerende koalisjon som får igjennom sine ønsker, eller så kan det ende med et kompromiss. En annen løsning er at uenigheten om mål behandles sekvensielt, noe som innebærer at en unngår en konfrontasjon mellom ulike mål. En siste løsning kan være at det blir enighet om virkemidler, hvilke beslutnings- og spilleregler som skal gjelde, mens selve interessemotsetningen ikke blir avklart (Christensen m.fl 2004:41: 93-95).

Forhandlinger kan bidra til at beslutningene får sterkere legitimitet enn beslutninger som er styrt ovenfra og ned. Samtidig åpner forhandlinger for at kompromisser blir tvetydige og uklare, noe som kan redusere den politisk styringen ved at målene er mindre klare og konsise (Christensen 1989:188-189).

Det er flere faktorer som kan påvirke aktiviseringen og defineringen i forhandlingene. Organisasjon, økonomiske ressurser og heltidsstaber er avgjørende faktorer for å få gjennomslag i forhandlinger som er forholdsvis lukkede. De gruppene som ikke jobber med temaet på heltid vil sjelden bli aktivisert. Det kan imidlertid skje hvis disse aktørene blir påvirket umiddelbart og på vesentlige måter, ved at det for eksempel kan oppstå kriser (Olsen 1989a:26). Økonomiske ressurser kan få betydning for forhandlingsresultatet i noen forhandlingssituasjoner. I tillegg vil også informasjonstilgang være en viktig ressurs i visse sammenhenger. Hvis de petroleumpolitiske spørsmålene vurderes som teknisk og økonomisk vanskelige spørsmål er det færre som vil bli inkludert i forhandlingene som meningsberettigede (ibid).

I oppgaven vil jeg se på om forhandlingsperspektivet kan forklare utformingen av den politiske styringen i konsesjonssystemet. Det kan både være forhandlinger på

Stortinget, mellom de politiske partiene eller mellom Stortinget og regjeringen. Det kan være forhandlinger internt i regjeringen eller mellom petroleumsforvaltningen, miljøforvaltningen og fiskeriforvaltningen. Forhandlinger kan også oppstå mellom forvaltningen og selskapene. Defineringsprosessen vil bli påvirket av de tekniske omgivelsene.

### **Forventninger til forhandlingsperspektivet:**

*Ut fra dette perspektivet vil jeg forvente at utformingen av konsesjonssystemet er preget av forhandlinger, konflikter og dragkamp. De politiske partiene vil ha ulike meninger om definering og aktivisering. Det samme vil gjelde forvaltningen hvor departementene vil være forsvarere av ulike interesser.*

- I henhold til forhandlingsperspektivet forventer jeg at det er interessemotsetninger mellom partiene på Stortinget og i regjeringen når det gjelder målene for konsesjonssystemet.
- Jeg forventer at det i koalisjonsregjeringer er dragkamp og interessemotsetninger om aktivisering og definering i konsesjonsprosessen
- Jeg antar at forholdet mellom Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet vil være preget av dragkamp.
- Jeg antar at det er dragkamp mellom OED og selskapene og graden av gjensidighet i avhengighetsforholdet vil være sentralt for maktposisjonen til aktørene.

### **2.3 Institusjonell teori**

Både det strukturelt - instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet forklarer handling ut fra organisasjonsstruktur, og som en følge av regelfølgning. Men i motsetning til det instrumentelle perspektivet er det i det institusjonelle perspektivet uformelle regler som er sentrale for handlingen og ikke de formelle reglene. I beslutningssituasjoner vil handlingene her ikke være knyttet opp mot måloppnåelse eller interessehevding, men heller hva som ansees som passende (Roness 1997:76). I



---

oppgaven benyttes et kulturelt perspektiv hvor nettopp hva som ansees som passende vurderes ut fra de normene og verdiene som finnes internt i institusjonen. En annen hovedretning innen institusjonell teori er institusjonelt omgivelsesperspektiv. I dette perspektivet vektlegges at institusjoner handler etter hva som ansees som passende ut fra press fra omgivelsene (Christensen m.fl 2004). Dette perspektivet er ikke benyttet i denne oppgaven.

### **Kulturelt perspektiv**

Det kulturelle perspektivet vektlegger de uformelle normene og verdiene i en organisasjon. De uformelle normene er basis for beslutningsatferden (Christensen og Lægredid 2003). Organisasjoner utvikler seg til institusjoner gjennom en langsom prosess hvor de tilpasser seg ytre og indre press, og gjennom denne prosessen gis organisasjonen et bestemt preg med hensyn på hvilke normer og verdier som er viktige. Et instrumentelt perspektiv ser handlinger som et resultat av mål-middel tenkning; en konsekvenslogikk (Christensen m.fl 2004:13). Det kulturelle perspektivet ser på handlinger som et resultat av hva som ansees som passende; "logic of appropriateness". Det betyr at individer og institusjoner innfrir eller utspiller identiteter ved å følge regler og prosedyrer som ansees for passende i den situasjonen de er i. (March og Olsen 1989:21-26, Christensen og Rørvik 1999:159).

Det institusjonelle perspektivet vektlegger institusjonaliserte normer og verdier istedenfor rasjonell analyse. Det innebærer at institusjoner i dette perspektivet stiller få krav til evne til å formulere mål og å analysere handlinger ut fra en konsekvenslogikk. Istedenfor er det viktig at medlemmene av institusjonen blir godt sosialisert og at institusjonen ansees som legitim i det eksterne miljø (Olsen 1989a: 25). Når man skal handle i en situasjon vurderes beslutningen ved at man gjennom handlingsregler kobler situasjon og identitet, også kalt matching (Christensen m.fl 2004:50). Det betyr at aktøren både må gjenkjenne situasjonen, finne ut hvilke identiteter som er viktig for aktøren og institusjonen den representerer, samt koble dette med hva som er forventet at man gjør i den bestemte situasjonen med den identiteten.

Institusjonens særpreg er skapt utover dens formelle struktur. Institusjonalisering innebærer å tilføre verdier som går utover de formelle kravene som er stilt til organisasjonen (Selznick 1957:26). De valgene som ble tatt da institusjonen ble formet vil ha innflytelse på organisasjonen videre. Den historiske utviklingen er sti-avhengig. Det vil si at tidligere valg legger føringer for videre valgmuligheter (Krasner 1988:67). Institusjoner er stabile og overlevningsdyktig ved at folk føler tilhørighet til institusjonen. I hvilke grad en institusjon er institusjonalisert avhenger av to dimensjoner; vertikal dybde og horisontal bredde. Vertikal dybde handler om i hvilken grad de institusjonelle normene og verdiene definerer oppgavene og beslutningene til aktørene og hvor sterkt aktørene identifiserer seg med sin institusjonelle rolle. Horisontal bredde uttrykker om institusjonen er fragmentert eller integrert. Horisontal bredde referer til hvor mange aktiviteter i institusjonen som er knyttet sammen, og hvor mange endringer som gjøres i andre aktiviteter når en aktivitet forandres (Krasner 1988).

Dersom en organisasjon har løs struktur med uklare mål gir det økt spillerom for kulturen. Dersom en institusjon er strengt organisert, og målene er klare og spesifikke vil en større del av handlingsrommet være gitt (Selznick 1997). Ledere av en institusjon skal være forvaltere av verdiene og normene i organisasjonen. De skal fremme og bevare verdiene og normene (Selznick 1997). Forholdet mellom ledelsen og de ansatte styres mer gjennom uformelle normer enn gjennom formelle regler. Lederskap er spesielt viktig når kritiske avgjørelser skal tas. Det vil si avgjørelser som er viktig for institusjonens identitet (Selznick 1997, Christensen m.fl. 2004).

Institusjoner er lite villig til å tilpasse skiftende styringssignal som kommer (Christensen m.fl. 2004:13). Det betyr at det er vanskelig for en politisk ledelse som er i organisasjonen i kort tid, å få gjennomført store endringer som kan komme i konflikt med de normene og verdiene som er institusjonaliserte. Samtidig bidrar de institusjonelle rutinene til forutsigbarhet og større langsiktighet, ved å hindre store endringer som er basert på kortsiktig nyttemaksimering (Olsen 1989a:24). Gjennom institusjonaliseringsprosessen blir det avgjort hvem som ansees som legitime

---

deltakere og definering av løsning og problemer (Olsen 1989a). Aktivisering og definering avhenger av hvem og hva som er ansett som passende innen institusjonens normer og verdier. Den politiske ledelsen må forandre innenfor rammene av det passende og den historiske utviklingen som institusjonen er skapt innenfor.

### **Forventing til det kulturelle perspektivet**

*Ut fra dette perspektivet vil jeg forvente at den politiske utformingen av konsesjonssystemet blir påvirket av de historiske tradisjonene og normene og verdiene som er i institusjonene.*

- Siden Stortinget ikke er deltaker i selve konsesjonsrundene vil jeg anta at de har liten betydning for den institusjonaliserte prosessen.
- Jeg forventer at aktivisering og definering ikke vil variere mye mellom hver runde, siden institusjonene er stabile og stivhengige så lenge det ikke oppstår noen kriser. Regjeringsskifter vil derfor ikke medføre store endringer for aktiviserings- og defineringsprosessen.
- Politisk ledelse vil være bundet av de institusjonaliserte normene og verdiene i departementet, som vil begrense handlingsrommet til ledelsen.

## **2.4 Oppsummering av forventninger til de teoretiske perspektivene**

For å tydeliggjøre skillet mellom en politisk- og en embetsmannsstyrt prosess er det nedenfor laget en tabell med oppsummering av forventningene til de ulike perspektivene kombinert med variabelen om prosessen er politisert eller ikke. Alle perspektivene kan knyttes til en analyse av politiseringen av beslutningsprosessen. Det avgjørende er om det har vært politisk oppmerksomhet om saken.

	<b>Politisert</b>	<b>Ikke politisert</b>
<b>Hierarkisk</b>	Sterk grad av politisk styring. Bruker departementet som verktøy.	Administrativ hierarkisk prosess
<b>Forhandling</b>	Politiske forhandlinger. Partipolitiske konflikter som en følge av at saken er på dagsorden	Forhandlinger skjer i embetsverket, og mellom embetsverk og interessegrupper
<b>Kultur</b>	Ved kritiske beslutninger kan det skje en politisering  Politiske organer er bevisst det institusjonelle handlingsrommet	Institusjonelle normer og verdier i embetsverket styrer beslutningene

Tabell. 1 Forventningene til de ulike perspektivene kombinert med variabelen om prosessen er politisert eller ikke

### **Det hierarkiske perspektivet**

Hvis konsesjonssystemet er en politisert hierarkisk prosess har Stortinget satt klare mål for konsesjonspolitikken. Det er også en prosess hvor regjeringen har kontroll med aktivisering og definering. Embetsverket i en politisk kontrollert prosess vil bli brukt som et verktøy for å oppnå de målsetningene som regjeringen og Stortinget har. En prosess kan også være hierarkisk uten at den er styrt av folkevalgte organer. Da er prosessen kontrollert av administrasjonen. Det innebærer få og vage føringer fra politisk hold, og at det er embetsverket som styrer aktivisering og definering.

### **Forhandlingsperspektivet**

I henhold til forhandlingsperspektivet kan en prosess være politisert eller ikke. Dersom prosessen er politisert vil det bety at det er forhandlinger mellom partiene, både i Stortinget og i regjeringen. Det er da dragkamp og interessenmotsetninger på det politiske nivået som er avgjørende for beslutningsutfallet. Dersom prosessen ikke er politisk vil forhandlinger skje mellom departementer, underliggende etater og selskapene som søker om utvinningstillatelse. De politiske lederne vil da ikke ha kontroll med forhandlingene.

---

## Kulturperspektivet

Institusjoner endrer seg langsomt, og endringene skjer innefor rammene av den historiske utviklingen til institusjonene. Det innebærer at rommet for endring fra politisk nivå er begrenset. En leder skal være en forvalter av de verdiene som er i institusjonen, og må endre innenfor institusjonens rammer (Selznick 1997). Dersom politisk lederskap har kunnskap om betydningen av uformelle normer og verdier, kan de endre innenfor det som er akseptabelt kulturelt. I henhold til det institusjonelle perspektivet blir lederskap viktig når kritiske avgjørelser skal tas. I forbindelse med disse avgjørelsene vil politisk lederskap kunne bli sentralt for å stake ut veien videre for institusjonen. De kritiske avgjørelsene kan også tas av den administrative ledelsen. Det vil bety at det politiske lederskapet ikke får en viktig rolle i de kritiske avgjørelsene heller.

## 2.5 Betingelser for folkestyre i petroleumsvirksomheten

Denne oppgaven ser på hvordan styringen av konsesjonssystemet utformes, og ser blant annet på forholdet mellom politiske organers styring og embetsverkets styring. Jeg vil derfor avslutningsvis i oppgaven vurdere den politiske utformingen med bakgrunn i noen kriterier for demokratiske beslutninger. Utgangspunktet for dette er Johan P Olsens (1989a) seks kriterier for folkestyre:

1. Målformulering: Formulere mål for petroleumsvirksomheten og å prioritere mellom dem
2. Kunnskapsgrunnlag: Skaffe seg et godt faktagrunnlag for sine beslutninger og god innsikt i mål-middel sammenhenger
3. Institusjonsutforming: Utforme politisk administrative institusjoner tilpasset styringsaspirasjonene
4. Rekruttere, beholde og styre personalet: Rekruttere, beholde og styre et personale som har kapasitet og ferdigheter tilpasset styringsaspirasjonene.

5. Styringens representativitet: Sikre styringens representativitet og hindre at ikke særinteresser for urettmessige fordeler.
6. Styringens representativitet ved å informere befolkningen: Sikre styringens representativitet ved å sørge for at befolkningen er godt informert om de valg Norge står overfor.

### **1. Målformulering**

I dette kriteriet ligger at folkevalgte organer må være i stand til å formulere styringskriterier eller mål som gir samfunnsutviklingen retning. De må også kunne prioritere mellom mål, og gjennom dette definere hva som er ønsket atferd eller gode resultater. Innholdet i målene definerer hva folkevalgte organer vil med politikken (Olsen 1989a:15-16).

### **2. Kunnskapsgrunnlag**

En betingelse for å kunne styre er at man har innsikt i hvilke faktorer som påvirker de målene som er politisk prioritert, samt at man har kunnskap om faktiske saksforhold. På grunn av at folkevalgte organer har begrenset kapasitet til å ta til seg informasjonen, er det en balansegang mellom tilstrekkelig informasjon og drukning i informasjon (Olsen 1989a:16).

### **3. Institusjonsutforming**

Det er en forutsetning for folkestyre at det finnes institusjoner, eller at det kan organiseres institusjoner som er tilpasset de oppgaver og mål som de folkevalgte organene har definert. Organisasjonen skal være et redskap for de folkevalgte organene. For å styre institusjoner kreves det kunnskap om hvordan organisasjonsutforming påvirker beslutningsutfallet (Olsen 1989a:17).

### **4. Rekruttere, beholde og styre personalet**

Demokratisk valgte organer må ha tilgang til personell som er i et omfang og en kvalitet som er tilpasset de arbeidsoppgavene og målene som ønskes gjennomført.

---

Innsikt i personalpolitikk og personalsystemet kan sikre styring gjennom bevisst rekruttering og opprettholdelse av kontinuitet i arbeidsstaben. Det er et demokratisk dilemma ved å overlate skjønn til godt kvalifiserte staber ved at de kan skape styringsproblemer. På den ene siden er det avgjørende å ha personale som er godt kvalifisert, samtidig som sterke staber kan ta beslutninger på tvers av prioriteringer foretatt av folkevalgte organer (Olsen 1989a:18-19).

## **5. Styringens representativitet**

Folkestyre forutsetter at demokratisk valgte organer har autoritet og makt til å få igjennom sitt syn, ikke bare overfor embetsverket men også overfor interessegrupper. Mye skjønn delegert til forvaltningen, kombinert med omfattende partsrepresentasjon kan undergrave styring fra folkevalgte organer. Dette er sentralt slik at ikke særinteresser får urettmessige fordeler (Olsen 1989a:19-20).

## **6. Styringens representativitet ved å informere befolkningen**

Det er en forutsetning at statsborgerne har nødvendig informasjon og kunnskap slik at de skal kunne ha en reell mulighet til å påvirke politikktutformingen. Med kunnskap og innsikt kan befolkningen stille beslutningstakerne ansvarlige slik at det er overensstemmelse mellom folkeviljen og politikken som føres (Olsen 1989a: 20-21).

## **2.6 Metodiske vurderinger**

Hvilken problemstilling som skal undersøkes er avgjørende for fremgangsmåten. Denne oppgaven ser på hvordan den politiske utformingen foregår i en prosess. Kvalitativ tilnærming er egnet til å få en dypere forståelse av en problemstilling, samt å forstå problemstillingen i sammenheng med helheten (Andersen 1990:14). Jeg har derfor valgt å bruke kvalitativ metode siden jeg har et mål om å få et helhetlig bilde av hvordan den politiske utformingen foregår. Kvalitativ metode er best egnet til å undersøke prosesser som oppleves som sensitive (Thagaard 2002:12). Prosessen rundt

konsesjonsrunden er en lukket prosess, hvor mye av det som foregår er unntatt offentlighet. Dette er også noe som tilsier at kvalitativ metode er godt egnet.

Det teoretiske utgangspunktet for en oppgave er sentralt for hvordan informasjon søkes og bearbeides (Thagaard 2002:33). I kvalitativ metode vil det teoretiske utgangspunktet og forskerens forståelse av virkeligheten til en viss grad skape data (Thagaard 2002:45). Det teoretiske utgangspunktet kan føre til at viktig empirisk data ikke blir sett, siden de ikke passer inn i de teoretiske perspektivene. Samtidig skaper et tydelig teoretisk utgangspunkt struktur og systematikk i datainnsamlingen, noe som er spesielt viktig når det er mye data som er hentet inn.

### **Utvalg av case**

Hensikten med oppgaven er å se på konsesjonssystemet og den politiske utformingen i dette systemet. For å undersøke dette har jeg valgt ut fire konsesjonsrunder, samt TFO ordningen. Tidsperspektivet strekker seg fra 1997 til 2006. Det er flere måter å velge ut case på, to hovedretninger innen komparativt casestudie er skille mellom mest mulig like eller mest mulig ulike case. Ved å velge mest mulig like case er formålet å velge case som er mest mulig like på alle mulig variabler utenom de som skal undersøkes. Når designstrategien er å velge mest mulig ulike case velges casene ut fra at de er mest mulig ulike på flest mulig variabler utenom de på sammenhengene man ønsker å studere (Andersen 1997).

Jeg har prøvde å velge mest mulig like case. Aktørene står overfor den samme beslutningssituasjonen. Det er de samme aktørene som deltar. Det vil si de berørte departement, underliggende etater og selskapene. Aktørene er hovedsakelig organisert på samme måte, og prosessen foregår på samme måte i hver konsesjonsrunde. Det som varierer er den politiske sammensetningen i Stortinget, regjeringen og statsråder fra ulike partier. I de konsesjonsrundene jeg studerer har det vært fire forskjellige regjeringer, og fem forskjellige olje- og energiministere som har kommet fra fire ulike partier. Ved at den politiske sammensetningen varierer kan jeg finne ut om partipolitiske endringer er en viktig faktor for utformingen av



---

konsesjonssystemet, og dermed også om prosessen er styrt av politiske organer eller av embetsverket. Selv om casene er like på flere variabler er det endringer i ytre omgivelser og andre forhold som vil kunne forstyrre sammenhengen mellom partiendringer og endringer i beslutningsutfallet i konsesjonsrundene. Dette gjelder spesielt oljeprisen, og investeringsnivået på sokkelen. Disse faktorene er beskrevet i den empiriske delen av oppgaven og diskuteres i analysen.

## **Datamaterialet**

I oppgaven har jeg gjort bruk av ulike datainnsamlingsmetoder. Det er mange fordeler ved dette. Triangulering styrker troverdigheten ved at flere innsamlingsmetoder kan gi samme resultat og dermed styrke konklusjoner fra annet datamaterialet. I oppgaven har jeg brukt både dokumentanalyse og intervju. Dokumentanalyse har gitt innsikt i deler av prosessen og hvordan denne foregår både med hensyn på aktivisering og definering. Dokumentanalyse har også bidratt til å bekrefte informasjon som har kommet frem i intervjuene.

I bruken av kilder er det viktig å skille mellom kilders normative og kognitive karakter. En kildes normative karakter handler om opphavspersonens følelser, tanker og opplevelser av det som skjedde. Da knyttes kilden til opphavspersonen eller opphavssituasjonen. Den kognitive karakteren til en kilde innebærer at kilden kan brukes som informasjon om hva som faktisk har skjedd, og kilden knyttes til dens objekt, altså det den forteller om (Dahl 1973:33-42).

Et intervju kan gi mange opplysninger om hvordan informanten opplevde situasjoner, seg selv og sine omgivelser. Særpreg ved et intervju er at informasjonen preges av informantens forståelse og gjenfortellinger av hendelser (Thagaard 2002:58, 83). Denne informasjonen er sentral for å få forståelse av de ulike aktørenes defineringsprosess og de uformelle normene og verdiene som finnes i en organisasjon.

I en intervjusituasjon er det viktig å være bevisst på at det er en interaksjon mellom informant og forsker, og at det informanten forteller også er preget av hvordan informanten opplever forskeren (Thagaard 2002:83-84). Jeg har i intervjusituasjonene

prøvd å være bevisst på min påvirkning på intervjuobjektet. Samtidig er det store problemer ved å skulle vurdere seg selv i samhandling med andre. Dokumentanalyse er upåvirket av forskeren og har dermed ingen innvirkning på innholdet i teksten (Thagaard 2002:12-13). Dokumenter har ofte også en normativ karakter, og teksten må leses ut ifra den konteksten den står i.

En kilde kan også benyttes for å forklare hva som faktisk gikk for seg. For å vurdere kildens troverdighet er det flere kriterier jeg har vurdert. Det ene er om informanten har kunnskap som gjør at den har mulighet til å uttale seg om hva som har skjedd. Et annet kriterium har vært om flere kilder er samstemte. Jeg har også vurdert om informanten har grunn til å uttale seg feilaktig om saken enten på grunn av bakenforliggende motiv, ulike syn på hva som skjedde eller på grunn av feilerindring av situasjonen. I vurderingen av troverdigheten til kilden må hver enkelt kilde vurderes for seg og vektas i forhold til troverdighet. I vurderingen av troverdigheten til kilden må kilden også settes inn i en større sammenheng og inn i den teoretisk sammenheng som ellers er godt begrunnet (Dahl 1973:63-80).

### **Det empiriske datamaterialet**

Til oppgaven har jeg intervjuet fire tidligere statsråder i OED, byråkrater fra OED, representanter fra berørte departement, Oljedirektoratet og representanter fra fire oljeselskaper. Jeg har gjennomført 13 intervjuer i perioden fra 13.09.06 til 26.10.06. De som har blitt intervjuet ble det på bakgrunn av sin formelle rolle. Oppgaven har 16 informanter. I intervjuet med Miljøverndepartementet var det tre personer som stilte opp og i intervjuet med Hydro var det to personer som deltok på intervjuet. I intervjuet med OED var det en person som var til stede på intervjuet, men som ikke deltok som informant. Det at det er flere som deltar i et intervju kan ha både fordeler og ulemper. Fordeler er at den totale mengden kunnskap er større, og at svaret på spørsmålene kan bli nøyaktig. Det at flere deltar i intervjuet kan også føre til at informantene opplever det som vanskeligere å uttale seg om hvordan prosessen faktisk fungerer og gir svar som er ”politisk eller kulturelt korrekte”. Dette har gjort det vanskeligere å få et

---

troverdige bilder av uformelle normer og verdier. Jeg har derfor også støttet meg på tidligere forskning hvor de kulturelle normene og verdiene spesielt i OED er beskrevet.

Det er noen svakheter med utvalget av informanter. Finansdepartementet har en påvirkning på hvor store SDØE andeler som tas ut i hver lisens, men Finansdepartementet er ikke informant i oppgaven. Det er heller ikke sittende olje- og energiminister i Stoltenberg II regjeringen og ikke underliggende etater av Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet. En annen svakhet med utvalget av informanter er at de ofte har innehatt ledende posisjoner i organisasjonene. Det betyr at det kan være perspektiver som ikke har blitt godt nok dekket ved at utvalget av informanter i liten grad inneholder personer med stillinger på lavere trinn i hierarkiet. Til tross for svakhetene i utvalget vil jeg argumentere for at det utvalget som er foretatt gir et godt og helhetlig bilde av prosessen. Prosessen rundt en konsesjonsrunde er i hovedsak toppstyrt, og jeg mener derfor at utvalget dekker de mest sentrale aktørene i konsesjonssystemet.

Et problem med intervjuer er at det er fare for at det stilles ledende spørsmål eller at intervjueren påvirker informantens beskrivelse. Intervjuene kan karakteriseres som semistrukturerte. Jeg har utarbeidet en intervjuguide<sup>2</sup> for å prøve å forhindre at ledende spørsmål blir stilt. De fleste spørsmålene er stilt til alle informantene, men de har vært tilpasset den rolle informanten har innehatt. Ulike aktører er inne i ulike deler av prosessen og sitter på ulik informasjon derfor har det vært noe variasjon i hvilke type spørsmål som er stilt. Det er også blitt stilt oppfølgingsspørsmål i intervjuene enten for å få avklart misforståelser eller fordi det har dukket opp interessante ting i forhold til problemstillingene underveis i intervjuet. De fleste intervjuene har blitt tatt opp med båndopptaker samtidig som det er tatt notater underveis. En av informantene ønsket ikke at intervjuet skulle innspilles. I tre intervjuer har jeg hatt problemer med båndopptaker og de er derfor ikke tapet.

---

<sup>2</sup> Se vedlegg

I tillegg til intervjuer har jeg benyttet meg av dokumentanalyse. Det er mange typer dokumenter som er benyttet; stortingsmeldinger, innstillinger til Stortinget, pressemeldinger fra departementet, brev og avisartikler. Dette materialet har vært viktig for å gi innsikt i konsesjonssystemet, og jeg har også søkt i dette materialet for å få flere kilder på informasjon som er framkommet i intervjuene.

### **Min egen rolle**

I perioden 2003-2005 satt jeg i sentralstyret til Natur og Ungdom hvor jeg blant annet jobbet med spørsmål knyttet til petroleumsvirksomhet i nord. Jeg har også arbeidet i miljøstiftelsen Bellona med de samme spørsmålene. Jeg har ikke jobbet i miljøbevegelsen i den perioden hvor jeg har skrevet masteroppgave. Arbeidet i miljøbevegelsen har gitt meg interesse for konsesjonssystemet på norsk sokkel, og jeg hadde en innsikt i saksområdet før jeg startet med oppgaven. Jeg har bevisst valgt å ikke ha et ensidig fokus på miljøhensyn i oppgaven siden jeg har vært opptatt av dette i mitt tidligere arbeid.

Det er viktig å være bevisst på sine fordommer og aktivt søke informasjon som kan avkrefte dem (Hellevik 1999:16). I arbeidet med masteroppgaven har jeg etterstrebet dette. Det organisasjonsteoretiske utgangspunktet for oppgaven har vært til hjelp ved at flere teoretisk perspektiver skal vurderes og forklaringskraften til hvert perspektiv skal drøftes opp mot det empiriske materialet. Ved å benytte en systematisk metodisk design og ved å redegjøre for den informasjonen som er brukt og drøftelse av de vurderingene som er gjort, har jeg ønsket å styrke troverdigheten og bekreftbarheten i oppgaven.

Flere av informantene har jeg møtt tidligere. Alle informantene har oppført seg profesjonelt til meg i en ny rolle som mastergradsstudent. Det at jeg har hatt kjennskap til temaet fra før har ført til at det er lettere å komme oppfølgningsspørsmål og å triangulere informasjon som framkom i intervjuene.

---

### 3. Om konsesjonssystemet og aktørene i prosessen

Dette kapittelet inneholder en generell beskrivelse av konsesjonsprosessen fra utlysning til tildeling. Deretter vil de ulike aktørene i en konsesjonsrunde bli presentert, og til slutt vil kapittelet gi en kort oversikt over den politiske sammensetningen og petroleumpolitiske mål i den tidsperioden oppgaven tar for seg.

#### 3.1 Prosessen i en konsesjonsrunde

##### Utlysning

Før et område kan inngå i en konsesjonsrunde må området åpnes for petroleumsvirksomhet. Det betyr at det må gjennomføres en konsekvensutredning hvor det foretas en avveining mellom ulike interesser, og saken behandles i Stortinget. Dersom Stortinget gir sin tilslutning til å åpne området kan arealet bli inkludert i konsesjonsrundene. (Petroleumsforskriftens § 6a og 6d).

Saksbehandlingen i forbindelse med konsesjonsrundene foregår normalt slik at oljeselskapene får tilbud om å nominere blokker<sup>3</sup>. Det betyr at selskapene sender inn ønsker om hvilke blokker de ser det interessant at utlyses (OED 1999a, OED 2001a). Disse ønskene blir sendt over til Oljedirektoratet som gjør geologiske og petrokjemiske vurderinger av hvilke blokker som bør lyses ut. Oljedirektoratets vurdering danner grunnlaget for OEDs forslag til utlysning (Boasson 2005:52).

I forkant av utlysningen blir Miljøverndepartementet og Kyst- og fiskeridepartementet inkludert i prosessen for å vurdere miljø- og fiskerihensyn i forbindelse med de blokkene som skal lyses ut, og de vilkårene som skal settes i forbindelse med utlysningen (St. meld nr 38 (2001-2002): kap 2.2.4). Det er vanlig at departementene innhenter råd fra de underliggende etatene til departementet. Dette har

---

<sup>3</sup> Kontinentalsokkelen er delt opp i blokker. En blokk er en geografisk inndelingsenhet som brukes i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen (Oljedirektoratets Olje-ordliste, 2006)

normalt vært Statens Forurensingstilsyn (SFT), Direktoratet for Naturforvaltning, Norsk Polarinstitutt, Havforskningsinstituttet og Kystverket (intervju, Berge og Hauge 2006). Forhandlingene mellom departementene skjer på embetsmannsnivå. Dersom det ikke blir enighet blir statsrådene trukket inn, og dersom det heller ikke da blir enighet blir regjeringen trukket inn (intervju, Boasson 2005:52-53).

Generelt i forhandlingene med Miljøverndepartementet (MD), Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet (OED), har OED i stor grad fått gjennomslag for sine synspunkt. I de konsesjonsrundene fra 1993-2006 hvor Barentshavet og Lofoten har vært inkludert, har det i hver eneste runde blitt utlyst areal hvor miljømyndighetene har frarådet boring (Berge og Hauge 2006). Etter som mer areal har blitt tilgjengelig for oljeindustrien har det blitt et større press på å gi ut områder som miljø og fiskerimyndigheten anser som sårbar, og som tidligere har blitt holdt utenfor konsesjonsrundene (intervju).

Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet har ofte felles interesser med hensyn på hvilke blokker som ikke bør lyses ut. Det har imidlertid vært større konflikter mellom Miljøverndepartementet og OED enn mellom Fiskeridepartementet og OED (intervju). Kravene til ivaretagelse av fiskerinæringen oppleves som mer konkrete enn ivaretagelse av miljøhensyn. *Miljøspørsmål handler om det minste oljeutslipp til et moralsk dilemma om hvor mye man skal forbruke* (informant). Både OED og Fiskeridepartementet er næringsdepartementer som gjør at de har forståelse for hverandres synspunkt. *”Av og til kan man få inntrykk av at Fiskeri og OED som næringsdepartementer kan snakke veldig godt sammen”* (informant).

Etter forhandlingene med berørte departementer lyser OED ut blokker, og hvor selskapene så søker om å få tildelt bestemte lisenser (Hagen m.fl 1989:100-101). I forkant av utlysningen er saken behandlet i regjeringen (intervju).

---

## Tildeling

Ut ifra en vurdering av søknadene vurderes tildeling av utvinningstillatelser (Petroleumsloven § 3-5). En utvinningstillatelse gir *enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen. Rettighetshaver blir eier av den petroleum som produseres* (Petroleumslovens § 3-3, tredje ledd).

På bakgrunn av de innkomne søknadene vurderer Olje- og energidepartementet hvilke selskaper som skal få utvinningstillatelse. Det er satt to kriterier for tildeling av utvinningstillatelse i petroleumsforskriften (Petroleumsforskriftens § 10). Det er søkerens tekniske og finansielle kapasitet, og søkerens plan for leting og utbygging i det området som blir tildelt. Dersom selskapene står likt med hensyn på disse to kravene *kan andre relevante objektive og ikke-diskriminerende kriterier som gjør det mulig å foreta det endelige valg mellom søknadene, legges til grunn for tildelingen* (Petroleumsforskriftens § 10). Forskriften legger opp til at departementet skal ha store muligheter for å utvise skjønn ved tildelingene. I tillegg til forskriften inneholder utlysningsteksten kriterier for å få tildelt deltagerandel eller operatørskap. Disse kriteriene er lite spesifikke, men inneholder noen flere presiseringer enn forskriften (Dæhlin 1985, OED 2005a, St. meld nr 39 (1999-2000):34).

Da konsesjonsdirektivet ble implementert i norsk rett i 1996, som en følge av medlemskap i EØS, betydde dette noen endringer i konsesjonssystemet. De to viktigste endringene for konsesjonssystemet var at nasjonalitet ikke kunne brukes som et kriterium så lenge søkeren hørte til EØS området, og at norske myndigheter ikke kunne forfordele søkere som ville bruke norske varer, tjenester og arbeidskraft. Dette hadde tidligere vært brukt som kriterium (Arnesen 1996:178-179). Det betydde blant annet at forfordelingen av Statoil i konsesjonsrundene ikke ble tillatt og at Statoil måtte operere på like vilkår som de andre selskapene (St.meld nr 26 (1993-1994)).

Til tross for innføringen av konsesjonsdirektivets krav om objektive, ikke-diskriminerende kriterier, vektlegges for eksempel valg av norsk leverandørindustri. ”Man ser hvem som bruker norsk kompetanse, men man kan ikke stille krav om

det”(informant). Det ble blant annet sett på som positivt når Shell valgte et norsk verft til utbyggingen av Draugenfeltet (intervju). Det har vært viktig for selskapene å ha et godt forhold til OED siden en helhetsvurdering av selskapet også vil vektlegges ved tildeling av utvinningstillatelser. Det kan ut ifra dette se ut som om nasjonalitet i noen sammenhenger er viktig i avgjørelsen om tildeling. De gamle kriteriene er delvis i bruk til tross for at regelverket er endret. Selskapene deltar i det som er blitt karakterisert som en skjønnhetskonkurranse overfor departementet (Ramm 2000). I intervjuene er det blitt trukket frem at de uformelle nettverkene der myndighetene deltar er viktig for å skape seg good-will i departementet. Det er i intervju blitt trukket fram bekymring for det som omtales som "vennskapskorupsjon".

I St.meld nr 39 (1999-2000) påpekes det noen negative konsekvenser av uklare kriterier i forbindelse med tildelingene, spesielt knyttet til unødvendige kostnader hos selskapene. *Det er antakelig også slik at et diskresjonært system, slik det er utformet i dag, fører til at selskapene i sin opptreden lytter til myndighetenes synspunkter også utover det de mener er forretningsmessig fornuftig. Dette vil i praksis si at selskapene kan komme til å overoppfylle de krav myndighetene stiller, eller også at de oppfyller krav myndighetene ikke stiller, men som selskapene likevel håper kan stille dem i et bedre lys når tillatelser skal tildeles.* (St.meld nr 39 (1999-2000): 44). I stortingsmeldingen ble det videre sagt at departementet skulle se på alternative tildelingskriterier, og at de skulle videreføre et prosjekt som var satt i gang (ibid). Tildelingskriteriene har imidlertid ikke endret seg, og Stortinget har ikke fått informasjon om konklusjonene i tildelingsprosjektet (OED 1999b, OED 2001d, OED 2003d, OED 2005a, St. meld nr 38 (2001-2002), St. meld nr 38 (2003-2004)). Stortinget har heller ikke etterspurt prosjektet, noe som kan tyde på lav interesse for konsesjonssystemet. Det kan på bakgrunn av at vurderingene i stor grad er basert på skjønn og delvis uklare kriterier se ut til at embetsverket har stor makt til ved tildeling av konsesjoner.

Selskapene har frem til 17. konsesjonsrunde kun hatt mulighet til å søke enkeltvis. Det betydde at departementet kunnet sette sammen selskaper til en gruppe



---

med lisenshavere på bakgrunn av hva de mente var hensiktsmessig strategisk og faglig. Individuelle søknader har blant annet betydd at departementet har sittet med informasjonen fra alle søknadene, mens selskapene ikke vet hvilke selskaper som har søkt, og hvilke blokker det er søkt på. I St.meld nr 39 (1999-2000) ble det åpnet opp for gruppesøknader på hele sokkelen. Det innebærer at selskapene kan gå sammen og sende inn felles søknad om lisens. Selv om selskapene nå kan søke sammen, har departementet fortsatt mulighet til å endre gruppesammensetningen. Dette har imidlertid i liten grad blitt benyttet, og det er blitt færre av det som er blitt omtalt som "tvangsekteskap" mellom selskapene (intervju).

I forbindelse med tildelingene er det forhandlinger mellom selskapene og departementet (Lasse Hagen m.fl 1989:116-117). Disse forhandlingene er ikke hjemlet i lov eller forskrift, og departementet har ikke nedskrevne prosedyrer for hvordan forhandlingene skal foregå. Fremgangsmåten i forhandlingene er en prosess som har utviklet seg over tid (intervju). Selskapene blir innkalt til forhandlingsmøte hver for seg eller sammen med gruppen de har søkt om utvinningstillatelse med. Selskapene har ikke innsyn i de andre sine søknader, og vet ikke hvilke blokker de andre selskapene har søkt på. Dette bruker OED for å oppnå mest mulig i forhandlingene (intervju). OED prøver å presse selskapene til å ta på seg størst mulig arbeidsforpliktelser og at arbeidet skal gjennomføres så raskt og effektivt som mulig (Boasson 2005:55). OED bestemmer de endelige gruppene som får tildelt utvinningstillatelsen, og de peker ut en operatør for feltet (OED 2006a:23). Selskapene opplever at forhandlingene var mer gjensidige tidligere enn det de har vært i 16.-19. konsesjonsrunde (intervju). Det vil si at før hadde selskapene og myndigheten mer likverdige maktposisjoner i forhandlingene. Selskapene opplever at det er lite rom for forhandlinger i det arbeidsprogrammet som blir presentert fra myndigheten. Det at det er kommet flere selskaper inn på norsk sokkel de siste årene har ført til at OED har flere selskaper å velge mellom. Det er blitt trukket frem at dette kan ha forsterket OED forhandlingsposisjon (intervju).

Størrelsene på SDØE andelene i lisensene blir diskutert med Finansdepartementet. Finansdepartementet vil som oftest ha høyere SDØE andel enn

OED. Finansdepartementet ønsker størst mulig inntekter til staten, mens OED er bekymret for at for høye SDØE andeler vil bli kritisk mottatt av selskapene (intervju).

Det er Kongen i statsråd som til slutt tildeler utvinningstillatelsene (Petroleumsloven §3-3). Det gjøres sjelden endringer mellom tildeling og utlysning med hensyn på hvilke blokker som skal være tilgjengelig for selskapene. Den viktigste årsaken til at blokker ikke blir tildelt er fordi selskapene ikke har vært interessert i dem (intervju). Handlingsrommet til regjeringen er begrenset etter at blokkene er utlyst. Det viktigste som avgjøres i tildelingsprosessen er hvilke selskaper som skal få hvilke utvinningstillatelser, og hvem som skal få operatørskap (intervju). Beslutningen om hvilket selskap som skulle få operatørskap var spørsmål som tidligere var svært politisk betent. Dette gjaldt spesielt Statoils overtakelse av operatørskap fra andre selskap, hvor det var et venstre-høyre skille i norsk politikk (Andersen 2002). De siste årene har dette temaet ikke vært debattert (Innst.S.nr 211 (1998-1999), Innst.S.nr 89 (2001-2002), Innst.S.nr 87 (2002-2003), Innst.S. nr 249 (2002-2003)). De aller fleste informantene trekker frem OEDs sterke rolle i konsesjonsprosessen, og at det er i stor grad der de politiske spørsmålene avgjøres. En av informantene uttalte dette om forholdet mellom politiske organer og embetsverket: *"Det fremstilles som teknisk avansert sånn at de ikke skal forstå det"*.

### **Tildeling i forhåndsdefinerte områder**

I 2003 ble tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) opprettet (OED 2006a). Denne konsesjonsordningen ble innført for å øke aktiviteten i modne områder. Det vil si områder hvor det har vært petroleumsaktivitet lenge, og hvor nye ressurser således kunne knyttes til allerede eksisterende infrastruktur (St.meld nr 38 (2001-2002)). Hva som defineres som modent område var imidlertid ikke eksplisitt definert da TFO ble vedtatt, og det er i etterkant blitt diskutert hva som ligger i begrepet modent område (St.meld nr 38 (2001-2002):kap 5.3.1). Områder hvor det ikke finnes eksisterende infrastruktur eller hvor det er petroleumsproduksjon er blitt inkludert i TFO-ordningen. Dette gjelder hovedsakelig områdene i Barentshavet (OED 2004a)

---

TFO skal øke forutsigbarheten til selskapene noe som innebærer at områder som har vært definerte som forhåndsdefinerte områder i tidligere runder automatisk vil bli en del av de neste rundene. Det betyr at de forhåndsdefinerte områdene bare kan bli større ikke mindre (OD 2005, Storvik og Werner 2006). TFO er således et lock-in system for myndighetene.

Selskapene kan levere inn søknader hele året, og departementet behandler søknadene en gang i året (St.meld nr 38 (2001-2002):kap 5.3.1). Det er de samme kravene som stilles i alle rundene. Utvinningstillatelsene i disse områdene vil normalt stille krav om raskere gjennomføring av arbeidsforpliktelsene enn på resten av sokkelen. Det er vanlig at det stilles ”drill or drop”-krav (St.meld nr 38 (2001-2002):kap 5.3.1). Det innebærer at selskapene innen en viss frist må bestemme seg om de ønsker å bore eller ikke, hvis ikke må tillatelsene gis tilbake (OED 2003a). TFO omfatter nå flere blokker enn de ordinære konsesjonsrundene. Det var ikke klart at TFO skulle få det omfanget det nå har fått, da TFO ble vedtatt (intervju).

Flere informanter uttrykker at TFO-rundene er mer avpolitisert enn de ordinære konsesjonsrundene. Dette blir ofte knyttet opp til at de ordinære konsesjonsrundene inneholder sensitive områder når det gjelder miljøverdier som i de siste rundene har fått politisk oppmerksomhet, mens TFO inneholder færre slike områder.

## **3.2 Aktører**

### **Stortinget**

Stortinget fatter ingen vedtak direkte knyttet til konsesjonsprosessen, men det er Stortinget som gjennom behandlingen av stortingsmeldningene legger rammene for utviklingen av petroleumpolitikken. Stortinget har behandlet fire stortingsmeldinger om petroleum siden 1997 og frem til 2006 (OED 2006c). Utover å behandle stortingsmeldinger har Stortinget myndighet til å vedta lovendringer i petroleumsløven, som legger de juridiske rammene for konsesjonsprosessen. Det er ikke gjort denne

perioden. Stortingsrepresentantene stiller også spørsmål i spørretimen eller skriftlig spørsmål, hvor svarene fra regjeringen er bindende for regjeringens praktisering i henhold til informasjonsplikten ovenfor Stortinget. Stortinget kan også på eget grunnlag fatte vedtak som for eksempel ved behandling av dokument nr 8. Tidligere var det Stortinget som vedtok utlysningene i forbindelse med konsesjonsrundene (St. prp 142 (1976-1977), St.prp. nr 72 (1977-1978)). Det er energi- og miljøkomiteen som behandler petroleumspolitiske spørsmål (Stortingets forretningsorden 2005:§12).

Konsesjonspolitikken har fått lite oppmerksomhet i Stortinget i den tidsperioden denne oppgaven omhandler. Det er stilt få spørsmål til regjeringen knyttet til konsesjonsrundene og det har ikke vært noen dokument nr 8 forslag eller interpellasjoner.<sup>4</sup> Ved behandlingen av stortingsmeldinger har konsesjonspolitikken fått lite oppmerksomhet i komitéinnstillingene. Enkelte partier har tidvis hatt noe oppmerksomhet på konsesjonsrundene.

Det som har fått mest oppmerksomhet siden 2002 er spørsmålet om tilgang på areal i nordområdene. Dette spørsmålet har imidlertid ofte ikke vært knyttet til konsesjonsrundene, men til egne utredningsprosesser om temaet. (Innst.S.nr 211 (1998-1999), Innst.S.nr 221 (1998-1999), Innst.S.nr 89 (2000-2001), Innst.S.nr 87 (2002-2003), Innst.S.nr 249 (2003-2004)). Målene i stortingsmeldingene er svært generelle, og ofte er det motstridende målsetninger. Stortinget har ikke foretatt noen prioriteringer mellom de forskjellige målene. Petroleumslovens §1-2 er et eksempel som synliggjør alle de hensyn som skal ivaretas. *"Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet".*

---

<sup>4</sup> I perioden (1997-1998) – (2005-2006) er det stilt 12 spørsmål relatert til konsesjonsrunder. Det har ikke vært noen interpellasjoner om tema.

---

## **Regjeringen**

Det er regjeringen som i kongen i statsråd vedtar tildeling av utvinningstillatelsene. Diskusjonen om utlysningarealet tas også opp i regjeringen, men mange av diskusjonene tas mellom departementene, og eventuelt mellom statsrådene i departementene som er berørt (Boasson 2005). I regjeringen er det først og fremst olje- og energiministeren som har den største kontrollen med utformingen av konsesjonspolitikken, mens regjeringen i liten grad diskuterer konsesjonsrundene (intervju). De sentrale departementene i forbindelse med konsesjonsrundene er Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Finansdepartementet (St. meld nr 38 (2001-2002), intervju).

Regjeringserklæringene inneholder generelt lite retningsgivende mål for konsesjonsrundene (Sem-erklæringen, Soria-Moria-erklæringen). Partiene kunne også gjennom partiprogrammene ha uttrykt klare partipolitiske mål som de kunne brakt inn i regjeringsbehandlingen av konsesjonssystemet. Men partiprogrammene har heller ikke klare retningsgivende mål for konsesjonssystemet. I både partiprogrammene og regjeringserklæringene er konsesjonssystemet så å si ikke nevnt. Det det blant annet legges vekt på er å opprettholde attraktiviteten til norsk sokkel og at petroleumsressursene skal komme hele landet til gode. I flere av partiprogrammene og regjeringserklæringene er det klart utalt dersom det er noen havområder de ikke ønsker inkludert i konsesjonsrundene (Arbeiderpartiet (2005), Høyre (2001), Krf (2001), Senterpartiet (2005), SV (2005), Venstre (2001, Sem-erklæringen (2001), Soria-Moria-erklæringen (2005))

## **Petroleumsmyndighetene:**

### **Olje- og energidepartementet**

OED har som hovedoppgave å tilrettelegge for en samordnet og helhetlig energipolitikk, noe som også innebærer at de har hovedansvaret for forvaltningen av petroleumsressursene (OED 2006a, OED 2006d). Departementet har to hovedområder som utgjør kjernevirksomheten til departementet; petroleumsvirksomhet og innenlands energi (OED 2005c).

Olje- og energidepartementet ble opprettet i 1978, og hadde ansvaret for petroleumssaker frem til 1992 (Olsen m.fl. 1989, Odin 2006). Fra 1992 -1996 lå olje- og energispørsmål under Nærings- og energidepartementet, før det igjen ble opprettet et eget Olje- og energidepartementet i 1996 (Odin 2006, OED 2006b). OED har en hierarkisk struktur med fire avdelinger: administrasjon- og økonomiavdelingen, energi- og vannressursavdelingen, avdeling for teknologi og internasjonalisering og olje- og gassavdelingen (OED 2005c). Det er den siste avdelingen som er sentral i denne oppgaven. Olje- og gassavdelingen består av fem seksjoner. Det er leteseksjonen som har ansvaret for utlysning av blokker, forhandlinger med selskapene og tildeling, og således også hovedansvaret for konsesjonssystemet. I 2006 var det fem personer som arbeidet i leteseksjonen, og en saksbehandler er ansvarlig for konsesjonsrunden. Hovedsakelig blir det meste arbeidet utført av saksbehandler og leder for leteseksjonen, men det er flere som er involvert i forbindelse med behandlingen av hver runde (intervju). Av mange informanter blir OED trukket frem som den mektigste aktøren i konsesjonspolitikken, og de blir sett på som viktigere enn de politiske organene.

Den dominerende utdanningsbakgrunnen i departementet er økonomer, siviløkonomer eller samfunnsøkonomer, som utgjør nær 40 % av totalt ansatte i departementet (Boasson 2005). Siviløkonomer og samfunnsøkonomer identifiserer seg oftest med forhandler/mekler rollen (Lærgreid 1988, Christensen m.fl. 2001a: kap 3.2.1). I departementsundersøkelsen fra 1996<sup>5</sup> viser olje- og gassavdelingen i Nærings- og energidepartementet størst identitet med forhandlerrollen, hvor 86,7 % identifiserer seg med denne rollen. Økonomer er også den utdannelsesgruppen som identifiserer seg mest med bedriftslederrollen sammenlignet med andre grupper, og er også den yrkesgruppen som i størst grad vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet. Dette innebærer at man er opptatt av å oppnå målsettinger ved hjelp av lavest mulig ressursbruk (Christensen m.fl 2001b)

---

<sup>5</sup> Departementsundersøkelsen er gjort tilgjengelig av Tom Christensen

---

Olje- og energidepartementet har en stabil ledergruppe på ekspedisjonssjef- og avdelingsledernivå, hvor største delen har vært ansatt i departementet siden opprettelsen (Boasson 2005:35). På saksbehandlernivå er imidlertid ansettelsestiden kort (Boasson 2005:36-37, Pettersen 2004:89). Dette har vært et vedvarende trekk i Olje- og energidepartementet at saksbehandlere har sluttet etter kun kort tid (Himle 1987:38).

Olje- og energidepartementet har siden opprettelsen av departementet hatt tett kontakt med petroleumsnæringen. Olje- og gassavdelingen har relativt mer kontakt med arbeids- og næringslivsorganisasjoner sammenlignet med andre departementer (departementsundersøkelsen 1996, Reitan og Stigen 2000:423). Den tette kontakten har ført til at departementet i stor grad ser på oljeindustrien og myndighetenes interesser som sammenfallende (intervju, St. meld nr 38 (2001-2002):77, Boasson 2005, Berge 2005). Det har vært flere samarbeidsorganer mellom myndighetene og oljeindustrien som har styrket samhörigheten med industrien. Det har også vært tette nettverk og jobbskifterr mellom sentrale personer i departementet og direktoratet, og stillinger i oljeindustrien (Braanen, Haavik 2002, Bore m.fl 2004, Ellingsen og Hustadnes 2007)

Sentralt i Olje- og energidepartementet står verdien om mest mulig utvinning på norsk sokkel, og at produksjonen skal føre til mest mulig verdiskapning. Departementet har vært opptatt av at det skal være en skrittvis utbygging av sokkelen for å sikre at mest mulig av ressursene blir utnyttet, og at utvinnbare ressurser ikke blir værende igjen (intervju).

Mange av vurderingene i OED blir sett på som tekniske og faglige, og ikke som politiske vurderinger (intervju). Departementet oppfatter at en del beslutninger er faglige beslutninger hvor det er unødvendig med politiske involvering. En tidligere ekspedisjonssjef i olje- og gassavdelingen skrev følgende om arbeidet med konsesjonsrundene: *"Det hender at Stortinget blander seg inn i puslespillet, men det er først og fremst de norske selskapenes rolle stortinget er opptatt av"* (Dæhlin 1987:50). En av informantene karakteriserte beslutningsprosessen rundt en konsesjonsrunde slik: *"Det er ikke politikk, men det er politikk som i stor grad er overlatt til embetsverket"*. I departementsundersøkelsen fra 1996 oppfatter olje- og gassavdelingen Stortinget som

mindre viktig når beslutninger tas enn gjennomsnittet for alle departementene, og det er eget departementet som oppfattes som viktigst når beslutninger fattes.

Tidligere statsråder har opplevd at Olje- og energidepartementet er et sterkt og tydelig departement. De opplevde embetsverket i departementet som meningssterkt og hvor det var viktig å være tydelig i kommunikasjonen. *"Det var viktig å være tydelig overfor embetsverket om den forsiktede justeringen i politikken som jeg la opp til, og dette var krevende"* (informant). Samtidig blir embetsverket karakterisert som et kompetent embetsverk som er dyktige i det politiske spillet. *"Det er en fordel med et departement som ikke vil ha en statsråd som dummer seg ut"* (informant).

Selv om industrien og OED har samstemte oppfatninger om ønsket utvikling på norsk sokkel, så er det et tydelig skille med hensyn på hvor stor del av overskuddet fra produksjonen som skal tilfalle staten. Sentralt i OED er at ressursene skal komme hele befolkningen til gode. Det innebærer at de har vært negative til å redusere særskatten på produksjonen på sokkelen, de tar ut SDØE-andeler i de mest lovende utvinningstillatelsene og de presser selskapene til å gjennomføre større boreprogrammer enn det selskapene i utgangspunktet har ønsket. OED har imidlertid vært mer lydhøre overfor selskapenes krav om skattereduksjoner enn det Finansdepartementet har vært (Kristoffersen 2007).

### **Oljedirektoratet**

Oljedirektoratet (OD) ble opprettet i 1972 samtidig med opprettelsen av Statoil (Læg Reid 1988:89, Hanisch og Nerheim 1992:266). Det var et ønske om å bygge opp en permanent oljeadministrasjon, samtidig som det ble sett på som viktig å få til et klart skille mellom forvaltning og forretningsmessige funksjoner. (Hanisch og Nerheim 1992:266). OD har som hovedoppgave å sikre størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten gjennom forsvarlig ressursforvaltning med forankring i sikkerhet, beredskap og ytre miljø. OD skal på bakgrunn av regjeringens mål for petroleumsvirksomheten bidra til økt leting, utvikling av funn og økt produksjon fra eksisterende felt (OED 2005d). I forbindelse med konsesjonsrundene skal OD vurdere



---

søknadene om utvinningstillatelse, og gi en anbefaling om hvor mye areal som skal inkluderes i konsesjonsrundene (Kronprinsreg. res 2003). Det er nær kontakt mellom OD og OED i konsesjonsrundene, og OD oppleves delvis som en teknisk avdeling i OED (intervju).

I 2001 ble OD reorganiserte, slik at direktoratet fikk en mindre hierarkisk struktur (OD 2006c). Det er en overordnet direktør, syv direktører under dette med hvert sitt ansvarsområde. Frem til 2004 hadde OD ansvar for både ressursforvaltningen og sikkerheten på sokkelen. I 2004 ble Petroleumstilsynet opprettet. Tilsynet har fått ansvaret for sikkerheten på sokkelen (OD 2006b).

Oljedirektoratet har tett kontakt med oljeselskapene (Lægreid 1988: 106). Da Oljedirektoratet ble opprettet var det behov for kompetanseoppbygging i direktoratet. OD benyttet seg av opplæringstilbud fra selskapene. Konsesjonsvilkårene hadde krav om at selskapene skulle motta offentlige tjenestemenn for opplæring, og det har skapt et nært forhold mellom direktoratet og selskapene (Hanisch og Nerheim 1992:366). Det er stor avgang av ansatte fra Oljedirektoratet til oljeselskapene eller bedrifter som er jobber med petroleumsaktivitet (ibid, intervju).

Det er en klar verdi i Oljedirektoratet at det er viktig å få bygd ut de petroleumsressursene som finnes, og de står sammen med selskapene i dette kravet. I den politiske debatten om utbygging i Barentshavet i 2003 uttalte direktøren for Oljedirektoratet Gunnar Berge, dette: *Stortinget har bedt oljeselskapene om å lete etter olje og gass i Barentshavet. Det er brukt 25 milliarder kroner på leting og det er boret 61 letebrønner i området. Vi vet at oljen og gassen kan bli produsert uten skade på miljøet. Da kan ikke politikerne si ædabæda til oljeselskapene og si at de ikke får bygge ut når de først finner noe. Det går ikke an. Slik kan ikke norske myndigheter oppføre seg* (Rosenberg 2003).

**Andre aktører:****Miljøverndepartementet**

Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 (MD 2006a). Departementet er oppdelt i seks avdelinger (MD 2006b). Det er avdelingen for forurensningssaker som har ansvaret for problemstillinger knyttet til petroleumsindustrien (MD 2007a). Miljøverndepartementet har ansvaret for noen av de sentrale virkemidlene i miljøpolitikken. Samtidig har det vært sentralt at alle samfunnsaktører har et selvstendig ansvar for å ta miljøhensyn (St.prp.nr 1 (2005-2006) kap 1.1). Miljøverndepartementet gir miljøfaglige råd til OED om hvilke blokker som ikke bør lyses ut, og hvor det må settes strenge krav for eventuell letevirsomhet. Det er OED som ber om en vurdering fra Miljøverndepartementet, og således kontrollerer om og når Miljøverndepartementet blir inkludert i prosessen (Sand 2006).

Miljøverndepartementets råd er basert på vurderinger fra underliggende etater til Miljøverndepartementet. Her har Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning og Norsk Polarinstitutt stått sentralt. De miljøfaglige rådene som gis er knyttet til utslipp til sjø og risiko for ulykke. Utlysning og tildeling av konsesjonsrunder oppfattes ikke som klimapolitiske beslutning og blir derfor ikke definert inn av miljøforvaltningen (Boasson 2005). Miljøforvaltningen har både kommet med anbefalinger om hvor det ikke bør drives petroleumsaktivitet, og eventuelle tidsrom hvor det ikke bør drives aktivitet samt utslippskrav. Miljøforvaltningen har klaget over at petroleumsforvaltningen gir de alt for kort tid til å uttale seg og at kunnskapsgrunnlaget er alt for dårlig. OED har ofte gitt ut områder som MD og underliggende etater har frarådet å tildele (Berge og Hauge 2006).

**Fiskeri- og kystdepartementet**

Fiskeridepartementet ble opprettet i 1946. Departementet er organisert i fire avdelinger, hvor det er ressurs- og havavdelingen som har ansvaret for olje-fisk relasjoner (FKD udatert:14-15, FKD 2005, Berge 2005:31).

---

I forbindelse med konsesjonsrundene blir også Fiskeridepartementet bedt om å komme med sine faglige råd. De ber igjen om råd fra underliggende etater. Dette har vært Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet. Etter at Kystverket overtok ansvaret for akutt beredskap i 2003, har også de blitt bedt om å komme med råd (Kystverket 2006). Utover dette har også Fiskarlaget fått uttale seg i forbindelse med konsesjonsrundene, men deres råd er sendt direkte til Olje- og energidepartementet uten å gå gjennom Fiskeridepartementet (St. meld nr 40 (1989-1989), intervju).

Fiskeridepartementet har hatt mange av de samme kravene som miljøforvaltningen, men de har vært knyttet til ivaretagelsen av fiskeriressursene og fiskerinæringens interesser. Fiskeridepartementet og OED er begge næringsdepartementer med fokus på verdiskapning, noe som har betydd at interessene til Fiskeridepartementet har blitt opplevd som mer legitime enn rene miljøinteresser hos OED (intervju, Berge 2005).

### **Selskapene**

Det er 58 selskaper som er rettighetshavere på sokkelen (OD 2006d). Myndigheten har skilt mellom internasjonale selskaper og nasjonale selskaper, og det har vært en viktig målsetting i norsk petroleumpolitikk å sikre stort nasjonalt eierskap til petroleumsressursene. Det største selskapet på norsk sokkel er Statoil som både har andeler i flest utvinningstillatelser og er den største operatøren på sokkelen (OED 2006a).

Oppstarten av petroleumsvirksomhet var dominert av internasjonale selskaper. Norske myndigheter så det som for risikabelt at norsk industri involverte seg i denne bransjen. Det var først etter at det var påvist flere funn i Nordsjøen at norske myndigheter igangsatte en prosess for å sikre stor grad av statlig og nasjonalvirksomhet på sokkelen (Hanisch og Nerheim 1992). Myndighetene har drevet en aktiv favoriseringspolitikk av Statoil i forbindelse med tildeling i konsesjonsrundene, for å sikre staten en sentral deltagelse i oljeutvinningen (Norheim 2003, Dæhlin 1985, Andersen 2002).

Statoil ble opprettet i 1972, og bakgrunnen for dette var at staten ønsket å involvere seg aktivt i petroleumspolitikken. For å skille mellom forretning, forvaltning og politikk valgte Stortinget å opprette et statsaksjeselskap som skulle ta seg av forretningsdriften (Hanisch og Nerheim 1992). Det var et mål å bygge opp et statselskap som skulle ha en dominerende posisjon på sokkelen, siden norske myndigheter var redd for at utviklingen skulle domineres av noen få internasjonale selskap. Statoil ble også brukt som et viktig instrument i kompetanseoppbygging i Norge, hvor selskapet skulle være bindeledd mellom myndighetene og den operative virksomheten (Andersen 2002). I 1984 ble statens passive eierandeler på sokkelen og Statoil som operativt oljeselskap skilt, men Statoil administrerte fortsatt eierandelene til staten (St.meld nr 73 (1983-1984). Bakgrunnen for skillet var Statoils dominerende stilling, og frykten for at Statoil skulle bli en stat i staten (Andersen 2002). I 2001 ble Statoil delprivatisert, og staten opprettet Petoro som overtok forvaltningen av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE andelene) (St.prp nr 36 (2000-2001), Innst.S.nr198 (2001-2002)). Petoro har andeler i 100 utvinningstillatelser, og årsresultatet for 2005 var på 113 milliarder kroner (OED 2006a, Petoro 2006).

Til tross for fornorskingspolitikken har de store utenlandske selskapene sett det som interessant å investere på norsk sokkel. Den norske skattepolitikken med gode avskrivningsregler har ført til favorisering av de selskapene som allerede hadde virksomhet på sokkelen. Det har betydd at det først og fremst er store internasjonale oljeselskaper som har virksomhet i Norge (Norheim 2003). Det har også vært en bevisst politikk fra norske myndigheter og satse på større internasjonale selskap som hadde kompetanse og erfaring til å gjennomføre større utbygginger (St.meld nr 38 (2003-2004): kap 3.4)

I de siste årene har det vært et uttalt mål å få inn flere mindre selskaper, med spesialkompetanse på haleproduksjon og på utbygging av mindre felt (St. meld nr 38 (2003-2004): kap 3.4, St. meld nr 38 (2001-2002): kap 5.4.). Det har ført til at i dag er det flere mindre selskaper som er representert.

---

Oljeselskapene er organisert i Oljeindustriens Landsforening (OLF). OLF ble opprettet i 1989. De har 36 olje-/gasselskaper og 53 leverandørbedrifter som medlemmer (OLF 2006). De har hatt en aktiv rolle i media, og fremfører industriens syn overfor myndighetene. OLF har imidlertid blitt kritisert for å være de store oljeselskaperenes forening, og ikke legge nok vekt på de små selskaperenes behov (intervju).

De siste årene er det gitt ut betydelig mer areal i konsesjonsrundene enn tidligere. Og viktigheten av å gjøre norsk sokkel attraktiv har blitt trukket frem av myndighetene (OED 2003d, OED 2005e, St.meld nr 38 (2003-2004)). Det betyr at selskapene har fått mer areal å velge mellom i hver runde. Siden det er viktig for staten å legge til rette for selskapene så har det ført til at selskapene har fått mer innflytelse over rammebetingelsene i konsesjonssystemet.

### **3.3 Partisammensetning og petroleumpolitiske mål 1997-2006**

Denne delen gir en oversikt over regjeringssammensetningene og deres petroleumpolitiske mål fra 1997-2006.

#### **Bondevik I - regjeringen**

Bondevik I regjeringen var en mindretallsregjering som besto av Krf, Venstre og Senterpartiet. Denne regjeringen varte fra valget 1997 til dens avgang i 2000. Det var Marit Arnstad fra Senterpartiet som var olje- og energiminister. Bondevik I hadde som mål i regjeringserklæringen å redusere oljeutvinningstempoet, redusere investeringene på sokkelen og ønsket ikke petroleumsvirksomhet i det de definerte som sårbare områder (Voksenåsen-erklæringen 1997). Denne regjeringen gjennomførte nominasjon og utlysning av 16. konsesjonsrunde. Regjeringen gikk av i 2000 etter et nederlag i Stortinget om bygging av gasskraftverk.

### **Stoltenberg I - regjeringen**

Dette var en mindretallsregjering med Arbeiderpartiet, som satt fra 2000 til valget i 2001. Det var Olav Akselsen som var olje- og energiminister i denne regjeringen. Arbeiderpartiet hadde ikke klare petroleumpolitiske mål i partiprogrammet for denne perioden (Arbeiderpartiet 1996). Partiet har imidlertid ønsket høy aktivitet og utbygging av nye felt også i områder hvor det har vært konflikter knyttet til miljøverdier i området (Innst. S. nr 211 (1998-1999)). Stoltenberg I gjennomførte tildeling av 16. konsesjonsrunde og nominasjonen i 17. konsesjonsrunde.

### **Bondevik II – regjeringen**

Bondevik II regjeringen var mindretallsregjering som besto av Høyre, Krf og Venstre. Denne regjeringen satt fra valget i 2001 til 2005. Partiene i denne regjeringen hadde ulike syn på hvilke områder det burde drives petroleumsaktivitet i (Venstre 2001, Høyre 2001, Krf 2001). I regjeringserklæringen ble de imidlertid enige om at det skulle lages en forvaltningsplan for Barentshavet som skulle vurdere petroleumsvirksomhet i dette området. Partiene ble også enige om i regjeringserklæringen å tillate utbygging av gassproduksjon på Snøhvitfeltet i Barentshavet (Sem-erklæringen). Fra 2001 til 2004 var Einar Steensnæs fra Krf olje- og energiminister, og Torill Widvey fra Høyre var olje- og energiminister fra 2004 til 2005. Denne regjeringen gjennomførte 17. konsesjonsrunde, 18. konsesjonsrunde og utlysning av 19. konsesjonsrunde. Den innførte også TFO, og gjennomførte TFO 2003, TFO 2004 og TFO 2005.

### **Stoltenberg II – regjeringen**

Dette er en flertallregjeringen som består av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV. Den ble dannet etter valget i 2005 og sitter ved makten fortsatt når denne oppgaven skrives våren 2007. Det var også i denne regjeringen partipolitiske motsetninger når det gjelder oljeboring i nordområdene. De ble imidlertid enige om i regjeringserklæringen at dette spørsmålet skulle avklares i Forvaltningsplanen for Lofoten-Barentshavet (Soria-Moria erklæringen 2005). Odd Roger Enoksen fra Senterpartiet er olje- og energiminister.

---

Regjeringen har gjennomført tildelingene av 19. konsesjonsrunde, samt TFO 2005 og TFO 2006.

## 4. De fire konsesjonsrundene

I denne delen av oppgaven vil jeg se på fire konsesjonsrunder, 16., 17., 18 og 19. konsesjonsrunde, samt tildelinger i forhåndsdefinerte områder (TFO). Jeg vil også omtale prosessen rundt utredning av helårig petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet og forvaltningsplanen for Lofoten- Barentshavet. Disse prosessene blir ikke omfattende omtalt, men er inkludert siden de har hatt og kan få betydning for konsesjonsrundene og konsesjonssystemet. Tidsperioden for de fire ordinære konsesjonsrundene er fra 1999 til 2006. I den perioden som omtales i denne delen har det vært svinginger i omgivelsene til konsesjonsrundene. Dette gjelder oljeprisen, politiske endringer og prosessuelle endringer.

### 4.1 16. konsesjonsrunde

#### Introduksjon til 16. runde

16. konsesjonsrunde omfattet Norskehavet. 48 blokker ble lyst ut i september 1997 (Voksenåsen-erklæringen 1997, OED 1999b, OED 1999c). Det var 14 selskaper som søkte på i alt 39 av de 48 blokkene som var lyst ut (OED 2000a). 16. runde ble lyst ut under Bondevik I regjeringen. Før tildelingene var det regjeringsskifte, hvor Stoltenberg I regjeringen overtok. 14. april 2000 ble tildelingene offentliggjort. Det var 13 selskap som fikk tilbud om 14 utvinningstillatelser på til sammen 34 blokker (OED 2000b).

#### Sentrumsregjeringens målsetninger

16. konsesjonsrunde var den første konsesjonsrunden for Bondevik I regjeringen. De petroleumpolitiske målene til denne regjeringen var noe annerledes sammenlignet med sine forgjengere. I Voksenåsen-erklæringen fra høsten 1997 ble de tre sentrumspartiene enig om at de ønsket en jevn produksjon av olje og gass på et lavere nivå enn fram til det daværende tidspunkt. De slo fast i regjeringserklæringen at *for å få dette til, vil en sentrumsregjering bruke lete- og konsesjonspolitikken aktivt, og foreta en tidsmessig*



---

*forskyvning av 16. konsesjonsrunde. Det må ikke tildeles nye lete- og utvinningskonsesjoner i økologisk sårbare områder (Voksenåsen-erklæringen 1997:25).* De tre regjeringspartiene så på det som et problem at investeringene på kontinentalsokkelen var for høye, og at det betydde lavere investeringer i annen næringsvirksomhet (St.meld nr 46 (1997-1998)). Bondevik I regjeringen så på konsesjonssystemet som det viktigste styringsverktøyet for utvinningstempoet. Muligheten for å redusere utvinningstempoet gjennom andre virkemidler; som reduksjon av produksjonen eller ved å si nei til utbygginger ble sett på som vanskelig (Arnstad 2002). Regjeringen var også tydelig på forholdet mellom målet om å redusere oljeutvinningstempoet og virkemiddelet, som var konsesjonssystemet. Sentrumsregjeringens mål var et brudd med tidligere politikk gjennomført både av Høyre og Arbeiderpartiet (Stortingstidene (1996-1997):2454-2465).

### **Politisk styring av 16. konsesjonsrunde**

I forkant av 16. konsesjonsrunde var investeringene i petroleumssektoren høyere enn noen gang tidligere, og selskapene brukte mye ressurser på letevirksomhet. I Stortinget ble det sett på som et problem at investeringene var alt for høye (Stortingstidene 1997-1998:2004-2011). Regjeringen ønsket å redusere investeringene og oljeutvinningstempoet gjennom å utsette 16. konsesjonsrunde. Fra 1987 og frem til regjeringsskiftet i 1997 hadde det gjennomsnittlig vært en konsesjonsrunde hvert annet år (OED 2000c:61-62). 16. konsesjonsrunde var et brudd med dette. Tildelingene i denne runden skjedde først fire år etter 15. konsesjonsrunde.

Oljeprisen falt hurtig i 1998 og sommeren samme år var oljeprisen ca 10\$ fatet (Ask 1998a, SSB 1999). Dette endret situasjonen på norsk sokkel. Den lave oljeprisen førte til lavere investeringer og mindre aktivitet på sokkelen, noe som også gikk utover leverandørbedriftene. 16. konsesjonsrunde ble fremskyndet på grunn av den lave aktiviteten på sokkelen (St. meld nr 37 (1998-1999): vedlegg 1, intervju). Regjeringens ønske om en stram politisk styring, som skulle virke som en brems på aktivitetsnivået, ble ikke lenger vurdert som nødvendig. I stedet for å redusere aktiviteten og investeringene ble det viktig for Bondevik I regjeringen å stimulere til mer aktivitet og

oppretholdelse av arbeidsplasser i verkstedsindustrien (St.meld nr 37 (1998-1999): kap1). Regjeringen la også større vekt på tiltak som skulle legge til rette for bedre vilkår for selskapene. Det var sentrumsregjeringen som blant annet foreslo årlige konsesjonsrunder i Nordsjøen, "Nordsjørundene"(St. meld nr 39 (1999-2000)). Endringen i regjeringens politikk kan være et uttrykk for at det er vanskelig og styre når de ytre omgivelsene er så ustabile, ved at oljeprisen falt brått.

Før tildelingene i 16. konsesjonsrunde var det regjeringsskifte. Bondevik I regjeringen gikk av og Stoltenberg I overtok. Regjeringsskiftet førte imidlertid ikke til store endringer. Selv om en ny regjering har mulighet for å endre tildelingene rent formelt, er det skapt en praksis hvor myndighetene ikke gjør store endringer i arealet som blir utlyst og arealet som blir tildelt (intervju). Handlingsrommet til statsråden var således begrenset etter utlysningene. Bakgrunnen for at Stoltenberg I gjorde få endringer ved tildeling kan tyde på at utlysningen var i overensstemmelse med Arbeiderpartiets ønsker, og at Bondevik I regjeringen hadde lagt om retningen i petroleumspolitikken til å samsvare mer med Arbeiderpartiets politikk. Det kan også være en konsekvens av at det er lite innvirkning fra politiske organer i tildelingsprosessen.

### **Trusler om nedbemanning**

På grunn av det store fallet i oljeprisen i forkant av 16. runde truet selskapene med lav aktivitet og nedbemanning dersom de ikke fikk tildelt nye områder (Ask 1998b). Oljeindustrien jobbet for at 16. konsesjonsrunde skulle fremskyndes i tid, og fikk gjennomslag for dette (St.meld nr 37 (1998-1999)).

Et annet viktig krav fra næringen i forbindelse med den lave oljeprisen var at staten ikke skulle ta ut SDØE andeler i 16. runde, slik at alle andelene var tilgjengelig for selskapene (Olsen 2000, St. meld nr 37 (1998-1999): vedlegg 1). Næringen fikk støtte i dette kravet fra Høyre og Fremskrittspartiet (Innst.S.nr 221 (1998-1999)). Det hadde vært vanlig at staten hadde tatt ut andeler i de lovende lisensene. Til tross for at oljeprisen var lav, og at det var et mål å styrke konkurransekraften på norsk sokkel, tok

---

staten ut SDØE andeler i lisenser med lovende areal. Andelen staten tok ut var noe mindre enn tidligere (intervju). Størrelsen på SDØE-andelene har blitt brukt som et virkemiddel for å dempe kravet om skattreduksjoner i næringen. Når kravet om reduksjoner i særskatten har vært ekstra stort, har staten tatt ut færre andeler i SDØE for å dempe dette trykket (intervju).

Presset fra selskapene og gjennomslag i forhold til å fremskynde 16. konsesjonsrunde og lavere SDØE-andeler, tyder på at oljeindustriens argumenter blir tatt hensyn til og at de får betydning for utfallet. De benytter også aktiv lobbyvirksomhet for å få gjennomslag.

### **Kamp om gullblokkene**

I 16. runde var det flere selskaper som var svært pågående for å få attraktivt areal. Spesielt var det kamp om noen blokker i Norskehavet, ”gullblokkene”, som etter hvert fikk navnet Presidenten (Ask 2000a, Evensen 2000b, OD 2002). Shell var bekymret for at de ikke skulle få tilstrekkelig med lisenser og operatørskap i 16. runde, og truet med at det kunne få konsekvenser for omfanget av virksomheten i Norge. Statoil var også ute offentlig og truet med nedbemanning hvis de ikke fikk nok areal (Evensen 2000a, Herskedal 2000, Markusson 2000). Samtidig truet olje- og energiministeren Hydro og Statoil med at de ville få færre lisenser om de ikke fikk fortgang i utbyggingsprosjektene (Ask 1999a). Det var Shell som fikk operatørskapet på ”gullblokkene”, og Statoil og Total Fina Elf fikk andeler i den lovende lisensen. Hydro var misfornøyd med runden. Det ble spekulert i om Hydro ble straffet for utsalget av Hydro Seafoods, som ble gjennomført til tross for store politiske protester (Ask 2000b). Kampen om gullblokkene kan være et eksempel på at det ikke er utelukkende innholdet i søknadene som blir utslagsgivende for tildelingene. Selskapene bruker forskjellige kanaler for å øke sjansene for å få tildelt attraktive lisenser. Media er en slik kanal som selskapene ser på som hensiktsmessig å bruke for å skape politisk press som fører til positive beslutninger ved tildeling.

## **Oppsummering av 16. konsesjonsrunde**

16. konsesjonsrunde var ikke en runde som skilte seg ut fra rundene som var foretatt tidligere, noe som kanskje var litt uventet hvis man kun vurderer vedtaket opp mot målene i regjeringserklæringen til Bondevik I- regjeringen. Fallet i oljepris preget denne runden, og det kan se ut til at dette var sentralt i regjeringens vurderinger i forkant av utlysningen. Selskapene og leverandørindustriens trusler om nedbemanning og lav aktivitet hadde effekt på tidspunktet for utlysningen. Det ser ut til at regjeringsskiftet fikk liten betydning for utfallet av konsesjonsrunden, selv om det var petroleumpolitiske skiller mellom de to regjeringene.

## **4.2 17. konsesjonsrunde**

### **Introduksjon til 17.runde**

17. konsesjonsrunde ble hovedsakelig gjennomført under Bondevik II regjeringen, men nominasjonen ble gjennomført av Stoltenberg I regjeringen. Nominasjonsområdet var alle åpnede områder i Norskehavet, også deler av det omstridte området utenfor Lofoten, Nordland VI (OED 2000a). 13. desember ble det lyst ut 31 blokker i Norskehavet (OED 2001c). Samtidig med 17. konsesjonsrunde lyste departementet ut 68 blokker i Nordsjøtildelingene i 2001, og 10 lisenser ble tildelt (OED 2001d, OED 2001e). I 17. konsesjonsrunde ble det gitt ut fem utvinningstillatelser som omfattet 18 blokker (OED 2002a).

### **Petroleumpolitiske mål til Bondevik II - regjeringen**

Sem-erklæringen hadde ingen klare mål for konsesjonssystemet. Det som fikk størst innvirkning på konsesjonsrundene var Bondevik II regjeringens krav om at det ikke skulle gis tillatelse til petroleumsvirksomhet fra Lofoten og nordover inntil det var gjennomført en konsekvensutredning av helårig petroleumsvirksomhet i nord (Sem-erklæringen 2001). Det var uenigheter mellom de tre borgelige partiene når det gjaldt synet på petroleumsvirksomhet og miljø (Røiseland 2001). Venstre ønsket ikke petroleumsaktivitet i nord, mens Høyre ønsket full åpning. Regjeringserklæringen inneholdt ingen avklaring på dette motsetningsforholdet, men overlot det til en

---

kommende utredningsprosess. Sem-erklæringen definerte imidlertid de viktigste problemstillingene til å omhandle petroleum og havmiljø. *Det er særlig viktig å foreta en vurdering og interesseavveining for områder hvor petroleumsaktivitet kan kollidere med viktige miljøinteresser* (Sem-erklæringen 2001). Bakgrunnen for at Bondevik II definerte miljø og petroleum som hovedproblemstilling må sees i sammenheng med det offentlige presset som hadde vært i forkant av valget. På grunn av store protester fra lokalpolitikere i Lofoten, miljøbevegelsen og fiskerinæringen ble en leteboring utenfor Lofoten stoppet av Stoltenberg I regjeringen (Ellingen og Jakobsen 2001). Det hadde også bygd seg opp en konflikt knyttet til miljøhensyn ved utbygging av Snøhvitfeltet i Barentshavet (Rapp 2001).

### **Regjeringserklæringen avgjorde arealtilgangen i 17. runde**

Nominasjonsarealet til 17 konsesjonsrunde inneholdt området Nordland VI (OED 2001a). Både departementet og selskapene hadde lenge ment at det var viktig for industrien å få tilgang på områdene i nord, og områdene utenfor Lofoten ble sett på som spesielt interessante (intervju, Berge 2005). Stoltenberg I regjeringen hadde gjennom å definere hele Norskehavet som en del av nominasjonsarealet bidratt til å legge føringer for den kommende debatten ved å inkludere området Nordland VI. Det betydde at selskapene nominerte blokker i dette området, og det ble skapt forventninger til utlysningen. På grunn av Sem-erklæringens mål om konsekvensutredning ble ikke Nordland VI inkludert. Det innebar at utlysningen av 17. konsesjonsrunde ikke inkluderte det omstridte området utenfor Lofoten; Nordland VI (OED 2001c). Bondevik II regjeringen innfridde ikke forventningene selskapene hadde til utlysningen. Presset fra selskapene har ofte hatt avgjørende politisk betydning, mens siden regjeringen hadde en bindende formulering i regjeringserklæringen ble ikke Nordland VI utlyst.

### **Nye forhandlingsregler i 17. runde**

17. runde var første gang det ble gitt tillatelse til gruppesøknader på hele sokkelen (St.meld nr 39 (1999-2000), St meld nr 38 (2001-2002):19). Tidligere hadde dette kun vært forebeholdt Barentshavet (St.meld nr 39 (1999-2000):kap4.1.1). Fram til 17.

konsesjonsrunde hadde myndighetene satt sammen lisensgruppene av de forskjellige selskapene som hadde søkt. Bakgrunnen for at det ble åpnet opp for gruppesøknader på hele sokkelen var å redusere kostnadene til selskapene, selskapene skulle få velge samarbeidspartnere og at nye selskaper lettere kunne etablere seg ved å inngå samarbeid med etablerte aktører (St.meld nr 38 (2001-2002): 56-57). Ønsket om reduksjon i kostnader kom som en følge av lav oljepris og en ambisjon om gjøre flere prosjekter lønnsomme på norsk sokkel. Til tross for at gruppesøknader kunne ha styrket forhandlingsposisjonen til selskapene, har ikke selskapene opplevd at de har fått økt forhandlingsmakt med innføringen av gruppesøknader når det gjelder utformingen av arbeidsprogrammet i lisensene (intervju). Selskapene opplever imidlertid at det er færre "tvangsekteskap" mellom selskap som ikke ønsker å dele andeler i lisensen med hverandre (intervju).

### **Selskapene posisjonerer seg**

Det var flere selskaper som hadde uttrykt ønske om åpning av områdene utenfor Lofoten (Sellæg 2000, Ask 2001a). Statoil og Hydro hadde fått tildelt hver sin utvinningstillatelse i området. For å se hvor stor interesse det var for dette området valgte Stoltenberg I – regjeringen å lyse ut hele Norskehavet inkludert området utenfor Lofoten (Ask 2001a). Det var mange som selskaper som viste interesse for nominasjonsrunden. Det var 16 selskap som sendte inn ønsker. Det var 93 blokker som to eller flere av selskapene hadde ønsket seg. Det var mange som var interessert i området Nordland VI. Samtidig betydde den brede interessen at det var interesse for hele Norskehavet og ikke bare de aktuelle blokkene i Lofoten (OED 2001d).

Før utlysningen gikk Statoil og Shell ut og sa at myndighetene burde avvente utlysning i Lofoten, mens Hydro, Totalfinaelf og BP ønsket at området skulle utlyses (Ask 2001b). Årsaken til dette utspillet var på grunn av at Statoil og Shell ikke ønsket unødvendig konflikter med miljøbevegelsen, fiskere og havforskere. Samtidig hadde Statoil og Shell mange oppdrag i Norskehavet som ikke var slutført (intervjuer). Statoil og Shell sine signaler kan ha bidratt til å svekke forhandlingsposisjonen til resten av oljeindustrien for å få tilgang på områdene utenfor Lofoten.

---

Til tross for at det var mange som hadde meldt sin interesse i nominasjonsrunden var det få selskap som søkte utvinningstillatelser, fordi de ikke anså arealene som interessante nok. Dette var årsaken til at det bare ble tildelt fem utvinningstillatelser i denne runden (OED 2002a). 13 selskap hadde søkt, men både Totalfinaelf og Esso hadde ikke levert inn søknad, for de mente at arealene ikke var interessante (Ask 2002).

Uenighetene mellom selskapene tyder på at selskapene ikke alltid er en homogen gruppe som presser i samme retning, og at dette kan få betydning for utfallet i konsesjonsrundene. Det er ulike politiske og strategisk vurderinger i selskapene, og effekten av en hard konflikt med for eksempel fiskerinæring og miljøbevegelse vil slå ulikt inn på omdømmevurderingen av de forskjellige selskapene.

### **Oppsummering av 17. konsesjonsrunde**

17. konsesjonsrunde ble hovedsakelig gjennomført under Bondevik II regjeringen, men nominasjonen ble gjennomført av Stoltenberg I regjeringen. Prosessen i forkant av utlysningen var preget av forventinger fra selskapene om tilgang på areal utenfor Lofoten. Denne konsesjonsrunden var en mindre runde, til tross for at det var trykk fra selskapene for å få tilgang på attraktivt areal. Bondevik I regjeringens igangsettelse av Forvaltningsplan for Barentshavet la føringer for arealet som kunne utlyses i denne runden. Konsesjonsrunden fikk liten oppmerksomhet både i media og i regjeringen.

## **4.3 Forvaltningsplanen for Barentshavet og 18. konsesjonsrunde**

### **Forvaltningsplan for Barentshavet og utredning av petroleumsvirksomhet i nord**

Det var store interne uenigheter i Bondevik II regjeringen om petroleumsvirksomhet i nordområdene (Røiseland 2001). Kompromisset fra Sem-erklæringen var et prosesskompromiss. I regjeringsforhandlingene hadde de tre partiene blitt enige om hvordan de skulle avgjøre petroleumsvirksomhet i nord, men ikke hva konklusjonene skulle bli (Sem-erklæringen 2001). I regjeringserklæringen var det vedtatt at det skulle utarbeides en forvaltningsplan for Barentshavet, og en konsekvensutredning av helårig

petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet. Målet med forvaltningsplanen var at man skulle få en oversikt over miljøverdiene i området og hvilke belastninger og trusler de sto ovenfor. På bakgrunn av dette skulle det vurderes hvordan andre aktiviteter måtte tilpasse seg miljøforholdene. Det skulle utarbeides fire konsekvensutredninger som skulle samles sammen til en forvaltningsplan. En utredning for skipsfart, en for fiskeriene, en for ytre påvirkning og en for petroleum (St. meld nr 12 (2001-2002):17-19, MD 2007b). Forvaltningsplanen ville kunne bety endringer i aktivisering og definering for konsesjonsrundene. Miljøverndepartementet og miljøverdiene kunne få styrket sin posisjon.

Miljøverndepartementet hadde fått tillagt oppgaven med å styre arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet. Olje- og energidepartementet fikk ansvaret for utredningen om petroleumsvirksomhet i nord (ULB). De ønsket å få fortgang i arbeidet slik at nordområdene forttest mulig kunne bli tilgjengelig for industrien (intervju). Miljøforvaltningen mente at man skulle avvente forvaltningsplanen før det ble konkludert på petroleumsvirksomheten (Berge 2005). OED mente at ULBen kunne være et selvstendig beslutningsgrunnlag, og fikk gjennomslag for dette (ibid). ULBen skulle være beslutningsgrunnlaget for regjeringen i vedtaket om petroleumsvirksomhet i nord, som da ble vedtatt før forvaltningsplanen var klar. Siden det ble vurdert å lyse ut områder i Lofoten i 18. konsesjonsrunde, kunne ikke utlysningen av 18. konsesjonsrunde offentliggjøres før ULBen var ferdig (OED 2003b).

I forbindelse med utredningen av petroleumsvirksomhet i nord hadde regjeringen bestemt at det skulle være en vurdering av opprettelsen av petroleumsfrie områder, noe som ville bety en innskrenkning av virkeområdet til OED (Semerklæringen 2001). Et petroleumsfritt område er et vern mot petroleumsvirksomhet. Det vil derfor bety at arealet ikke ville være tilgjengelig for utbygging, og at departementet ikke kunne ta initiativ for å få inkludert dette i nye konsesjonsrunder. Et av de områdene som var svært aktuelt som petroleumsfritt område var Nordland VI. Dette området var inkludert i nominasjonen i 18. runde. Det ble opprettet et sameksistensutvalg som skulle vurdere petroleumsfrie områder. Utvalget vurderte



---

imidlertid ikke petroleumsfrie områder, men kom opp med et annet løsningsforslag; sameksistens (Berge 2005:62-64). Petroleumsfrie områder passet ikke inn i de uformelle normene i OED, noe som førte til at det var vanskelig for politisk ledelse i departementet å koble tiltaket til bestemte beslutningsprosesser (Berge 2005:70).

Olje- og energidepartementet startet opp utredningen av helårig petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet i februar 2002, og konklusjonen til regjeringen forelå desember 2003 (OED 2002b, OED 2003e). Det var mye debatt om ULBen i regjeringen, og motsetningene var så sterke at det ble stilt spørsmål om regjeringssamarbeidet ville holde (Ellingsen 2003, NTB 2003a). Kompromisset i regjeringen gikk ut på at alle tidligere åpnete områder utenom området utenfor Lofoten skulle gjenåpnes. Området utenfor Lofoten ville først bli bestemt når forvaltningsplanen var ferdig. Det innebar at Venstre og Krf fikk gjennomslag for at det ikke skulle åpnes for petroleumsaktivitet utenfor Lofoten før forvaltningsplanen var klar, og at det dermed ikke ble lyst ut blokker i dette området i 18. konsesjonsrunde. Samtidig fikk Høyre gjennomslag for full aktivitet i Barentshavet, og en omkamp om Lofoten når forvaltningsplanen skulle avgjøres. Venstre og Krf fikk ikke gjennomslag for et krav om petroleumsfrie soner.

Diskusjonen om oljeboring i nord ble preget av at nye aktører ble en del av debatten. Av de nye aktørene ble miljøbevegelsen, fiskerinæringen og lokalpolitikere i Nord- Norge viktige i diskusjonen. Dette var aktører som tidligere hadde vært lite synlige i forbindelse med de ordinære konsesjonsrundene, men som ble aktivisert da ULBen ble gjennomført. Miljøbevegelsens krav var at det ikke skulle åpnes for oljeboring verken i Lofoten eller Barentshavet. De ønsket at det skulle opprettes petroleumsfrie områder hvor det ikke skulle tillates oljeboring. (Bellona 2003, Natur og Ungdom 2003). Lokalpolitikere i Troms og Finnmark og fylkespolitikere i alle de tre nordlige fylkene var opptatt av at det burde åpnes for petroleumsvirksomhet i nord, og at oljen kunne bidra til å snu noen av de negative trendene i Nord-Norge, spesielt knyttet til fraflytting (Seljeseth 2003). Lokalpolitikerne i Lofoten var skeptiske til oljeutvinning. De var bekymret for at petroleumsutbygging vil skade fiskeriressursene,

og var fornøyd med at regjeringen valgte å avvente boring i nord, men at det samtidig var en mulighet for å få åpnet området i en senere prosess (NTB 2003b).

## **18. konsesjonsrunde**

### **Introduksjon til 18. runde**

Mars 2003 ble selskapene invitert til å nominere områder. Alle områder som var åpnet for petroleumsvirksomhet sør for 68 grader nord kunne nomineres (OED 2003b, OED 2003c). Utlysningen av 18 konsesjonsrunde skjedde samtidig med framleggelsen av regjeringens konklusjoner om petroleumsvirksomhet i nord. 95 blokker ble lyst ut (OED 2003a, OED 2003d). Sommeren 2004 ble det gitt 16 utvinningstillatelser som omfattet 46 blokker (OED 2004d).

### **Petroleumspolitiske mål for 18. runde – Den langsiktige utviklingsbanen**

I St.meld nr 38 (2001-2002) (kap:2.2.2) ble to mulig utviklingsbaner for sokkelen presentert; den langsiktige utviklingsbanen og forvittringsbanen. Den langsiktige utviklingsbanen betydde at man ønsket utvinning av alle de gjenværende ressursene som finnes på sokkelen, både det som er oppdagede ressurser og uoppdagede ressurser. Uoppdagede ressurser vil si ressurser som ennå ikke er oppdaget, men som man antar finnes (OD 2006a). Forvittringsbanen innebar forventet produksjon fra besluttede prosjekter, men ingen utvinning av ressurser som ennå ikke var påvist. Forvittringsbanen ble omtalt som en utvikling som vil innebære lavere inntekter til staten, redusert verdiskapning i industrien og vanskeliggjøring av internasjonalisering av de norske petroleumssaktørene. Den langsiktige utviklingsbanen ville sikre best mulig ressursutnyttelse og høyest mulig verdiskapning for det norske samfunn. (St.meld nr 38 (2001-2002: kap2)).

Den langsiktige utviklingsbanen var regjeringens politikk og ble vedtatt av Stortinget. Den skapte en ramme som 18. konsesjonsrunde og utredningen av helårig petroleumsvirksomhet i nord skulle besluttes innenfor. I pressemeldingen vektlegger statsråden betydningen av 18. konsesjonsrunde, for å oppnå den langsiktige utviklingsbanen (OED 2003d). Den langsiktige utviklingsbanen ble av noen i

---

forbindelse med 18. konsesjonsrunde opplevd som en rammebetingelse for den politiske utformingen, mens andre så på den som et kommunikasjonsverktøy (intervju). *”Den langsiktige utviklingsbanen ble benyttet som et kommunikasjonsinstrument, mer enn som et mål i seg selv” (informant).*

Begrepene brukt om utviklingen på norsk sokkel kan sies å ha et normativt innhold, som kan ha ført til en vanskeliggjøring av reell debatt om utviklingen på sokkelen. Ressursutnyttelse ble det viktigste og avgjørende argumentet som igjen kan ha bidratt til å styrke kjernevirksomheten i OED.

### **Liten oppmerksomhet i regjeringen om 18. konsesjonsrunde**

Det var prosessen rundt ULBen og ikke 18. konsesjonsrunde som fikk mye oppmerksomhet i regjeringen og i media (intervju). Det var tydelige motsetninger i regjeringen om ULBen, mens det ikke var diskusjoner i regjeringen om 18. konsesjonsrunde (intervju). 18. konsesjonsrunde inneholdt imidlertid blokker svært nære Lofoten og utlysning av blokker i Farsundsbassenget. Det var blokker som lå svært nært land, og hvor Statens forurensingstilsyn hadde frarådet boring (SFT 2003). Petroleumsaktivitet nært land har vært konfliktfylt, og utvinningstillatelser i Lofoten hadde vært svært konfliktfylt i regjeringen, men utvinningstillatelsene i konsesjonsrunden skapte allikevel ikke debatt. Det var verken diskusjoner fagstatsrådene imellom eller partipolitiske motsetninger (intervju). Konsesjonsrundene ble oppfattet som tekniske og derfor vanskelige, mens diskusjonen om nordområdene var mer overordnet, og lettere å være meningsytrer i (intervju). All oppmerksomhet både i regjeringen og hos andre aktører var rettet mot oljeboring i Lofoten og Barentshavet, noe som førte til lav oppmerksomhet om 18. konsesjonsrunde til tross for de potensielle konfliktsakene i utlysingen.

### **Politisk oppmerksomhet om miljø- og fiskerihensyn**

Miljø- og fiskerihensyn fikk mer oppmerksomhet på grunn av at politisk ledelse i OED var opptatt av det skulle være en god dialog mellom aktørene, og at dette var viktig hensyn å ivareta i forbindelse med konsesjonsrunden (intervju). Det ble i 18.

konsesjonsrunde stilt miljø- og fiskerikrav til flere av blokkene som ble utlyst. Noen av kravene som ble stilt var generelle, mens andre var mer konkrete som for eksempel borebegrensninger visse deler av året. Det var flere blokker i 18. konsesjonsrunde som fikk miljø- og fiskerikrav enn det det var i 16. og 17. runde (OED 2000b, OED 2001d, OED 2004b). På den annen side ble det lyst ut svært mange blokker i 18. konsesjonsrunde, og flere blokker som miljømyndighetene hadde advart mot boring i.

### **Forhandling mellom departementene**

Miljøforvaltningen vant ikke gjennom med sitt overordende krav om at 18. konsesjonsrunde måtte avvente forvaltningsplanen. Dette kunne gitt Miljøverndepartementet større aktivisering og defineringsmakt over 18. konsesjonsrunde fordi forvaltningsplanen da kunne sette rammene for runden.

I 18. konsesjonsrunde anbefalte de underliggende etatene til MD at flere av blokkene som var utlyst ikke måtte tildeles. De ba også om at det måtte stilles spesielle vilkår for 58 blokker som var planlagt utlyst (SFT 2003). OED utlyste 5 av de ni blokkene som SFT hadde anbefalt at ikke måtte tildeles (SFT 2003, OED 2003d). De områdene som var mest kontroversielle i denne runden var områdene nær Lofoten, kystnære områder og Farsundsbassenget i Nordsjøen. Flere av blokkene som ble lyst ut i denne runden hadde DN og SFT tidligere frarådet boring, og noen av blokkene som ble lyst ut i 18. runde hadde ikke begrensinger for å ivareta miljøet slik DN og SFT hadde krevd (Berge og Hauge 2006). Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet fikk gjennomslag for å avvente utlysning av Nordland VI utenfor Lofoten. Den langsiktige utviklingsbanen ble brukt som et sterkt argument for å gi ut mer areal i 18. konsesjonsrunde (intervju).

Det kan se ut som om politisk ledelse i OEDs ønske om god dialog med spesielt fiskeriorganisasjonen, førte til at den sterke konflikten mellom departementene ble dempet, men at det er usikkert om dette førte til større gjennomslag for MD og Fiskeridepartementet.

---

### **Press fra omgivelsene**

I november 2002 kom Oljedirektoratet med prognoser som viste svært lav leteaktivitet på norsk sokkel. *"På 1990-tallet ble det årlig boret i gjennomsnitt vel 20 undersøkelsesbrønner på norsk sokkel, neste år ligger det an til under 10"* uttalte Oljedirektoratet (Ask 2002b). På begynnelsen av året i 2003 kom det prognoser fra oljeindustrien om at leteaktiviteten var det laveste nivået siden 1967. *Aktiviteten har ikke vært lavere siden virksomhetenes begynnelse, og i likhet med myndighetene er vi opptatt av å finne nye ressurser som kan bidra til videre verdiskaping på norsk sokkel,"* sa OLFs administrerende direktør Finn Roar Aamodt (OLF 2003b). Oljedirektoratet kom med nye tall for leteboring på begynnelsen av året 2003. Da gikk de ut med et anslag om 15 nye letebrønner (OD 2003). Fire måneder senere gikk Oljedirektoratet ut med enda en ny vurdering av situasjonen som viste at det ville bli boret mellom 15-20 letebrønner (ibid). Det endelig tallet for antall påbegynte leteboringer ble 22 (OD 2004). Dette var omtrent det som hadde vært vanlig de siste årene (Ask 2002b). Oppmerksomheten rundt det lave letenivået skapte et inntrykk av at situasjonen i oljenæringen var kritisk, og at det var viktig å gi gode vilkår for industrien. Både selskapene og Oljedirektoratet var aktive for å skape disse omgivelsene i forkant av 18. konsesjonsrunde og beslutningen som petroleumsvirksomhet i nordområdene (OLF 2003a, Rønning 2003). Dette kan sees på som et felles press fra Oljedirektoratet og selskapene som begge hadde et ønske om mer areal som skulle være tilgjengelig, og da spesielt de omstridte områdene i nord. Underestimeringen i prognoser for antall letebrønner kombinert med at disse prognosene underbygget industriens kampanje, kan være et uttrykk for direktoratets og industriens tette kontakt og delvis overlappende kulturelle verdier.

### **Press fra selskapene**

Oljeindustrien presset på for å få fortgang i 18. konsesjonsrunde. De ønsket utlysning av Nordland VI og gjenåpning av Barentshavet syd (Ask 2002b, Kon-Kraft 2003a). Samtidig med selskapenes kampanje for å få åpnet nordområdene for oljevirksomhet drev de en annen lobbykampanje parallelt. De jobbet for at særskatten på sokkelen skulle reduseres og helst forsvinne (Kon-Kraft 2003b, Kristoffersen 2007). Det lå mye

prestisje i dette prosjektet for selskapene, men de ble kontant avvist av Finansdepartementet (Kristoffersen 2007).

Gjennom den omfattende lobbykampanjen til oljeindustrien fikk selskapene gjennomslag for at 18. konsesjonsrunde skulle bli gjennomført uavhengig av forvaltningsplanen og at utredningen om petroleumsvirksomhet i nord ble gjennomført i et raskt tempo (intervju). En rask behandling betydde at Barentshavet ble tilgjengelig for selskapene mye tidligere. Selskapene fikk gjennomslag for åpning av de fleste områder i Barentshavet syd, men kravet om tilgang på arealene utenfor Lofoten i 18. konsesjonsrunde fikk ikke gjennomslag. Selskapene fikk heller ikke gehør for forslaget om å fjerne særskatten (St.meld nr 2 (2003-2004)).

Kravet om tilgang på områdene utenfor Lofoten var et felles krav fra oljeindustrien, men hvor Statoil, i likhet med 17. konsesjonsrunde, gikk ut og sa at en avklaring av Lofoten kunne vente (Ask 2003). Bakgrunnen for dette var at Statoil var opptatt av egen miljøprofil (intervju). Utspillet til Statoil ble ikke godt mottatt av de andre selskapene, og dagen etter Statoil sitt utspill gikk OLF og Statoil ut med et felles utspill hvor de presiserte at det var en samlet næring som sto bak kravet om utlysning i Lofoten (Sandvik 2003). En årsak til Statoils utspill kan være deres spesielle rolle på norsk sokkel, og at de er mer oppmerksomme på signaler fra politisk nivå enn de andre selskapene. Dette er blitt trukket frem i flere av intervjuene, hvor det blant annet legges vekt på at Statoil er redd for å skape provokasjoner ved å bore i miljøfølsomme områder hvor det er stor politisk motstand. Det kan også være andre forretningsstrategiske grunner for Statoils vurderinger.

18. konsesjonsrunde var den største utlysningen siden første konsesjonsrunde i 1965, da ble det lyst ut 278 blokker (OED 2000c:61). I 18. konsesjonsrunde var det 95 blokker som ble lyst ut (OED 2003d). Oljeindustriens Landsforening var fornøyd med det store arealet som ble utlyst (OLF 2003a). Dette var imidlertid ikke en oppfatning som ble delt av alle selskapene. Til tross for at det var store areal som var tilgjengelig for industrien var det en del selskaper som mente at områdene som var lyst ut ikke var attraktive nok. BP og Conoco Phillips ønsket ikke å søke på områdene i 18.

---

konsesjonsrunde da de attraktive områdene utenfor Lofoten ikke ble inkludert (Ask 2004).

Flere parallelle kampanjer fra selskapene kan ha ført til redusert gjennomslag for de politiske krav. De fikk imidlertid igjennom full gjenåpning av Barentshavet og en åpning for ny vurdering av Lofoten.

### **Oppsummering av 18. konsesjonsrunde**

18. runde var en svært stor runde, men fikk liten oppmerksomhet i regjeringen. Selskapene var tydelig i sine krav om at de trengte mer areal for at leteaktiviteten skulle falle dramatisk. Den lave oppmerksomheten om konsesjonsrunden står i kontrast til den opphetede diskusjonen i regjeringen om oljevirkosomhet i Lofoten og Barentshavet.

## **4.4 TFO – et nytt tildelingsverktøy**

### **Introduksjon til TFO**

Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) ble opprettet i 2003. Områdene skulle omfatte Nordsjøen, og i tillegg ville det være aktuelt å inkludere områder i Norskehavet. Områdene som skulle omfattes av TFO var modne områder (St.meld nr 38 (2001-2002):kap 5.3.1). Den første TFO-runden var i 2003 og omfattet 143 blokker i Nordsjøen, hvor det ble tildelt 16 utvinningstillatelser som omfattet 33 blokker (OED 2003f, OED 2003g). I 2004 ble områder i Norskehavet en del av TFO, og også 25 blokker eller deler av blokker i Barentshavet ble inkludert (OED 2004a). I 2005 og i 2006 har det vært gjennomført søknadsrunder til TFO hvor alle de tre havområdene er inkludert. Til sammen omfatter TFO området 192 blokker eller deler av blokker (t.o.m TFO 2006) (OED 2006a).

### **Regjeringen ønsket mer produksjon i modne områder**

Bakgrunnen for opprettelsen av TFO var at man ønsket å påvise nye funn som kunne fases inn til allerede eksisterende infrastruktur. I modne deler av sokkelen har det vært omfattende letevirksomhet, og det var viktig for staten å få avdekket mindre felt slik at disse kunne fases inn i allerede eksisterende infrastruktur før disse ble avviklet. Regjeringen var bekymret for at store oljeressurser kunne gå tapt dersom ikke mindre felt ble oppdaget tidlig nok. Interessen for modne områder skulle økes ved å gi selskapene større forutsigbarhet om hvilke områder som ville være tilgjengelig. Selskapene skulle nå vite hvilke områder som var inkludert i rundene og at det skulle gjennomføres en ny runde hvert eneste år. Samtidig skulle staten sette vilkår om at arbeidsforpliktelsene i lisensen må gjennomføres raskt. Noe som skulle føre til mindre opphopning av areal hos selskapene (St.meld nr 38 (2001-2002):54-56).

I 2004 ble blokkene i Barentshavet inkludert, selv om dette havområdet ikke var tenkt inkludert i TFO, og ikke var en del av Stortingets forutsetning (St. meld nr 38 (2001-2002):55, intervju). I forkant av TFO-runden i Barentshavet hadde regjeringen gitt tillatelse til utbygging av Snøhvitfeltet i Barentshavet. Etter at byggingen hadde startet ble det kjent at prosjektet kom til å innebære store overskridelser. Årsaken til at Barentshavet ble inkludert hadde sammenheng med økonomien på Snøhvitfeltet. *Regjeringen mener at det er viktig å påvise tilleggsressurser av gass til Snøhvit-feltet for å bedre økonomien i feltet*, skrev olje- og energiministeren (Stortinget spørsmål 384 (2003-2004)). Det kan dermed se ut som om man brukte TFO til å oppnå andre politiske mål enn det som TFO i utgangspunktet var ment for. Derfor ble TFO området utvidet til å omfatte blokker i Barentshavet, hvor det ikke fantes infrastruktur og hvor det derfor ikke var tidskritisk å påvise areal.

### **TFO- og forhandlinger med berørte departement**

Til forskjell fra de ordinære konsesjonsrundene innebærer TFO at dersom en blokk blir utlyst, vil det ikke være mulig å trekke den tilbake igjen. I de ordinære konsesjonsrundene vil blokker som ble lyst ut, men ikke tildelt, komme opp til ny



---

diskusjon i en kommende konsesjonsrunde (intervju). I TFO-rundene vil ikke tildelte blokker være en del av TFO for alltid, til tross for at TFO inneholder blokker som Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet frarådet utlysning av, men som allikevel ble inkludert. Det betyr at det ikke vil være nye diskusjoner om areal etter at et areal har vært utlyst en gang.

I de ordinære konsesjonsrundene er det fast praksis at det er forhandlinger med berørte departementer. I TFO-rundene styrer OED i større grad aktiviseringen. I TFO 2003, 2005 og 2006 ble miljøråd innhentet. I 2004 så ikke Olje- og energidepartementet grunn til å innhente miljøråd. - *Vi sendte ikke brev til Miljøverndepartementet. Vi er kjent med at det er hensynene fra ULB-en som er bakgrunnsdokumentene i denne saken, uttalte Olje- og energidepartementet (Sand 2006).*

I forkant av regjeringens vedtak om forvaltningsplanen for Barentshavet lyste Olje- og energidepartementet ut områder i Barentshavet som en del av TFO. Miljøverndepartementet mente at tidligere TFOer la begrensninger for deres arbeid med forvaltningsplanen. *Man kan legge til områder, men ikke trekke fra,* uttalte statssekretæren i Miljøverndepartementet (Storvik og Werner 2006). TFO-ordningen innbar at til tross for at Miljøverndepartementet hadde ansvar for forvaltningsplanen og at petroleumsvirksomhet i Barentshavet skulle avklares i denne planen, fortsatte OED å lyse ut områder i Barentshavet.

Utvidelsen av TFO til Barentshavet kan sees på som en maktkamp mellom departementene. I en periode med stor usikkerhet knyttet til hvem som skulle få forvaltningsmakt over petroleumssressursene i nord var det viktig for OED å markere sin kontroll over petroleumssressursene og de gjorde det gjennom TFO-utlysningen i Barentshavet.

**Lav politisk interesse for TFO – departementet styrer**

TFO ble behandlet i Stortinget i 2002 i forbindelse med St.meld nr 38 (2001-2002). Interessen for TFO var liten på Stortinget. I innstillingen fra komiteen var det en generell kommentar som omfattet TFO. *Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, peker på viktigheten av Regjeringens ønske om å sikre industrien jevnlig tilgang på prospektivt areal, effektivisere tildelingen av nye utvinningstillatelser, og sette krav til hurtigere utforskning under fremtidige utvinningstillatelser i de mer modne områder* (Innst.S.nr 87 (2002-2003)). Det var ikke debatt om TFO da saken ble behandlet i Stortinget (Stortingstidene (2002-2003):1341-1363). TFO skulle kun innbefatte områder som var modne. Stortingsmeldingen inneholder ingen definisjon av begrepet modne områder, men konkretiserer at det vil gjelde områder i Nordsjøen, og at områder i Norskehavet etter hvert kunne innlemmes (St. meld nr 38 (2001-2002):55). Modne områder blir imidlertid knyttet opp til områder hvor det allerede eksisterer infrastruktur, hvor mindre funn kan fases inn (ibid). I 2004 ble områder i Barentshavet også inkludert (OED 2004a). Uklare definisjoner av hvilke områder som faller inn under det nye systemet betydde at Barentshavet kunne bli inkludert i TFO. Et spørsmål fra Sosialistisk Venstreparti tyder på at det ikke var klart for medlemmer av energi og miljøkomiteen at TFO skulle omfatte områder i Barentshavet. *Formålet med denne nye forvaltningsmodellen var å gjøre modne felter i Norskehavet og Nordsjøen lettere tilgjengelig for oljeselskapene. I stortingsmeldingen står det ingenting om at det skal kunne tildeles areal i Barentshavet etter denne modellen.* (Stortinget, spørsmål nr 340 (2003-2004)).

Utvidelsen av TFO til Barentshavet kan ses på som en utvidelse av et lock-in system uten at Stortinget ble informert. TFO oppfattes som en mer administrativ og mer avpolitisert enn de ordinære konsesjonsrundene (intervju). TFO- rundene inneholder nå flere blokker enn det som blir tildelt i de ordinære konsesjonsrundene. Til tross for de omfattende rundene i TFO og endrede handlingsbetingelser har TFO ikke blitt diskutert på Stortinget.

---

## 4.5 19. konsesjonsrunde

### Introduksjon til 19. runde

14. oktober 2004 inviterte statsråden i OED, i Bondevik II-regjeringen, oljeselskapene til å nominere blokker både i Norskehavet og i Barentshavet, utenom de områdene som i St. meld nr 38 (2003-2004) var beskrevet som særlig verdifulle. Det gjaldt områdene rundt Bjørnøya, Polarfronten, iskanten og Tromsøflaket, Nordland VI og kystnære områder i Troms og Finnmark (OED 2004c). I juni 2005 ble 34 blokker i Barentshavet og 30 blokker i Nordsjøen lyst ut (OED 2005e). I mars året etter tildelte Stoltenberg II- regjeringen 13 tildelingstillatelser som omfattet til sammen 33 blokker i Norskehavet og Barentshavet (OED 2006e).

### Petroleumpolitiske mål for Stoltenberg II-regjeringen

Mellom tildeling og utlysning av 19. konsesjonsrunde var det et regjeringsskifte. Den nye regjeringserklæringen hadde noen målsetninger som fikk betydning for 19. konsesjonsrunde. I Soria Moria-erklæringen ble det presisert at miljøfaglige vurderinger som ble gjort i forbindelse med konsesjonsrundene, skulle innenfor miljøinformasjonslovens rammer, gjøres offentlig for allmennheten (Soria Moria-erklæringen 2005:60). Tidligere hadde det vært forvaltningens praksis at disse vurderingene ikke skulle være offentlige.

I tillegg til dette sa regjeringserklæringen at det var i behandlingen av forvaltningsplanen for Barentshavet at det skulle avgjøres hvilke områder det skulle, eller ikke skulle foregå petroleumsaktivitet i (ibid). Erklæringen sa også at 19. konsesjonsrunde skulle slutføres som forutsatt (ibid). Siden det var lyst ut blokker i Barentshavet under forutsetning av at de ikke kom i strid med forvaltningsplanen, måtte forvaltningsplanen ferdigstilles innen påsken 2005 som var tidsplanen til 19. konsesjonsrunde (Stortingstidene (2005-2006):1075).

### **Politisk styrt arealtilgang**

Det var et politisk ønske å gjenoppta petroleumsaktivitet i Barentshavet syd. I innstillingen til St. meld nr 38 (2003-2004), som ble behandlet før 19. konsesjonsrunde, gikk et flertall av Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti inn for at fremtidige konsesjonsrunder skulle omfatte Norskehavet og stor deler av Barentshavet sør. I tråd med dette og Bondevik II regjeringens konklusjon på petroleumsvirksomhet i nord, omfattet utlysningen av 19. konsesjonsrunde store deler av Barentshavet og Norskehavet (OED 2005e).

Utlysningen av 19.runde var omfattende. Omfanget av 19. konsesjonsrunde var i tråd med de målsetningene politisk ledelse i OED i Bondevik II regjeringen hadde. *Myndighetene har som klar målsetting at alle ressurser på norsk sokkel som kan utvinnes lønnsomt, skal utvinnes* uttalte olje og energiministeren Torill Widvey fra Høyre (OD 2004:5). Olje- og energiminister Widvey gav industrien stort innpass, og det var et samarbeid mellom industrien og ministeren (Rosenberg 2005). Administrerende direktør i Oljeindustriens Landsforning uttalte - *Dagens utlysning av 19. runde er svært positiv. Den er stor, den samsvarer i stor grad med selskapenes ønsker og den kommer til avtalt tid.* (OLF 2005).

Mellom tildelingen og utlysningen av 19. konsesjonsrunde var regjeringsskiftet. Stoltenberg II regjeringen overtok. Normalt har årsaken til at utlyste blokker ikke blir tildelt vært grunnet liten interesse fra selskapene(intervju). 19. konsesjonsrunde var et unntak fra dette. Blokkene som var lyst ut på Møre- kysten ble ikke tildelt. Bakgrunnen var et aktivt press fra fiskeriorganisasjoner og Havforskningsinstituttet. Deres engasjement må sees i lys av offentliggjøringen av miljøfaglige- og fiskerifaglige råd (Anderson 2006). Saken endte med at regjeringen valgt å ikke tildele blokkene, med den begrunnelse at dette var viktige områder for fiskerinæringen hvor de mente det trengtes en grundigere gjennomgang før disse blokkene eventuelt kunne tildeles (OED 2006e).

Det var et politisk spill mellom utlysningen av 19. konsesjonsrunde og frem til tildelingene. Det kan se ut til at politisk ledelse i OED i Bondevik II regjeringen

---

ønsket å legge føringer for en kommende regjering ved at de gjennomførte utlysningen rett før valget. Dette ville være ønskelig både dersom det ble en ny borgelig samarbeidsregjering, samtidig som utlysningen ville skape splid i en rødgrønn regjering.

### **Ulike syn i regjeringen**

Motsetningene var store mellom partiene i Stoltenberg II regjering når det gjaldt petroleumpolitikken. SV ønsket ikke petroleumsaktivitet i nordområdene (SV 2005). Senterpartiet ønsket ikke petroleumsaktivitet i Lofoten, men ønsket å åpne Barentshavet. Samtidig ville Senterpartiet ha petroleumsfrie områder der hvor det var sårbare naturressurser, et krav som også hadde støtte hos SV (Senterpartiet 2005, SV 2005). Arbeiderpartiet ønsket åpning både i Lofoten og i Barentshavet (Norstrøm 2006, St. meld nr 26 (1993-1994)). Arbeiderpartiet har ikke i partiprogrammet eller på landsmøte vedtatt at de ønsker oljeboring utenfor Lofoten. Til tross for dette er de blitt oppfattet slik på grunn av hvordan de fremstår i debatten om dette spørsmålet. Regjeringserklæringen ga ingen endelig avklaring på hvilke områder som skulle åpnes for petroleumsvirksomhet og hvilke som skulle lukkes, men utsatte avgjørelsen til forvaltningsplanen for Barentshavet.

Den forrige regjeringen hadde stor definisjonsmakt over kompromisset til den nye regjeringen ved at det var Bondevik II som hadde lyst ut 19. konsesjonsrunde, siden en utlysning binder tildelingen, og utlysningen dannet en ramme for både regjeringsforhandlingene og forhandlingene i regjeringen om petroleumpolitikken i nordområdene (Anderson 2006, intervju). Det ble i utlysningsteksten til 19. konsesjonsrunde tatt forbehold om at tildeling av fem blokker på finnmarkskysten ville være betinget av at de ikke var i strid med konklusjonene i forvaltningsplanen (OED 2005e). Utover dette ble det lagt opp til at alle blokkene kunne tildeles. Utlysningen innebar at den nye regjeringen følte seg bundet i defineringsprosessen av utlysningen som var foretatt (Anderson 2006)

Frem mot utlysningen og tildeling av 19. konsesjonsrunde og fremleggelsen av forvaltningsplanen fikk saken mye plass i den politiske offentligheten. Det var mange spekulasjoner om hvilke partier som måtte gi mest i forhandlingene, og om konflikten kunne føre til regjeringskrise (Kallset m.fl. 2005).

Kompromisset om 19. konsesjonsrunde endte med at alle områdene i Barentshavet ble tildelt, også blokkene på Finnmarkskysten med unntak av en blokk. Blokkene på Mørkysten ble ikke tildelt. (OED 2006e). En gruppe kalt sameksistensgruppa skulle foreta vurderinger for å se på muligheten for sameksistens mellom petroleum og fiskeriinteresser (ibid). I denne gruppen sitter petroleumforvaltningen, fiskeriforvaltningen, miljøforvaltningen og interesseorganisasjonene Fiskarlaget og Oljeindustriens landsforening (OED 2006f).

Når det gjaldt forvaltningsplanen for Barentshavet ble det opprettet en vernesone på 35 kilometer langs Finnmarkskysten hvor det ikke skal igangsettes petroleumsaktivitet, og en sone på 35 - 50 km fra kysten hvor det ikke skal igangsettes ny petroleumsaktivitet. Men dette skal vurderes på nytt ved revidering av forvaltningsplanen i 2010. Det betyr at de fire blokkene som ble tildelt i konsesjonsrunden innenfor 35-50 km sonen, ikke regnes som ny petroleumsaktivitet, men området vil ikke bli inkludert i de neste konsesjonsrundene. Når det gjaldt områdene ved Lofoten og Tromsøflaket, skal det ikke igangsettes petroleumsvirksomhet i stortingsperioden frem til 2009, men dette skal vurderes på nytt i 2010. For området Nordland VI skal det ikke igangsettes petroleumsvirksomhet fram til 2009. Kompromisset skiller mellom områder hvor det ikke skal igangsettes petroleumsvirksomhet i denne stortingsperioden, og de områdene hvor vurdering av petroleumsvirksomhet knyttes opp til revisjon av forvaltningsplanen. Blant annet har dette konsekvenser for hvilke departement som trolig får ansvaret for behandlingen. Miljøverndepartementet har ansvar for forvaltningsplanen, mens åpning av nye områder og konsesjonsrundene er OED sitt ansvar (St.meld nr 8 (2005.2006): kap 10).

Avgjørelsen til regjeringen ser ut til å bygge på at alle de tre partiene skulle få litt gjennomslag, og er et klassisk kompromiss. Det kan i utgangspunktet se ut som

---

om det er lagt store bånd på industriens aktiviteter i nord. Men de føringene som er lagt vil imidlertid innebære at det kun kommer til å gå en konsesjonsrunde før kysten av Finnmark og Lofoten igjen skal vurderes og eventuelt inkluderes i konsesjonsrundene. Begrensingene lagt på petroleumsindustriens aktiviteter i nord kan derfor vise seg å kun være en utsettelse og ikke varige begrensninger.

### **Uenigheter mellom departementene**

Utlysningen av 19. konsesjonsrunde inneholdt mange blokker som både miljøfaglige, og fiskerifaglige etater så på som problematiske. Statens forurensningstilsyn mente at det kun var to av de blokkene som var lyst ut som kunne tildeles uten vilkår. For resten av blokkene anbefalte tilsynet at de enten ikke ble tildelt eller at de kun kunne bli tildelt med spesielle vilkår (SFT 2005). De miljøfaglige etatene la spesielt vekt på kystnære områder og områder hvor kunnskapsgrunnlaget var dårlig (SFT 2005, DN 2005, Norsk Polarinstitut 2005). I utlysingsrunden fikk miljø- og fiskeriforvaltningen lite gjennomslag. De fleste av blokkene hvor det var frarådet boring ble utlyst.

I tildelingsprosessen fikk Miljøforvaltningen og Fiskeriforvaltningen gjennomslag for at de fire blokkene på Møre-kysten som var utlyst ikke skulle tildeles. Totalt sett ser det ut til at det er Olje- og energidepartementet som fikk mest gjennomslag i 19. konsesjonsrunde. Gjennom forvaltningsplanen ble det satt noen beskrankninger for den kommende konsesjonsrunden, og en potensielt endret aktiviseringsstruktur. Det er Miljøverndepartementet som har initiativretten når det skal vurderes petroleumsvirksomhet i områdene Nordland VII, Troms II og kysten av Finnmark, siden de har ansvaret for arbeidet med forvaltningsplanen (St.meld nr 8 (2005-2006), Berge 2005:55).

### **Oppsummering av 19. konsesjonsrunde**

Utlysningen av 19. runde var lite konfliktfylt, og selskapene var fornøyd med tildeling av areal i Barentshavet. Regjeringsskiftet skapte noe usikkerhet knyttet til tildelingen, siden det var sterke petroleumpolitiske motsetninger mellom de tre

regjeringspartiene. Det ble imidlertid ikke gjort noen endringer mellom utlysning og tildeling av blokkene i Barentshavet, men fire blokker på Mørrekysten ble tatt ut. I likhet med 18. konsesjonsrunde fikk forvaltningsplanen for Barentshavet mer oppmerksomhet i offentligheten enn selve konsesjonsrunden.

Tabellen nedenfor gir en oppsummerende oversikt over 16.-19. konsesjonsrunde med hensyn på ansvar, resultat og rammebetingelser.

	<b>Konsesjonsrunder</b>			
	<b>16.</b>	<b>17.</b>	<b>18.</b>	<b>19.</b>
<b>Utlyst areal</b>	48 blokker i Norskehavet	31 blokker i Norskehavet	95 blokker i Norskehavet og Nordsjøen	64 blokker i Norskehavet og Barentshavet Syd
<b>Tildelt areal</b>	14 utvinnings-tillatelser som omfattet 34 blokker	5 utvinnings-tillatelser som omfattet 18 blokker	16 utvinnings-tillatelser som omfattet 46 blokker	13 utvinnings-tillatelser som omfattet 33 blokker
<b>Politisk sammensetning av regjering</b>	Utlysning: Bondevik I (SP, KrF og V). Tildeling: Stoltenberg I (AP)	Nominasjon: Stoltenberg I (AP) Utlysning og tildeling: Bondevik II (H, KrF, V)	Bondevik II (H, KrF, V)	Utlysning: Bondevik II Tildeling: Stoltenberg II (AP, SV, SP)
<b>Regjeringens politiske mål</b>	Redusert oljeutvinningstem po (Bondevik I)	Ingen aktivitet i Lofoten-Barentshavet før forvaltningsplanen	ULB avgjørende for utlysningen  Langsiktig utviklingsbanen	Utfallet av forvaltningsplanen avgjør
<b>Ramme-betingelser</b>	Fall i oljeprisen	Press på tilgang til Lofoten	Lav leteaktivitet Skattekampanje. Debatt om nordområdene	Debatt om forvaltningsplanen

Tabell 2. Oversikt over 16.-19. konsesjonsrunde



## **5. Analyse**

Analysen er delt opp etter de tre teoretiske perspektivene som jeg har valgt å benytte, hierarkisk perspektiv, forhandlingsperspektiv og kulturelt perspektiv. Hvert perspektiv er igjen delt opp etter ulike beslutningsnivåer i konsesjonsprosessen. Til slutt ser jeg perspektivene i sammenheng og vurderer forklaringskraften til de forskjellige perspektivene. I konklusjonen vil jeg vurdere funnene i analysen opp mot Olsens kriterier for folkestyre (Olsen 1989a).

### **5.1 Hierarkisk perspektiv**

I henhold til det hierarkiske perspektivet er den politiske utformingen av konsesjonssystemet en ovenfra og ned styrt prosess. Jeg forventet at Stortinget hadde klare og tydelig mål for konsesjonssystemet som igjen vil utgjøre grunnlaget for regjeringens og forvaltningens arbeid. Siden det er regjeringen som gir utvinningstillatelsene hadde jeg en forventning om at de ville styre aktiviseringen og defineringen, og at politiske ledelse i OED vil styre aktivisering og definering i departementets arbeid med konsesjonsrundene.

#### **Stortingets hierarkiske styring**

En forutsetning for at Stortinget skal kunne gi den petroleumpolitiske utviklingen retning er at det er formulert styringskriterier eller mål, og prioriteringer mellom forskjellige mål. Det vil si at Stortinget gjennom en hierarkisk målstyring har kontroll med defineringsprosessen på et overordnet nivå.

Stortingets mål for petroleumpolitikken er vage og lite konkrete. Det prioriteres ikke mellom ulike mål. Dette fører til at målene fra Stortinget ikke gir retning for politikkutformingen, for eksempel er avveiningsforholdet mellom ulike hensyn ikke spesifisert. Konsesjonssystemet er ikke blitt diskutert i Stortinget i den perioden denne oppgaven omhandler. Det vil si de siste 10 årene. Siden Stortinget ikke kontrollerer defineringsprosessen blir dette derfor overlatt til regjeringen og

forvaltningen. Innføring av tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) synliggjør Stortingets fraværenhet i defineringsprosessen. TFO har betydd en stor endring i konsesjonssystemet med hensyn på saksbehandling, tildelingstempo og innskrenkning i politisk handlingsfrihet i og med at det er et lock-in system. Det har også betydd endret aktiviserings- og defineringsmakt i forhandlingene mellom berørte departementer, som igjen får betydning for beslutningsutfallet. Ut fra det hierarkiske perspektivet skulle Stortinget hatt kontroll med defineringen av viktige endringer i konsesjonssystemet. Innføringen av TFO ble imidlertid ikke kommentert av Stortinget. En årsak til dette kan være at det i behandlingen av saken ikke kom tydelig nok frem hva slags endringer TFO ville føre til når det gjaldt politiske organers aktiviseringsrettigheter og konsekvenser for defineringsprosessen. Da TFO-området ble utvidet til Barentshavet hadde ikke Stortinget kontroll over defineringsprosessen. Dette fordi Stortinget ikke hadde noen aktiviseringsmulighet siden departementet utvidet området uten å legge saken fram for Stortinget. Siden Stortinget i liten grad har aktivisert seg i konsesjonspolitikken kunne departementet utvide TFO uten at Stortinget viste interesse for saken. Dersom TFO hadde vært definert som et viktig politisk område, så er det større mulighet for at Stortinget hadde krevd å bli aktivisert.

Siden stortingspolitikere har begrenset med tid, energi og oppmerksomhet fører det til at de bare kan være opptatt av et begrenset antall saker. Det betyr at oppmerksomheten blir rettet mot enkelte akutte problemer eller kriser (Olsen 1989b:46). Politikerne blir derfor ofte ikke aktivisert i mer rutinepregede spørsmål. Konsesjonsrundene, som er en rutine handling som skjer ca hvert annet år, har i liten grad fått oppmerksomhet, mens ved behandlingen av forvaltningsplanen for Barentshavet ble Stortinget aktivisert. Dette kan blant annet skyldes at nye aktører var blitt aktivisert inn i debatten, og det igjen førte til så stor oppmerksomhet at Stortinget ble aktivisert.

Siden forvaltningsplanen og konsesjonsrundene innholdt parallelle problemstillinger og til en viss grad var koblet prosessuelt til hverandre kunne det ha ført til en aktivisering av Stortinget også i konsesjonsrundene. Det skjedde imidlertid

---

ikke på grunn av dekobling mellom de to debattene. Det er ikke naturlig å sidestille vedtaket om forvaltningsplanen og en ordinær konsesjonsrunde, på grunn av forvaltningsplanens mer overordnede prinsipielle innhold. Forvaltningsplanens prinsipielle innhold kan også ha bidratt til å aktivisere Stortinget. Det er imidlertid interessant å se at skillelinjene som skapte store debatt om forvaltningsplanen for Barentshavet ikke skapte debatt om konsesjonsrunden til tross for at problemstillingene i stor grad var parallelle. Politiske stridstemaer kan være skjult i rutinepregede oppgaver og komplekse strukturer, men at stridstemaene og skillelinjene blir synliggjort i enkeltsaker.

Det kan tenkes at en årsak til at Stortinget har hatt lite oppmerksomhet på konsesjonsrundene er at Stortinget har delegert dette arbeidet til regjeringen og er fornøyd med det arbeidet som utføres. I henhold til det hierarkiske perspektivet må delegering av makt skje hierarkisk styrt, og det må være en formålsrasjonell handling. Ut fra dette er det naturlig å anta at denne delegeringen skulle viste seg gjennom konkrete merknader i stortingsmeldinger, og at partier som ønsket en annen retning i styringen av konsesjonsrundene skulle synliggjort dette i forbindelse med behandling av delegert makt. Merknadene fra Stortinget kan i liten grad sies å inneholde en bevisst delegering av aktiviserings- og defineringsmakt. Det er ingen merknader som synliggjør at Stortinget er bevisst sin formelle aktivisering og defineringsrettighet, og at de ønsker å delegerer dette til forvaltningen. Partier som ut i fra sitt petroleumspolitiske ståsted det er naturlig å anta ville være uenig i den politiske utformingen i konsesjonsrundene, har ikke gitt uttrykk for dette i Stortinget.

Innføringen av TFO på norsk sokkel underbygger at kontroll med konsesjonspolitikken ikke er hierarkisk delegert. Dersom den politiske utformingen av konsesjonssystemet var en bevisst delegering ville det være naturlig at Stortinget kommenterte en så stor omlegging av konsesjonspolitikken som innebærer reduserte aktiviseringsmuligheter i TFO-rundene for politiske organer. Stortinget nevnte ikke omleggingen i konsesjonspolitikken og det er derfor naturlig å anta at liten

aktivisering fra Stortinget ikke skyldes en hierarkisk delegering av aktiviseringsmakt til forvaltningen.

En årsak til at Stortinget i liten grad er blitt aktivisert kan skyldes at saken oppfattes som teknisk og petroleumsfaglig. I behandlingen i regjeringen har konsesjonsrundene blitt oppfattet som teknisk og faglig, mens oljeboring i nord er blitt oppfattet som mindre teknisk og således lettere å involvere seg i. Siden dette har vært oppfatningen i regjeringen er det naturlig at Stortinget som sitter lengre fra selve tildelingsbeslutningen kan ha oppfattet det på samme måte. Definerings av konsesjonssystemet som teknisk og faglig har redusert aktiviseringen av Stortinget som igjen har ført til redusert hierarkiske styring. I debatten om forvaltningsplanen ble nye aktører aktivisert inn i beslutningsprosessen, noe som igjen bidro til å aktivisere Stortinget. Fiskerinæringen, miljøbevegelse og distriktpolitiker deltok i debatten om forvaltningsplanen. Dette var ikke en debatt om konsesjonsrundene og konsesjonssystemet, men eksemplet med forvaltningsplanen viser at Stortinget aktiviserer seg når debatten blir definert som mindre teknisk og faglig, og at det som blir definert som teknisk i konsesjonsrundene blir definert som politisk i forvaltningsplanen.

### **Regjeringens hierarkiske styring**

Det er regjeringen som vedtar tildelingen av utvinningstillatelser, og tildelingene blir således formelt hierarkisk styrt. I den videre diskusjon vil jeg drøfte om regjeringens behandling er en reell hierarkisk styring eller om vedtaket om tildeling kun er en formalitet uten reell styring. Forutsetningen for at regjeringen skal styre prosessen hierarkisk er at lederskapet er homogent, og at man har kontroll med aktiviserings- og defineringsprosessen (Roness 1997). Klare retningsgivende mål for den politiske utformingen av konsesjonssystemet styrker den hierarkiske styringen, siden regjeringen har en klar oppfatning av defineringsprosessen. Entydig måldefinering på det øverste hierarkiske nivået i beslutningsprosessen bidrar til reell aktivisering av det øverste hierarkiske nivået i selve beslutningsprosessen.

---

Regjeringene har imidlertid i den perioden oppgaven undersøker hatt få klare mål for petroleumpolitikken i partiprogrammene og regjeringserklæringene. Konesjonssystemet er nærmest aldri nevnt. Petroleumpolitikken blir nevnt i generelle vendinger, og defineringen av mål blir derfor diffus. Målstyringsdokumentene gir heller ingen definering av hvordan avveiningsforholdet mellom ulike ideelle hensyn i petroleumpolitikken skal avveies. Bildet er imidlertid ikke helt entydig.

Bondevik I regjeringen hadde definert konsesjonssystemet som et virkemiddel for å få gjennomført målet om redusert oljeutvinningstempo og redusert investeringsnivå. Både problem, løsning og beslutningssituasjon var definert. Siden regjeringen ønsket å bruke konsesjonssystemet til å redusere oljeutvinningstempoet og investeringsnivået ville det være naturlig at den 16. konsesjonsrunden ville skille seg ut fra tidligere runder. 16. runde skiller seg imidlertid lite ut, bortsett fra en tidsforskyvning av utlysningen. Bakgrunnen for at det var små endringer kan skyldes at regjeringen endret defineringen av problemer og løsninger, på grunn av forandringer i ytre omgivelser. Regjeringen ønsket ikke en så brå nedgang i aktiviteten på grunn av lav oljepris siden dette førte til lav aktivitet i leverandørindustrien. En annen årsak kan være aktivisering av aktører i ytre omgivelser som førte til at regjeringen ble presset til endring i defineringen. Presset har da vært så stort at til tross for klar måldefinering i forkant av konsesjonsrunden endret regjeringen defineringen.

Bondevik II regjeringens mål om en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet og en konsekvensutredning av helårig petroleumsvirksomhet i nord var en prosess for å endre defineringen og til en viss grad også aktiviseringen når det gjaldt arealforvaltningen i nordområdene. Gjennom forvaltningsplanen var det miljøhensynene som skulle sette premissene for all næringsaktivitet i området. Igangsettelse av denne prosessen var hierarkisk styrt. Bondevik II regjeringen klarte imidlertid ikke å komme frem til et omforent substansielt mål for petroleumsvirksomhet i nord, men ble enig om et prosessuelt mål. De substansielle

målformuleringene ble imidlertid i stor grad definert i forvaltningen, noe som fikk konsekvenser for utfallet. Definerings- og aktiviseringsprosessen ble ikke endret i henhold til intensjonen om at miljøhensynene skulle sette premissene for all næringsaktivitet i området, og gjennomføringen av målet til regjeringen bar derfor ikke preg av hierarkisk styring. Igangsettingen av ULBen fikk imidlertid betydning for defineringsprosessen av 17. konsesjonsrunde, hvor områdene utenfor Lofoten ikke ble inkludert på grunn av den pågående prosessen med ULBen. Dette var en hierarkisk styring av OED.

Den manglende kontrollen med defineringsprosessen i ULBen viser at i koalisjonsregjeringer er det ekstra sentralt for hierarkisk styring at partiene kommer frem til klare entydige mål for å sikre homogent lederskap. Hvis ikke dette skjer, kan den politiske diskusjonen mellom partiene bidra til å redusere den hierarkiske styringen fra regjeringen og ned til embetsverket.

Soria Moria- erklæringen inneholdt ingen substansiell løsning på uenigheten mellom partiene om defineringsprosessen av petroleumsvirksomhet i nord. Defineringsprosessen skulle avgjøres i forvaltningsplanen for Barentshavet. Men i regjeringserklæringen la partiene noen tydelige føringer for videre defineringsprosessen. Det ble enighet om at forvaltningsplanen med sin aktivisering og defineringsstruktur var et godt nok beslutningsgrunnlag for regjeringen. Regjeringserklæringen la også føringer for den kommende defineringsprosessen ved å fastslå at det var noen områder som skulle åpnes for oljeboring og noen som ikke skulle det. Det innebar at regjeringserklæringen la opp til at defineringsprosessen i forvaltningsplanen skulle bli et kompromiss der det ikke var en vinnende aktør. Det at regjeringen allerede i regjeringserklæringen synliggjør at lederskapet ikke var homogent åpner opp for redusert hierarkisk kontroll med defineringsprosessen i forvaltningsplanen.

Til tross for manglende målformuleringer i de overordnede politiske dokumentene kan hierarkisk styring skje i behandlingen av hver enkelt konsesjonsrunde. Jeg ser derfor videre på den hierarkiske styringen knyttet til utlysings- og tildelingsprosessen. Ved utlysning er det interessant, i forhold til

---

hierarkisk perspektivet, om regjeringen legger klare føringer for utlysningen. De siste regjeringene har hatt mye fokus på petroleumsvirksomhet i nord. Det er naturlig å tro at oppmerksomhet rundt petroleumspolitikken ville føre til økt oppmerksomhet om defineringsprosessen ved behandling av konsesjonsrundene i regjeringen.

Siden 18. runde og utredning av helårig petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet inneholdt parallelle problemstillinger og var koblet sammen i tid, er det naturlig å tro at aktivisering og definering skulle være lik i regjeringens behandling. Det var imidlertid en dekobling mellom disse to prosessene. Dekoblingen førte til at regjeringen ikke hadde kontroll med defineringsprosessen i konsesjonsrunden, og at regjeringen ikke reelt ble aktivisert i beslutningsprosessen. En årsak til dette er embetsverket definerte konsesjonsrundene som teknisk og faglig, noe som førte til at regjeringen også definerte det på samme måten. Regjeringen ble derfor ikke reelt aktivisert i beslutningsprosessen om konsesjonsrunden. Den manglende aktiviseringen og defineringen i regjeringen er tydelig i konsesjonsrunden dersom den sammenlignes med ULBen. I ULBen hadde regjeringen en klar definering av petroleumsvirksomhet i Lofoten, mens de i 18. konsesjonsrunde lyste ut blokker tett opptil Lofoten uten at dette fikk oppmerksomhet eller ble diskutert. Hierarkisk styring av defineringsprosessen forutsetter kunnskap. Dette eksempelet tyder på at regjeringen har hatt manglende forståelse av konsesjonsrundenes betydning for gjennomføring av de målsetningene de vedtok i forvaltningsplanene. Generelt er regjeringen lite aktivisert i utlysningsprosessen, og har således hatt liten kontroll med defineringsprosessen. 18. konsesjonsrunde er et eksempel på dette.

Selve tildelingen av utvinningstillatelser er en prosess som i liten grad har vært hierarkisk styrt fra regjeringen fordi arealet som har blitt lyst ut blir tildelt så lenge selskapene er interessert i de blokkene. Årsaken er at prosessen ikke er definert som en politisk prosess, noe som igjen har fått betydning for aktiviseringen av regjeringen. Unntaket fra dette er Stoltenberg II regjeringens vedtak om ikke å tildele 4 blokker på Mørgekysten, selv om de var blitt utlyst. I denne beslutningsprosessen ble tildeling av mørkeblokkene koblet sammen med forvaltningsplanen for Barentshavet, noe som

førte til endret definering i tildelingsprosessen. Tildelingene ble da definert som politisk, som medførte aktivisering fra regjeringen. Bakgrunnen for omdefineringen var at på grunn av en ny åpenhet om miljøfaglige råd ble nye aktører aktivisert inn i konsesjonsrundene. Fiskarlaget og Havforskningsinstituttet skapte oppmerksomhet om tildelingene på Mørekysten som bidro til å politisere tildelingene, og dette bidro til aktivisering og en omdefinering i regjeringen av tildelingene.

Aktivisering av regjeringen fører ikke nødvendigvis til en hierarkisk styrt defineringsprosessen, men siden diskusjonen om Møreblokkene ble løftet opp på det høyeste vertikale nivået i regjeringen, ved at det var statsministeren, partiledere og involverte statsråder som var beslutningsaktører, kunne det øverste hierarkiske nivået ha kontroll med defineringsprosessen. Jo høyere opp i hierarkiet en prosess blir besluttet jo større kontroll får ledelsen med defineringen (Egeberg 1989b:96). Siden det ble enighet i regjeringen om en entydig løsning ga regjeringen et klart styringssignal til OED.

Det er interessant å se hvilke effekt innføringen av TFO har fått for hierarkisk styring fra regjeringen siden større og større deler av sokkelen blir omfattet av TFO og siden TFO er et lock-in system. Sammenlignet med en ordinær konsesjonsrunde lukker TFO inne defineringsprosessen. Dette er fordi defineringen bare kan handle om hvilke blokker man kan legge til i systemet og ikke hva man kan ta ut. Gjennom denne defineringen er det politiske hensyn som ikke kan defineres inn i beslutningsprosessen. Endrede defineringsrammer reduserer også aktiviseringen til regjeringen. Regjeringen kan ikke aktivisere seg utenfor defineringsrammen til TFO. På politisk nivå har arealforvaltningen på sokkelen skapt mest politisk debatt, ved at det har vært debatt om hvilke områder det bør drives petroleumsvirksomhet i. I TFO er defineringen av arealtilgangen begrenset til å omhandle økt arealtilgang til selskapene, og det er ikke mulig med en løsningsdefinering som tar ut områder fra TFO. TFO binder derfor opp defineringsrammene til regjeringen.

TFO innebærer en redusert aktivisering av regjeringen i den formelle strukturen. I forbindelse med en ordinær konsesjonsrunde blir regjeringen formelt



---

aktivisert ved hver utlysning. I TFO blir regjeringen bare aktivisert dersom det legges til nytt areal. Hva som skal legges inn av blokker i TFO avgjøres av om et område defineres som modent eller ikke. Dette er en vurdering som embetsverket i OED foretar, noe som innebærer at de får stor kontroll med defineringsprosessen. TFO har ført til redusert hierarkisk styring fra regjeringen i aktivisering og defineringsprosessen i denne formen for konsesjonsrunder.

TFO kan sees på som et styringsverktøy for å øke aktiviteten på sokkelen, og at TFO var hierarkisk opprettet for å hindre endret løsningsdefineringsprosessen i framtiden. Det kan være viktige hensyn som taler for et lock-in-system ved det skal være mulig å binde opp senere defineringsprosesser. Det er imidlertid sentralt at regjeringen var klar over hvilke bindinger lock-in systemet innebar for at innføringen skal kalles hierarkisk styrt. Regjeringen som foreslo TFO var ikke klar over hvilket omfang TFO skulle ha, og at havområder som i utgangspunktet ikke var definert inn i TFO senere ville bli innlemmet. Begrensningene som ble innført med TFO var ikke tydelig definert fra regjeringen, og dette tilsier at regjeringen ikke hadde definert et lock-in system, som skulle innebære en så omfattende begrensning på aktivisering og defineringsprosessen. Det er problematisk ut i fra et hierarkisk perspektiv når regjeringen delegerer makt og binder opp kommende beslutninger uten å være klar over konsekvensene av et slikt vedtak. Det kan derfor stilles spørsmål ved om dette er hierarkisk delegering av makt siden det forutsetter at ledelsen er bevisst på at det faktisk delegeres makt.

Omfanget av TFO har betydning også for den hierarkiske styringen av konsesjonssystemet, siden TFO skal utvides etter hvert som områder modnes. Det innebærer at TFO områdene etter hvert omfatter langt mer areal enn de ordinære konsesjonsrundene, noe som igjen bidrar til at redusert hierarkisk styring av TFO også blir et trekk med hele konsesjonssystemet. Teoretisk kan man se for seg at hele norsk sokkel kan bli omfattet av TFO, og at det på denne måten gradvis skjer en transformasjon av konsesjonssystemet. TFO oppfattes som enda mer avpolitisert enn

de ordinære konsesjonsrundene. Dersom TFO utvides ytterligere i omfang kan dette bidra til å forsterke avpolitiseringsen av petroleumspolitikken.

Generelt sett er konsesjonsrundene preget av lite aktivisering fra regjeringen og få klare mål for den politiske utformingen, som fører til liten grad av hierarkisk styring fra regjeringen. Det kunne tenkes at siden Stortinget i liten grad har definert retningen på konsesjonspolitikken ville dette være en fordel for regjeringen siden regjeringen sto friere i defineringsprosessen, og kunne utnytte handlingsrommet. Det finnes mange eksempler på at Stortinget har detaljstyrt regjeringen, og det er liten mulighet for regjeringen å påvirke defineringsprosessen. Siden regjeringene i liten grad har aktivisert seg i konsesjonsrundene har de ikke utnyttet muligheten til å kontrollere defineringsprosessen uten at Stortinget var aktivisert.

Konsesjonsrunden er en lukket prosess i Olje- og energidepartementet, mens debatten om oljeboring i nord var en debatt med offentlighet og hvor mange aktører deltok i debatten. Åpenhet i beslutningsprosessen fører til aktivisering av nye aktører som er bærer av sine egne defineringer av problemer og løsninger, og dette påvirker aktiviseringen av regjeringen. Lukketheten i konsesjonsrundene fører til at få deltakere blir aktivisert og liten oppmerksomhet om rundene. Dette har igjen betydd at regjeringen i liten grad har aktivisert seg og at defineringsprosessen derfor ikke er hierarkisk styrt fra regjeringen.

### **Hierarkisk styring fra politisk ledelse i OED**

Statsråden i OED blir informert og involvert i forbindelse med nominering, utlysning og tildeling i konsesjonsrundene. I henhold til det hierarkiske perspektivet blir det et spørsmål om hvorvidt denne innvolvingen bærer preg av hierarkisk styring. I det hierarkiske perspektivet forventet jeg at konsesjonsrundene var ovenfra og nedad styrt, med kontroll av aktivisering og defineringsprosessene. Jeg ser derfor på den hierarkiske styringen først i utlysningsprosessen og så i tildelingsprosessen.

I utlysningsprosessen har det gjennomgående vært viktig for politiske ledelse og kontrollere defineringsen av hvilke områder som skal inkluderes i

---

konsesjonsrundene. Dette har spesielt vært knyttet til forvaltningen av nordområdene, hvor politisk ledelse har latt være og lyse ut områder i nord på tvers av ønskene i embetsverket i departementet og direktoratet. Den hierarkiske styringen blir tydelig når statsråden handler på tvers av ønskene i eget departement. I 19. konsesjonsrunde ønsket politiske ledelse å tildele store områder i Barentshavet, og utlysningen var i tråd med dette. Det er imidlertid uklart om hvem som kontrollerte defineringsprosessen siden politisk ledelse sine ønsker var i tråd med embetsverket oppfatning.

Det var to forskjellige statsråder i 18. runde og ved utlysningen av 19. konsesjonsrunde. De hadde ulike målsetninger for konsesjonsrundene, men kom fra samme regjering. Det at statsråder fra samme regjering hadde ulik problem og løsningsdefinering viser at regjeringen ikke hadde homogent lederskap av defineringsprosessen, og at defineringen i stor grad blir gjort på ministernivå.

Statsrådene velger ut enkelte saker hvor de kontrollerer defineringsprosessen, men generelt har politisk ledelse vært lite opptatt av å bruke konsesjonssystemet til hierarkisk styring av oljepolitikken. Statsråden som var ansvarlig for den 16. konsesjonsrunden ønsket å redusere investeringsnivået og utvinningstempoet gjennom å utsette konsesjonsrunden. I 18. konsesjonsrunde ble miljø- og fiskerispørsmål definert som spesielt viktig av statsråden i OED. I 19. konsesjonsrunde var politisk ledelse opptatt av at det skulle være mye areal tilgjengelig for selskapene og ønsket mest mulig utbygging på sokkelen. Ingen av statsrådene ser ut til og hatt en problem og løsningsdefinering hvor flere viktige hensyn i petroleumspolitikken har vært inkludert.

Det at statsrådene i OED kun har vært opptatt av enkeltelementer i konsesjonssystemet kan være fordi det er komplisert å bruke konsesjonssystemet som et styringsvirkemiddel. Virkemiddelet er forbundet med stor usikkerhet på grunn av høy risiko knyttet til funnsannsynlighet i lettevirksomheten. Det betyr usikre produksjons og investeringskonsekvenser av en gitt konsesjonsrunde, og det er derfor vanskelig å forutsi effekten av to sentrale styringsparametere. Kunnskap om mål-

middel sammenhenger vanskeliggjør derfor defineringsprosessen. Kompleksitet i systemet fører til at politisk ledelse velger ut enkelte tema hvor de er opptatt av kontroll med defineringsprosessen, mens de i spørsmål knyttet til andre sentrale effekter av konsesjonsrunden ikke kontrollerer defineringen.

Tildelingsprosessen bærer mindre preg av hierarkisk styring fra politisk ledelse i departementet enn utlysningsprosessen. Statsråden involverer seg lite i beslutningsprosessen. Departementet foretar forhandlingene med selskapene på egen hånd. Politisk ledelse blir orientert, men har ikke kontroll med aktiviseringen og defineringen i forhandlingene. Tildeling av lisenser, og sammensetningen av selskapene i de ulike lisensene var tidligere vedtak som skapte stor politisk diskusjon. Det var klare skillelinjer i norsk politikk knyttet til blant annet favoriseringen av Statoil i konsesjonsrundene. Med lovendringen i 1996 ble det ikke lenger anledning til å vektlegge nasjonalitet ved tildeling. Dette førte til begrensinger i defineringsprosessen, og reduserte rammene for hierarkisk styring fra statsråden.

### **Hierarkisk styring fra embetsverket i OED**

Embetsverket i OED kontrollerer i stor grad definerings- og aktiviseringsprosessen i konsesjonsrundene. I utlysningsprosessen har embetsverket i OED stor kontroll med defineringen, men det hender at det kommer styringssignaler fra politisk nivå som innebærer at defineringsprosessen ikke er fullstendig kontrollert av embetsverket i OED.

I utlysningsprosessen har OED den formelle aktiviseringsmakten overfor andre berørte departementer. OED kan hvis de ønsker be Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet om råd, men det er OED som avgjør om de blir aktivisert. Det har imidlertid utviklet seg en praksis for at andre berørte departementer skal involveres. I forbindelse med utlysingen av TFO i Barentshavet viste imidlertid OED at de sitter med den formelle og reelle aktiviseringsmakten ved at de valgte å ikke aktivisere MD i beslutningsprosessen.

---

Ved tildeling av utvinningstillatelsene har OED enda større kontroll med defineringsprosessen enn ved utlysning. Oljedirektoratet bidrar også sterkt til defineringen ved at de behandler søknadene og gir geologiske vurderinger som er viktig for tildelingene. Det er imidlertid OED som tar de endelige vurderingene, og gjennom dette kontrollere defineringsprosessen.

Det er OED som styrer aktivisering av selskapene i forhandlingene. Det er vanlig at alle selskapene som søker blir kalt inn til forhandlingsmøte med OED, men det er OED som kontrollerer prosessen. Hvis det er et selskap om de ikke ønsker inn på sokkelen, sitter OED med formell og reell aktivisering og defineringskontroll.

Innføringen av TFO har ført til en styrking av OEDs kontroll med konsesjonssystemet. Siden regjeringen ikke blir aktivisert ved hver enkelt utlysning av TFO innebærer det at beslutningsprosessen i større grad er kontrollert av embetsverket. Jo mer areal som blir inkludert i TFO jo mer kontroll med defineringsprosessen får embetsverket, og jo mer areal som er omfattet av TFO desto viktigere blir TFO i konsesjonssystemet. Siden det er det samme arealet som er inkludert i hver utlysningsrunde, så lenge ikke det ikke er lagt til nytt areal, innebærer det at defineringsprosessen i konsesjonsrundene hovedsakelig skjer i tildelingsprosessen.

## **5.2 Forhandlingsperspektivet**

Ut i fra forhandlingsperspektivet forventet jeg at konsesjonsrundene var preget av maktkamp om aktivisering og defineringsprosessen. Jeg forventet at det ville være forhandlinger både internt i regjeringen, mellom departementene og mellom OED og selskapene.

### **Forhandlinger på Stortinget**

I henhold til forhandlingsperspektivet forventet jeg at målformuleringene på Stortinget ville være preget av forhandling. Stortinget har i perioden oppgaven omhandler ikke diskutert konsesjonssystemet. Mål blir ofte utviklet dersom det skjer

en ulykke eller at det kommer klare signaler om at noe er galt (Olsen 1989b:46). Konesjonssystemet har fått lite oppmerksomhet politisk og det har ikke vært noen dramatiske hendelser som har ført til aktivisering av Stortinget. Utformingen av konesjonssystemet har derfor ikke har vært preget av forhandling.

### **Forhandlinger i regjering**

Med bakgrunn i forhandlingsperspektivet hadde jeg forventning om at konesjonsrundene var preget av maktkamp og interessemotsetninger i regjeringen.

Det har vært forhandlinger i regjering om defineringen av petroleumsvirksomhet og arealforvaltningen, mens aktiviseringsprosessen har ikke skapt partipolitiske dragkamper. I stor grad har konfliktlinjen gått mellom partier som ønsker størst mulig utvinning av petroleumssressursene, og partier som ikke ønsker eller ønsker å begrense petroleumsvirksomhet i nord på grunn av miljøverdier i området. Det har vært en dragkamp om petroleumsutvinning skal defineres som et problem eller som en løsning. Problem og løsningsdefinerings har i noen regjeringer vært preget av stor avstand mellom partiene. Selv om ikke forhandlingene i regjeringen har omhandlet aktivisering har defineringen i regjeringen fått konsekvenser for aktiviseringen. Forhandlingene har i første rekke vært knyttet til selvstendige utredningsprosesser, og i liten grad vært knyttet til defineringen av konesjonsrundene. Dragkampene om forvaltningsplanen har imidlertid fått noen konsekvenser for konesjonsrundene.

I både Bondevik I regjeringen og i Stoltenberg I regjeringen var det en samstemt definisjon av problemer og løsninger for petroleumspolitikken, noe som betydde at defineringsprosessen bar lite preg av dragkamp. I Bondevik II regjeringen var derimot defineringen av problemer og løsninger mellom partiene forskjellig. Det ble tydelig da regjeringsplattformen skulle fremforhandles. Dragkampen i Bondevik II regjeringen sto om det skulle tillates petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet. I regjeringserklæringen ble partiene ikke enig om definering av spørsmålet og interessemotsetningen ble ikke avklart. Resultat av forhandlingen endte

---

i et prosesskompromiss, hvor det ble bestemt at det skulle iverksettes et utredningsarbeid. Defineringsprosessen ble dermed utsatt til senere.

Prosesskompromisset definerte miljø og fiskeri som hovedproblemstillingene. Kompromisset om utarbeidelsen av en forvaltningsplan for Barentshavet kunne ha endret aktiviseringen i forbindelse med konsesjonsrundene. Miljøverndepartementet skulle ha ansvar for forvaltningsplanen, og ville da være en aktør som kunne få stor kontroll over defineringsprosessen. Det skjedde imidlertid ikke på grunn av maktkamp mellom OED og MD om aktivisering og definering. Det var OED som fikk kontrollen over arbeidet med petroleum, og denne prosessen ble avgjørende for regjeringens syn på petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet. Siden dragkampen i regjeringen endte i en enighet om en videre prosess fikk de mindre kontroll med definering og aktiviseringsprosessen i det arbeidet som ble utført, enn hvis kompromisset hadde vært knyttet til klare substansielle beslutninger. Prosesskompromisset åpnet opp for dragkamp mellom MD og OED om aktivisering og defineringsprosessen.

Utredningsarbeidet om petroleumsvirksomhet i nord var preget av dragkamp, mens det i 18. konsesjonsrunde ikke var interessemotsetninger i defineringsprosessen siden regjeringen ikke var aktivisert. Konsesjonsrundene blir oppfattet som teknisk og faglig noe som fører til at færre blir aktivisert i defineringsprosessen. Utredningsarbeidet om petroleumsvirksomhet i nord var en åpen debatt hvor et bredt spekter av aktører ble aktivisert i den offentlige debatten, noe som også aktiviserte det politiske nivået. 18. konsesjonsrunde ble ikke koblet sammen med debatten om utredning om petroleumsvirksomhet i nord, og få aktører ble aktivisert. Det førte til at parallelle problemstillinger mellom konsesjonsrunden og utredningsarbeidet i nord ikke ble definert inn konsesjonsrunden. Det var flere områder i 18. konsesjonsrunde som var kontroversielle med hensyn på fiskeri og miljøressurser, som nettopp var sentralt i regjeringens problemdefinering av petroleumsvirksomhet i nord, men dette skapte ikke dragkamp mellom partiene. Den tekniske og faglige defineringen av

konsesjonsrundene fører til at politiske interessenemotsetninger blir skjult i det som defineres som faglig.

Frem til 19. konsesjonsrunde hadde defineringsprosessen i tildelingsprosessen skapt lite debatt i regjeringen. Tildelingsprosessen i 19. konsesjonsrunde var imidlertid preget av dragkamp mellom partiene i koalisjonsregjeringen. Forhandlingene om tildelingene i 19. konsesjonsrunde ble koblet sammen med defineringsprosessen for forvaltningsplanen for Barentshavet. En viktig årsak til sammenkoblingen var at i 19. konsesjonsrunde var det utlyst kystnære blokker i Barentshavet hvor en forutsetning for tildeling var at petroleumsaktivitet på Finnmarkskysten ikke ville være i strid med forvaltningsplanen. Det var derfor en prosessuell sammenkobling mellom de to beslutningene. Den prosessuelle sammenkoblingen kombinert med at forvaltningsplanen for Barentshavet var en åpen prosess med stort engasjement hos mange aktører, førte til en aktivisering i regjeringen, hvor de ulike partiene var bærer av ulike defineringer. Koblingen med forvaltningsplanen for Barentshavet kan ha betydning at konsesjonsrunden ble sett på som mindre teknisk og faglige som førte til at interessenemotsetninger ble synlige også i konsesjonsrunden.

Generelt er konsesjonsrundene preget av lite dragkamp internt i regjeringen fordi de oppleves som faglige og teknisk, og dermed blir færre aktører aktivisert. Det at prosesser er lukket forsterker defineringsprosessen av den tekniske og faglige siden det ikke er nye aktører som utfordrer denne defineringsprosessen. Når konsesjonsrunden har blitt koblet sammen med prosesser som er mer åpne og hvor mange aktører deltar førte det til mer dragkamp også om konsesjonsrunden.

### **Forhandlinger mellom departementene**

I forventningene til forhandlingsperspektivet antok jeg at forhandlingene mellom de berørte departementene bar preg av dragkamp om defineringsprosessen.

Sentralt for gjennomslag i forhandlingene vil være om aktørene har tilgang på heltidsansatte og hvor mye ressurser aktørene har tilgjengelig. I OED er det ikke mange som arbeider med konsesjonsrundene, men totalt sett er det flere personer og



---

ressurser i OED som arbeider med konsesjonsrundene enn i de andre departementene. Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet jobber en kort periode intenst med saken. I begge disse departementene har det vært utskiftninger av personell som jobber med konsesjonsrundene. Dette har ført til redusert kontinuitet og redusert kunnskap om forhandlingen. Både personalressursene og kontinuitet på ledernivå i OED har styrket forhandlingsposisjonen til OED.

Defineringsprosessen i forhandlingene har handlet om hvilke områder som skal lyses ut, og hvilke miljø- og fiskerivilkår som skal stilles ved utlysningen av forskjellige blokker. Rammene for defineringsprosessen får betydning for maktposisjonene i forhandlingene, siden rammene definerer hvilke problemer og løsninger som kan inkluderes. Rammene for forhandlingene mellom OED, MD og Fiskeridepartementet innebærer at blokker som ikke blir utlyst på grunn av miljø- og fiskerihensyn, kan OED bringe inn til omkamp i neste konsesjonsrunde. Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet har ikke løsningsdefineringer som innebærer at blokker permanent kan bli holdt utenfor konsesjonsrundene. Det betyr at over tid taper Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet store områder, uten at de har tilgang på løsninger som permanent ville sikre deres interesser. OED har imidlertid permanente løsninger dersom området blir tildelt.

I TFO har OED ytterligere fått forsterket sin posisjon ved at de permanent har vunnet løsningsdefineringen dersom området blir inkludert i utlysningsarealet. Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet får svekket aktiviseringsmakt fordi de ikke bare taper enkeltblokker, men at tap av en enkelt blokk også hindrer omkamp på naboblokker. Det virker som praksis er at når man har avveid hensynene og MDs eller Fiskeridepartementet råd ikke er tatt til følge, får tilliggende blokker den samme vurderingen som det tildelte området. Rammene for defineringsprosessen har ført til at OED har vært den vinnende aktøren.

Den formelle strukturen er viktig for forhandlingsstyrken mellom departementet. OED sitter med formell aktiviseringsmakt ved at de styrer konsesjonssystemet. Det er OED som definerer hvor ofte det skal gjennomføres

konsesjonsrunder, og de er tidlig aktivisert i prosessen og legger føringer for defineringen. I de siste årene har antallet utlysninger økt. Det har ført til at MD og Fiskeridepartementet har måttet gi mer areal, siden hyppigheten har økt uten at forhandlingsstyrken i den enkelte forhandling har endret seg. Økningen i antallet konsesjonsrundet har totalt sett styrket OEDs forhandlingsstyrke, siden over tid har mer areal med kortere mellomrom blitt tilgjengelig for petroleumsvirksomhet.

Målet om den langsiktige utviklingsbanen har vært et sentralt argument i defineringsprosessen for å øke hyppigheten og størrelsen på konsesjonsrundene. Dette målet ble utarbeidet i OED, og innebærer at mest mulig olje og gass skal produseres, og dermed må mer leteareal bli tilgjengelig. I forhandlingssituasjonen bruker OED den langsiktige utviklingsbanen som et verktøy for å få større gjennomslag i defineringsprosessen. Den langsiktige utviklingsbanen ble ikke tydelig definert i Stortinget og det fører til at embetsverket i OED har stor definisjonsmakt over hva som ligger i begrepet. Denne uklarheten kan de igjen bruke i forhandlingene. OEDs fokus på den langsiktige utviklingsbanen har styrket defineringen av økonomiske verdier som enda mer sentralt i forhandlingene, en definering som ofte kan komme i konflikt med MDs definering.

Selv om både Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet ønsker å begrense petroleumsvirksomhet i visse områder er ikke de to departementene alltid samstemte i defineringen. Olje- og energidepartementet og Fiskeridepartementet har også en felles definering i og med at begge departementene er næringsdepartementer og dermed danner en koalisjon i forhandlingene. Næringsinteresser som representerer en økonomisk verdi blir derfor definert som mer betydningsfulle enn rene miljøverdier. Definering av økonomiske verdier som mest sentrale i forhandlingen kan bli forsterket av utdanningsdemografien i OED, hvor det er flest sosialøkonomer. Sosialøkonomer identifiserer seg sterkest med bedriftslederrollen og er opptatt av kostnadseffektivitet og produksjon. Alliansen mellom de to næringsdepartementene reduserer Miljøverndepartementets maktgrunnlag i forhandlingene.

---

Aktiviseringen i forhandlingene har vært stabil. Det er OED som formelt aktiviserer de to andre berørte departementene. Det har dannet seg en fast praksis for at dette skjer ved hver konsesjonsrunde, men OED har formell makt til å la være å aktivisere de andre. Dette ser ut til å ha blitt endret ved innføringen av TFO. Da TFO 2004 ble behandlet valgte OED å ikke aktivisere MD ved inkludering av nye områder i TFO, og det ble derfor ingen forhandlinger. Utlysningen av TFO 2004 skjedde samtidig med at Miljøverndepartementet arbeidet med forvaltningsplanen, hvor de i det dokumentet prøvde å endre aktiviserings- og defineringsmakten i nordområdene. OEDs maktposisjon demonstreres ved at de til tross for Miljøverndepartementets arbeid velger å utlyse områder i Barentshavet og gjennom styring av aktiviseringsprosessen holder MD utenfor. MDs forsøk på å definere rammer for virksomheten i Barentshavet ble derfor satt i skyggen av at OED brukte formell aktiviseringsmakt til egen definering av virksomheten i dette området. Med TFO 2004 kan det se ut som OED har økt maktgrunnlaget sitt ved at de nå i større grad også reelt kontrollerer aktiviseringsprosessen. Det kan også tenkes at OED brukte sin formelle aktiviseringsmakt i TFO, for å styrke sin posisjon ovenfor MD i forhandlingene om forvaltningsplanen.

Som oppsummering kan forhandlingene mellom Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet karakteriseres som en dragkamp mellom ulike interesser, men hvor OED har vært den vinnende aktøren over tid.

### **Forhandlinger med selskapene**

Jeg forventet i henhold til forhandlingsperspektivet at det var dragkamp mellom selskapene og OED ved tildeling av utvinningstillatelser, og at i forhandlingene ville graden av gjensidighet i avhengighetsforholdet mellom selskapene og OED være sentralt for maktposisjonene til aktørene.

OED arbeider for at selskapene skal ta på seg størst mulige forpliktelser, mens selskapene ønsker å få mest mulig av det arealet de har søkt med minst mulig forpliktelser bundet til lisensen. Det kan sies at aktørene, i hvert fall delvis, har

oversikt over hva motparten ønsker, og at med bakgrunn i dette er forhandlingene formålsrasjonelle, som er sentralt for å betrakte forhandlinger ut fra et strukturelt instrumentelt perspektiv.

Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom oljeselskapene og myndighetene. I forhandlingene mellom staten og selskapene skulle en derfor anta at forhandlingene ikke preges av en dominerende koalisjon. Ved oppstarten av petroleumsvirksomheten kan dette sies å være tilfelle for forhandlingene (Dybfest 1981). I de konsesjonsrundene som denne oppgaven omhandler er ikke maktfordelingen den samme. OED fremstår som den dominerende aktøren, hvor selskapene i stor grad aksepterer OEDs løsningsdefinering.

Et av forholdene som har sikret OED en dominerende stilling i forhandlingene er skjevfordeling av informasjon til fordel for departementet. OED har tilgang til alle selskapene sine søknader, og et direktoratet som har tilgang til all geologisk informasjon og som bistår i faglige vurderinger. Selskapene har ikke tilgang på andre selskapers søknader, og vet heller ikke hvilke selskaper som har søkt. OED bruker sin eksklusive informasjon i forhandlingene til å presse selskapene. Selskapenes manglende informasjon i forhandlingene sikrer OEDs dominerende posisjon i defineringsprosessen. I enkelte tilfeller får selskapene økt innflytelse over defineringen, og forhandlingene bærer preg av mer gjensidighet. Dette skjer hvis selskapet har søkt på områder hvor leteresultatene har vært dårlige, og hvor det er få andre selskap som har interesse i området. Da blir avhengighetsforholdet mellom myndighetene og selskapet endret og selskapet får større innflytelse på defineringen.

Da 17. konsesjonsrunde åpnet opp for gruppesøknader på hele sokkelen kunne dette ha endret på maktforholdene i forhandlingene. Gjennom gruppesøknader kan selskapene gå sammen og utforme søknadene. Det betyr at den gruppen får økt informasjon og dette kunne styrket aktiviserings- og defineringsmakten. Gruppesøknader ser imidlertid ikke ut til å ha endret maktposisjonene i forhandlingene. Departementet har opprettholdt sin dominerende posisjon, men det har vært noen mindre justeringer i defineringsmakten ved lisenssammensetningen.

---

Det er naturlig å anta at endringer i omgivelsene kunne ha innvirkning på forhandlingsstyrken til OED, og da spesielt at attraktiviteten på norsk sokkel ville være viktig for forhandlingsstyrken til departementet. Store deler av norsk sokkel er moden, og det betyr at sannsynligheten for å gjøre store funn i disse områdene er begrenset. I tillegg er attraktivt areal i Lofoten holdt utenfor konsesjonsrundene. Dette kunne ha betydd at selskapene ble mindre interessert i norsk sokkel, og at dette ville påvirket aktiviserings- og defineringsmakten i forhandlingene om lisenser. Det ser det imidlertid ikke ut til å ha gjort. OEDs dominerende posisjon har blitt opprettholdt til tross for at det har vært endringer i de ytre omgivelsene. Noe av årsaken til dette kan være at OEDs dominerende makt i forhandlingene ikke blir påvirket av ytre omstendigheter siden deres dominerende stilling ligger i departementets formelle makt i tildeling av utvinningstillatelser. En annen årsak kan være at norsk sokkel fortsatt er attraktiv i det internasjonale markedet på grunn av stor grad av ustabilitet og nasjonalisering av petroleumsressursene i andre land. Det er imidlertid et gjensidig avhengighetsforhold hvor OED ikke kan stille urimelige krav, og dette avhengighetsforholdet opprettholder en viss balanse i forhandlingene.

Selv om ikke aktiviserings- og defineringsmakten i forhandlingene om arbeidsprogrammet og lisenssammensetning har endret seg, ser det ut til at selskapene har fått økt innflytelse på defineringen av arealet i konsesjonsrunden. Det har blitt viktig for myndighetene å være attraktive på norsk sokkel. De store utlysningene i 18. og 19. konsesjonsrunde kan være et utslag av selskapenes økte defineringsmakt over rammene for konsesjonsrunden. I TFO er defineringsmakten til selskapene ytterligere styrket siden arealet er så omfattende, er det interessen til selskapene som avgjør utfallet. I forhandlingen om mer tilgjengelig areal er ikke nødvendigvis OED og selskapene i dragkamp med hverandre, men kan også fremstå som en koalisjon overfor andre aktører. I dragkampen om at attraktiv og mer areal skal bli tilgjengelig for petroleumsvirksomhet, har embetsverket og selskapene en felles problem- og løsningsdefinering. I denne dragkampen er ofte embetsverket i MD og Fiskeridepartementet motparter, men også være politiske partier som har et annet syn.

### **5.3 Kulturelle perspektiv**

I det kulturelle perspektivet forutsatte jeg at de uformelle normene og verdiene i institusjonene ville påvirke utformingen av konsesjonssystemet. Gjennom uformelle normer og verdier styres aktiviserings- og defineringsprosessen. Ut fra perspektivet antok jeg at den politiske utformingen ville være stabil så lenge det ikke oppsto institusjonelle kriser.

#### **Regjeringens styring og kulturelle normer og verdier**

Institusjonalisering skjer over tid, og er en gradvis utvikling med tilpasning til ytre og indre omgivelser. Behandlingen av konsesjonsrundene internt i regjeringen er i liten grad institusjonalisert siden regjeringene sitter i for kort tid til at prosessen i hver enkelt regjering institusjonaliserer seg. Det kan imidlertid se ut til at handlingsrommet for regjeringens beslutning er institusjonalisert. Det har utviklet seg en kutyme for at det gis utvinningstillatelser på alle blokker som er utlyst så lenge det er interesse hos oljeselskapene. Det er ingen formelle hindre for at regjeringen kan gjøre store endringer i defineringsprosessen hvis de hadde ønsket det, men det ansees ikke som passende. Det innebærer at regjeringens vedtak i stor grad bare er en formalitet, og at de ikke har reell aktiviserings- og defineringsmakt i tildelingsprosessen.

I forbindelse med tildelingene i 19. konsesjonsrunde var det avvik fra disse uformelle normene. Regjeringen lot være å tildele blokker på Mørkekysten som var utlyst. Avviket fra den institusjonaliserte behandlingsformen kan tyde på at prosessen ikke er sterkt institusjonalisert med hensyn på regjeringens spillerom. Samtidig var det store politiske motsetninger i regjeringen som førte til at det ble et brudd med den tradisjonelle prosessen.

#### **Statsråden og institusjonaliserte normer og verdier**

I forventningene til det kulturelle perspektivet antok jeg at politiske ledelse i departementet vil handle innenfor de institusjonaliserte normene og verdiene i OED. I det kulturelle perspektivet er ledere forvaltere av institusjonens normer og verdier. Konsesjonssystemet og prosessen i en konsesjonsrunde har institusjonalisert seg. I en

---

periode på rundt 40 år har det vært noen endringer i aktiviserings- og defineringsprosessen, men hovedtrekkene har i stor grad vært de samme. Ved behandlingen av 16- 19. konsesjonsrunde er det få statsråder som har hatt ønsker om å gjøre store endringer i aktiviserings- og defineringsprosessen. Det har i første rekke vært ønsker om justeringer i den politiske utformingen. Tidligere statsråder har ulike oppfatninger om gjennomslagskraften overfor embetsverket. Statsråder som ønsket endringer i defineringsprosessen møtte motstand fra embetsverket dersom endringene gikk på tvers av de institusjonaliserte normene og verdiene i OED. Ministrene som har ønsket en mer restriktiv tildelingspolitikk opplevde større motstand for gjennomslag i departementet enn ministre som ønsket omfattende tildelinger. En restriktiv tildelingspolitikk med fokus på redusert oljeutvinningstempo, reduserte investeringer og økte miljø- og fiskerihensyn var i strid med verdiene i departementet. Normene og verdiene i OED har bidratt til å påvirke beslutningen til stastråden.

### **Institusjonaliserte normer og verdier i OED**

Det har vært lite oppmerksomhet om konsesjonssystemet hos regjeringene og Stortinget. Det er få mål som er spesifisert for konsesjonssystemet, og de overordnede petroleumspolitiske målene er lite konkrete og åpner opp for mange forskjellige tolkningsmuligheter. Når folkevalgte organer har en uklar definering av målene og retningslinjene for utformingen av politikken, innebærer det at den politiske utformingen i større grad blir utarbeidet i byråkratiet. Få og uklare mål gir større rom for at kulturelle normer og verdier får innvirkning på prosessen (Selznick 1997).

Det diskresjonære systemet innebærer at det er opp til embetsverket å definere den politiske utformingen gjennom utøvelsen av skjønn. Det betyr at det er stort rom for at kulturelle normer og verdier får betydning i definerings- og aktiviseringsprosessen. Det diskresjonære systemet er kombinert med en lukket prosess hvor få aktører har aktiviseringsrettigheter. Det fører til at defineringsprosessen er stabil siden ingen nye aktører er bærere av nye problemer og løsninger som utfordrer den etablerte defineringsprosessen.

Det diskresjonære lukkede systemet har ført til en avpolitisering av konsesjonspolitikken, siden avgjørelsene ikke får oppmerksomhet blant annet på grunn av den lukkede prosessen. Avpolitiseringsen av prosessen gjenspeiles i departementets vurdering av beslutningsprosessen. I OED oppleves mange av vurderingene i konsesjonssystemet som faglige vurderinger. Også de politiske organene opplever at konsesjonsrunden i stor grad er et faglig spørsmål som skal avgjøres i departementet, og hvor ikke politisk innblanding er ønsket. Defineringsen av et saksområde som teknisk og faglig opprettholder defineringsmakten til OED. Offentliggjøringen av miljøfaglige, og fiskerifaglige råd i forbindelse med tildelingene i 19. konsesjonsrunde førte til en aktivisering av nye aktører som gjorde prosessen mer politisk, og som betydde at nye aktører utfordret OEDs defineringsen.

I det diskresjonære systemet foregår defineringsprosessen blant annet ved at embetsverket har myndighet til å forhandle med selskapene. Det finnes ingen nedskrevne retningslinjer for disse forhandlingene, men uformelle regler for forhandlingene har utviklet seg over tid. Kravene som blir stilt til selskapene i forhandlingene er av både formell og uformell karakter. De formelle kravene er knyttet opp til kriteriene i petroleumsløven, som er skjønnsbasert. Den skjønsmessige vurderingen har åpnet opp for at det også er uformelle krav i forhandlingsprosessen. Disse kravene blir ikke fremstilt formelt, men selskapene har en viss forståelse av hva OED ønsker seg. Et eksempel på dette er at selskaper som velger norsk leverandørindustri får velvilje i departementet i forbindelse med konsesjonsrundene. De formelle normene ble endret i forbindelse med innføringen av konsesjonsdirektivet, mens de institusjonelle verdiene, som delvis går på tvers av disse endringene, opprettholdes til tross for formelle endringer. Dette viser at de institusjonelle normene og verdiene har betydning i defineringsprosessen ved tildeling av utvinningstillatelser.

OED har en sterk formell maktposisjon i forhandlingene med selskapene siden det er myndighetene som tildeler tillatelser. De uformelle kravene er med på ytterligere styrke OEDs maktposisjon i forhold til selskapene. Dette fordi kravene er uklare, og selskapene iverksetter tiltak for å være attraktive hos OED. Politisk ledelse er aldri



---

involvert i forhandlingene. Defineringsprosessen og aktiviseringen er lagt til embetsverket i OED. Det betyr at den politiske ledelse ikke utfordrer aktivisering og definering i forhandlingene og forhandlingene er således stabile.

Det kan være vanskelig å skille mellom hvilke beslutninger som er et resultat av institusjonelle normer og verdier og hva som er knyttet til den formelle rollen til en institusjon. Både den formelle normative strukturen og de uformelle normene og verdiene kan støtte opp under hverandre, som gjør det vanskelig å skille mellom formell og uformell struktur. Det formelle mandatet til OED kan sies å være uklart ved at det både skal være et sekretariat for politisk ledelse samtidig som det er et fagdepartement. Denne uklarheten ligger i dobbeltrollen i det norske departementssystemet. I de tilfellene hvor formelle og uformelle normer og verdier er i motstrid vil det være lettere å se innvirkningen av kultur på beslutningene, særlig der hvor det har vært forsøk på hierarkisk styring fra politisk nivå.

Bondevik II regjeringens mål om utarbeidelse av forvaltningsplan for Barentshavet og opprettelse av petroleumsfrie områder kunne betydd endring i aktivisering og definering. Normene og verdiene i OED førte til at defineringsprosessen ikke stred imot normene og verdiene i OED blant annet ved at petroleumsfrie områder ikke ble definert inn som en løsning i utredningsarbeidet. Sameksistens mellom fiskeri og olje var den løsningen som ble definert, og som utelukker en definering av petroleumsfrie områder. Denne prosessen kan forklares med bakgrunn i kulturelle normer og verdier i OED. Episoden kan også være et eksempel på maktkamp mellom OED og Miljøverndepartementet, hvor OED arbeider for å opprettholde sin maktposisjon. Ut fra dette synet vil episoden best forklares gjennom et forhandlingsperspektiv. Dette synliggjør at det ikke er lett å skille mellom institusjonaliserte normer og verdier og formelle normer og verdier.

## 5.4 Forklaringsfaktorene sett i sammenheng

I denne delen av analysen vil jeg se på sammenhengen mellom de forskjellige perspektivene. Perspektivene vil også bli vurdert opp mot tabellen med oppsummering av forventninger som ble presentert i teorikapitlet. I denne tabellen blir politisert / ikke-politisert prosess inkludert som en variabel. Ved å innføre denne variabelen ønsker jeg å se på om utformingen av konsesjonssystemet skjer i politiske organer eller i embetsverket.

Det har vært noen forsøk på hierarkisk styring fra politiske organer av aktivisering og defineringsprosessen i konsesjonssystemet. For eksempel var Bondevik I regjeringens mål om redusert oljeutvinningstempo, og Bondevik II regjeringens målsetning om en forvaltningsplan hvor belastningen på miljøverdiene skulle styre defineringsprosessen begge slike forsøk. Bondevik I regjeringens mål om redusert oljeutvinningstempo var i strid med en sentral verdi i OED om mest mulig ressursutnyttelse. I tillegg skapte fallet i oljeprisen et stort press på regjeringen for å omdefinere målene. Begge disse faktorene førte til at den hierarkiske styringen ble svekket, og regjeringen justerte petroleumpolitikken slik at den kom mer i tråd med normene og verdiene i OED, samt at presset utenfra fikk gjennomslag.

Bondevik II regjeringens mål om større endringer i aktiviserings- og defineringsprosessen i nordområdene ble delvis redusert av interessemotsetningen i regjeringen. Regjeringen kom bare frem til prosessuelle løsninger som førte til at det var en dragkamp internt i regjeringen under hele prosessen. Dette bidro til at lederskapet ikke fremsto som homogent, noe som igjen svekket hierarkisk styring av forvaltningen. På grunn av dragkamp internt i regjeringen åpnet dette for en maktkamp mellom forvaltningen, spesielt mellom Miljøverndepartementet og OED. I denne dragkampen hadde OED en maktposisjon som innebar at de fikk stor defineringsmakt i prosessen og som reduserte regjeringens mål om at miljøverdier skulle være det avgjørende i defineringsprosessen. Blant annet ble den langsiktige utviklingsbanen vedtatt, noe som styrket OED i dragkampen. Dragkampen i forvaltningen bidro til å redusere hierarkisk styring.

---

Stoltenberg II sin beslutning om å ikke tildele Møre-blokkene var en hierarkisk styring av OED. Til tross for dragkamper internt ble regjeringen enig om en substansiell løsning på defineringsprosessen. Dette førte til at det var et entydig signal som ble sendt til OED. Lederskapet fremsto som homogent gjennom en enighet om et entydig substansielt mål.

Embetsverket i OED har generelt en hierarkisk styrt kontroll med aktivisering og defineringsprosessen i konsesjonsrundene. Siden det kommer få politiske styringssignaler og det er lagt til embetsverket og avgjøre defineringen, åpner det for at også de kulturelle normene og verdiene i OED får betydning for aktivisering og defineringsprosessen. Det er da OEDs normer og verdier som blir sentrale siden de hierarkisk kontrollerer beslutningsprosessen i embetsverket. De kulturelle normene og verdiene i OED er de dominerende når ulike hensyn etter petroleumsloven skal balanseres. Mest mulig ressursutnyttelse blir da det avgjørende hensynet, men det kan gjøres noen justeringer i avveiningen mellom ulike hensyn i forhold OEDs utgangspunkt på bakgrunn av forhandlinger med de andre departementene.

I organisasjonsteorien er det et klart skille mellom instrumentell og institusjonell tilnærming. Den viktigste verdien for OED i konsesjonsrundene er størst mulig ressursutnyttelse. Gjennom departementsstrukturen kan den verdien sies å være formalisert ved at det er opprettet et eget departement som har ansvaret for produksjon av olje og gass. Samtidig har ikke departementet fått et mandat som sier at økt ressursutnyttelse er den viktigste verdien. OED skal være et sekretariat for politisk ledelse og således er det opp til den politiske ledelsen å avgjøre det substansielle innholdet i konsesjonsrundene. Det er derfor uklart om økt ressursutnyttelse er en formell eller uformell verdi i departementet. Den formelle departementsstrukturen med et Olje- og energidepartement styrker verdien om mest mulig ressursutnyttelse.

Når det gjelder forhandlinger på politisk nivå har de i første rekke vært knyttet til utredningsprosesser som har vært på siden av konsesjonssystemet. I disse prosessene har de politiske dragkampene vært intense, mens når det gjelder konsesjonssystemet kan utformingen ikke sies å være preget av interessehevding.

Innslaget av politiske forhandlinger kan ha blitt redusert gjennom at konsesjonsrunden er definert som teknisk og faglig fra OED. Den tekniske og faglige defineringen kan sies å være en av de uformelle normene og verdiene i departementet, som har bidratt til å redusere innslaget av forhandlinger i regjeringen. Den tekniske og faglige defineringen av konsesjonsrundene kombinert med et lukket system har også har ført til at andre aktører heller ikke er blitt aktivisert i prosessen. Når miljø- og fiskerifaglige vurderinger ble offentlig, ble flere aktører aktivisert som synliggjorde interessemotsetninger og dette igjen førte til forhandlinger på politisk nivå. Forhandlingene var da knyttet til miljø- og fiskerispørsmål, mens andre tema ikke blir definert inn i forhandlingene.

Det er episoder som kan tyde på at politisk organer ikke er bevisst på de uformelle normene og verdiene som ligger i departementene, og at de ikke tar hensyn til disse når de vurderer styringsaspirasjonen. Forholdet mellom aktivisering og definering i forvaltningsplanarbeidet, er et eksempel på dette. OEDs sterke aktivisering fikk betydning for beslutningen i regjeringen, og justerte intensjonen om en defineringsprosess hvor miljø skulle være det overordnede hensynet.

Det er forhandlinger mellom departementene. Det er ulik maktbase mellom departementene på grunn av den formelle organiseringen. OEDs formelle makt til å aktivisere de andre departementene fører til at de har en sterkere posisjon i forhandlingene. Det kan også se ut til at forhandlingsrommet til Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet er institusjonalisert ved at det ikke er åpning for større endringer i konsesjonsrundene. Det kan komme justeringer ved at noen få blokker kan bli utelatt eller får begrensninger, men hvor det er en kutyme for at det ikke rom for større endringer.

I forhandlingene med selskapene virker både de formelle og de uformelle strukturene sammen. Delvis er det en formalisert prosess hvor OED har fått tillagt formell makt og hvor det er formelle kriterier for behandling av utvinningstillatelsene. Samtidig har forhandlingene utviklet seg over tid og det har ført til uformelle prosedyrer for hvordan forhandlingene skal gjennomføres. Det er også uformelle

---

kriterier ved tildeling av lisenser som kan være avgjørende for vedtaket. Både formelle og uformelle verdier har bygd opp OEDs makt i forhandlingene med selskapene.

De kulturelle normene og verdiene i OED har både forsterket og svekket de andre perspektivene. De uformelle trekkene har bidratt til å justere politisk vedtak som var i strid med verdiene i OED, og dermed svekket hierarkisk styring i noen tilfeller. Samtidig har de uformelle og formelle normene virket sammen, og økt OEDs maktposisjon i forhandlingene med de andre departementene, og med selskapene.

Et organisasjonsteoretisk perspektiv som ikke er inkludert i denne oppgaven er myteperspektivet, men som kunne vært fruktbart for å forklare målet om den langsiktige utviklingsbanen. Den langsiktige utviklingsbanen har mange felles tegn med det som betegnes som myter i organisasjonsteorien. Myter er sosialt skapte normer i omgivelsene for hvordan en organisasjon bør være eller opptre (Christensen m.fl. 2004:66). Individene aksepterer en felles definisjon av virkeligheten. Mytene representerer hva som er de fremherskende normene og verdiene for akseptable og riktige tenkemåter (Christensen 1991:71). Stortinget kunne velge mellom; forvitringsbanen og den langsiktige utviklingsbanen. Disse begrepsparene har et normativt innhold som skaper en klar oppfatning av hva som vil være en akseptabel og forsvarlig utvikling på norsk sokkel. Den langsiktige utviklingsbanen har blitt omtalt som en udiskutabel betingelse for den petroleumpolitiske utviklingen. Dette har også fått betydning i forhandlingene mellom OED, MD og Fiskeridepartementet, hvor den har blitt opplevd som en gitt betingelse som ikke kan forandres. Den langsiktige utviklingsbanen har imidlertid blitt brukt formålsrasjonelt av OED for å styrke maktposisjonen i forhandlingene, vad at de benytter den som et "kommunikasjonsverktøy". Det kan her se ut som om OED har bidratt til å skape en myte i henhold til den institusjonelle tilnærmingen, som de bruker formålsrasjonelt i henhold til forhandlingsperspektivet.

Alle perspektivene kan sies å bidra til å forklare utformingen av konsesjonssystemet. Når variablene politisert/ ikke-politisert blir introdusert i

forklaringen viser analysen at utformingen av konsesjonsrundene i første rekke skjer på bakgrunn av ikke-politiserte prosesser. Dette er vist i tabellen nedenfor.

	Forventninger		Hovedfunn	
	Politisert	Ikke-politisert	Funn politisert	Funn ikke-politisert
<b>Hierarkisk perspektiv</b>	Sterk grad av politisk styring. Bruker departementet som verktøy.	Administrativ hierarkisk prosess	Noen føringer fra statsråden i OED om utlysningen	OEDs formelle kontroll sentral for utformingen av konsesjonssystemet
<b>Forhandlingsperspektiv</b>	Politiske forhandlinger.  Partipolitiske konflikter som en følge av at saken er på dagsorden	Forhandlinger skjer i embetsverket og med selskapene	Lite forhandling om konsesjonsrundene  Dragkamp om utredningsprosesser på siden av konsesjonssystemet	I forhandlinger med berørte departementer er OED dominerende aktør  I forhandlingene med selskapene er OED dominerende aktør.  Selskapene og petroleumsmyndighetene felles koalisjon for mer attraktivt areal
<b>Kulturperspektiv</b>	Ved kritiske beslutninger kan det skje en politisering.  Politiske organer er bevisst det institusjonelle handlingsrommet	Institusjonelle normer og verdier i embetsverket styrer beslutningene	Ingen institusjonelle kriser.  Uklart om det er bevissthet om det institusjonelle handlingsrommet til politiske organer	Beslutningsprosessen er definert som faglig og teknisk  Mest mulig ressursutnyttelse er en sentral verdi i utformingen av konsesjonssystemet

Tabell 3. Forventninger og funn ved de tre perspektivene

---

Når det gjelder det hierarkiske perspektivet er det generelle bildet at det er liten grad av hierarkisk styring fra politiske organer, selv om det er noen unntak. Styringen er i første rekke hierarkisk styrt fra embetsverket i OED.

Det er politiske forhandlinger om petroleumpolitikken, men de er i første rekke knyttet til selvstendige utredningsprosesser, mens i konsesjonsrundene og gjennomføringen av vedtakene er det lite politisk dragkamp. Forhandlingene foregår først og fremst mellom departementet og mellom OED og selskapene. I det kulturelle perspektivet har det ikke vært kritiske avgjørelser som har krevd at politiske ledere må involvere seg. Det ser ut til at regjeringen har hatt et lite bevisst forhold til institusjonelle normer og verdier. Gjennom å åpne opp for prosesser hvor embetsverket får mye defineringsmakt har de åpnet opp for at de kulturelle trekkene i institusjonene skal få innflytelse på beslutningsprosessen. Dette viser at det er en ikke-politisert prosess.

Bondevik II regjeringens vedtak om en forvaltningsplan for Barentshavet kan synliggjøre avpolitiseringsen av konsesjonssystemet. Endret aktivisering og definering av miljø-, fiskeri- og petroleumsprosjekt kunne vært endret gjennom hierarkisk styring av konsesjonsrundene fra regjeringen. Istedenfor å bruke et eksisterende styringsvirkemiddel velger Bondevik II å opprette en utredningsprosess på utsiden av de eksisterende prosessene. Dette kan være fordi konsesjonssystemet ble oppfattet som så vanskelig å endre, og strukturene i prosessen så sterke, at det ikke ble oppfattet som politisk mulig å endre innenfor eksisterende styringsverktøy. En annen forklaring kan være at man på politisk nivå ikke hadde kunnskap om konsesjonssystemet, og hvordan det kunne brukes som styringsvirkemiddel. Begge disse forklaringene tyder på at konsesjonssystemet er en ikke-politisk prosess, som politiske organer har vanskeligheter med å gripe inn i.

19. konsesjonsrunde og regjeringens styring av tildelingene på Møre-blokkene bryter med dette bildet. Regjeringen går inn og gjør endringer i en del av prosessen hvor det ikke er kutyme for den type politiske endringer. Dette kan bety at det er en endring mot en mer politisert debatt om konsesjonssystemet. Årsaken kan være at

andre aktører ble aktivisert i prosessen. Årsaken til at nye aktører ble involvert kan være på grunn av at systemet ble mer åpent. Det er imidlertid for tidlig å si om dette er en trend mot en større politisering, eller om det var et unntak som bekrefter regelen.



## 6. Konklusjon

I denne oppgaven har jeg studert beslutningsprosessen i konsesjonsrundene i en tiårsperiode, for å gjennom dette forklare den politiske og administrative utformingen av konsesjonssystemet. Jeg har også sett på ulike aktørers rolle i utformingen.

I oppgaven har jeg vist at det er i utlysingsprosessen at de sentrale politiske avveiningene foretas. Det er gjennom hvor ofte, hvor mye areal, hvilke områder, hvilke blokker at avveiningen mellom ulike hensyn skjer. Etter at utlysningen er foretatt har det utviklet seg praksis for at denne type avveininger ikke kan gjøres på nytt ved tildelingene. Det kan gjøres justeringer i tildelingsarealet, men de er begrenset til mindre endringer. Beslutningen fram mot tildelingen er en prosess hvor det avgjøres hvilke selskaper som skal få lisensandeler og hvem som skal få tildelt operatørskap. Det er i denne prosessen hvor eierrettigheten til den petroleumen som produseres overdras fra staten til selskapene.

Jeg har sett på hvilke roller ulike organisasjoner har i denne beslutningsprosessen, og vært opptatt av om dette er en politisk styrt prosess eller om prosessen styrt av embetsverket. For å forklare utformingen har jeg brukt tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Det hierarkiske perspektivet, forhandlingsperspektivet og kulturperspektivet.

Sett under ett er konsesjonssystemet i liten grad styrt hierarkisk fra Storting og regjering. Regjeringen har i forbindelse med noen konsesjonsrunder satt begrensning på hvilke områder som skal lyses ut. Utover dette er det en prosess som i stor grad blir styrt av embetsverket i OED. OED har kontroll med defineringsprosessen, og også kontroll med aktivisering av andre aktører. Innføringen av TFO har bidratt til å styrke OEDs kontroll med konsesjonssystemet. Det hierarkiske perspektivet bidrar til å forklare beslutningsprosessen.

Forhandlingsperspektivet bidrar også til å forklare utformingen av konsesjonssystemet. De politiske aktørene har hatt forhandlinger om

petroleumpolitikken, men som regel har disse forhandlingene vært knyttet til prosesser som er dekket fra konsesjonsrundene. Disse forhandlingene har derfor fått mindre betydning for konsesjonsrundene. Det foregår imidlertid forhandlinger mellom berørte departementer, som får innvirkning på utformingen av konsesjonssystemet. OED har den sterkeste maktposisjonen i forhandlingene, og har vært den dominerende aktøren. OED og Fiskeridepartementet inngår tidvis allianse i forhandlingene, og det reduserer Miljøverndepartementets innflytelse. Det er OED som kontrollerer forhandlingene med selskapene om lisenser og arbeidsprogram., og er den dominerende aktøren. Det ser imidlertid ut til at selskapene har styrket sin posisjon med hensyn på å påvirke rammene for beslutningsprosessen ved at myndighetene er blitt mer fokusert på å sikre at selskapene ser på norsk sokkel som attraktiv, og at de i denne prosessen har innført TFO. I denne dragkampen danner selskapene tidvis en koalisjon med petroleumsmyndighetene.

Siden embetsverket har blitt tillagt stort rom for skjønnsvurderinger i konsesjonsrundene uten at politiske organer har spesifisert retningslinjer for skjønnsutøvelsen, blir de kulturelle normene og verdiene viktige ved utformingen av konsesjonsrundene. Dette har blant annet ført til at konsesjonssystemet er definert av OED som teknisk og faglig, noe som igjen reduserer aktiviseringen av andre aktører. Siden OED kontrollerer beslutningsprosessen er mest mulig ressursutnyttelse avgjørende i utformingen av konsesjonssystemet. Det er imidlertid et spørsmål om dette skal karakteriseres som en formell eller uformelle verdi. Det kan se ut til at det klare skillet mellom instrumentelt og institusjonelt perspektiv når det gjelder uformelle og formelle verdier ikke alltid er så tydelig ved undersøkelse av empiri.

Alle de tre perspektivene har bidratt til å forklare beslutningsprosessen. Det å innføre variablene politisert/ ikke-politisert innen hvert perspektiv synliggjorde forholdet mellom en politisk styrt prosess og prosess styrt av embetsverket. Det kan være fruktbart i en organisasjonsteoretisk analyse å innføre tilleggsvariabler innenfor hvert av de teoretiske perspektivene. Ved å gjøre dette kan forklaringen synliggjøre

---

interessante mønstre som ikke blir tydelig ved å bruke perspektivene kun sett under ett.

Ut fra en betraktning om at konsesjonssystemet innehar en sentral plass med hensyn på flere viktige samfunnsspørsmål skulle man tro at dette var et politikkområde som var sterkt styrt av politiske organer. Gjennom undersøkelsen av utformingen av konsesjonssystemet har jeg funnet ut at det er en beslutningsprosess som i stor grad er overlatt til embetsverket og hvor politiske organer i liten grad kontrollerer styringen. Jeg vil avslutningsvis bruke Johan P Olsens (1989a) kriterier for folkestyre for å vurdere beslutningsprosessen i et demokratiperspektiv.

I følge Olsen må folkevalgte organer være i stand til å gi utviklingen retning gjennom å formulere mål for petroleumsvirksomheten og prioritere mellom dem. I Stortinget har det vært et ønske om å ha en bred enighet for føringene for petroleumsvirksomheten. Det har ført til at målene er blitt generelle med den konsekvens at de er lite retningsgivende for departementet. Samtidig skal petroleumsförvaltningen balansere motstridende interesser i sin förvaltning. Ressursförvaltningen skal sikre velferd, sysselsetting, et bedre miljø, norsk næringsliv, industriell utvikling og ivareta distriktpolitiske hensyn. Målkonflikten i petroleumspolitikken blir ikke avklart av politiske organer. Det blir derfor opp til embetsverket i stor grad å avveie mellom flere ideelle hensyn.

Med en målstruktur som delvis inneholder motsetninger er det et spørsmål om det er bygd opp institusjoner som kan håndtere dette avveiningsforholdet. Dette blir sentralt siden det i liten grad er spesifisert og konkludert på dette avveiningsforholdet av politiske organer. I konsesjonsrundene er mange av avveiningene lagt til OED, som har mest mulig ressursutnyttelse som sin hovedmålsetning. Ved å legge mye definering og aktiviseringsmakt til OED er det et spørsmål om man har bygd opp institusjoner som sikrer styringsaspirasjonene knyttet til en balanse mellom ulike hensyn. Mest mulig ressursutnyttelse er et mål som blir sikret gjennom OED, men er det en balanse i avveiningsforholdet som folkestyrte organer mener er tilfredsstillende?

Årsaken til at folkevalgte organer i liten grad har prioritert mellom ulike mål kan blant annet være på grunn av et manglende faktagrunnlag og liten kunnskap mellom mål-middel sammenhenger i petroleumpolitikken. Manglende kunnskap kan være en årsak til at det ikke gjøres prioriteringer fordi det er vanskelig å forutsi konsekvensene av handlingene. Det er stor usikkerhet knyttet til effekten av konsesjonssystemet som styringsvirkemiddel, spesielt stor usikkerhet er det knyttet til investeringsnivå og utvinningstempo. I tillegg til dette er det store svingninger i de ytre rammebetingelsene, og da spesielt oljeprisen. Usikkerheten gjør det vanskelig å få presis kunnskap om mål-middel sammenhenger om effekter av konsesjonsrundene. I tillegg til usikkerheten er det en oppfatning av konsesjonssystemet som teknisk, faglig og vanskelig. Dette gir "ekspertene" stor innflytelse på den politiske utformingen. Det er en fare for at folkevalgte organer blir satt på sidelinjen og at ekspertene overtar.

Dersom politiske avveininger er definert som tekniske og faglige er det et spørsmål om prioriteringene til ekspertene er i tråd med eller går på tvers av politiske prioriteringer. Institusjoner sikrer kontinuitet og ivaretagelse av erfaringsbasert kunnskap. Institusjoner kan også sikre klare ansvarsforhold og rutinemessig handlingskapasitet (Olsen 1989a:17). Samtidig som institusjoner med godt kvalifisert personell er en forutsetning for folkevalgt styring i dagens samfunn, kan oppbygging av for sterke institusjoner undergrave den politiske styringen eller overta den. Sterke institusjoner kombinert med få retningsgivende mål og prioriteringer mellom målene samt stor grad av skjønnsutøvelse i forvaltningen betyr at mye av den politiske utformingen blir lagt til embetsverket. Strukturene i det etablerte ekspertsstyret kan være så sterke at de kan oppleves som svært vanskelig å endre. Dette kan ha blitt forsterket etter innføringen av TFO, siden politisk organer mister handlingsfrihet, samtidig som de ikke har kunnskap om konsekvensene av rammebetingelsene for denne nye konsesjonsformen. Det er prinsipielt viktig at Stortinget har kunnskap og innsikt i hvilke begrensninger lock-in systemer medfører før de vedtar denne type ordninger.

---

Folkevalgte organer skal ikke bare ha kontroll over institusjonen, de skal også ha autoritet og makt til å få igjennom sitt syn også overfor interessegrupper. Korporative beslutningsprosesser, hvor mye skjønn er lagt til forvaltningen kombinert med partsrepresentasjon, kan føre til desentralisering og fragmentering av beslutningsprosesser (Olsen 1989a:19). Dette kan igjen redusere muligheten for styring fra folkevalgte organer. I konsesjonssystemet er det et gjensidig avhengighetsforhold mellom staten og selskapene. I selve forhandlingene med selskapene om arbeidsprogrammet har OED den sterkeste maktposisjonen, og beslutningsprosessen utformes i stor grad av embetsverket. Siden det i de siste årene har blitt vektlagt at norsk sokkel må fremstå som attraktiv har gjensidigheten i avhengighetsforholdet mellom selskapene og myndighetene endret seg. Selskapene får gjennom dette større mulighet til å påvirke rammebetingelsene for beslutningene noe som kan føre til en ubalanse i avhengighetsforholdet mellom myndighetene og selskapene. Det kan bli vanskelig for folkevalgte organer å kontrollere den politiske utformingen i et system som er lukket, skjønnsbasert og inkluderer forhandlingselementer. De tette båndene mellom embetsverket og selskapene, som tidvis har felles interesser, kan vanskeliggjøre folkevalgt styring.

Dersom folkevalgte organer ikke er involvert i beslutningsprosessen og ikke har kunnskap om forvaltningen av kanskje dét mest sentrale virkemiddelet i norsk petroleumspolitik, er det lite som tyder på at befolkningen innehar denne kunnskapen og vil ansvarliggjøre de folkevalgte for petroleumspolitikken.

I konsesjonsrundene blir den norske stats ressurser forvaltet og overdratt til oljeselskapene. I denne prosessen skal ulike ideelle hensyn avveies. Avveiningen mellom ulike ideelle hensyn, som også kan stå i et motsetningsforhold til hverandre, er politiske spørsmål, som ligger til politiske organer å avgjøre siden de har sitt utgangspunkt i befolkningen. Statsstyret skal ha sin basis og verdigrunnlag i de oppfatningene som gjør seg gjeldende i befolkningen (Olsen 1988b:156). Dette tilsier at folkestyre og befolkningen har en viktig rolle også i spørsmål som oppfattes som tekniske og faglige.

Folkestyre sikrer også en tilgjengelighet for befolkningen. Stortinget er mer enn et beslutningsorgan, det er også en demokratisk arena som sikrer deltakelse fra befolkningen. De er en garantist for informasjonsformidling hvor ulike interesser kan kobles inn. Dette medfører folkelig engasjement og deltakelse. Stortinget har ikke klart å fylle denne rollen som informasjonsformidler.

Siden det i konsesjonssystemet skjer sentrale avveininger mellom ulike ideelle hensyn av nasjonal betydning, burde disse avveiningene skje på politisk nivå. I dag skjer disse avveiningene hovedsakelig i et sektordepartement hvor beslutningsprosessen er blitt karakterisert som en teknisk og faglig beslutning. Disse beslutningene blir fattet i prosesser hvor ressurssterke aktører er viktige premissleverandører og tidvis inngår en koalisjon med embetsverket. Det er en risiko for at disse beslutningene ikke har sin basis befolkningens verdigrunnlag. Ved at beslutningen er definert som teknokratisk er det viktige verdier og interessekonflikter som blir skjult, men ved en politisering av avveiningsforholdet vil disse konfliktene kunne bli synliggjort. Som en informant til oppgaven uttalte det: *Det er ikke politikk, men det er politikk som er lagt til embetsverket.* Det er et spørsmål om utformingen av konsesjonssystemet har sin basis i folkestyre eller om det er et politikkområdet hvor ekspertene styrer.

De siste årene har det vært en debatt om petroleumpolitikk og miljø. Denne debatten kan føre til at det blir en sterkere politisering av petroleumpolitikken. Det er imidlertid en svakhet at den politiske debatten har vært dekoblet fra de sentrale virkemidlene i petroleumpolitikken og isteden vært knyttet til enkeltvise utredningsprosesser. Det som skjedd i forbindelse med 19. konsesjonsrunder var at regjeringen grep inn i tildelingsprosessen og tok ut fire blokker på Møre på bakgrunn av en politisk vurdering. Denne inngripen fra regjeringen kan være et tegn på at politiske organer er blitt mer bevisste på konsesjonssystemet som styringsvirkemiddel, og at i årene framover vil dette kunne forsterkes. Det vil derfor være interessant å følge de kommende konsesjonsrundene, men også det videre arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet. Det kan være at i årene fremover

vil Storting og regjering i større grad legge politiske føringer for konsesjonssystemet. Det videre arbeidet med forvaltningsplanen vil kunne gi noen svar på om målsetningene med planen og virkemidlene i konsesjonspolitikken blir koblet sammen. Det vil være avgjørende om det er kun enkelttilfeller knyttet til miljø og fiskerispørsmål som unntaksvis vil bli politisert eller om debatten om miljøspørsmål vil bidra til en generell, mer dyptgående og varig politisering av hele systemet.

**Kildeliste:**

- Al-Kasim, Farouk (2006). *Managing Petroleum Resources. The "Norwegian Model" in a Broad Perspective*. Oxford. Alden Press
- Andersen, Ib (1990). *Valg af organizations sociologiske metoder- et kombinationsperspektiv*. København. Samfundslitteratur.
- Andersen, Svein S (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen . Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S (2002). *Politisk styring eller markedstilpasning av olje-Norge?* Oslo. Arena Reprint.
- Anderson, Atle (2006). *Rød grønt drama om sild eller olje*. Bergens Tidende 10.03.06
- Arbeiderpartiet (1996). *Samråderett. Prinsipp- og arbeidsprogram. Det norske Arbeiderparti*
- Arbeiderpartiet (2000). *Arbeiderpartiets program 2001-2005*
- Arbeiderpartiet (2005). *Ny solidaritet, Arbeiderpartiets program 2005-2009*.
- Arnesen, Finn (1996). *Statlig styring og EØS-rettslige skranker, illustrert ved en studie i EØS-rettens betydning av norsk petroleumsvirksomhet*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Arnstad, Marit (2002). *"Oljemiljøet, miljøet og den politiske beslutningstakeren"*. I Engelstad, Fredrik, Ims, Maiken (red). *Olje og makt*. Oslo. Makt- og |demokratiutredningen. Rapport nr 56.
- Ask, Alf Ole (1998a). *Lav oljepris helt frem til høsten*. Dagens Næringsliv 17.06.98
- Ask, Alf Ole (1998b). *Utålmodige oljeselskaper ønsker lisenser*. Dagens Næringsliv 27.08.98
- Ask, Alf Ole (1999). *Arnstad lyser ut nye konsesjoner*. Dagens Næringsliv 07.09.99
- Ask, Alf Ole (2000a). *President-valg på norsk sokkel*. Dagens Næringsliv 10.04.00
- Ask, Alf Ole (2000b). *Nyhet spesial Hydro av sokkelen*. Aftenposten 21.04.00
- Ask, Alf Ole (2001a). *Mer oljeleting i Lofoten*. Aftenposten 31.08.01
- Ask, Alf Ole (2001b). *Shell og Statoil vil vente med oljeboring*. Aftenposten 26.10.01
- Ask, Alf Ole (2002a). *Oljegigantene dropper Norge*. Aftenposten 19.03.02
- Ask, Alf Ole (2002b). *Kollaps i leting etter olje og gass*. Aftenposten 09.11.02



- 
- Ask, Alf Ole (2003). *Statoil vil ikke lete ved Lofoten*. Aftenposten 08.12.03
- Ask, Alf Ole (2004). *Norsk sokkel for nordmenn*. Aftenposten 16.03.04
- Bellona (2003). *Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten og Barentshavet, sammendragsrapport. Høringsuttalelse*. Arbeidsnotat 1:2003.
- Berge, Unni (2005). *Petroleumsaktivitet i Barentshavet: Konflikt eller sameksistens? Ei organisasjonsteoretisk analyse av to avgjerdsprosesser*. Oslo. Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Berge, Unni og Hauge, Guro (2006). *Miljøfaglig råd i konsesjonsrundene. Tar myndighetene hensyn til de miljøfaglige råd som blir gitt for Lofoten og Barentshavet i konsesjonssystemet?* Oslo. Bellona, Arbeidsnotat 23.02.06.
- Boasson, Elin Lerum (2005). *Klimaskapte beslutningsprosesser? En analyse av klimahensyn i petroleumspolitiske beslutningsprosesser*. Oslo. Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Bore, Geir Arne, Krossli, Jan Inge, Ulstein, Hege (2004). *Skjulte Ap-nettverk for oljeinteressene*. Dagsavisen 28.01.04
- Braanen, Bjørgulv (2002). *De politiske kamelonene*. Klassekampen 21.12.02
- Bye, Torstein, Cappelen, Ådne, Eika, Torbjørn, Eystein Gjelsvik og Olsen, Øystein (1994). *Noen konsekvenser av petroleumsvirksomheten for norsk økonomi*. Oslo. Statistisk Sentralbyrå
- Christensen (1989). "Forutsetninger og effekter: Restrukturering av den sentrale helseadministrasjonen i Norge". I Egeberg, Morten (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo. Tano AS.
- Christensen, Tom (1991). *Virksomhetsplanlegging. Myteskapning eller instrumentell problemløsning*. Oslo. Tano AS.
- Christensen, Tom og Egeberg, Morten (1989). "Norske departementer 1976-1986: Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd". I Egeberg, Morten (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo. Tano AS.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten (1997a). "Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltningen". I Christensen, Tom og Egeberg, Morten (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo. Tano Aschoug.
- Christensen, Tom og Læg Reid Per (2003). *Complex interactions and influence among political and administrative leaders*. International Review of Administrative Sciences. Vol 69 side 385-400.

Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness, Paul G, Røvik, Kjell Arne (2004). *Organisasjonsteori for Offentlig Sektor*. Oslo. Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Lægreid, Per, Zuna, Hans Robert (2001a). *Profesjoner i regjeringsapparatet 1976-1996, økende heterogenitet – effekter og implikasjoner*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport nr 26

Christensen, Tom, Lægreid, Per, Zuna, Robert (2001b). "Kap.3: Profesjoner, stasmodeller og beslutningsatferd". I Tranøy, Bent Sofus, Østerrud, Øyvind (red). Oslo. Gyldendal Akademisk.

Christensen, Tom og Rørvik, Kjell Arne (1999). "Ch.8: The Ambiguity of Appropriateness". I (red) Egberg, Morten og Lægreid, Per. *Organizing Political Institutions. Essay for Johan P Olsen*. Scandinavian University Press

Cohen, Michael D, March, James G, Olsen, Johan P (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17 side 1-25.

Cohen, Michael D, March, James G, Olsen, Johan P (1979). "People, problems, solutions and the ambiguity of relevance". I March, James G og Olsen, Johan P. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo. Universitetsforlaget. (1.utgave 1976)

Dahl, Ottar (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo. Universitetsforlaget

Direktoratet for Naturforvaltning (2005). *Innhenting av miljøfaglige vurderinger av blokkene utlyst i 19. konsesjonsrunde. Oversendelse av direktoratet for naturforvaltnings (DN) sin vurdering*. Brev til Miljøverndepartementet fra DN 30.11.2005

Dybfest, Jan Ole (1981). *Petroleumsvirksomhet og politisk styring: en studie av norsk konsesjonspolitik 1965-1979*. Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.

Dæhlin, Knut (1985). *Mål og midler i konsesjonspolitikken*. Oslo. Institutt for sjørett. Marius nr 109.

Dæhlin, Knut (1987) "Ti spennende år". I Helle, Egil (red) *Olje- og energi i ti år 1978-88, en jubileumsbok om Olje- og energidepartementet*. Oslo. Olje- og energidepartementet.

Egeberg, Morten (1981). *Stat og organisasjoner, flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen. Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo. Aschehoug/Tanum-Norli.

- 
- Egeberg, Morten (1989a). ”Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen”. I Egeberg, Morten (red). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling, bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo. Tano A.S
- Egeberg, Morten (1989b). *Om å organisere konkurrerende beslutningsprinsipper inn i myndighetsstrukturen*. I Egeberg, Morten (red). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling, bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo. Tano A.S
- Ellingsen, Per (2003). *Kan ende med regjeringskrise*. Dagbladet 06.10.03. Elektronisk kilde 20.11.06: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/10/06/380243.html>
- Ellingsen, Per, Hustadnes, Halldor (2007). *Gamle venner styrer fusjonen*. Dagbladet 06.01.07
- Ellingsen, Per, Jakobsen, Ottar (2001). *Vil starte prøveboring i Barentshavet. Ny oljekrig*. Dagbladet 31.08.01.
- Evensen, Knut (2000a) *Shell i dødens posisjon*. Aftenposten 17.03.00
- Evensen, Knut (2000b). *Sluttspurt om gullblokker*. Aftenposten 05.04.00
- Fiskeri og kystdepartementet (2005). *Faktaark, ressurs- og havavdelingen 2005-2006*.
- Fiskeri- og kystdepartementet (udatert). *Verdier fra havet - Norges framtid*. Informasjonsbrosjyre.
- Gulick, Luther (1937). “Notes on the theory og organization”. I Gulick , Luther og Urwik, L (red). *Papers of the science of administration*. New York. Institute of public administration
- Hagen, Lasse (1985). *Oljekonsesjonssystemet som styringsinstrument*. Oslo. Institutt for sjørett. Marius nr 98.
- Hagen, Lasse, Hammer, Ulf, Michelet Thomas Grung og Stang, Trond (1989). *Petroleumsloven med kommentarer*. Oslo. Tano
- Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992). *Norsk oljehistorie, Fra vantro til overmot? Bind 1*. Oslo. Leseselskapet
- Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo. Universitetsforlaget
- Herskedal, Kjell (1998) *16. konsesjonsrunde i år 2000*. NTB 03.12.1998
- Herskedal, Kjell (2000) *Shell snart uten oppgaver på sokkelen*. NTB 15.03.00
- Himle, Erik (1987). ”Et nytt departement tar form og vokser opp”. I Helle, Egil (red). *Olje og energi i ti år 1987-88, en jubileumsbok om Olje- og energidepartementet*. Oslo. Olje- og energidepartementet.

Høyre (2001) *Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005*

Haavik, Solveig (2002). *Portrettet: "Oljeministeren", Solveig Haavik møter Tore I Sandvold*. Økonomisk rapport nr 10/2002.

Innst.S.nr 294 (1970-1971). *Innstilling fra den forsterkede industrikomité om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.*

Innst.S.nr 211 (1998-1999). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om olje- og gassvirksomheten*

Innst.S.nr 221 (1998-1999). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om tillegg til St.meld nr 46 (1997-1998) om olje- og gassvirksomheten; oljemarkedspolitik og rammebetingelser.*

Innst.S.nr 89 (2000-2001). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om olje- og gassvirksomheten.*

Innst.S.nr 198 (2001-2002). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE.*

Innst S. nr 87 (2002-2003). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om olje- og gassvirksomheten.*

Innst.S.nr 249 (2003-2004). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om petroleumsvirksomhet.*

Kallset, Kjell Erik, Krossli, Jan Inge, Storvik, Kaia, Werner, Kjell (2005). *Kristin truet med brudd*. Dagsavisen 13.10.05

Kon- Kraft (2003a). *Aktivitetsprosjektet, sluttrapport 28. august 2003*. Elektronisk kilde 04.06.06: <http://www.olf.no/naringspolitikk/konkraft/aktivitet/?15483.pdf>

Kon-Kraft (2003b). *Norsk petroleumsvirksomhet ved et veiskille, forslag til skattemessige endringer for økt verdiskapning og aktivitet*. Elektronisk kilde 01.08.06.: <http://www.olf.no/naringspolitikk/konkraft/skatt/?15485.pdf>

Krasner, Stephen D (1988). *Sovereignty, An Institutional Perspective*. Comparative Political Studies Vol. 21, nr 1 s 66-94

Krf (2001) *Politisk program 01-05*.

Kristoffersen, Berit (2007). *Spaces of competitive power*. Oslo. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Masteroppgave.

Kronprinsreg.res (2003). *Om Oljedirektoratets ansvar og oppgaver etter utskillelse av Petroleumstilsynet*. Saksnr. 2003/1341. Dato: 17.12.2003

---

Kystverket (2006). *Historikk*. Elektronisk kilde 19.05.06:  
<http://www.kystverket.no/?aid=9030946>

Lov om Statens Petroleumsfond, lov 22.juni 1990 nr 36

Læg Reid, Per (1988). *Oljebyråkratiet. Om statsadministrasjonen i ein oljealder*. Oslo. Tano

Læg Reid, Per, Olsen, Johan P, Stenberg, Anne-Mette (1989). "Næringsorganisering og partsrepresentasjon". I Olsen, Johan P (red). *Petroleum og Politikk, Det Representative Demokratiets Møte med Oljealderen*. Oslo. Tano AS.

March, James G (1994). "Ch. 1: Limited Rationality". I March, James G og Heath, Chip. *A Primer on Decision Making. How decisions Happen*. Free Press

March, James G og Olsen, Johan P (1989). *Rediscovering Institutions*, New York. The Free Press

Markusson, Helge (2000). *Frykter kutt i Harstad*. Nordlys 15.03.00

Miljøverndepartementet (2006a). *Historikk*. Elektronisk kilde 12.05.06 :  
<http://odin.dep.no/md/norsk/dep/org/historikk/bn.html>

Miljøverndepartementet (2006b). Organisasjonskart. Elektronisk kilde 12.05.06:  
<http://odin.dep.no/md/norsk/dep/org/bn.html>

Miljøverndepartementet (2007a). *Seksjon for havmiljø*. Elektronisk kilde 01.05.07  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep/org/avdelinger/Forurensningssaker/Havmiljo.html?id=85644>

Miljøverndepartementet (2007b). *Hvorfor en forvaltningsplan for Barentshavet?*  
Elektronisk kilde 01.05.07  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Svalbard\\_og\\_polaromradene/Forvaltningsplan-Barentshavet/Hvorfor-en-forvaltningsplan-for-Barentshavet.html?id=413460](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Svalbard_og_polaromradene/Forvaltningsplan-Barentshavet/Hvorfor-en-forvaltningsplan-for-Barentshavet.html?id=413460)

Natur og Ungdom (2003). *Utredning av konsekvenser av petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet. Høringssvar fra Natur og Ungdom*. Brev til Olje- og energidepartementet 15.10.03

Norheim, Kristian (2003). *Bukken og havresekken? En analyse av forholdet mellom staten og Statoil*. Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.

Norstrøm, Guri (2006) *Ap vil bore uansett*. NRK Nordland 28.01.06

Norsk Polarinstitut (2005). *19. konsesjonsrunde: Miljøfaglig vurdering av utlyste blokker i Barentshavet og Norskehavet*. Brev til Miljøverndepartementet fra Norsk Polarinstitut 21.11.2005

NTB (2003a). *Venstre kan sprengje regjeringen*. NTB 03.12.03

NTB (2003b). *Klokt å vente i Lofoten*. 15.12.03

Odin.dep.no (2006). *Det norske statsråd 1814-, departementer og embeter*. Elektronisk kilde 09.05.06: <http://www.odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/tidligere/001001-150141/dok-bn.html#51>

OD (2002) *AS Norske Shell har avsluttet boringen av undersøkelsesbrønnen 6405/5-1 kalt "Presidenten"*. Pressemelding nr 20/2000

OD (2003) *Laber leteaktivitet på norsk sokkel*. Elektronisk kilde: [http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/leteaktivitet\\_bekymring.htm](http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/leteaktivitet_bekymring.htm)

OD (2004). *Norsk sokkel 2003- Oljedirektoratets årsberetning*. Stavanger. Oljedirektoratet.

OD (2005). *TFO: Årlige førjulsgaver*. Norsk sokkel nr 3-2005.

OD (2006a) *Olje-ordliste*. Elektronisk kilde 19.04.06: [http://www.npd.no/Norsk/Om+OD/Nyttig/Olje-ABC/Ordlste/olje\\_ordliste.htm](http://www.npd.no/Norsk/Om+OD/Nyttig/Olje-ABC/Ordlste/olje_ordliste.htm)

OD (2006b) *OD si historie*. Elektronisk kilde 11.05.06: [http://www.npd.no/Norsk/Om+OD/ODs+organisasjon/Historikk/coverpage\\_odshistorie.htm](http://www.npd.no/Norsk/Om+OD/ODs+organisasjon/Historikk/coverpage_odshistorie.htm)

OD (2006c). *OD som organisasjon*. Elektronisk kilde 11.05.06: [http://www.npd.no/Norsk/Om+OD/ODs+organisasjon/Organisasjon+med+powerpoint-kart/coverpage\\_odorganisasjon.htm](http://www.npd.no/Norsk/Om+OD/ODs+organisasjon/Organisasjon+med+powerpoint-kart/coverpage_odorganisasjon.htm)

OD (2006d). *NPDs overview over company interests as of 19.05.2005*. Elektronisk kilde 19.05.06: [http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/comp/download/npd/company\\_interests.pdf](http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/comp/download/npd/company_interests.pdf)

OED (1999a). *Nominasjon til 16. konsesjonsrunde*. Pressemelding 16.06.99. Elektronisk kilde: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/oed/1999/pressem/026005-070117/dok-bn.html>

OED (1999b). *16 konsesjonsrunde, innbydelse til å søke om utvinningstillatelser*. Pressemelding 08.09.99. Elektronisk kilde 04.06.06: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikI/oed/pressem/026005-070125/dok-bn.html>

OED (1999c). *Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum*. Utlysningstekst.

OED (2000a). *16. konsesjonsrunde på norsk sokkel*. Pressemelding 26.01.00. Elektroniske kilde 22.06.06: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikI/oed/pressem/026005-074010/dok-bn.html>

---

OED (2000b). *16. konsesjonsrunde*. Pressemelding 14.04.2000. Elektronisk kilde 04.06.06: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/stoltenbergI/oed/pressem/026001-070016/dok-bn.html>

OED (2000c). *Fakta 2000. Norsk petroleumsvirksomhet*. Oslo. Olje- og energidepartementet.

OED (2001a). *17. konsesjonsrunde - nominasjon av blokker*. Pressemelding 29.08.01. Elektronisk kilde: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/oed/2001/pressem/026031-070089/dok-bn.html>.

OED (2001b). *Tilbud om utvinningsløyver under Nordsjøtildelingane 2000*. Pressemelding nr 34/01, 22.3.2001

OED (2001c) *17. konsesjonsrunde på norsk sokkel*. Pressemelding nr 152/01. 13.12.01.

OED (2001d). *Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse*. Utlysningstekst

OED (2001e). *Tilbud om utvinningstillatelse i Nordsjøtildelingene 2001*. Pressemelding nr 18/02. 28.02.02

OED (2002a). *Tildeling - 17. konsesjonsrunde på norsk sokkel*. Pressemelding nr 54/02. 30.05.02

OED (2002b) *OED overkoordineringen av konsekvensutredningen for Barentshavet*. Pressemelding nr 26/02 14.03.02.

OED (2003a). *Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum*. Elektronisk kilde 04.05.06: [http://odin.dep.no/filarkiv/195503/18\\_konsesjon\\_brosj\\_N\\_03.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/195503/18_konsesjon_brosj_N_03.pdf)

OED (2003b). *18. konsesjonsrunde – invitasjon til å nominere blokker*. Pressemelding nr 19/03. 06.03.03

OED (2003c). *Nominasjoner til 18. konsesjonsrunde*. Pressemelding nr 78/03. 04.08.03

OED (2003d). *Utlysning av 18. konsesjonsrunde*. Pressemelding nr 131/03. 15.12.03

OED (2003e). *Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet, Sammendragsrapport*. Oslo. Olje- og energidepartementet.

OED (2003f). *Søknader - tildeling i forhåndsdefinerte områder 2003*. Pressemelding nr 103/03.

OED (2003g). *Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2003- tilbud om deltakerandeler i utvinningstillatelse*. Pressemelding nr 123/03

OED (2004a). *Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum, tildeling i forhåndsdefinerte områder*. Elektronisk kilde 08.05.06: [http://odin.dep.no/filarkiv/198477/Tildeling\\_brosjN\\_04.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/198477/Tildeling_brosjN_04.pdf)



OED (2004b). *Søknader - 18. konsesjonsrunde på norsk kontinentalsokkel*. Pressemelding nr 19/04. 15.03.04

OED (2004c). *19. konsesjonsrunde. Invitasjon til å nominere blokker*. Pressemelding nr 120/04. 14.06.04

OED (2004d). *Omfattende tildeling i 18. konsesjonsrunde*. Pressemelding nr 54/04. 08.06.04

OED (2005a). *Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum*. Elektronisk kilde 02.05.06: [http://odin.dep.no/filarkiv/259456/TFO\\_05\\_NO.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/259456/TFO_05_NO.pdf)

OED (2005b). *Fakta Norsk Petroleumsverksemd 2005*. PDC Tangen

OED (2005c). *Omorganisering av olje- og energidepartementet*. Pressemelding datert 07.06.05. Elektronisk kilde 09.05.06  
<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/oed/pressem/026001-070302/dok-bn.html>

OED (2005d). *Brev fra Olje- og energidepartementet til Oljedirektoratet, tildelingsbrev for 2006 til Oljedirektoratet*. Datert 22.12.05.

OED (2005e). *19. konsesjonsrunde – utlysning av 64 blokker i Norskehavet og Barentshavet*. Pressemelding nr 77/05. 16.06.05

OED (2006a) *Fakta Norsk Petroleumsverksemd 2006*. Oslo. Olje- og energidepartementet

OED (2006b) *Historikk*. Elektronisk kilde 08.05.06.  
<http://odin.dep.no/oed/norsk/dep/org/historikk/bn.html>

OED (2006c). *Stortingsmeldinger*. Elektronisk kilde 10.07.06  
<http://odin.dep.no/oed/norsk/dok/regpubl/stmeld/bn.html>

OED (2006d). *Arbeidsområdet*. Elektronisk kilde 10.07.06  
<http://odin.dep.no/oed/norsk/dep/ansvar/bn.html>

OED (2006e). *Tildelinger i 19. konsesjonsrunde*. Pressemelding nr 38/06. 31.03.06

OED (2006f). *Sameksistens mellom fiskerinæringen og oljevirksomheten i området Lofoten-Barentshavet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Rapport fra arbeidsgruppe, april 2006*

OLF (2003a). *Fornøyd med gjenåpning for leting i Barentshavet*. Pressemelding 15.12.03. Elektronisk kilde 27.11.06: <http://www.olf.no/naringspolitikk/aktuelt/?18736>

OLF (2003b). *Fortsatt lav leteaktivitet bekymrer industrien*. Næringslivsnyheter 23.04.03. Elektronisk kilde: <http://www.olf.no/naringspolitikk/aktuelt/?14314>



---

OLF (2005). *Første viktige skritt tatt i 19. runde*. Pressemelding 16.06.05. Elektronisk kilde 30.06.06: <http://www.olf.no/naringspolitikk/aktuelt/?26766>

OLF (2006). *OLFs medlemsbedrifter*. Elektronisk kilde 03.08.06: <http://www.olf.no/om/medlemmer/>

Olsen, Einar (2000). *Oljeindustrien ønsker å holde SDØE utenfor 16.konsesjonsrunde*. NTB 03.02.00

Olsen, Johan P (1978). *Politisk organisering. Organisasjonsteoretisk synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Oslo. Universitetsforlaget.

Olsen, Johan P (1988). *Administrative reform and theories of organization*. I Campbell, Colin og Peters, Guy (red). *Organizing Governance. Governing organizations*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.

Olsen, Johan P (1988b). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo. Universitetsforlaget.

Olsen, Johan P (1989a). "En ny Dimensjon i Norsk Oljepolitikk". I Olsen, Johan P (red). *Petroleum og politikk*. Oslo. Tano

Olsen, Johan P (1989b). "Målformulering og konfliktløsning". I Olsen, Johan P (red). *Petroleum og politikk*. Oslo. Tano

Olsen Johan P, Roness Paul G, Sætren Harald (1989). "Styring gjennom institusjonsutforming". I Olsen, Johan P (red). *Petroleum og Politikk, Det Representative Demokratiets Møte med Oljealderen*. Oslo. Tano AS.

Petoro (2006). *Årsrapport 2005 for SDØE og Petoro*. Elektronisk kilde 24.05.06: [http://www.petoro.no/petoro\\_aarsrapport\\_2005.pdf](http://www.petoro.no/petoro_aarsrapport_2005.pdf)

Petroleumsforskriften. *Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet*. FOR-1997-06-27-653. Sist endret 2006-01-20-49

Petroleumsløven. *Lov om Petroleum* .29.11.1996 nr 72. Sist endret 27.06.2003.

Pettersen, Vigdis (2004). *Utforming av lederroller i Olje- og energidepartementet*. Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.

Ramm, Hans Henrik (2000). *Tildelingskriterier for konsesjonstildelinger*. Criteria Project 1.1.2000. (Utrykt vedlegg til St.meld nr 39 (1999-2000))

Rapp, Ole Magnus (2001). *Fiskerne forlanger stopp*. Aftenposten 31.08.01

Reitan, Marit og Stigen, Inger Marie (2000). *Kampen om miljøet – fra politikk til administrasjon?* I Tidsskrift for samfunnsforskning, bind 41 side 405-434.

Rosenberg, Ulf-E (2003). *Berge: Bygg ut i Barentshavet*. Stavanger Aftenblad. 06.05.03

- Rosenberg, Ulf-E (2005). *Mandagsintervjuet: Fra skattesutring til minister-ros*. Stavanger Aftenblad 17.01.05
- Roness, Paul G (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken. Fagbokforlaget
- Rudsar, Kåre (1998) *Liberaliseringen av norsk petroleumspolitikk: Internasjonale faktorerens påvirkning*. Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Røiseland, Marianne (2001). *Nå vil KrF regjere med Høyre*. Bergens Tidene 01.10.01
- Rønning, Mats (2003). *Oljeselskapene avviser talljuks om letebrønner*. NTB 23.04.03
- Sand, Lars Nehru (2006). *Ba aldri om miljøråd*. Aftenposten 25.02.06
- Sandvik, Bodil K (2003). *OLF:- Oljeselskapene samlet om Lofoten-krav*. NTB 09.12.03
- Seljeseth, Geir (2003). *Ba for olje i nord*. Nordlys 15.11.03
- Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oslo. Tano Aschehoug. (1. utgave 1957)
- Sem-erklæringen (2001) *Politisk grunnlag for samarbeidsregjeringen, utgått av Høyre, Kristelig folkeparti, Venstre*
- Senterpartiet (2005) *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009*
- Soria Moria-erklæringen (2005) *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti, Senterpartiet 2005-09*.
- SFT (2003). *Forslag til utlysning av 18.runde. SFTs vurderinger av blokkene*. Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 21.10.03.
- SFT (2005). *19. konsesjonsrunde. SFTs vurdering av de utlyste blokkene*. Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 01.12.05.
- Statistisk sentralbyrå (1999). *Skivebom eller innertier?* Elektronisk kilde 04.06.06: <http://www.ssb.no/aar2000/art-1999-10-20-01.html>
- St.meld nr 25 (1973-1974). *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*.
- St.meld nr 30 (1973-1974). *Virksomheten på den norske kontinentalsokkel m.v.*
- St.meld nr 73 (1983-184). *Om organisering av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten*.
- St.meld nr 40 (1988-1989). *Åpning av Barentshavet syd for letevirksomhet*
- St. meld nr 26 (1993-1994). *Utfordringer og perspektiver på petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen*.

---

St.meld.nr 58 (1996-1997). *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida.*

St.meld nr 46 (1997-1998). *Olje- og gassvirksomheten.*

St.meld nr 37 (1998-1999). *Tillegg til St.meld nr 46 (1997-98) om Olje og gassvirksomheten, oljemarkedspolitik, rammebetingelser, Investeringsutvalget rapport, og kostnadsoverskridelsene i Åsgardkjeden*

St.meld nr 39 (1999-2000). *Olje- og gassvirksomheten.*

St.meld nr 12 (2001-2002). *Rent og rikt hav.*

St.meld nr 38 (2001-2002). *Om olje- og gassvirksomheten.*

St.meld nr 2 (2003-2004). *Revidert nasjonalbudsjett*

St. meld nr 38 (2003-2004). *Om petroleumsvirksomheten*

St. meld nr 8 (2005-2006). *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten.*

St.prp nr 142 (1976-1977). *Om utlysning og tildeling på norsk kontinentalsokkel, og om boring etter petroleum i statlig regi.*

St.prp nr 72 (1977-1978). *Om utlysning og tildeling på norsk kontinentalsokkel, og om boring etter petroleum i statlig regi.*

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

St.prp nr 1 (2005-2006). *Utgiftskapittel 1400-1472 og 2465, Inntektskapittel 4400-4472, 5322 og 5621.*

Stortinget, spørsmål nr 340 (2003-2004). Fra Hallgeir Langeland til Olje- og energiminister Einar Steensnæs. Elektronisk kilde 08.08.06:  
<http://epos.stortinget.no/SpmDetalj.aspx?id=28860>

Stortinget, spørsmål nr 384 (2003-2004). Fra Hallgeir Langeland til Olje- og energiminister Einar Steensnæs. Elektronisk kilde 08.05.06:  
<http://epos.stortinget.no/SpmDetalj.aspx?id=28946>

Stortingets forretningsorden (2005)

Stortingstidene (1996-1997). *Interpellasjon fra repr. Anne Enger Lahnstein om politisk styring av oljeaktivitetene og langsiktig forvaltning av ressursene.* Side 2454-2464.

Stortingstidene (1997-1998) *Redegjørelse av olje- og energiministeren om Regjeringens plan for gjennomføringen av investeringer i petroleumsvirksomheten i 1998*. Side 2004-2011

Stortingstidene (2003-2004). Side 1341-1363.

Stortingstidene (2005-2006). Side 1075

Storvik, Kaia og Werner, Kjell (22. februar 2006) Dagsavisen. *Uklare signaler om oljeboring i nord*. Elektronisk kilde:

<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article1965974.ece>

SV (2005). *Ulike mennesker. Like muligheter. SVs arbeidsprogram 2005-2009*.

Sellæg, Arne (2000). *Olje i nord – gass i sør*. Adresseavisen 28.08.00

Thagaard, Tove (2002). *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Bergen. Fagbokforlaget

Venstre (2001). Partiprogram 2001-2005(finn eksakt navn)

Voksenåsen-erklæringen (1997). *Politisk grunnlag for en sentrumsregjering*.

Weber, Max (1995). *Makt og byråkrati*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag

Østerud, Øyvind (2002). *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse* (3. utgave). Oslo. Universitetsforlaget.

## Vedlegg 1: Informanter

	<b>Navn på informant</b>	<b>Tittel og arbeidsgiver til informant</b>	<b>Dato for intervju</b>
1.	Britt Fisknes	Rådgiver i havseksjonen i Fiskeri- og kystdepartementet	13.09.2006
2.	Gunnar Hognestad	Avdelingsdirektør i leteseksjonen i Olje- og energidepartementet	19.09.2006
3	Tore I Sandvold	Tidligere ekspedisjonssjef i Olje- og energidepartementet	25.09.2006
4	Willy Olsen	Tidligere informasjonsdirektør i Statoil	03.10.2006
5	Olav Akselsen	Olje- og energiminister i Stoltenberg I	03.10.2006
6	Erik Haugane	Administrerende direktør i Petra	17.10.2006
7	Marit Arnstad	Olje- og energiminister i Bondevik I	17.10.2006
8	Einar Steensnæs	Olje- og energiminister i Bondevik II	18.10.2006
9	Lars Christian Alsvik, Odd Ragnar Heum	Hhv Direktør for utvikling Norge og Letesjef for Nordsjøen og dansksokkel, Norsk Hydro	19.10.2006
10	Knut Kroepelin, Elise Nordahl, Geir Klaveness	Hhv avdelingsdirektør for forurensingssaker og rådgiver og rådgiver i seksjon for havmiljø i Miljøverndepartementet	20.10.2006
11	Thorild Widvey	Olje- og energiminister i Bondevik II	25.10.2006

12	Torgeir Stordal	Letesjef i Norske Shell	26.10.2006
13	Gunnar Berge	Oljedirektør i Oljedirektoratet	26.10.2006

---

## Vedlegg 2: Intervjuguide

Dette er et sammendrag av intervjuguidene. Spørsmålene er blitt tilpasset til den enkelte, slik at det er ikke alle spørsmålene som er gjengitt her. Det er også stilt oppfølgingsspørsmål som heller ikke er gjengitt i vedlegget.

### Generelt om konsesjonsrundene

1. Hvilke mål er det som styrer konsesjonsrundene?

Mange av de petroleumpolitiske målene er vage og lite konkrete. Hvordan tolkes og konkretiseres disse politiske målsetningene?

2. Hvordan skilles det mellom politisk mål og faglige mål?

3. Hva er de faglige målene til OED i konsesjonsrundene?

- Hva styrer arealet som skal gis ut?
- Hva er bestemmende for tidspunktet for oppstart med konsesjonsrundene?
- Hva styrer antall lisenser som gis ut?
- Og hvilke mål er det når det bestemmes hvilke selskaper som skal få utvinningstillatelser, samt hvor store SDØE andelene skal være?

4. Hvilke betydning har ytre faktorer for målene konsesjonsprosessen?

5. Hvor mye er politisk ledelse i departementet involvert i konsesjonsrundene?

- Når blir de involvert?
- Er det store forskjeller mellom statsråder/politisk ledelse på involvering i konsesjonsprosessen?
- Er det forskjell på hva politiske ledelse og hva departementet er opptatt av i konsesjonspolitikken?

6. Hva opplever du er OEDs mål for forhandlingene med MD og Fiskeridepartementet?

7. Hvilke mål har Fiskeridepartementet og MD i forhandlingene med OED?
8. Hva er de viktigste årsakene til at blokker som er lyst ut ikke blir tildelt?
9. Hvordan utarter lobbyvirksomheten seg i konsesjonsrundene?
10. I hvilken grad er forvaltningen og oljeindustrien samstemte i oppfatningene av hva som sees som problemer og løsninger på norsk sokkel?
11. Kriteriene for hvilke selskaper som skal få utvinningstillatelse åpner opp for stor grad av skjønn. Hvilke vurderinger ligger til grunn for å velge hvilke selskaper som skal få tildelt hvilke blokker?
12. Hva er departementets mål i forhandlingene med selskapene?
13. Er politisk ledelse involvert i forhandlingene med selskapene?

#### **16. konsesjonsrunde:**

14. Hva var de viktigste målene for 16. konsesjonsrunde?
15. Bondevik I regjeringen skrev i Voksenåsen-erklæringen at de ønsket å redusere oljeproduksjonen og at de ville redusere investeringene på norsk sokkel. Hvordan ble dette mottatt i departementet?
16. Før tildelingene av 16. konsesjonsrunde var det et regjeringsskifte. Hadde det innvirkning på tildelingene?
17. Selskapene gikk ut i media i forkant av 16. konsesjonsrunde og sa at dersom de ikke fikk nytt areal vil det bety lav aktivitet og nedbemanning. Hvilken betydning hadde dette for arealet som ble lyst ut, og for fremskyndelsen av 16. konsesjonsrunde?
18. Det var press fra leverandørindustrien fordi man var redd for tap av arbeidsplasser. Hadde selskapenes holdning til norske arbeidsplasser innvirkning på



---

valg ved tildeling av lisens, og taes det andre vurderinger enn de rent petroleums strategiske vurderingene?

### **17. konsesjonsrunde:**

19. Hva var de viktigste målene for 17. konsesjonsrunde?

20. Bondevik II-regjeringen hadde sagt at all petroleumsvirksomhet i nord skulle avventes til ULB var ferdig. Hva var holdningene i OED til at konsesjonsrundene måtte avvente ULBen?

21. I nominasjonsarealet var de åpnete delene av Nordland VI inkludert. Ble det diskutert om disse områdene skulle lyses ut, og hva var årsaken til at de ikke ble inkludert?

22. Det var interne konflikter internt i Bondevik II regjeringen når det gjaldt petroleum og miljøspørsmål. Hvilken betydning fikk denne uenigheten for 17. konsesjonsrunde?

23. Hvorfor gikk Shell og Statoil ut og sa at man skulle avvente utlysning av Nordland VI?, og hvilken betydning hadde dette for utlysningen?

24. 17. konsesjonsrunde var første gang det ble åpnet opp for gruppesøknader på hele sokkelen. Hvilken betydning har det hatt for styringen av utviklingen på sokkelen?

25. I denne konsesjonsrunden ble det gitt fem utvinningstillatelser, noe som er lite sammenlignet med andre konsesjonsrunde. Hva var årsaken til dette?

### **18. konsesjonsrunde:**

26. Hva var de viktigste målene for 18. konsesjonsrunde

27. Hvor viktig var oppfyllingen av den langsiktig utviklingsbanen i 18. runde?

28. Hvordan ble dette målet utarbeidet, og når ble politisk ledelse involvert i denne prosessen

29. Hvilken betydning hadde det at Statoil gikk ut med at man kunne avvente utlysning i Nordland VI?

### **19. konsesjonsrunde:**

30. Hvilke mål var viktig for 19. konsesjonsrunde?

31. I en merknad i innstillingen fra til St. meld nr 38 (2003-2004) fra regjeringspartiene KRF og Høyre sto det at utlysningen av 19. konsesjonsrunde ikke ville bli gjort før de tre planlagte leteboringene i Barentshavet var ferdig. Hvorfor ventet man ikke med utlysningen til de tre leteboringen var ferdig?

32. I pressemeldingen fra OED etter tildelingen står det at Møre-blokkene ikke ble lyst ut i denne runden på grunn av miljøhensyn. Var det flere enn blokkene på Møre-kysten som ble unnlatt på grunn av miljøhensyn? Er det vanlig at blokker til unnlatt tildelt på grunn av dette?

### **TFO:**

33. Hvem tok initiativet til å opprette Tildeling i Forhåndsdefinerte områder?

34. Var det stor enighet i regjeringen om opprettelsen av TFO, og hvor omfattende en ny konsesjonsordning ville bli?

35. Var det ved opprettelsen av TFO meningen av Barentshavet skulle inkluderes allerede i TFO 2004?

36. Det ble stilt spørsmål fra Stortinget om hva som var et modent område, og det ble hevdet at Barentshavet ikke var modent. Var det en klar definisjon ved opprettelsen av TFO om hva som var modent?

37. Har du noe mer på hjertet?