

Norsk oljepolitikk i internasjonal kontekst 1973-74

Norges forhold til OPEC og etableringen av IEA

av

Anette Græsholt Horn

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Høst 2005

Førord og takksigelser

Det å skrive en masteroppgave om Norges forhold til OPEC og etableringen av IEA har lært meg utrolig mye. Problemstillingen har blitt forandret flere ganger fordi forskningsprosessen stadig ga ny informasjon. Fremtreden overfor kildene: det å lese kildene, etablere ny forståelse og igjen ta fatt på kildene, har bidratt til denne utviklingen. For å bli ferdig innen tidsrammen for en masteroppgave har det blitt fornuftig å si stopp på et gitt tidspunkt, men også fordi det er mulig å hevde at linjene og hovedtrekkene i materialet har vist seg. Jeg håper andre mastergradstudenter vil ta fatt på noen av temaene i denne fremstillingen senere, både fordi det er utfordrende å skrive om norsk oljepolitikk innen rammen av internasjonal politikk, og fordi det er skrevet lite om dette emnet fra historiestudenter fra før.

I løpet av perioden med forskning, og søken etter å lære og å forstå sentrale tema for oppgaven, har det vært en rekke personer, fag og institusjoner som har vært hjelpelige. Helge Pharo som har vært veileder for oppgaven, har hjulpet til med nødvendig informasjon og konstruktiv kritikk. Rolf Tamnes har gjennom bindet *Oljealder i Norsk utenrikspolitikk historie*, og forelesningene på HIS 4373, *Småstat, sikkerhet og solidaritet. Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk 1905-2000*, vært en viktig kilde til informasjon. Jeg var heldig og fikk lov til å følge forelesningene i mastergradstudiet på Midtøsten og Nord-Afrikakunnskap (MØNA) om *Olje og politikk i Gulfen*, med Kjetil Selvik. Bakgrunnen fra MØNA i seg selv, fra høstsemester 2002 og våsemester 2003, har vært en nyttig bakgrunn i forhold til å se på araberlandenes politikk. Nobelinstituttet ved bibliotekar Anne Cecilie Kjelling har vært utrolig hjelpsom og vennlig i sin fremtreden. Jeg er takknemlig for tilgangen på aktstykker fra UD, selv om det å forholde seg til UD's byråkrati til tider har vært frustrerende. Torje Wegli, arkivar for UD har således vært hjelpsom og raskt på pletten da det ble nødvendig. De som har blitt nevnt har vært viktige bidragsytere i min forsknings- og skriveprosess. Dere som har lest oppgaven og holdt ut med meg i løpet av det siste halvåret fortjener en stor takk og en kjempe stor klem. For oppgavens resultat er jeg alene ansvarlig for resultatet.

Anette G. Horn, Oslo høsten 2005

Arabiske tilstande



Norges regering er bekymret over de nationalekonomiske konsekvenser af de rige ollefund.
Bratteli: — Hvad kan sligt ikke udarte til? Mavedans på højfjeldet og løjlesløs frådser i
rømmegrod...

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Introduksjon.....	1
Avgrensninger og sentrale underproblemstillinger	2
Forskningsstatus: norsk oljepolitikk og oljekrisen	4
<i>Forskningsstatus Norge og OPEC under oljekrisen</i>	<i>4</i>
<i>Tema for videre forskning</i>	<i>8</i>
<i>Norske utenrikspolitiske perspektiver</i>	<i>8</i>
Vektlegging av ulike nivåer og aktører	11
Kildeoversikt.....	13
Forskningsprosessen og metode	15
Oppgavens oppbygning.....	16
Kapittel 2: Den politiske tilstanden og oljemarkedet: oljekrise eller oljerevolusjon?	17
Betragtinger på den nye energisituasjonen	17
Den politiske situasjonen fra oktober 1973.....	18
Bakgrunn.....	19
Oljekrise eller oljerevolusjon?	22
De hjemlige politiske forholdene.....	24
Utenrikspolitiske orienteringer og oljepolitiske problemstillinger.....	27
Oljemarkedet og de norske interessene.....	28
Brobygging sentralt i de norske interessene?	30
Oppsummering	32
Kapittel 3: utfordringer i forhold til de utenrikspolitiske orienteringene. 34	
Betydningen av det vestlige samarbeidet i de norske vurderingene.....	34
Forbindelsene i oljepolitikken: et spørsmål om forholdet til Israel?.....	37
Melding om oljekrise og de vestlige reaksjonene	38
Kom restriksjonene i oljetilførselen som et sjokk på de vestlige aktørene?	39

Norges politikk i OECD	42
Problemene i det vestlige samarbeidet	44
Mislykket OECD-samarbeidet.....	46
<i>Politikken som ble ført fra OPEC/ OAPEC</i>	<i>46</i>
<i>Oljepolitikk ble et spørsmål om utenrikspolitikk.....</i>	<i>47</i>
Opptakten til Washington-møtet	49
Invitasjon til Washington	50
Den norske holdningen til det amerikanske initiativet.....	51
De oljepolitiske vurderingene versus tradisjonelle handlingsmønstre.....	52
Utenrikspolitiske orienteringer i forhold til OPEC	53
Avslutning	56
Kapittel 4: utfordringer i forhold til de oljepolitiske orienteringene.....	57
Norsk oljepolitikk og oljeøkonomiske interesser.....	57
Interessen for norsk oljepolitikk.....	58
<i>Hvordan ble den norske politikken mottatt?</i>	<i>59</i>
Den nye rollen.....	61
Utviklingen av kontakter med OPEC.....	61
Invitasjonen til Washington og forholdet til OPEC-land	63
<i>Et spørsmål om politikk.....</i>	<i>66</i>
Bakgrunnen for det amerikanske initiativet.....	67
Resultatet.....	69
Utforming av avtale med IEA og de norske vurderingene.....	70
Forhandlingene.....	71
Bedrev Norge en avskjermingspolitikk?	72
Reaksjonen i Stortinget.....	74
<i>Var det et nytt fokus som gjorde seg gjeldende?</i>	<i>76</i>
Norge og OPEC etter resultatet av Washington-møtet	76
<i>OPEC fremmer en norsk tilknytning</i>	<i>78</i>
Var en nærmere tilknytning til OPEC under vurdering?	79
<i>Tilknytningsformer</i>	<i>80</i>
<i>OPEC intet overnasjonalt organ.....</i>	<i>81</i>
<i>Canadiske synspunkter.....</i>	<i>82</i>

”To beilere”	83
Avslutning	84
Kapittel 5: Konklusjon.....	85
Oppsummering	85
Norge i en mellomstilling	86
Den norske oljepolitiske linjen	86
Brobyggerpolitikken: en forestilling eller en realitet?	88
<i>Brobygging og utviklingslandene.....</i>	<i>89</i>
<i>Konsument og produsentinteressene</i>	<i>90</i>
Særavtalen med IEA	91
<i>”Ja takk, begge deler”</i>	<i>92</i>
<i>Et spørsmål om forholdet til OPEC?</i>	<i>93</i>
Konklusjon.....	94
Kildeoversikt	95
Utenriksdepartementets arkiv	95
Nobelinstituttet	96
Litteraturoversikt	97
Litteratur.....	97
Forelesninger	98

Forkortelsesordliste

EEC	European Economic Community. Norsk: Europeiske økonomiske fellesskap. Utgjorde en av de tre sammenslutningene som ble til EF, se neste.
EF	Europeiske Fellesskap. Senere betegnelse Europeiske Union, forkortet til EU.
ENØK	Energiøkonomisering
FN	De forente nasjoner
HLG	High Level Group. Egen ekspertgruppe i OECD, se lenger ned.
IEA	International Energy Agency. Norsk: Det internasjonale energibyrået
IMF	International Monetary Fund. Norsk: Det internasjonale pengefondet
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NØV	Ny økonomisk verdensorden
OAPEC	Organization of Arab Petroleum Exporting Countries. Norsk: Organisasjonen av arabiske petroleumseksporterende land.
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development. Norsk: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling. Før 1961: OEEC = Organization for European Economic Co-operation. Norsk: Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid.
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries. Norsk: Organisasjonen av petroleumseksporterende land.
PLO	Palestinian Liberation Organisation
UD	Utenriksdepartementet
UNCTAD	United Nations Conference of Trade and Development. Norsk: FN konferansene for handel og utvikling.

Forkortelser i fotnotene

BP	British Petroleum
dvs.	det vil si
ECON	senter for økonomisk analyse
MØNA	Midtøsten og Nord-Afrikakunnskap
nr.	nummer
Ph.D	doktorgrad
St.t	Stortingstidene
St.meld.	Stortings melding
UiO	Universitetet i Oslo

1

Introduksjon

Den norske linjen i oljepolitiske spørsmål ble i årene 1973-74 preget av endringene i den internasjonale oljepolitiske kontekst. Forholdene i det internasjonale energimarkedet var særdeles sensitiv grunnet maktforskyvningen fra de vestlige multinasjonale selskapene over til de største oljeeksporterende landene, som var ikke-vestlige utviklingsland¹. De store oljeeksportørene var organisert i *Organisasjonen av de oljeeksporterende land (OPEC)*, hvor de arabiske landene dominerte. De arabiske landene og OPEC sørget for dramatiske prisforhøyelser, reduksjoner i produksjonen og en selektiv boikott av vestlige importland, som USA og Nederland den 16. og 17. oktober 1973. Situasjonen medførte en generell uro for fremtidig oljeforsyning til de vestlige landene, og forholdene fikk betegnelsen *Oljekrisen* i samtiden. Som en motvekt til de nye maktforholdene ble *Det internasjonale energibyrå (IEA)* etablert i 1974 ved amerikansk initiativ, for å styrke de vestlige importinteressene i markedet. Således kan det noe forenklet hevdes at det ble utviklet to blokker, som forsterket de forskjellige interessene i markedet mellom importører og eksportører av en strategisk viktig vare. Rammene for Norge som kommende nettoeksportør² av olje- og gass ble derfor satt i løpet av perioden.

De norske relasjonene i oljepolitikken var i seg selv i en oppbygningsfase da forholdene i markedet ble tilspisset. Denne masteroppgaven vil beskrive og forklare de norske interessene, målsettingene og vurderingene i oljepolitiske spørsmål i løpet av 1973-74. Norges forhold til OPEC, de arabiske landene og etableringen av IEA vil stå i fokus. Norge kom til å få en rekke fellesinteresser i oljepolitikken med en sterk organisasjon som fremmet eksportinteressene i markedet. USA advarte på sin side de vestlige landene mot ethvert samarbeid med OPEC og de arabiske landene i oljespørsmål. Solidaritet og fellesskapet med vestmaktene sto også sentralt i de norske oljepolitiske vurderingene. Det kan derfor hevdes at fundamentale norske verdier og interesser ble utfordret i oljepolitikken i løpet av 1973-74. Situasjonen oppmuntret med andre ord til å etablere en brobyggerlinje mellom interessene i markedet.

¹ Det vil si land uten industri eller med beskjeden industrialiseringsgrad. Det har vært meget debattert hvorledes land med en slik profil bør betegnes både blant samfunnsforskere og i politiske miljøer. Utviklingsland vil være den termen som blir mest brukt i dag.

² Når et land er nettoeksportør av olje og gass betyr det at råvareutvinningen går med betydelig overskudd, noe som resulterer i at forbruket i hjemlandet blir dekket, og markedsprofilen rettes mot eksport.

Avgrensninger og sentrale underproblemstillinger

Den periodiske avgrensningen av oppgaven er fra oktober 1973 til utgangen av desember 1974. Oljekrisen regnes fra oktober 1973, da OPEC og de arabiske landene tok kontrollen i prispolitikken i markedet, til mars 1974 hvor de arabiske landene besluttet å oppheve den selektive boikotten av importlandene. Etableringen av det vestlige energisamarbeidet, senere organisert som IEA, startet opp i februar 1974. Norge inngikk en særavtale med IEA ved utgangen av 1974, noe som setter et naturlig slutt punkt i forhold til problemstillingen for oppgaven. Den endelige avtalen mellom IEA og Norge ble riktig nok undertegnet i 1975, men de avgjørende forhandlingene ble avsluttet i desember 1974.

Norges forhold til OPEC, de arabiske landene og etableringen av IEA er et omfattende tema. Det berører sentrale verdier, målsetninger og interesser i den norske oljepolitikken, så vel som i allmenne utenrikspolitiske orienteringer. Samtidens problemstillinger med urolighetene i markedet måtte vurderes i lys av den ønskede norske profilen i de fremtidige relasjonene i internasjonal politikk. For å forenkle temaet noe har valget falt på å konsentrere oppgaven om to viktige linjer i de norske føringene. Den ene linjen er representert ved utfordringene overfor i de utenrikspolitiske orienteringene, og således forholdet til de vestlige landene. Den andre linjen er konsentrert om utfordringene i forhold til de oljepolitiske orienteringene, hvor fellesinteressene til OPEC sto sentralt. Som inndelingen vil vise er det vanskelig å skille oljepolitiske fra utenrikspolitiske vurderinger.

Det vil vanskelig la seg gjøre å se Norges forhold til OPEC separat fra det vestlige energisamarbeidet, da landene som ble medlem av IEA var Norges tradisjonelle handelspartnere og allierte. IEA ble underlagt OECD (*Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling*), hvor Norge var medlem. OPEC tok sterk avstand fra opptakten til et vestlig energisamarbeid, som startet opp med et utenriksministermøte i Washington 11. februar 1974. Amerikanerne var hoveddrivkraften bak det vestlige energisamarbeidet, og ønsket en enhetlig front mot OPEC. Under oljekrisen startet konsulteringene om IEA, og Norge var invitert med under forberedelsene. De norske aktørene måtte derfor ta stilling til den nye samordningen blant OECD-landene. En sentral problemstilling i oppgaven blir derfor

om det i løpet av perioden ble skapt grunnlag for et motsetningsforhold mellom oljepolitiske og andre utenrikspolitiske interesser for Norge.

OPEC markerte seg som en vesentlig maktfaktor i det internasjonale markedet, som det ikke var mulig å se bort fra i de norske betraktningene. Norge ville som kommende nettoeksportør få felles interesser med OPEC i å opprettholde en organisasjon som kunne ivareta eksportinteressene i markedet, samt andre oljepolitiske interesser knyttet til produksjon og kontroll med råvareutvinningen. Norge kom til å ha større produksjon av olje og gass enn eget forbruk allerede i 1975³, og ville i nær fremtid bli den eneste nettoeksportør i OECD. Hvilke forventninger ble knyttet til Norge i denne posisjonen av de tradisjonelle samarbeidspartnere, hovedsakelig representert ved OECD-land?

Hovedtyngden i oppgaven vil ligge på politikken som ble utformet av aktørene på embetsnivå i utenrikstjenesten, og politikernes tilslutninger, eventuelle anvisninger og nyanseringer til Utenriksdepartementet (UD). Hvorledes agerte de norske forhandlerne i spenningsforholdet mellom de politiske føringer fra norsk hold og endringene i den internasjonale oljepolitiske kontekst? Norge ville få økt betydning i det internasjonale oljemarkedet ved nettoeksportørrollen, og kom derfor til å bli utsatt for ulike former for internasjonalt press. Var den oljepolitiske linjen som Norge valgte å slå seg inn på et resultat av press fra internasjonale aktører?

Norge opprettholdt en dialog med OPEC og arabiske land i løpet av oljekrisen, til tross for amerikanske advarsler, og reserverte seg fra å bli fullt ut medlem av IEA. Norge ble likevel med i det vestlige energisamarbeidet med en særavtale. Var denne politikken et forsøk på brobygging fra norsk side mellom importinteresser og eksportinteresser i markedet? Eller ble spørsmålet om Norges forhold til OPEC og etableringen av IEA søkt tilpasset i en ambisjon om å bygge broer, for å beskytte egeninteresser i markedet? De ovennevnte spørsmålene søkes besvart i denne masteroppgaven. Brobyggeridealet i norsk utenrikspolitikk og de norske næringsinteressene vil således utgjøre sentrale momenter.

³ Anslag i, St.meld. nr. 25 1973-74: *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*: Tilrådning fra Finansdepartementet av 15.februar 1974: 5.

Forskningsstatus: norsk oljepolitikk og oljekrisen

Det finnes lite forskning som direkte omhandler Norges forhold til OPEC under oljekrisen. Blant historikere er det svært få som i det hele tatt har skrevet om emnet norsk oljepolitikk innenfor rammen av internasjonal politikk. Mesteparten av norsk forskningen på emnet har vært statsvitenskaplige avhandlinger. Statsvitenskaplige arbeider er gjennomgående samtidige, derfor er disse arbeidene stort sett ikke basert på tilgang til det interne departementsmaterialet. I historieforskningen blir tidligere gradert materiale brukt i større grad enn i statsvitenskap. Historikere venter til materialet er avgradert eller de får tilgang på spesielle vilkår. I og med klausuleringsbestemmelsene i Norge er på 30 år har mye av materialet som er aktuelt i denne masteroppgaven først blitt tilgjengelig i år 2000, noe som kan forklare hvorfor det ikke har kommet ut like mye historieforskning på emnet.

Tidligere historiske analyser av norsk utenrikspolitikk har imidlertid vært nyttige hva gjelder å gjenkjenne strukturer i beslutningsprosesser, som betydningen av byråkratiet og forholdet mellom politikere og embetsverk. Tidligere historieforskning som berører liknende problemstillinger har også vært nyttig i å kunne sette rammer på problemstillingene.

Forskningsstatus Norge og OPEC under oljekrisen

Historikeren Rolf Tamnes⁴ har behandlet emnet Norge, OPEC og etableringen av IEA i boka *Oljealder*, i serien om *Norsk utenrikspolitikk historie*. Der har han gjort rede for etableringen av IEA og Norges forhold til IEA, men han har ikke gått inngående inn på Norges forhold til OPEC. Han har tatt for seg problemstillingene mer allment i løpet av perioden, noe som vil være naturlig i et oversiktsbind. Tamnes konkluderer om forholdet til OPEC med at det verken var mulig eller ønskelig for Norge å bli medlem av organisasjonen.⁵ Videre fremhever han at Norge heller spilte rollen som gratispassasjer til OPEC og stilte seg i skyggen av Storbritannia i forholdet til USA, og slik kunne høste gevinster av de bestemmelsene som ble gjort fra OPEC sin side i oljepolitikken.⁶

⁴ Tamnes er professor II i Historie ved Universitetet i Oslo og er direktør ved Institutt for Forsvarsstudier.

⁵ Tamnes: 1997: 202

⁶ Tamnes: 1997: 202

Tamnes påviser med dette betydningen av det vestlige samarbeidet i den norske utenrikspolitiske linjen, som også fikk utslag i oljepolitikken. Storbritannia var i en liknende posisjon som Norge, ved å være et vestlig land i starten som oljeprodusent, men kom ikke til å bli et land med en like dominerende eksportrolle som Norge. USA hadde gjort klart sitt budskap i de oljepolitiske relasjonene: ingen OECD-land skulle inngå bilaterale avtaler med OPEC, eller holde inngående dialoger med araberlandene i oljespørsmål. Hvilken betydning fikk det for de norske aktørenes handlinger at Norges viktigste allierte gikk så hardt ut mot OPEC? Tamnes illustrerer problemstillingen ved de ovennevnte betraktningene. I denne oppgaven søkes det å behandle problemstillingen mer inngående.

Tamnes går mer inn på debattene i Norge om forholdet til IEA, og kontrastene mellom det klassiske norske synet på utenrikspolitikken og Norges nye rolle som "ressursstormakt". Han benytter ordene passiv og aktiv om statsminister Trygve Bratteli og handelsminister Jens Evensen for å vise de nye forholdene i norsk utenrikspolitikk.⁷ Bratteli var av den såkalte klassiske norske politikertypen som hadde opplevd andre verdenskrig, og alliansens betydning for Norge. Han var tilhenger av en realistisk utenrikspolitikk, som vektla forutsetningene for et lite lands utenrikspolitikk hvor forholdet til stormaktsavhengigheten var en sentral del av tankegangen.⁸ Det var viktig å innse hva som var mulig å gjøre noe med, og hva som ikke var mulig å gjøre noe med, hevdet Bratteli under utenriksdebatten i Stortinget. Norge måtte vise selvstendighet internasjonalt, mente han, innen for rammene som en selvstendig nasjon og som medarbeider i internasjonale organisasjoner. Det var viktig å ikke overdrive et lite lands virkemuligheter, spesielt hvis landet skulle opptre alene, i følge Bratteli.

Jens Evensen, som var handelsminister i 1973, og året etter ble havrettsminister, vektla på den andre siden at ressursene i havet plasserte Norge i en ny utenrikspolitisk situasjon. Norge var blitt en ressursstormakt og var således i en posisjon hvor landet kunne være med på å legge retningslinjene i slike storpolitiske spørsmål. Evensen var derfor, som Tamnes karakteriserer det, av en mer aktivistisk politikertype. Evensen talte for at ressursene som Norge var i besittelse av tilsa at landet var en viktig operatør i internasjonal politikk. Det vil si at det han anså som Norges nye stilling som "kontinentalsokkel- og oljemakt og den klare utviklingen

⁷ Tamnes kontrasterer Evensen og Bratteli som politikertyper i bindet *Oljealder*. Utenriksdebatten i Stortinget 19. november 1974 og en kronikk i Arbeiderbladet av Evensen 7. mars 1975 er eksempler som Tamnes bruker.

⁸ St.t. 1974: utenriksdebatt: 1072. Brattelis innlegg

av 200-mils økonomiske soner” påla nye oppgaver og et nytt ansvar.⁹ Norge skulle slik ikke bare høste fordeler og rikdom, men også bidra til kontroll ved å ta ansvar og påta seg forpliktelser i spørsmål relatert til den nye rollen i internasjonal politikk. Det synet som dominerte om Norges rolle i internasjonal politikk, kom til å få innvirkning på hvorledes de norske aktørene fremmet den oljepolitiske linjen i samtiden.

En hovedoppgave i Historie fra Trondheim: *OPEC-landene i FN forhandlinger om en ny økonomisk verdensordning, 1974-1975*, av Ivar Olsen, tar i noen grad opp Norge og OPEC. Avhandlingen har imidlertid et primært fokus på de konkrete forhandlingene om NØV. Derfor står helt andre spørsmål sentralt. Der Olsen tar opp OPECs rolle i forhold til utviklingslandenes NØV-krav, og kravet om større deltakelse i råvareutvinningen og handelen med råvarer, vil analysen kunne være med på å belyse Norges forhold til OPEC. Den norske brobyggerprofilen i utviklingspolitikken kan ha påvirket et ønske om nærmere relasjoner til OPEC. Et spørsmål som da kan stilles i denne oppgaven er om Norges forhold til OPEC kan leses i en ambisjon om å bygge broer, ikke bare mellom konsument og eksportinteresser i markedet, men også i et større bilde der politikken overfor utviklingslandene kommer inn?

Den norske brobyggerpolitikken fikk på 1970-tallet et utslag i form av økonomisk hjelp til utviklingslandene. Norge tjente enorme summer på OPEC sine avgjørelser i oktober 1973, og kunne gi økonomiske tilskudd til u-landene på et helt annet nivå enn tidligere. Historiker Jarle Simensen forklarer denne rollen som en del av det nye selvbildet til Norge i bind 1 i *Norsk utviklingshjelps historie*, som en gavmild og solidarisk nasjon. På den andre siden hadde oljekrisen ført til at de fattige utviklingslandene uten olje hadde fått en langt vanskeligere situasjon, mens Norge med oljekrisen ble et rikere land. Simensen hevder videre at fellesinteressene med OPEC, om en så høy pris som mulig på olje ikke kunne kompenseres med de økte bevilgningene til utviklingshjelpen.¹⁰ Simensen taler derfor om et paradoks i Norges forhold til utviklingslandene, som sjeldent har vært omtalt.¹¹

Fra statsvitenskaplig innfallsvinkel har følgende hovedfagsoppgaver blitt vist spesiell interesse: *Norges forhold til OPEC: fra konflikt til samarbeide?* av Bente Egjar Engesland

⁹ Evensen, J: 07.03.1975: ”Norges nye situasjon”, i *Arbeiderbladets kronikk*

¹⁰ Simensen, Jarle 2003: *Norge møter den tredje verden*, bind 1 i *Norsk utviklingshjelps historie*: Fagbokforlaget, Bergen: 254

¹¹ Simensen: 2003: 254

(1989), og *Norges stillingtagen til Nord-Syd konflikten i oljemarkedet: Petroleumsøkonomiske interesser og utenrikspolitiske orienteringer* av Anne Kristin Sydnes (1985). Begge oppgavene er konsentrert om 1980-tallet, og er meget statsvitenskaplig teoretiske. Analysene utgjør det meste av forskningen på Norges forhold til OPEC under oljekrisen. Engesland tar hovedsakelig opp tematikken beslutningsprosesser. Sydnes sin oppgave blir mer relevant i og med at fokuset ligger på Nord-Syd konflikten i oljemarkedet, og Norges stillingtagen. Hun viser i sin avhandling at Norges forhold til OPEC konfronteres på flere områder. Et område er Norge som oljeproducent, og sårbarheten som følger av svingningene i oljeprisene og avsetningssvikt.¹² Videre er Norge en del av det vestlige økonomiske system, og vil indirekte bli rammet av utslag i utviklingen i oljemarkedet overfor de store konsumentene. Det oppstår derfor, i følge Sydnes, et dilemma mellom det å ivareta de økonomiske interesser som oljeeksportør, og det å ivareta de mer generelle økonomiske og utenrikspolitiske interessene knyttet til det vestlige økonomiske og politiske samarbeidet.¹³

De forskjellige interessene som Sydnes setter i kontrast vil bli redegjort for i de kapitlene som følger, det er viktig å fremheve at tidsperioden og kildegrunlaget er forskjellig i de ulike oppgavene. De økonomiske interessene til Norge gjorde at landet kom i en mellomstilling, men om denne mellomstillingen utgjorde et dilemma vil bli nærmere drøftet. Det var ikke et spørsmål om enten eller i forhold til samarbeidet i oljespørsmål, selv om forholdene i markedet tilspisset seg.

Det vil i denne oppgaven bli fokusert på å få frem det komplekse og sammensatte bildet i forhold til en norsk tilknytning til OPEC, og etter hvert IEA. Forskingen har vist at det som var ønskelig og det som var mulig for de norske aktørene var uhyre sammensatt. Det kan virke som om Norge søkte en selvstendig fremtreden hvor det var mulig å ikke ensidig utelukke det ene eller det andre alternativet. Denne konklusjonen vil bli nærmere redegjort for i løpet av fremstillingen.

¹² Ved avsetning av produksjonen kan det settes en fast minstepris, eller priser fastsatt av en bestemt skala. På denne måten vil det være mulig med en større grad av stabilitet i markedet.

¹³ Sydnes: 1985: 9

Tema for videre forskning

Siden dette er den første omfattende historiske analysen av norsk oljepolitikk har det vært hensiktsmessig å trekke opp hovedlinjene i politikken. Med en slik bred tilnærming innenfor masteroppgavens begrensninger i omfang, har noen temaer blitt behandlet relativt summarisk. Flere av temaene vil kunne gi grunnlag for egne oppgaver. Det gjelder blant annet forhandlingene mellom Norge og IEA, og den videre utviklingen av forholdet til OPEC.

I denne oppgaven har det vært fokusert på Norges forhold til OPEC i løpet av oljekrisen og under opptakten til IEA forhandlingene. Hvordan utviklet samarbeidet seg mellom Norge og organisasjonen? Og hva slags relasjoner preget dette forholdet, dreide det seg om allmenne politiske diskusjoner eller var det et mer direkte samarbeid om pris- og produksjonsspørsmål? Hvilke departementer som tok opp slike spørsmål og hvor nært dette samarbeidet etter hvert ble, er tema som kan være interessant i et videre forskningsarbeid.

Et mer overordnet tema for en masteroppgave, kan være de norske brobyggerforestillingene. Brobyggeridealet går igjen i arkivmaterialet, og i stortingsforhandlingene. Brobygging mellom eksportør- og importørinteresser kan virke som et viktig element i den norske tilnærmingen til OPEC og IEA.

Norske utenrikspolitiske perspektiver

I studiet av norsk utenrikspolitikk er det enkelte elementer som har blitt påvist i tidligere forskning om norsk anliggende i internasjonal politikk, som også viser seg i denne oppgaven. Hvordan Norge kom til å forholde seg i internasjonal politikk ville nødvendigvis falle sammen med hvilke interesser landet kunne anses å ha.¹⁴ Hva de nasjonale interessene burde bestå i vil det imidlertid herske ulike oppfatninger om blant politikerne og andre grupperinger som representerer Norge internasjonalt. Enkelte interesser vil være felles uavhengig av partiprogram som å sikre statens suverenitet og integritet, samt innbyggernes velferd og sikkerhet, selv om det vil være ulike oppfatninger om hva de enkelte målene konkret innebærer, og hvordan de bør oppnås.

¹⁴ Engesland: 1989: 17. For definisjon av interessebegrepet, se denne hovedoppgaven.

De politiske føringene som blir lagt av Stortinget og regjeringen setter rammer for de nasjonale interessene som embetsverket representerer internasjonalt. Disse rammene blir satt på grunnlag av tradisjon, geografisk tilhørighet og andre hensyn som utgjør landets økonomiske og politiske utgangspunkt. Det er hovedsakelig tre saksfelt som utenrikspolitiske beslutninger sorteres i: den norske sikkerhetspolitiske vurderingen, utenriksøkonomiske felt, og de symbolske sakene.¹⁵ Det kan hevdes at samtlige av disse saksfeltene var høyst aktuelle i de norske vurderingene i oljepolitiske spørsmål i løpet av perioden.

Tidligere studier har vist at det atlantiske samarbeidet er en grunnpilar i de norske vurderingene og handlingene i internasjonal politikk.¹⁶ Hensynet bunner i sikkerhetspolitiske vurderinger, og integrasjonen i det vestlige handelspolitiske og økonomiske systemet. I et referat fra en samtale mellom norske representanter og OPECs generalsekretær ble betydningen av det vestlige samarbeidet for norsk økonomi fremhevet, der det ble hevdet at 80 prosent av utenrikshandelen gikk til denne delen av verden,¹⁷ hovedsakelig konsentrert om OECD-land.

I en beslutningsprosess i internasjonale organisasjoner og i forhold til andre land vil den norske politikken være preget av om Norges allmenne interesser blir berørt. Jo større interesse et land har i en sak, desto mer ressurser vil bli satt inn for å oppnå et ønsket resultat. På det overordnede utenrikspolitiske nivå, som vil bli behandlet her, vil interessene nødvendigvis være svært sammensatte, og det vil være flere hensyn å ta. I et forsøk på å forenkle bildet noe vil det, som tidligere forklart, være mulig å operere med to hovedinteresser: oljepolitiske og andre utenrikspolitiske interesser. Dette betyr ikke at disse interessene nødvendigvis vil være i et motsetningsforhold, eller at de ikke vil virke sammenfallende. Hvordan interessene utspiller seg vil være situasjonsbetinget. De oljepolitiske interessene blir betraktet innenfor rammen av de andre utenrikspolitiske interessene. Fremleggelsen dreier seg derfor ikke om oljepolitikk i snever forstand.

¹⁵ Knudsen, Olav. F. 1997: "Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo, Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*: Chr. Michelsens Institutt/ Cappelen Akademiske Forlag (2 utg), Oslo: 88

¹⁶ Dette er en allmenn oppfattelse i studiet av norsk utenrikspolitikk, se blant annet bind serien om Norsk utenrikspolitikk historie, Universitetsforlaget

Det er to typer beslutningsprosesser som preger utenrikspolitikken, nemlig åpne og lukkede.¹⁸ Den åpne prosessen foregår mellom UD i kontakt med Stortinget og/ eller i kontakt med andre departementer. Det betyr ikke at prosessen ellers vil være lukket. En prosess er lukket hvis saken har et høyt nivå av krise og følsomhet, det vil si at beslutningene da fattes konfidensielt i en lukket krets. Om beslutningene fattes i lukket eller åpen form vil også være avhengig av hvor tidlig det er i prosessen.

Norge har ofte fremmet samarbeid i internasjonale organisasjoner for å få et ord med i laget i drøftingene blant de store maktene i internasjonal politikk.¹⁹ Den norske holdningen var at de internasjonale organisasjonene bidro til et organisert verdenssamfunn som fremmet fredelige løsninger på konflikter mellom stormaktene. Dette småstat versus stormakt perspektivet, har vært et klassisk syn i norsk utenrikspolitik. Om et land utgjør en småstat eller stormakt er gradert etter innvirkningskraften på internasjonale politiske prosesser og militær slagkraft. Det tradisjonelle utgangspunktet i synet på norsk utenrikspolitik var å forholde seg til Norges stilling internasjonalt som en småstat. Som Tamnes viser i sine betraktninger om Evensen og Bratteli, var dette synet i ferd med å endres blant enkelte norske politikere når det kom til ressurspolitikken.

Det er mulig å se en dobbeltsidighet i den norske fremhevingen av løsninger i internasjonale organisasjoner. Både i serien om *Norsk utenrikspolitikks historie* og i *Norsk utviklingshjelps historie* blir det påvist at der hvor de norske næringsinteressene ble berørt av utfallet i en beslutningsprosess i de internasjonale organisasjonene, bremset de norske aktørene opp og vernet om egeninteressene.²⁰ Tendensen ble at de norske aktørene ba om særordninger og spesialavtaler når beslutningsprosessen ikke passet de norske interessene, eller hvor de internasjonale organisasjonene kunne få et overnasjonalt preg i spørsmål som berørte de norske næringsinteressene. Olav Riste har omtalt en slik politisk føring for "Den norske tryggingpolitiske internasjonalismen".²¹ Han viser at norsk utenriksøkonomisk politikk fikk en fundamental ambivalens mellom det internasjonale og det nasjonale perspektivet, han

¹⁷ UD 44. 2/7: 13.11.1974: Notat utarbeidet av UD: 2. Notater er et møtereftrat fra OPECs generalsekretær Dr. Abreham Khenes samtaler i Utenriksdepartementet.

¹⁸ Knudsen: 1997: 89

¹⁹ Se for eksempel bindserien om Norsk utenrikspolitikks historie (1997); Universitetsforlaget og Norsk Forsvarshistorie, Eide Forlag. Fremming av samarbeidet i *Forente nasjoner* (FN) kan være et eksempel på det.

²⁰ Se også Riste, Olav 2003: "Ideal og egeninteresser: Utviklinga av den norske utenrikspolitiske tradisjon", i *Motstrøms*: Cappelen akademiske forlag, Oslo. Han bruker spesielt politikken i NATO som eksempel.

²¹ Riste: 2003: 80

kontrasterer derfor idealene og egeninteressene til Norge. Som den videre fremstillingen vil vise gjorde denne politikken seg også gjeldene i årene 1973-74 i energispørsmål. Norge fremmet internasjonalt samarbeid om energispørsmål, men bremsset opp så snart dette samarbeidet kunne sette bånd på den norske selvhevdelse i spørsmål relatert til egne energiressurser. Det er viktig å fremheve at Norge var trolig ikke alene om en slik politisk føring i internasjonale organisasjoner.

Vektlegging av ulike nivåer og aktører

Beslutninger i norsk utenrikspolitikk fattes i et samspill mellom UD, Stortinget og interessegrupper. Samtidig får opposisjonen og pressen en sentral innvirkning på prosessen. I denne masteroppgaven har problemstillingene primært blitt analysert på byråkratinivået og ut fra de politiske føringene som embetsverket var underlagt. Historieforskningen har de siste årene vist at det meste av utenrikspolitikken føres på byråkratinivået, innen for rammene gitt fra høyere politisk nivå.²² De politiske føringene som embetsverket var underlagt vil stort sett komme frem ved å studere dette nivået, likevel har det i masteroppgaven også vært fokusert på de politiske føringene satt av regjeringen og Stortinget. Ved å benytte offentlige tilgjengelig materiale fra det overordnede politiske nivået, er det mulig å få tak i bakgrunnen og rammene for de konkrete politiske valgene som ble gjort på byråkratinivået.

Et tredje nivå som har blitt behandlet i oppgaven er pressen. Den utenlandske pressens reaksjoner på den norske oljepolitikken er tatt med for å sette problemstillingene i perspektiv. Presseoppslag kan vise hvordan den norske oljepolitikken ble mottatt i de forskjellige landene, og kan også gi indikasjoner på hvorledes politikken ble oppfattet i opinionen. Det har vært en rekke momenter som går igjen i de forskjellige artiklene og tidsskriftene fra ulike land, derfor kan denne informasjonen si noe om de norske oljepolitiske føringene.

I valget av den norske oljepolitiske linjen under oljekrisen har det vært ulike aktører i embetsverket som har stått sentralt. Både nasjonale og internasjonale, kollektive aktører og

²² Eksempler på forskning som benytter dette utgangspunktet er seriene om Norsk Forsvarshistorie, Eide Forlag og Norsk utenrikspolitikks historie, Universitetsforlaget.

enkeltaktører har hatt innvirkning på beslutningsprosessen. Noen sentrale politikere og enkelte personer vil få oppmerksomhet. Likevel har hovedtyngden ligget på å forklare de mer generelle linjene satt av kollektive aktører, fremfor å gå inn på et individnivå. I teorien vil det være individet som tar beslutninger, i praksis er individets makt begrenset. Personers politiske myndighetsområde vil være definert ved lov og formelle beslutningsregler, byråkratiske prosesser og institusjoner.²³

Ved å ta utgangspunkt i nasjonale aktører vil det være forskjell på fagdepartementene, som handelsdepartementet, industridepartementet og UD i hvorledes oljespørsmål og forholdet til OPEC ble behandlet. De mer tekniske og fagrelaterte spørsmålene i forhold til utvinning, produksjon og eksport var viktigere spørsmål for industridepartementet i deres fremtreden overfor OPEC, enn for UD. Det er derfor viktig å ha klart for seg at oppgaven begrenser seg ved å legge hovedvekten på UD, aktører i utenriktjenesten og deres betraktninger i forhold til OPEC og etableringen av IEA. Problemstillinger som sto sentralt for UD i løpet av denne perioden var for eksempel: Hvordan kan det tenkes at reaksjonene vil være fra andre land dersom Norge etablerer en offentlig kontakt på høyere nivå med OPEC?²⁴ UD tar opp de mer politiske aspektene i forhold til internasjonale organisasjoner og aktører i diplomatiet. Det kan derfor hevdes at UD vil konsentrere seg om de bredere perspektivene i forholdet til OPEC: Brobygging og det vestlige energisamarbeidet ble sentrale tema. Det er samtidig mulig at andre departementer og institusjoner hadde et mer omfattende samarbeid med organisasjonen, som det ikke vil bli redegjort for her. Derfor vil problemstillingen Norges forhold til OPEC og etableringen av IEA ha sine begrensninger.

Av internasjonale aktører var det flere kollektive sammenslutninger som stod sentralt. OPEC var talerør for de største eksportørene av olje i verden, og så ut til å bli en betydelig maktfaktor i internasjonal politikk i løpet av perioden. De fem landene som var med på å opprette OPEC i 1960 var: Irak, Iran, Kuwait, Saudi-Arabia og Venezuela. Senere kom andre medlemsland til; Qatar (1961), Indonesia (1962), Libya (1962), Emiratene (1967), Algerie (1969), Nigeria (1971), Ecuador (1973-1992) og Gabon (1975-1994). Norge ville få en rekke fellesinteresser knyttet til produksjon og eksport av olje med denne organisasjonen. Derfor ble

²³ Knutsen, Torbjørn L. 1997: "Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt", i Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*: Cappelen Akademiske Forlag, Oslo: 22

²⁴ UD 44.2/7: 14.02.1974: notat utarbeidet av handelspolitisk avdeling, UD til utenriksstasjonene.

forholdet til OPEC en sentral del av de norske vurderingene i oljepolitiske problemstillinger i løpet av perioden.

De arabiske landene i OPEC var også organisert i en egen arabisk interesseorganisasjon, *Den arabiske produsentorganisasjonen av oljeeksporterende land* (OAPEC), som ble etablert i januar 1968 av landene Kuwait, Libya og Saudi-Arabia. Hovedsetet skulle ligge i Kuwait og medlemmene av OAPEC ble utvidet med: Algerie, Bahrain, Qatar og Emiratene i 1970. Videre ble Irak og Syria med i 1972, og endelig Egypt i 1973. Det var uansett de arabiske landene som la de politiske føringene i begge organisasjonene i løpet av perioden. Det kan virke som om OPEC var et mer handlekraftig organ i internasjonal sammenheng i løpet av perioden enn OAPEC, da OPEC var den organisasjon som stort sett fremtrer i de internasjonale forhandlingene og konsultasjonene i løpet av perioden. Norge holdt dialog med OPEC på høyere politisk nivå, og direkte kontakt med de arabiske landenes representanter. Det har derfor vært naturlig å avgrense oppgaven til å ha hovedtyngden på de arabiske landene og OPEC, selv om OAPEC også er en sentral aktør i løpet av perioden.

I den grad de vestlige konsumentlandenes interesser har blitt redegjort for har det vært med fokus på medlemmene av OECD, og samarbeidet innad i denne organisasjonen. OECD bestod foruten de vesteuropeiske landene, inkludert de skandinaviske, også av land som USA, Japan, Australia, Canada og New Zealand som ble medlem i 1973. I denne oppgaven har avgrensningen i det vestlige samarbeidet begrenset seg til dette samarbeidet fordi Norge fokuserte på å fremme OECD som samarbeidsorganisasjon i energispørsmål under den aktuelle perioden. Dessuten ble IEA underlagt OECD som en selvstendig organisasjon, noe som vil gjøre avgrensningen til OECD mer naturlig i forhold til perioden og problemstillingen.

Kildeoversikt

Kildegrunnlaget i denne masteroppgaven er hovedsakelig aktstykker i UD's arkiv som omhandler oljerelaterte spørsmål i et tidsspenn fra 1970-1979, med hovedvekt på årene 1973-1974. Stikkordene i søket etter kildene var: Norges forhold til OPEC og IEA. Aktstykkene som ble tilgjengelige var brev, telegrammer, meldinger, notater, rapporter og arkiverte artikler, tidsskrifter og nyheter oversendt fra utenriksstasjoner. Kildene var mange, relevante og omfattende.

De fleste aktstykkene fra UD har vært klassifiserte som fortrolige, begrenset og strengt fortrolige. Det har særlig vært dokumenter som omhandler forholdet til OPEC og arabiske land, samt møtoreferater med disse aktørene, som har fått slike påskrifter. Dokumenter som omhandler opptakten til IEA-forhandlingene, hvor Norge søkte en særstilling, og de ulike landenes syn på den norske holdningen, har også blitt behandlet med streng fortrolighet i UD. Betegnelsene kan indikere at Norges forhold til OPEC og etableringen av IEA under oljekrisen berørte brennbare tema i valget av den norske utenrikspolitiske linjen.

Andre kilder som har fått oppmerksomhet er de tilsendte presseoppslagene til UD, som kan si noe om Norges omdømme ute, samt hva som ble oppfattet som interessant for UD å vite noe om. Det er en rekke artikler og tidsskrifter fra ulike land som er arkivert. Et kildekritisk grep vil være at de tilsendte presseoppslagene kan si vel så mye om hva seksjonssjefene i de ulike utenriksstasjonene oppfattet som interessant. Det er likevel viktig å notere at en rekke tema og momenter i de ulike artiklene og tidsskriftene går igjen. Derfor er det mulig å anta at akkurat disse oppslagene utgjør en kilde til hva som ble ansett som spesielt interessant for UD. Artiklene viser flere like momenter i fremstillingen om Norges oljepolitikk. Artiklene kan derfor gi en illustrasjon på hvordan den norske politikken ble mottatt. Valget av å ha et eget kapittel om dette nivået har også bakgrunn i mer generelle betraktninger om pressens innvirkning på beslutningsprosesser, fokuset på nyhetsbildet i inn- og utland, samt opinionen.

Det vil også være andre kilder som blir sentrale i å belyse de tilgjengelige kildene fra UD, som stortingsmeldinger og debatter i Stortinget. Det vil som forklart være på dette overordnede politiske nivået hvor rammene og målsetningene blir satt, men det er selvsagt ikke sikkert at politikken faktisk blir gjennomført eller får de ønskede resultatene. Derfor blir det viktig å se kildene i lys av den politikken som faktisk blir ført av aktørene i utenrikstjenesten.

Kildegrunlaget i de internasjonale konsultasjonene og Norges forhold i disse konsultasjonene har stort sett vært norske betraktninger og/ eller materiale fra organisasjoner hvor Norge var medlem. Det vil stort sett være møtoreferater fra OECD som utgjør grunlaget i skisseringene av hvorledes aktørene forholdt seg til hverandre i internasjonale fora. Det er derfor viktig å ha klart for seg at kildematerialet er basert på vestlige betraktninger, der deltakerne stort sett var vestlige konsumenter av olje. Ordbruken i rapportene om utviklingen

av energisituasjonen og synet på de nye forholdene i markedet vil bli farget av hvem som betrakter. Derfor er det viktig å være kritisk til enkelte begreper og påstander, og vurdere dem i lys av situasjonen og ikke-vestlige betraktninger.

Forskningsprosessen og metode

Det er hovedsaklig to metodiske problemer ved å basere analysen på den internasjonale utviklingen med utgangspunkt i norsk arkivmateriale. For det første blir det vanskelig å få tak i andre aktørers syn på norsk politikk. For det andre blir det problematisk å analysere grunnlaget for andre lands politikk.

Ved å sette arkivmaterialet i UD opp mot offentlig tilgjengelige rapporter og oversiktsbøker som OECDs årsrapporter, *Encyclopedia of the Modern Middle East og Foreign Relations of the United States*, er det mulig å se om tendensene i materialet sammenfaller. På denne måten vil grunnlaget bli bredere for å kunne redegjøre og analysere den utviklingen som fant sted.

Møtereferatene, meldingene og notatene som har foreligget, må antas å gi et dekkende inntrykk av hvilke vurderinger og målsetninger som de norske aktørene forholdt seg til i forhandlingssituasjonene. Det som kan være vanskelig i arbeidet med diplomatiske dokumenter er at noe informasjon trolig ikke foreligger, da de siste avgjørende momentene kan bli tatt muntlig. Det er også mulig å anta at noe informasjon ble holdt tilbake, mens annen informasjon ble overdrevet slik forholdene var i det aktuelle tidsrommet.²⁵ Dette kan særlig være problematisk ved å arbeide med sensitive diplomatiske spørsmål, noe som var tilfelle under oljekrisen. Dette betyr imidlertid ikke at kildene ikke samtidig kan gi et tilstrekkelig bilde av aktørene.

En samtidshistoriker som går inn i et helt nytt tema får den vanskelige oppgaven det er å gå opp nye veier. Det er særlig problematisk på områder som i liten grad har vært gjenstand for offentlig debatt og hvor materialet langt fra er entydig. Mine konklusjoner hviler dels på direkte belegg og dels på tolkning av de allmenne tendenser som ikke kan belegges direkte.

²⁵ Etter å ha lest kildene samlet har dette inntrykket gjort seg gjeldene fra tid til annen.

Det gir selvsagt rom for at senere forskning med bredere kildegrunnlag kan komme til andre konklusjoner.

Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i seks hovedkapitler med egne underkapitler. Kapittel 1 er en introduksjon til oppgavens problemstillinger og naturlige valg som har blitt gjort under forskningen. Kapittel 2 er konsentrert om bakgrunnsinformasjon. Her har det vært naturlig å introdusere begreper som blir benyttet i oppgaven. En nærmere redegjørelse for den politiske situasjonen i lys av de relevante problemstillinger har fått plass under dette kapitelet.

I kapittel 3 og 4 blir utfordringene som de norske aktørene måtte forholde seg til i de utenrikspolitiske og de oljepolitiske orienteringene belyst. Som fremstillingen i disse kapitlene viser er det vanskelig å skille utenrikspolitiske og oljepolitiske problemstillinger. Valget av å likevel forsøke å skille interessene er gjort i et forsøk på å forenkle bildet noe, samt å vise hvilke vurderinger som kom inn hvor. I kapittel 3 står utviklingen av det vestlige samarbeidet sentralt og Norges rolle i OECD. Det fjerde kapitelet er konsentrert om de oljepolitiske vurderingene der den norske oljepolitiske linjen ble lagt. Det er i dette kapitlet hovedtyngden i oppgaven ligger.

Det femte og siste kapitelet tar opp relevante problemstillinger og betraktninger i lys av det som allerede har blitt drøftet i de andre kapitlene. Denne delen vil inneholde konkluderende momenter om brobyggeridealet og forestillingene om å fremme denne politikken, samt om den norske oljepolitiske linjen i samtiden. Den norske fremtreden overfor OPEC og IEA-samarbeidet vil settes i lys av denne forestillingen i norsk oljepolitikk, og det vil være rom for drøfting. På slutten av oppgaven vil det være en konsentrert konklusjon. Litt oppsummering av sentrale momenter vil således komme under dette siste kapitlet.

2

Den politiske tilstanden og oljemarkedet: oljekrise eller oljerevolusjon?

Dette kapittelet vil ta opp den politiske tilstanden fra høsten 1973 og hvorledes oljemarkedet fungerer. Kapittelet vil være delt inn i to deler, der den internasjonale politiske situasjonen med oljekrise og bakgrunnen for oljeeksportørens tiltak utgjør den første delen. En bevisstgjøring av begrepet oljekrise vil således bli satt i fokus. Andre delen av kapittelet vil fokusere på den politiske situasjonen i Norge og oljemarkedet. Hvilke overordnede interesser spilte inn på den norske oljepolitiske linjen? En klargjøring av skillet mellom utenrikspolitiske orienteringer og oljepolitiske problemstillinger vil således bli belyst

Betraktninger på den nye energisituasjonen

Den nye energisituasjonen ble betraktet som en oljekrise i den vestlige verden. I faglitteraturen og i politiske kretser ble begrepene oljekrise, *oljevåpen* og *oljesjokk* brukt i karakteristikken av perioden og av den politikken som araberlandene førte. Oljevåpenet var blitt en fagterm på det å bruke oljen som et virkemiddel til å få gjennomslag for politiske ønsker og målsetninger. Disse ønskene og målsetningene ville komme fra araberstatene mot den vestlige dominans på deres egne ressurser. Hvorfor ble den nye situasjonen i det internasjonale energimarkedet karakterisert med ordene krise og sjokk, og hvorfor ble den politiske strategi omtalt som et våpen av de vestlige landenes aktører?²⁶ Ordet våpen gir på sin side et bilde av en direkte trussel overfor konsumentlandene. Samtidig viser termen hvor viktig denne strategiske energikilden var i internasjonal politikk, og kan gi en indikasjon på hvor sterkt virkemiddel oljen ble ansett for å være for de arabiske landene i 1973-74.

Norges nye situasjon som en kommende nettoeksportør ville naturlig nok stille landet i en annen posisjon i forhold til forhøyelsene av oljeprisen og fremtidig tilgang til energi, enn de øvrige vestlige konsumentlandene. De første kommersielle funn i Norge ble gjort i 1969 på

²⁶ I kildematerialet i UD er disse karakteristikken i vanlige betegnelser om perioden i både møtereferater fra OECDs virksomhet og i interne UD dokumenter.

Ekofiskfeltet i Nordsjøen. Utvinningen startet opp i 1971, altså to år etter funnene, og eksporten kom snart til å gå med overskudd som tidligere forklart. Hvordan var de norske betraktningene på den nye situasjonen? Spørsmålet vil stå sentralt i dette kapitlet. Først vil den politiske situasjonen i det internasjonale markedet bli gjort rede for.

Den politiske situasjonen fra oktober 1973

Situasjonen i det internasjonale energimarkedet var spesielt sensitiv fra oktober 1973 grunnet de politiske forholdene i markedet. Den 16. oktober 1973 skjedde det et vendepunkt i markedet i forhold til hvem som kontrollerte produksjon, eksport og prisfastsettelse på olje. OPEC besluttet å heve råoljeprisen med vel 70 prosent fra \$ 3 til \$ 5,11 per fat, i kjølvannet av de militære urolighetene i Midtøsten.²⁷ Dagen etter besluttet OAPEC å redusere produksjonen med 5 prosent per måned inntil de israelske styrkene hadde trukket seg ut av alle okkuperte arabiske områder. Beslutningen var et ledd i oktoberkrigen mellom Israel, Egypt og Syria, men hadde bakgrunn i okkupasjonen av palestinske områder etter krigen i 1967. OAPEC besluttet videre at det skulle gjennomføres en selektiv boikott av de største forbrukerlandene i Vesten og av de landene som åpent støttet Israel (først og fremst USA og en senere boikott av Nederland). Saudi-Arabia stoppet forsyninger til USA to dager etter avgjørelsen.

USAs engasjement i Midtøsten var derfor betydelig i løpet av 1973-74. Israelske styrker hadde fått økende støtte fra USA under oktoberkrigen. Egypt og Syria fikk på sin side støtte fra Sovjetunionen. Det har blitt påstått i ettertid at oktoberkrigen muligens ville ha sluttet før, hvis det ikke hadde vært for supermaktenes villighet til å tilby våpen og ressurser til sine respektive klienter.²⁸ Supermaktene i den kalde krigen var således involverte parter i Midtøsten. Så lenge den arabisk-israelske konflikten tok en slik form, var også trusselen om en supermaktkonflikt overhengende. Det hadde høsten 1973 vært en periode med avspenning mellom Øst og Vest. Oktoberkrigen kunne bli en ødeleggende faktor for bedringen av

²⁷ Det vil si *Oktoberkrigen*. Den 6. oktober 1973 invaderte egyptiske og syriske styrker Israel, som et ledd i den arabisk-israelske konflikten. Yom Kippur Krigen blir konflikten også kaldt, da den ble innledet under denne høytiden for jødene. Hovedgrunnene for angrepet var nederlaget i 1967 og Israels okkupasjon av arabiske områder.

forholdet. En melding til UD fra ambassaden i Brussel datert 17.10 1973 fremhevet akkurat disse forholdene. Det måtte være i alles interesse i følge meldingen, at det ikke kom til sterke reaksjoner fra en side og tilsvarende motreaksjoner fra den andre siden, som kunne føre til en eskalering av krigshandlingene i Midtøsten med fare for stormaktssammenstøt.²⁹

Norges forhold til de arabiske produsentlandene måtte derfor avveies i forhold til urolighetene, selv om OPEC til stadighet fremhevet overfor norske aktører at disse beslutningene måtte ses avskilt.³⁰

De store internasjonale selskapene, med overvekt av vesteuropeiske land og USA, hadde frem til da hatt kontrollen over markedsutviklingen. Trussel om ytterligere prisforhøyelser og reduksjoner i produksjonen ble en del av de nye forholdene i markedet. En stadig tilførsel av billig energi var frem til 1970-årene en hovedfaktor i det internasjonale markedet. Oljeforbruket hadde steget kontinuerlig i den industrialiserte verden, og økende avhengighet av olje fra landene i Midtøsten var en klar tendens på det internasjonale markedet. Oljeforsyning fra leverandørene i det internasjonale markedet var frem til oktober 1973 betraktet som leveringssikker til de vestlige industrilandene, med forbehold på at ressursene var ikke-fornybare. Oljeletingen ble trappet opp i andre regioner, og betydningen av de norske oljepolitiske føringene i internasjonal politikk bør derfor ses i lys av disse forholdene: Da Norge som vestlig alliert og oljeprodusent kunne fremtre som en mer sikker leverandør til de vestlige allierte.

Bakgrunn

Den offisielle begrunnelsen fra OPEC, samt OAPEC sin side, for å høyne prisen på olje og å gjennomføre boikott var i første omgang den israelske okkupasjonen av de arabiske områdene etter krigen i 1967, og USAs støtte til Israel under Oktoberkrigen. Hensikten var med dette å presse frem en mer forsonende holdning ovenfor palestinere og større imøtekommenhet overfor de arabiske landenes interesser.

²⁸ Cleveland, William L. 2000: *A History of the Modern Middle East*: Westview Press, Colorado: 366.

Våpenhvile ble innledet 25.oktober 1973 etter FN initiativ. I januar 1974 ble partene enige om at FN styrker skulle settes inn i buffersoner ved grensene.

²⁹ UD 44.35/1: 17.10.1973: melding fra ambassaden i Brussel til UD

På den andre siden vil det være hensiktsmessig å se OPECs avgjørelser som en del av et større ønske om en mer uavhengig politikk i forhold til oljeselskapene, og mer selvstendighet til å kunne utøve kontroll med egne råvarer. For å forstå hvilken betydning OPEC sine avgjørelser i oktober 1973 hadde i det internasjonale markedet, er et historisk tilbakeblikk på oljemarkedet nytting bakgrunnsinformasjon.

Det internasjonale oljemarkedet har gjennomgått ulike faser³¹: fra begynnelsen av var markedet preget av fri konkurranse, der USA var hovedsetet for utviklingen. I begynnelsen av 1900-tallet ble markedet gradvis kontrollert av enkelte store oljeselskap, særlig fremtredende var Standard Oil. Standard Oil kontrollerte omtrent all virksomhet i USA, men ble oppløst i 34 uavhengige enheter, hvor av flere fortsatte i oljebransjen under nye navn. Kartellmakten på tilbudssiden ble effektivisert fra slutten av 1920-åra, og på det internasjonale markedet var det de store multinasjonale selskapene, de syv søstere³², som hadde kontrollen. Utviklingen førte til at produksjonen ble regulert og prisene stabilisert.

På 1950-tallet utviklet de internasjonale selskapene et system med "posted price" (avtalt pris), det vil si en pris som satt eksempel for salget. Gjennom en slik ordning kunne produsentlandene kalkulere inntektene, og således skattelegge selskapene etter hvor mye de produserte. Samtidig som dette systemet kunne gi mer forutsigbarhet med hensyn til utviklingen i markedet. "Posted price" var ikke justerbar, og det var normalt med fluktuering i den faktiske prisen som råoljen ble solgt for. Fiksing av "posted price" ble etter hvert en industriform. Det vil stort sett være "posted price" som det refereres til i fremstillingen av prisfastsettelsene under oljekrisen, med mindre det blir referert til faktisk pris som oljen ble solgt for. Det var denne typen prisfastsettelse på råolje som OPEC tok kontroll over i oktober 1973.

³⁰ se blant annet, UD 44.2/7: 13.11.1974: notat utarbeidet av utredningskontoret, UD. Generalsekretær Khenes besøk i Norge. Det kommer ikke frem hvem notatet er ment til.

³¹ Roland. Kjell 1987: "Grunnleggende drivkrefter i oljemarkedet på kort og lang sikt", i *Internasjonal politikk*, nr. 5-6: 104. Hele dette nummeret var viet oljemarkedet og utenrikspolitikken. Norges forhold til OPEC. Ble belyst i forhold til fremtidsutsiktene. Kjell Roland var da forsker ved senter for økonomisk analyse (ECON). Se også Yergin. Daniel 1991: *Svart gull*, Kagge Forlag, Oslo. Hele denne boka er et historisk innblikk i oljemarkedet fra dets begynnelse og frem til 1990-tallet. Yergin har Ph.D ved Cambridge University i økonomiske studier. Den følgende beskrivelsen av markedet er hentet fra disse to fremstillingene.

³² De syv søstere utgjorde kartellmakten av oljeselskapene og bestod av: BP (British Petroleum), Shell og Exxon hvorav alle med europeisk dominans, samt Chevron, Gulf, Mobil og Texaco som alle var amerikanske selskap.

I februar 1959 ble selskapene tvunget til å redusere "posted price" grunnet den rikelige tilgangen på olje. Oljemarkedet hadde gradvis forandret seg. Det var oppstått nye uavhengige oljeselskaper i land utenfor de syv søsters kontroll, og det ble dannet nasjonale oljeselskap i konsumentland, som i Italia. Det ble gjort store funn av olje i Midtøsten, og det oppstod en økende konkurranse mellom oljeselskapene om å få innpass i en del av de rike oljereservene der. I 1960 ble OPEC opprettet i et forsøk på å beskytte de økonomiske interessene til de oljeeksporterende landene, og det ble derfor søkt om å danne en motvekt til oljeselskapenes maktposisjon. Det hadde etter hvert opparbeidet seg en sterk misnøye i produsentlandene med tanke på at oljeselskapene kontrollerte produksjon og pris. Produsentlandene ønsket derfor å beskytte de allmenne interessene som eksportører, og på sikt etablere nasjonal kontroll over egne ressurser.

Realprisen på olje falt nesten kontinuerlig helt frem til 1973. Inntil tidlig på 1970-tallet var en stadig stigende tilgang på billig energi en av hovedfaktorene ved den økonomiske utviklingen i den industrialiserte verden. Fra 1970-71 begynte maktpendelen å svinge fra selskapene over til produsentlandene i markedet. Oljen ble nasjonalisert i flere land og etter som landene fikk kontroll over sine egne ressurser, begynte regjeringene å produsere mindre for å høyne prisen. Oljeselskapenes front mot OPEC begynte etter hvert å slå sprekker, mye grunnet økt konkurranse og mindre grad av samordning fra deres side. Kartellmakten fra 1950- og 1960-årene gikk så i oppløsning med OPECs avgjørelser i oktober 1973. Det vil derfor være fruktbart å se oljeboikotten, og de øvrige restriksjonene fra OPEC sin side, i lys av selskapenes maktposisjon.

Som et mottrekk samlet en del vestlige konsumentland seg ved initiativ fra den amerikanske regjeringen, til en konferanse i Washington 11. februar 1974 for å drøfte utviklingen i markedet. Det hadde opparbeidet seg i løpet av oljekrisen sterke motsetninger mellom de arabiske landene og USA i oljespørsmål, spesielt etter at USA fremmet enhetlig front mot eksportørlandene. Det var imidlertid ikke første gang USA førte en sterk front mot OPEC. Da organisasjonen ble etablert nektet USA å anerkjenne organisasjonen, og forbød amerikanske oljeselskap å forhandle med OPEC. Samtidig etablerte USA handelssanksjoner i forhold til OPEC-medlemmer for å hindre at andre land skulle slutte seg til organisasjonen.³³

Oljekrise eller oljerevolusjon?

De arabiske produsentene handlet langt på vei for første gang på tvers av de vestlige interessene i det internasjonale markedet. De vestlige stormaktene hadde dominert de diplomatiske og økonomiske prosessene i forhold til oljespørsmål i den arabiske verden i en årrekke. Boikotten og begrensningene i produksjonen handlet trolig derfor like mye om en slags selvstendighetserklæring overfor den vestlige dominansen i markedet, fra de arabiske landenes ståsted. Assosiasjonen til terminologien *Oljekrisen* om perioden 1973-74, kan derfor virke villedende i det de arabiske produsentene trolig vil se på politikken de førte som en seier. OPECs overtakelse av prisingen på råolje har også blitt betegnet med ordene suksess og ”oil revolution”.³⁴

De arabiske landene hadde økt forhandlingsstyrken sin, og aktørene som representerte de arabiske interessene ble med det mer aktive deltakere i de internasjonale politiske prosessene som omhandlet energipolitikken. Denne rollen var en uvanlig situasjon for de arabiske landene, som også kan hevdes å ha representert utviklingslandene i møte med de vestlige konsumentene. OPEC ble fremdeles regnet som en del av utviklingslandene i fagkretser og i internasjonal politikk, til tross for de økte inntektene fra oljesektoren. Med andre ord kan det hevdes, ut fra denne argumentasjonen, at det å omtale energisituasjonen i 1973-74 som en oljekrise, vil være å betrakte situasjonen ut fra et vestlig konsumentlands synspunkt.

På den andre siden fant det utvilsomt sted et dramatisk skifte i det internasjonale markedet, og det ble satt i verk krisetiltak fra konsumentlandenes side. Kutt i produksjonen og de høye prisene var realiteter. Kjøpekraften i de vestlige land minket, og viste seg snart i verdensøkonomien som en helhet. Tendensene av tilbakeslagene i vest kan riktig nok spores tilbake til 1960-tallet, og har bakgrunn i to hovedtrekk. Det ene trekket ble presentert av utviklingen i den amerikanske politikken ved militærisering i form av Vietnamkrigen, samt nye store sosiale reformprogram under president Lyndon B. Johnson-administrasjonen som resulterte i et økt inflasjonspress.³⁵ Den andre sammenhengen var presset mot Bretton Woods-systemet, det vil si presset mot valutafondet i dollar og pund som resulterte i underskudd i

³³ Encyclopaedia of the Modern Middle East 1996: *Volume 3*: Simon & Schuster Mcmillan, New York: 1374

³⁴ Encyclopaedia of the Modern Middle East 1996: *Volume 3*: 1375

betalingsbalansen for de fleste landene, og stagnasjon i det integrerte økonomiske system. Flere oljeimporterende land, med USA i spissen, la på sin side mye av skylden over på OPEC sine handlinger som hovedgrunnen til den verdensomspennende økonomiske nedgangen. OPEC tok sterk avstand fra slike beskyldninger og hevdet den økonomiske nedgangen i vest hadde vel så mye med de vestlige landenes politikk å gjøre.³⁶ Det var lite tvil om at oljekrisen forsterket tendensene, men tendensene av tilbakeslagene i vest var allerede realiteter før oljekrisen. Norge kom på sin side godt ut av den økonomiske nedgangen med tilførsel av oljeinntektene.

De utviklingslandene som ikke var oljeprodusenter ble økonomisk skadelidende av de høye oljeprisene og den minkede kjøpekraften i vesten. Ingen visste hvor lenge dette ville vare eller hvor mye verre det ville kunne komme til å bli. Det ble forutsett en fremtidig oljemangel og det forekom derfor panikkoppkjøp i enkelte importland. Prisene kunne være så høye som \$ 17-20 per fat³⁷, og det ble satt inn rasjoneringsiltak. Overdrivelser og dramatiseringer ble en del av retorikken i samtiden, noe som også vil bli fremhevet lenger ut i oppgaven i kapittel 3 og 4. Det var også med bakgrunn i denne usikkerheten at perioden fikk betegnelsen oljekrisen. I ettertid er det på den andre siden mulig å oppfatte betraktningene den gang, om en krisesituasjon, som noe misvisende.³⁸ Misvisende i den forstand av at forbruksmønsteret hadde endret seg, samtidig som det i årene etter 1974 stort sett var større tilbud på, enn etterspørsel etter råolje. Allerede i slutten av 1973 økte oljeproduksjonen igjen, da det også ble klart at de vestlige landene ikke sluttet opp om de arabiske landenes krav. USA, med betydelige energiressurser i eget land, var heller ikke sårbar overfor restriksjonene når det kom til energiforbruket, som det mange andre land var. USA var et av hovedmålene i OPECs og araberlandenes politikk.

Det vil med andre ord være forskjell på hvordan situasjonen blir betraktet i ettertiden, som i samtiden. Yamani som var Saudi-Arabias olje- og energiminister i 1973, samt OPECs

³⁵ Se blant annet: Eriksen, Knut E. og Pharo, Helge 1997: *Kald Krig og internasjonalisering 1945-1965*, bind 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie*: Universitetsforlaget, Oslo: Kapittel 4. Aschehougs verdenshistorie 1986: *En utrygg verden 1965-1985*, bind 15: H. Aschehoug og co (W. Nygaard), Oslo: 152-154.

³⁶ Se blant annet UD: 44.2/7: 08.03.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD. OPECs vurderinger av energisamarbeidet.

³⁷ Sydnes, Anne Kristin 1985: *Norges stillingtagen til Nord-Syd-konflikten i oljemarkedet: petroleumsøkonomiske interesser og utenrikspolitiske orienteringer*: hovedfagsoppgave i Statsvitenskap, UiO: 209

³⁸ Aschehoug og Gyldendals STORE NORSKE leksikon 1987: *bind 9*. Den videre argumentasjonen i dette avsnittet er hentet fra denne kilden.

formann, uttalte flere år etter hendelsene i 1973-74 at oljeboikotten, "...did not really imply that we could reduce imports of oil to the United States... The World is really just one market. So the embargo was more symbolic than anything else".³⁹

Om denne uttalelsen var basert på ettertidens betraktninger, eller om det var en del av samtidens vurderinger kan være gjenstand for diskusjon. Ordbruken og synspunkter på utviklingen vil være avhengig av hvem det er som analyserer situasjonen, og i hvilken tid. Den allmenne oppfattelsen som kom til uttrykk i aviser, og hensynet som ble tatt i de politiske føringene, samt betraktningene som ble gjort i fagkretser vil utgjøre forskjellige måter å vurdere utviklingen på. De ulike landenes ståsted vil også være avgjørende for hvordan situasjonen blir oppfattet. Uansett ble oljen benyttet som et politisk virkemiddel. OPEC hadde opparbeidet seg en tilstrekkelig dominerende posisjon til å diktere prisene på det internasjonale markedet. Med dette fulgte kontroll over tilførsel av olje, makt til å stoppe den, samt påfølgende avhengighet og usikkerhet for importland. OPEC kunne således utøve en stor grad av kontroll med prisnivået som igjen gjorde det mulig med den drastiske høyningen av oljeprisen.

De hjemlige politiske forholdene

I Norge kom Arbeiderpartiet til makta med Trygve Bratteli som statsminister 16. oktober 1973. Parallelt gikk krigen i Midtøsten sin gang, og OPEC fastsatte samme dag en omfattende prisøkning som skulle bli starten på oljekrisen. Bratteli-regjeringen satt ved makten frem til 15. januar 1976. Den nye regjeringen ble med andre ord kastet inn i de kompliserte politiske forholdene i det internasjonale oljemarkedet. Norge kunne imidlertid høste gevinster av oljeprisene og utviklingen i oljesektoren i løpet av perioden. Hvilke faktorer i den politiske situasjonen i Norge fikk innvirkning på utviklingen av den norske oljepolitiske linjen i internasjonal politikk i løpet av perioden?

Det var et generasjonsskifte som preget den utenrikspolitiske arena på hjemmebane i 1970 årene, som ble gjenspeilet i oppfatninger om hva som var oppnålig og hva som ikke var oppnålig i utenrikspolitikken. Hvordan burde Norges politiske føringer være i tråd med

³⁹ Adelman, Moris A. 1995: *The Genie out of the Bottle, World Oil since 1970*: MIT Press Cambridge: 113. Adelman var en forsker som også ble brukt i OECD sammenheng.

endringene i den politiske kontekst? Generasjonsskiftet viste seg i de ulike synene på hvorledes oljepolitikken burde bli ført. Andre spørsmål ble også farget av generasjonsskiftet i utenrikspolitikken ut gjennom 1970-årene, som synet på NATO-samarbeidet og forholdet til fredsbevegelsen. Arbeiderpartiet ble splittet innad grunnet uenighet om Norges rolle i internasjonale politiske prosesser.

Politikerne på hjemmebane var klar over at Norge med oljeeksporten ville bli et rikere land, men også mer sårbart både politisk og økonomisk.⁴⁰ Bevisstheten om at oljeprisene var uforutsigbare og raskt skiftende, samtidig som markedet i seg selv var sterkt politisert⁴¹ gjorde at enkelte politikere var skeptiske til de nye forholdene. Knut Frydenlund, som var utenriksminister, understreket at med oljefunnene ville Norge komme mer i fokus, til både behag og ubehag.⁴² Han uttalte i sin selvbiografi at det ville vært en fordel for Norge om oljens betydning i internasjonal politikk ble redusert,⁴³ fordi faren for å bli utsatt for press i en kritisk situasjon ville da bli mindre. Han erkjente likevel at olje- og gass kom til å forbli dominerende faktorer i Norges forhold til omverden, og hvor dominerende dette faktum kom til å være var avhengig av den internasjonale energisituasjonen.⁴⁴ Som Frydenlund forklarer videre i sin selvbiografi hadde inntektene fra olje og gass-sektoren gitt Norge en utenriksøkonomisk handlefrihet som landet ellers ikke ville hatt. Selv om han kunne fremtre noe skeptisk til den rollen Norge fikk som produsent, viste han med omtalen at han også var klar over fordelene.

Skepsisen som enkelte politikere viste overfor oljepolitiske problemstillinger kan være en indikasjon på hvilke usikkerhetsmomenter som oljemarkedet førte med seg inn i de norske utenrikspolitiske vurderingene. Norge kom med den fremtidige nettoeksportørrollen til å bli en sentral aktør å regne med i internasjonal politikk og i ressurs spørsmål. Hvorledes problemstillingene ble vurdert fra sentralt politisk hold ville få innvirkning på hvilken linje Norge kom til å stå for i oljerelaterte spørsmål.

⁴⁰ St. meld. nr 25: 1973-74: 10

⁴¹ Politiseringen vil si at aktørene lot politiske målsetninger påvirke den økonomiske atferden, samt at politiske virkemidler ble brukt for å oppnå økonomiske mål. I et marked som er politisert kan tilsynelatende upolitiske spørsmål få politisk karakter og/ eller innhold. Problemstillinger som kan oppstå i et sterkt politisert marked med skiftende priser, er i ekstreme tilfeller bruken av eksportkontroll for å ramme erklærte politiske motstandere. For nærmere definisjon av begrepet se: Engesland, Bente (1989): *Norges forhold til OPEC: fra konflikt til samarbeide? Analyse av beslutningsprosesser*: Hovedoppgave i Statsvitenskap, UiO: 10

⁴² Tamnes: 1997: 185

⁴³ Frydenlund, Knut 1982: *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*: Universitetsforlaget, Oslo: 52

Frydenlund ville som utenriksminister få en sentral posisjon i utviklingen av norsk utenrikspolitikk i løpet av oljekrisen. Han var en stor beundrer av USAs utenriksminister Henry Kissinger, som tenker og aktør.⁴⁵ I sin selvbiografi skriver Frydenlund om sitt gode forhold til Kissinger.⁴⁶ Forholdet til Kissinger fikk blant annet sitt uttrykk i at Frydenlund fremmet IEA samarbeid og norsk medlemskap i det vestlige energisamarbeidet under sin periode som utenriksminister. I den politiske ledelsen var det særlig Bratteli, Frydenlund og forsvarsministeren Fostervoll som vektla medlemskap i IEA og solidaritet med vestmaktene.⁴⁷ Det at så sentrale politikere var positive til IEA ville nødvendigvis få en innvirkning på den oljepolitiske linjen som Norge kom til å fremme internasjonalt. Evensen som etter hvert ble en sentral skikkelse utad med hensyn til kontinentalsokkelen og Norges rolle internasjonalt, vektla på sin side at et medlemskap i IEA kunne medføre en undergravning av den norske oljepolitiske handlefriheten.⁴⁸ Han var derfor mer kritisk til det vestlige samarbeidet.

Et annet moment som preget de utenrikspolitiske debattene var folkets nei til EF-medlemskap i 1972. Det ble viktig i utformingen og handlingene i utenrikspolitikken å vise at den norske politikken overfor vestmaktene ikke ble endret med dette. Avslaget til EF skulle ikke få innvirkning på den utenrikspolitiske situasjonen. Likevel tyder konsultasjonene i utenriksdebatten på Stortinget at utslaget av EF-avstemningen hadde ført til en ny situasjon. Særavtalen med IEA var med på å underbygge dette hos enkelte politikere. Det oppstod en usikkerhet om Norges plassering, som Frydenlund påpekte: ”Det ble påstått at Norge var kommet i drift”.⁴⁹ For å motvirke inntrykket fant det sted en nærmere orientering mot USA. Som Frydenlund kommenterer i sin selvbiografi ”...vi kunne ikke tillate noen tvil om hvor Norge hørte hjemme”.⁵⁰ Uttrykket ”en aktiv Europa politikk” ble lansert, og norske utenrikspolitiske føringer skulle vise at et nei til EF ikke var ensbetydende med et nei til Europa.

⁴⁴ Frydenlund: 1982: 52

⁴⁵ Tamnes: 1997: 199

⁴⁶ Frydenlund: 1982: 40 Denne oppfattelsen av Kissinger hadde Frydenlund dannet seg under en internasjonal seminarrekke ved Harvard Universitetet som Kissinger ledet i 1968.

⁴⁷ Tamnes: 1997: 199

⁴⁸ Tamnes: 1997: 200

⁴⁹ Frydenlund: 1982: 72. Se også: St.t 1974: Utenriksdebatt, hvor mye av debatten gikk ut på om Norge var kommet i drift eller ikke.

⁵⁰ Frydenlund: 1982: 77

Utenrikspolitiske orienteringer og oljepolitiske problemstillinger

Hva er så forskjellen på utenrikspolitiske orienteringer og oljepolitiske problemstillinger? Det vil ikke være store forskjeller, da oljepolitikk er strategisk politikk, samt berører en rekke felt ved hverdagslivet. Politiske beslutninger i oljemarkedet kan påvirke produksjonen og prisene. Oljen er nært knyttet til økonomisk vekst, handelspolitikk og utenrikspolitikk, samt utgjør en hovedfaktor i energitilførselen i verden, noe som gir denne varen en stor strategisk og politisk betydning.⁵¹

De norske aktørene måtte derfor veie sine valg nøye. Politikken som ble ført måtte ta hensyn til en rekke innenrikspolitiske forhold, som å unngå store omveltninger i norsk økonomi. Omveltningene kunne komme i form av rask velstandsøkning og raske endringer i bosettingen, og i nærings- og sysselsetningsstrukturen. Som stortingsmeldingen fra 1973-74 fremhever måtte endringene skje i et moderat tempo for å unngå uheldige sosiale virkninger. Regjeringen måtte derfor regulere tempoet på utbyggingen av virksomheten og i disponeringen av de økte inntekter.⁵² Samtidig var det internasjonale oljemarkedet presset, og Norge måtte ta hensyn til aktørene i dette markedet. Myndighetene var klar over at de ville bli utsatt for press fra flere hold for å påskynde oljevirkosomheten.⁵³ Presset ville komme fra forskjellige aktører som kunne ha innvirkning på beslutningsprosessen, både ytre påtrykk og indre påtrykk ville gjøre seg gjeldene.

Ytre påtrykk kom fra andre stater, eller internasjonale organisasjoner og grupperinger. Innvirkningskraften fra en annen nasjon på beslutningsprosessen ville ha sammenheng med hvor mektig det andre landet var i forhold til Norge, samt hva saken gjaldt, hvor sterkt det ble presset fra den andre regjeringen, og hvor godt forholdet var i utgangspunktet mellom de ulike regjeringene.⁵⁴ Hvis saken gjaldt høyt prioriterte verdier for den norske regjering kan det hevdes at saken ville skape en spent situasjon som ville få konsekvenser for beslutningsprosessen. Prioriteringene i oljespørsmål i løpet av den aktuelle perioden kan sies å ha inneholdt alle disse overnevnte momentene, sterke aktører som utøvet press på Norge, prioriterte verdispørsmål for den norske regjeringen, og involverte parter som Norge hadde et

⁵¹ Roland: 1987: 104. Se også samme tidsskrift: Braathu, Jan: *Bøker om oljepolitikk- En innledning*: 198

⁵² St.meld. nr 25 1973-74: 15

⁵³ St.meld. nr. 25 1973-74: 15

⁵⁴ Knudsen: 1997: 82

tradisjonelt godt forhold til. Det indre påtrykket kom gjennom det parlamentariske system, det vil si Stortinget, komiteene og de politiske partiene. Under oljekrisen eksisterte det forskjellige syn på Stortinget om hvorledes den norske oljepolitikken burde bli ført, og regjeringen ble utsatt for sterkt indre påtrykk i forhold til spørsmålet om IEA medlemskap. Interessegrupper og organisasjoner, samt opinionen og mediene kan være andre faktorer som spiller inn på det indre presset i en beslutningsprosess.

Krysspess var i og for seg ikke et nytt fenomen i de norske utenrikspolitiske føringene. Norges rolle som NATO-alliert ble flere ganger utsatt for et krysspess. Dette presset kunne være mellom hjemlig opinion, politikere og partier, samt påtrykk ute, og regjeringens vurderinger som kunne være i et motsetningsforhold i ønsket resultat av prosessen.⁵⁵

Var det de utenriksøkonomiske interessene knyttet til oljevirkomhetens betydning for norsk økonomi som veide tyngst, eller var det andre allmenne økonomiske interesser som var avgjørende i beslutningsprosessen? Kombinasjonen av interessene vil være avgjørende.

Oljemarkedet og de norske interessene

OPECs atferd fra oktober 1973 kan vise hvorledes handlingene i oljemarkedet ga gjensidig effekt for aktørene. Det vil si at i den grad produsent/ eksportør gjorde et valg i forhold til tilgang og pris på olje, ville dette automatisk få innvirkning på konsument/ importør. I den grad konsument/ importør gjorde et valg om enten å kjøpe eller ikke, ville dette umiddelbart få innvirkning på produsent/ eksportør. Altså var det et gjensidig avhengighetsforhold mellom aktørene. Likevel ville ikke effekten være likt fordelt, da de aktørene som følte seg mindre følsomme i en periode kunne bruke det gjensidige avhengighetsforholdet som en kilde til makt.⁵⁶ Slik OPEC benyttet oljen som et pressmiddel overfor de vestlige konsumentene som stadig ble mer avhengige av import fra Midtøsten, eller *oljevåpenet* som denne politikken også ble kalt.

⁵⁵ En konkret sak som kan være et eksempel på krysspess for de norske aktørene i internasjonal politikk, hvor Norge utøvet en hard linje på tross av motstridende interesser blant de tradisjonelle alliansepartnerne, var *Spaniasaken*. Da det ble snakk om at Spania kunne bli medlem av NATO, presset Norge på for at Spania ikke skulle bli medlem og brukte vetoretten for å fremme dette standpunktet. Til tross for et sterkt påtrykk fra øvrige allianse partnere, handlet Norge stort sett alene konsekvent i dette spørsmålet, helt frem til Francos død i 1975.

Oljekrisen og etterdønningene av denne perioden ble gode eksempler på det ømfintlige forholdet mellom eksportør og importør av en strategisk viktig vare. Etter 1974 begynte pendelen å gå andre veien, og maktforholdet mellom eksportør og importør ble til dels snudd. Grunnen til det var at produksjonen økte utenfor OPEC-landene, og det var en tendens til en overgang til andre energibærere og en energiøkonomisering (ENØK). Det vil si en situasjon hvor det ble optimal energiteknisk og økonomisk utnyttelse av tilgjengelige energiressurser.⁵⁷ Forholdet mellom energiprisene og driftskostnadene vil være en viktig faktor i aktiviteten på forskning og tiltak på ENØK-feltet. Da prisene var lave på råolje hadde interessen for ENØK-arbeidet vært liten. Etter oktober 1973 ble det et sterkt fokus på ENØK internasjonalt. Arbeidet med ENØK gikk ut på å finne energitekniske sparetiltak, forbedre utnyttelsen og å utvikle nye metoder ved for eksempel å utnytte fornybare energiressurser. OPEC kom i en tvangsposisjon etter 1985 med de fallende oljeprisene, og begynte å øse olje ut på markedet. Denne politikken fra OPEC medførte ytterligere fall i oljeprisen. ENØK-arbeidet stoppet imidlertid ikke opp etter 1985, og det kan derfor hevdes at forholdene i 1973 medførte et økt fokus på dette arbeidet, da svingningene i markedet var blitt tydeliggjort med hendelsene i 1973.

Vil eksportører og importører nødvendigvis utgjøre to blokker med motstridende interesser? Som denne korte beskrivelsen overfor hendelsesforløpet viser, har Norge og andre produsentland langsiktige økonomiske interesser av at prisen på olje holdes stabil, og ikke for høy. En for høy pris kan medføre en overgang til andre energibærere, og videre til at behovet for olje minkes. Høye priser vil også gjøre mange marginale produksjonsområder lønnsomme, slik at prisene kan falle igjen. Tildels vil denne interessen være sammenfallende med konsumentlandenes, i det de vil unngå så lave priser at det blir ulønnsomt å investere i nye oljefelt. Tilgangen på olje kan på lengre sikt bli skadelidende ved slike tendenser i markedet. Et annet moment er at den økonomiske styrken til importører av olje kan minke ved svært høye priser, således kan en for høy pris gå utover øvrige handelsvarer for eksportør og videre ramme den generelle økonomien til landene. Det vil med andre ord ikke kun dreie seg om produksjonen, men om hele den økonomiske virksomheten i form av en allment redusert virksomhet i forhold til etterspørsel, eksport og import.

⁵⁶ Engesland: 1989: 10

⁵⁷ Aschehoug og Gyldendals STORE NORSKE leksikon 1987: *bind 4*, Kunnskapsforlaget

Interessene kan derfor tildels virke sammenfallende. Det å ha en stabil oljepris vil medføre mer forutsigbarhet og tiltro mellom aktørene, som igjen vil være en fordel for begge parter. Oljeprisene vil endre seg hyppig etter forholdene i verdensøkonomien, stabiliteten i internasjonal politikk og konsultasjonene mellom de forskjellige aktørene. Likevel vil en viss forutsigbarhet være mulig å oppnå gjennom akkurat slike konsultasjoner mellom aktørene, som igjen vil ha innvirkning på stabiliteten i verdensøkonomien og stabiliteten i de internasjonale relasjonene. Interessene som utspiller seg i oljemarkedet kan derfor være vanskelig å skille fra andre viktige målsetninger i internasjonal politikk.

Det vil likevel være en viss forskjell i synet på oljeprisene, da en maksimering av oljeprisene vil være i eksportørens interesser. Det vil si en så høy pris som mulig, men hvor prisen på lang sikt ikke vil hemme markedet eller øvrige økonomiske interesser for eksportør. For importører vil det motsatte være målet, en så lav pris som mulig uten at det får innvirkning på tilgjengeligheten av olje på lang sikt.

De oljeøkonomiske interessene til Norge var med andre ord å maksimere inntektene fra petroleumssektoren⁵⁸, samtidig som det kan være et middel til å oppnå andre økonomiske mål som betalingsbalanse, sysselsetning og en generell vekstpolitikk.

Brobygging sentralt i de norske interessene?

Norge var i en mellomstilling og ville derfor fremme dialog fremfor konfrontasjon mellom de ulike partene i markedet. Interessen for å fremme en økt forståelse mellom konsument- og produsentland, kan ses i et slikt perspektiv. Norge forsøkte ofte å spille rollen som brobygger i spørsmål relatert til konflikt mellom stormaktene etter andre verdenskrig, politikken overfor USA og Sovjetunionen kan være eksempler på det. Trekk som gikk igjen i denne politikken var et forsøkt på å bidra til forlik mellom de ulike partene, men hvor den norske linjen som vestlig orientert kom klart frem.

⁵⁸ Sydnes og Engesland benytter denne forklaringen på petroleumøkonomiske interesser. Petroleum omfatter både olje og gass. I og med at Norge kun hadde startet opp oljeproduksjonen og ikke gass i tidsrommet 1973-74, vil betegnelsen olje bli brukt fremfor petroleum.

Det er også mulig å se konturene av den norske brobyggerprofilen i oljespørsmål i løpet av perioden i en kombinasjon av idealer og interesser. Norge kunne gjennom brobygging ivareta egne oljepolitiske og øvrige utenrikspolitiske interesser, samtidig som landet ville være med på å fremme økt forståelse mellom partene.

Det er et annet aspekt som også kommer inn i denne politikken enn akkurat de oljekoonomiske egeninteressene. Brobyggeridealet i løpet av 1970-tallet, har for det meste fått oppmerksomhet med tanke på politikken mellom de rike og de fattige landene.⁵⁹ OPEC-landenes maktdemonstrasjon med prisforhøyelsene og boikott ble sett på som en del av utviklingslandenes reisning ovenfor den vestlige industrialiserte verden. Deres tiltak medførte at den vante dominansen i verdensøkonomien konsentrert rundt enkelte industrialiserte land, hovedsaklig OECD land, ble utfordret av en region som før ikke hadde vært i en slik posisjon. OPECs demonstrasjon overfor de vestlige konsumentland førte med det til at også andre utviklingsland ble mer klar over sin posisjon i verdensøkonomien, og forsøkte med det å presse frem liknede tiltak. Enkelte OPEC-medlemmer, som Algerie var med på å gå i bresjen for oppstarten av forhandlingene om en ny økonomisk verdensorden (NØV) fra 1974 til 1975. OPECs handlinger i 1973-74 førte til at den industrialiserte vestlige verden ikke lenger kunne avfeie krav fra utviklingslandene, mye fordi oljekrisen ga et nytt fokus på denne prosessen.

NØV-prosessen hadde på sin side begynnelse fra første halvdel av 1960-tallet, uavhengig av utviklingen på oljesiden, gjennom UNCTAD (*United Nations Conference of Trade and Development*). Det som hadde endret seg var at enkelte av OPEC-landene tok til ordet for å fremme utviklingslandene som medspillere og aktører i internasjonal politikk overfor de vestlige industrialiserte landene. Denne politikken ble fremmet til tross for at OPEC som organisasjon ikke først og fremst var en organisasjon for de fattige utviklingslandene, men snarere en organisasjon for de rike oljeproduserende landene.⁶⁰ Ivar Olsen argumenterer for at der hvor OPEC hadde interesser knyttet til produsentrollen, beskyttet organisasjonen sine økonomiske interesser mot utviklingslandenes generelle økonomiske interesser.

⁵⁹ Påstanden er basert på sekundærlitteratur hvor den norske brobyggingspolitikken blir belyst på 1970-tallet.

⁶⁰ Olsen, Ivar 1978: *OPEC-landene i FN forhandlinger om en ny økonomisk verdensordning, 1974-1975*: Hovedoppgave i Historie, Trondheim.

På den andre siden kan benyttelsen av oljen som pressmiddel i 1973-74 overfor de vestlige konsumenter neppe undervurderes i forhold til den psykologiske effekten som denne politikken trolig fremdeles hadde i den politiske forhandlingsprosessen. Dette være seg både hos de vestlige politiske forhandlerne/ aktørene og hos de råvareproduserende utviklingslandene, som på sin side hadde fått et større håp om å styrke sin posisjon. Ville denne utviklingen i energimarkedet og det nye synet på råvareproduksjonen generelt, bli betraktet som en krise fra produsentlandenes synspunkt? Mest sannsynlig ville ikke ordet krise bli like flittig brukt, i for eksempel faglitteraturen og i politiske kretser på 1970-tallet ut fra dette ståstedet.

Det vil være viktig å se den norske brobyggerpolitikken overfor utviklingslandene og Norges forhold til OPEC-landene i en slik kontekst også, selv om det ikke vil være hovedfokus på politikken overfor utviklingslandene i denne masteroppgaven, da fremstillingen vil vise de konkrete norske oljepolitiske valgene i samtiden.

Oppsummering

Den nye situasjon i energimarkedet ble en utfordring for de vestlige industriland. For det første bestod denne utfordringen i at de vestlige konsumentlandene ikke lenger hadde kontroll over disse viktige ressursene. For det andre indikerte maktskiftet i markedet en mer direkte utfordring ovenfor vesten. De oljeproduserende utviklingslandene utfordret de vestlige aktørene i det internasjonale markedet, ikke minst ved å benytte posisjonen som produsenter av olje for å få gjennomslag for politiske krav overfor de landene som var avhengige av import. Denne situasjonen fikk betegnelsen oljekrisen i samtiden.

Det har blitt fremhevet i fagkretser at termen oljekrise er en upresis betegnelse på perioden.⁶¹ Likevel har denne terminologien vært den mest brukte. Selve avgjørelsene i oktober 1973 fra OPEC sin side ble omtalt som et oljesjokk, og araberlandenes bruk av olje som pressmiddel ble karakterisert som et oljevåpen.

⁶¹ Aschehougs Verdens historie: 1999: 104

Norge ble som ny oljenasjon på det internasjonale markedet kastet rett inn motsetningene i markedsinteressene. Den norske mellomstillingen som vestlig alliert og kommende nettoeksportør skapte en rekke utfordringer for de norske aktørene om hvorledes den norske oljepolitiske linjen burde fremtre og hva slags interesser som de skulle ivareta. De følgende kapitlene vil se nærmere på disse utfordringene.

3

Utfordringer i forhold til de utenrikspolitiske orienteringene

Dette kapittelet vil vise hvordan de utenrikspolitiske orienteringene fikk innvirkning på den norske oljepolitiske linjen i samtiden. Hovedfokuset vil ligge på den vestlige orienteringen i norsk utenrikspolitikk, som i energispørsmål stort sett var forankret i OECD.⁶² Kapittelet vil vise at de allmenne politiske føringene i det vestlige samarbeidet etter hvert bar preg av at de utenrikspolitiske aspektene i situasjonen overskygget de rent praktiske problemstillingene med hensyn til energiforsyningen. Det utviklet seg i OECD en splittelse mellom landene av hvorledes situasjonen burde håndteres, og medlemsland handlet på eget initiativ for å forbedre sin egen situasjon. Amerikanerne la etter hvert et økt press på de vestlige landene i forhold til en samordnet opptreden. Hvilken betydning fikk denne utviklingen for den norske oljepolitikken?

Norge fremmet økt internasjonalt samarbeid når det kom til energispørsmål, både globalt, regionalt og mellom produsentland og forbrukerland.⁶³ Norge ville som det eneste nettoeksporterende OECD-landet på olje, komme i en mellomstilling i forhold til hvordan motsetningene i markedet utviklet seg. Hvilke utenrikspolitiske hensyn måtte tas av de norske representantene i relasjoner med de ulike aktørene i oljepolitiske spørsmål?

Betydningen av det vestlige samarbeidet i de norske vurderingene

Norge måtte med solide tradisjoner som vestlig orientert i utenrikspolitikken ta stilling til utviklingen i det vestlige energisamarbeidet. Det var et konkret ønske fra norsk hold om å benytte OECD som organ for å håndtere krisen og løse problemene med energiforsyning.⁶⁴ I begynnelsen av perioden var det full enighet blant de vestlige land om akkurat dette formålet

⁶² St.meld 1973-74: vedlegg: 90. Se denne kilden for videre informasjon om relevante organisasjoner som Norge var medlem av. Norge var med i andre komiteer og utvalg som arbeidet med samtidens problemstillinger i markedet, som *Den økonomiske komiteen* i NATO. Etter å ha lest aktstykkene i UD og stortingsmeldingen virker det som om det vesentligste arbeidet angående oljepolitiske problemstillinger foregikk i OECD. Valget har derfor falt på å konsentrere det vestlige samarbeidet om hva som foregikk i OECD.

⁶³ St.meld: 1973-74: 12

med organisasjonen.⁶⁵ Som forklart i det forrige kapittelet hadde Norge tradisjon for å fremme internasjonale organisasjoner som plattform for løsninger ved uenigheter i internasjonal politikk.

De norske aktørenes rolle i OECD var sentral i løpet av perioden, grunnet Norges overtakelse av plassen til Sverige i Oljekomiteens *High Level Group* (HLG).⁶⁶ Normalt møttes HLG tre til fire ganger i året, og utarbeidet stort sett lite papirer da diskusjonene innad var ”off the record” og foregikk i streng fortrolighet.⁶⁷ Dagsordenen var stort sett ”the current oil situation”, der det blant annet ble utarbeidet oversikter over energisituasjonen blant medlemmene, som ved lagringssituasjonen, tiltak for å forberede forsynings situasjonen til enhver tid og andre forsynings- og økonomisk relaterte problemstillinger i forhold til oljesektoren. Gjennom medlemskapet fikk de norske delegatene informasjon om den seneste utviklingen på energiområdet, og om det vestlige energisamarbeidet i løpet av perioden. Den norske politikken ble imidlertid utfordret av en vedvarende politisk splittelse blant OECD-landene, og en klarere motsetning mellom konsument- og produsentinteressene i markedet.

Forholdet til de vestlige maktene, spesielt USA, ville nødvendigvis bli en sentral del av de oljepolitiske vurderingene som de norske aktørene gjorde i løpet av 1973-74, spesielt da IEA-forhandlingene startet opp. Konfrontasjonene i markedet mellom de vestlige landene og OPEC, samt innad i det vestlige samarbeidet førte til at USA og Vest-Europa kom i en presset situasjon. Norges forhold til USA og interessene knyttet til dette forholdet, var et viktig moment i hvordan relasjonene til OPEC-landene ble behandlet i samtiden fra norsk side. Nærmere redegjørelse av de oljepolitiske vurderingene kommer under kapittel 4.

De forholdene som bestemte Norges forhold til USA, var for det første USA som Norges viktigste allierte og garantist for norsk sikkerhet.⁶⁸ Denne sikkerhetspolitiske faktoren var viktig for hvordan politikken ovenfor USA ble ført, og var et moment som var til stede i

⁶⁴ UD 44.35/1: 19.11.1973: telegram fra den norske ambassaden i Brussel til UD. Dette synspunktet blir hevdet i de fleste dokumentene som har vært til rådighet for denne masteroppgaven.

⁶⁵ UD 44.35/1: 17.10.1973: melding fra ambassaden i Brussel til UD

⁶⁶ HLG utgjorde en ”ekspertgruppe” representert i 1972 ved Storbritannia, Frankrike, Nederland, Belgia, Vest-Tyskland, Italia, USA og Canada, foruten Norge som var et nytt medlem. Norge ble med i HLG ved en enstemmig avgjørelse i HLG i oktober 1972.

⁶⁷ UD 44.35/1: 16.10.1973: telex med møtereferat 13.10.1973 fra den norske delegasjonen til OECD til UD.

⁶⁸ Samtlige norske regjeringer siden 1945 hadde sluttet seg til at Sovjet utgjorde en mulig trussel for norsk sikkerhet, og dermed søkt å binde USA til forsvaret av Norge. Se også bindserien om Norsk Utenrikspolitikk historie 1997, Universitetsforlaget.

diplomati uavhengig av om Norge sympatiserte med politikken USA fremmet internasjonalt eller ikke. For det andre var de historiske kulturelle forholdene viktig: både Norge og USA var demokratiske samfunnssystemer, noe som trolig skapte gjensidig forståelse og dialog mellom landene. Den historiske bakgrunnen med utvandringen til Amerika på 1900-tallet og hjelpen under andre verdenskrig, var andre momenter som hadde påvirket det norsk-amerikanske forholdet.

Canada, Norge og Storbritannia så til tider til hverandres oljepolitiske føringer i OECD og kunne tidvis støtte opp om hverandres politiske føringer. Landene var (sammen med USA) alle vestlige produsenter av olje. Under oljekrisen utvekslet de ulike landene oljepolitiske vurderinger, spesielt var dette tilfelle mellom canadiske og norske aktører. Den norske og canadiske ambassaden i Wien opparbeidet et nært forhold i løpet av oljekrisen, og utvekslet synspunkter angående forholdet til OPEC. Dette samarbeidet vil bli gjort nærmere rede for i slutten av kapittel 4. I en presset situasjon hvor landene hadde til dels felles interesser kunne de støtte opp om hverandres politikk. Storbritannia og Norge var tradisjonelle alliansepartnere og hadde også ofte støttet opp om den amerikanske utenrikspolitikken i internasjonale organer.⁶⁹

Et tredje forhold som Norge måtte ta med i vurderingene var hvorledes de øvrige nordiske landene forholdt seg.⁷⁰ Det har vært et mål mellom de nordiske landene å samarbeide og samordne sin utenrikspolitikk, spesielt etter andre verdenskrig. Samarbeidet innen de nordiske landene var under oljekrisen aktivt i den forstand at møtereferater og notater automatisk ble gjensidig utvekslet. Landene hadde tradisjon for å søke felles standpunkter hvor de hadde felles interesser. Det var viktig å informere de andre nordiske landene om hvordan den norske politikken ble utført. Det ble også forventet av de norske delegatene at de oversendte referater av konsultasjoner hvor de andre nordiske landene ikke var med. Henvendelser fra både Danmark og Finland til UD om oversendelse av møtereferater fra HLG kan være eksempler på det. UD's svar på slike henvendelser var at de stilte seg uforstående til at slike referater ikke var oversendt, da det skulle være automatikk i saken.⁷¹

⁶⁹ Se serien om Norsk utenrikspolitikks historie, Universitetsforlaget

⁷⁰ Norden er en historisk-geografisk betegnelse på Danmark, Finland, Færøyene, Island, Norge, Sverige og Åland. Åland vil i denne sammenhengen ikke være en relevant aktør i de storpolitiske spørsmålene.

⁷¹ UD 44. 35/1: 28.01.1974: brev fra den norske delegasjonen til OECD til UD.

Da Norge som kommende nettoeksportør ble invitert til Washington-konferansen, var det viktig for de øvrige nordiske landene å være informert om Norges standpunkt. Det ble mottatt et notat fra ambassaden i Helsingfors, der Finland hadde gitt inntrykk for skuffelse, fordi Norge ikke hadde tatt initiativ til å bli informert om de nordiske landenes reaksjon på Nixons invitasjon. Siden Norge var det eneste nordiske landet som skulle delta hadde den finske ambassadesekretæren ventet seg et utspill fra Norge i den anledning.⁷² De nordiske landene ønsket og forventet tilsynelatende å bli oppdatert om situasjonen, noe som kan vise det nære forholdet mellom landene. De nordiske landene, Sverige, Danmark og Finland ble videre medlemmer av IEA. Dette kan ha innvirket på den norske avgjørelsen om å være med i samarbeidet, til tross for eksportørrollen. En av grunnene til at Norge fremhevet OECD som møteforum hadde trolig bakgrunn i at de nordiske landene var med i dette samarbeidet.

Forbindelsene i oljepolitikken: et spørsmål om forholdet til Israel?

Norge ville naturlig nok være interessert i å opprette kontakter med OPEC-landene fordi de arabiske landene dominerte i oljetilførselen på det internasjonale markedet. OPEC/ OAPECs politikk var imidlertid direkte rettet mot USA og land som var vennlig innstilt ovenfor israelske interesser. Norge var tradisjonelt et meget Israel-vennlig land, og hadde støttet vedtak som gikk i deres favør internasjonalt.⁷³ Sentrale politikere på Stortinget ble medlemmer av støttegruppen "Israels venner" som ble opprettet etter oktoberkrigen, og Israel-Palestina konflikten var et meget debattert tema blant stortingsrepresentantene. Norge stemte for at *Palestinian Liberation Organisation* (PLO) skulle få tale i FN i november 1974. Flere stortingspolitikere betraktet dette som et drastisk skifte i den norske linjen i Midtøsten-konflikten, som Frydenlund omtalte som Norges upartiske linje i Midtøsten-konflikten.⁷⁴ Flertallet på Stortinget ønsket å føre den norske Midtøsten-politikken videre, ble det hevdet fra Høyres Paul Thyness i utenriksdebatten.⁷⁵ I denne politikken lå en sikring av et selvstendig Israel innenfor trygge grenser. Oppfatningen av at Norge var kommet i drift ble

⁷² UD 52.2/44: 14.01.1974: notat fra den norske Ambassaden i Helsingfors til UD

⁷³ se blant annet: Waage, Hilde H. 1996: *Norge – Israels beste venn: norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*: Universitetsforlaget, Oslo. Hun viser til Norges støtte til Israel i FN, og sterke grupper i Norge som var villige i å gå langt for å støtte israelske interesser. Se også: Waage H. H. 2000: *Norwegians? Who needs Norwegians? Explaining the Oslo Back Channel: Norway's Political Past in the Middle East*, i Rapport for Institutt for fredsforskning, Hatlehols Trykkeri AS, Brattvåg. Se St.t 1974: utenriksdebatt, for diskusjonen om Norge var kommet i drift, hvor forholdet til Israel blir satt i lys av denne påstanden.

⁷⁴ St.t. 1974: utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren: 608

⁷⁵ St.t. 1974: utenriksdebatt: 1032

tilsynelatende forsterket, av standpunktet i FN og tilbakeholdenheten i IEA-forhandlingene, på Stortinget. Det er derfor mulig å spørre seg om et forhold til OPEC også dreide seg om forholdet til Israel i overført betydning.

Melding om oljekrise og de vestlige reaksjonene

I en melding av 17.10.1973 til UD fra ambassaden i Brussel, melder ambassadør Jens Boyesen om oljekrise.⁷⁶ Boyesen fortalte at han ble slått av den manglende bekymring som gjorde seg gjeldene fra EF. Han mente det var et stort gap mellom den passive innstillingen han ble møtt med i den industrialiserte verden, og nyhetene fra Midtøsten. Han argumenterte videre for at energiproblemene om noen få dager ville fremtre for fullt, forvarslene var allerede inntruffet. Den norske ambassadøren fremla et forslag om at Norge, som først om noen år ville være relativt uavhengige av oljeforsyning, med styrke kunne hevde i OECD at det straks burde forberedes tiltak for å dempe forbruket. Selv om prognosene skulle vise seg å være feilslåtte, ville ingen skade ha skjedd, og det var i og for seg positivt i seg selv å dempe forbruket.⁷⁷ Som han fremla det kom krisen på toppen av en latent bekymring for den dramatiske økningen av oljekonsumet, og de tilgjengelige ressurser i de nærmeste år.

I begynnelsen av perioden, i oktober/ november 1973, virker det, ut fra et samlet inntrykk av kildematerialet, som om det var vanskelig å danne seg et klart bilde av situasjonen både i Norge og i de øvrige vestlige samarbeidsorganisasjonene. Aktstykker i UD vitner om at det rådet en ikke ubetydelig forvirring blant medlemslandene i OECD og EF. I et telegram fra den norske ambassaden i Stockholm, datert 16.11.1973, hersket det ut fra svensk synspunkt usikkerhet blant de vestlige landene om hvor langt de arabiske landene kom til å gå.⁷⁸

Prisøkningene gjorde det mulig for medlemslandene av OPEC å ytterligere begrense eksporten. Prisene øk i været, og ved å selge mindre kunne landene likevel tjene mer enn de hadde gjort tidligere. Det virker som om det var en generell urolighet i industrilandene med

⁷⁶ UD 44.35/1: 17.10.1973: melding fra ambassaden i Brussel til UD. Boyesen var ambassadør ved den norske ambassaden i Brussel, og Norges faste delegerte ved EF fra 1973-76. Boyesen hadde tidligere vært ambassadør ved OEEC (tidligere betegnelse på OECD, se forkortelsesordlisten) i Paris. Han ledet IEA-forhandlingene, og var en politiker som la vekt på den vestlige alliansen i norsk utenrikspolitikk. Han ble senere ambassadør i OECD, Paris fra 1977.

⁷⁷ UD 44.35/1: 17.10.1973: melding fra den norske ambassaden i Brussel til UD

⁷⁸ UD: 44.35/1: 16.11.1973: telegram fra den norske ambassaden i Stockholm til UD

tanke på inntjeningen til de arabiske landene. Dette kunne bli en permanent situasjon, det vil si en kronisk knapphet på olje til vesten og høye priser. Innen OPEC var det land som offentlig presset på for slike tiltak, som Algerie og Iran. I telegrammet fra den norske ambassaden i Stockholm ble synspunktet ytterligere understreket ved å fremheve at det på lengre sikt kunne hende produksjonen ikke ville vise nedgang, men at de høye prisene ville bestå.⁷⁹

Dette viser at det var en erkjennelse blant de vestlige konsumenter allerede fra høsten 1973 om at prisene fra 1960-årene var et endt kapittel. Det var en ny tid som stod for døren med høye priser, og andre aktører å forholde seg til i forhandlinger om oljeressursene. Tiltak måtte iverksettes, men hvilke tiltak og hvordan skulle de gjennomføres for å unngå å komme i konfrontasjon med de ulike aktørene, først og fremst de arabiske? Spørsmålet var gjenstand for debatt i OECD, og medlemslandene virket som om de var i villrede om hvordan de skulle gripe situasjonen an. Det kan virke som om de utenrikspolitiske perspektivene ble viktigere, og overskygget energiproblemene for de vestlige landene. Dette til tross for at det tidlig ble hevdet fra sentralt politisk hold i OECD at oljekrisen ikke nødvendigvis kun hadde politiske siktemål, men også var en økonomisk strategi. Som generalsekretær van Lennep i OECD selv ga utrykk for, hang produksjonsbegrensningene ikke bare sammen med konfrontasjonen med Israel, men hadde også bakgrunn i en langsiktig økonomisk planlegging.⁸⁰ Van Lennep mente at utarbeidelsene av den politiske strategi fra de arabiske landene i hovedtrekk var lagt ”some time ago”.⁸¹

Kom restriksjonene i oljetilførselen som et sjokk på de vestlige aktørene?

I og med de vestlige landene virket så usikre på hvilke tiltak som skulle iverksettes kan det tenkes at politikken som oljeeksportørene førte kom som overraskelse. Forestillingen om bruken av olje som et virkemiddel til å oppnå politiske mål var imidlertid en del av trusselbildet i flere år før det i virkeligheten skjedde. I nærmere 20 år hadde det funnet sted diskusjoner mellom selskapene og araberlandene om benyttelsen av det som ble ansett for å

⁷⁹ UD 44.35/1: 16.11.1973: telegram fra ambassaden i Stockholm til UD

⁸⁰ UD: 44.35/1: 15.11.1973: telegram fra den norske OECD delegasjonen til OECD til UD. Referat av møte mellom delegasjonssjefene for HLG landene og generalsekretæren

⁸¹ UD: 44.35/1: 15.11.1973: telegram fra den norske delegasjonen til OECD til UD

være oljevåpenet.⁸² Slik forholdene utviklet seg med stadig større forbruk i industrilandene og større avhengighet av tilførsler fra Midtøsten, samt OPECs økte evne til å hevde seg i forhandlingene med selskapene, var en fremtidig oljekrise en del av diskusjonen blant de vestlige konsumentlandene før høsten 1973. Avgjørelsene som ble tatt i oktober om å bruke oljen som et virkemiddel til å få gjennomslag for andre ønsker, skapte likevel en allmenn følelse av sjokk i de landene som var avhengige av oljeimport.

Det fremkom i et notat til UD fra den norske delegasjonen til OECD at det hadde forekommet lite konkret forskningssamarbeid på området olje og gass fra tidligere, men at det i OECD nå var ambisiøse prosjekter på gang.⁸³ Norge tok aktiv del i denne virksomheten gjennom medlemskapet i HLG. Aktstykkene som foreligger fra OECDs møtevirksomhet viser at spørsmål relatert til fremtidsutsiktene i energimarkedet, samt hvordan forholdet mellom konsument og produsent utviklet seg, var i fokus fra 1970. Spørsmål som ble gjenstand for analyse var: Kunne det tenkes en fremtidig situasjon der importørene ville bli direkte utfordret av de arabiske landene og OPEC?⁸⁴ Midtøsten-krisen i 1967 ble inngående gjort rede for i henhold til tilgjengelige data om oljeforsyningen. Situasjonen i 1967 var krigføring, og de ble truet med at oljen ville bli benyttet som et virkemiddel av de arabiske produsentene. I et møte i oljekomiteen i mai 1970 ble det påpekt at det åtte år tidligere var planlagt lagre for 65 dagers forbruk, et tiltak som ikke var blitt gjennomført.⁸⁵ Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som nå skulle undersøke mål og midler for lagerhold.

Direkte tiltak var med andre ord under analyse. EEC-kommisjonen hadde laget en oversikt over spørsmålet om kontroll med forbruket av olje i krisetid, med oversikt over rasjoneringsordninger og hvor fort disse eventuelt kunne settes i verk.⁸⁶ EF og OECD samarbeidet videre om lager- og forbruksspørsmål.⁸⁷ Under opptakten til oljekrisen ble det i

⁸² Yergin: 1998: 617

⁸³ UD 44. 35/1: 05.10.1973: notat fra den norske delegasjonen til OECD til UD. Notatet ble utarbeidet etter oppfordring fra UD i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.

⁸⁴ UD 44.35/1: 12.06.1970: rapport fra den norske delegasjonen til OECD, Oljekomiteen til UD. UD 44.35/1: 12.10.1970: rapport fra Handelsdepartementet til UD. Rapporten er et møtereferat fra Oljekomiteens virksomhet.

⁸⁵ UD 44.35/1: 12.06.1970: rapport fra den norske delegasjonen til OECD, Oljekomiteen til UD.

⁸⁶ UD 44 35/1: 02.07.1973: rapport fra den norske delegasjonen til OECD til det kongelige departement for Handel og Skipsfart. Omtalen av dette departementet blir heretter Handelsdepartementet. EEC står for *Europeisk økonomisk fellesskap*, som var en av de til sammen tre sammenslutningene som ble til *Europeisk fellesskap* (EF) i 1965. I flere møtereferater fra OECD på 1970-tallet blir EEC fremdeles benyttet om det økonomiske samarbeidet. I og med EEC var blitt innlemmet i EF på denne tiden, vil stort sett betegnelsen EF bli brukt her.

⁸⁷ UD 44. 35/1: 05.10.1973: vedlegg i notat fra den norske delegasjonen til OECD til UD. UD 44.35/1: 02.07.1973: rapport fra den norske delegasjonen til OECD til Handelsdepartementet: 3.

juli 1973 nedsatt en ny gruppe som skulle jobbe med utvidelse av samarbeidet mellom OECD-landene i oljespørsmål.⁸⁸ De norske aktørene i HLG sa seg villige til å ta del i dette arbeidet. Rapporten skulle noe ironisk foreligge 15. oktober 1973.

Hovedpunktet som den generelle arbeidsgruppen skulle ta for seg var spørsmålet om oljelagring og forbruk i krisetider. Det ble anslått nedskjæringer på mellom 25-75 prosent av tilførselene på olje, og anslagene for nedskjæringene ble sett i lys av oljeforbruket. Konklusjonen ble en anbefaling om å øke oljelagrene til 90 dagers forbruk. En analyse angående energisituasjonen sommeren 1973 fremhevet at Europa var avhengig av import fra hovedsaklig Midtøsten, men også noe fra USA. Det ble da antydning at den konstante faren for konflikt i Midtøsten gjorde at det ikke var mulig å utelukke fremtidige avbrytelser i oljeveransene.⁸⁹ Det ble videre et påfølgende høyt fokus i OECD på å øke beholdningene. Da oljekrisen inntraff var lagersituasjonen den samme som i juli 1973 med europeiske beholdninger for gjennomsnittlig 74 dager (med store landvariasjoner). Fra organisasjonens side var dette svakere enn ventet.⁹⁰

Dokumentene og referatene viser at problemstillingene som konsumentlandene ble stilt overfor i oktober 1973 ikke var nye spørsmål i seg selv, mottiltak hadde lenge vært under forberedelse. Som generalsekretæren i OECD van Lennep selv formulerte det: ”man sto m a o overfor en situasjon som man lenge hadde ventet og/eller fryktet, og som kunne anses som ”a permanent feature” man maatte være rede aa se i oeynene”.⁹¹ Likevel ble oljeresriksjonene omtalt som et oljesjokk i de vestlige landene, til tross for forberedelsene på høyere politisk nivå. Utbruddet av krigen mellom Syria/ Egypt og Israel burde vært en indikasjon på at reduksjoner i tilførselene av olje var nær forestående, basert på erfaringer fra 1967. Den aktive møtevirkosomheten mellom oljeselskapene og OPEC forut for krigen, og OPECs uvilje mot å bøye av for selskapene var også en antydning om at oljevåpenet snart kunne bli tatt i bruk mot konsumentlandene. På den andre siden kan virkningen av oljeresriksjonene også ha kommet som et sjokk på de sentrale politikerne og aktørene i det internasjonale markedet, da politikken ble langt mer kraftfull i 1973 enn i 1967. Politikken ble mer gjennomgripende fordi avhengigheten av olje fra Midtøsten hadde økt i de vestlige konsumentland, spesielt var det

⁸⁸ UD 44.35/1: 02.07.1973: rapport fra den norske delegasjonen til OECD til Handelsdepartementet: 3.

⁸⁹ UD 44.35/1: 02.07.1973: rapport fra den norske delegasjonen til OECD til Handelsdepartementet: 7

⁹⁰ UD 44.35/1: 15.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD: 3

⁹¹ UD 44.35/1: 15.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD: 2

blitt større fokus i USA på at olje fra Midtøsten kom til å få økt betydning for landets energiforbruk. USA som var en storprodusent av olje, var også et av de landene som konsumerte mest olje i verden.

Selv om restriksjonene fra OPEC sin side ikke var et direkte sjokk på aktørene på høyere politisk nivå i det internasjonale markedet, så kom de trolig som et sjokk for den vanlige innbygger i de fleste konsumentland. Begrensninger i salget på bensin i USA, forbud mot søndagskjøring i Norge, restriksjoner på varmetilførsel i Japan var blant annet noen av ENØK-tiltakene som ble gjennomført fra OECD-land. Akkurat på ENØK området virker det som om OECD var et handlekraftig organ, da det ble utvekslet forslag og statistikker mellom landene om energibegrensningstiltak.

Norges politikk i OECD

De norske delegatene fremmet Norges posisjon som kommende nettoeksportør der de så fordeler ved å delta i samarbeidet, spesielt der det var tale om å komme med i utvalg og forskningsgrupper i OECD som behandlet oljespørsmål. Norge, som kommende eksportland, burde ha en viss innflytelse i slike rådslagninger, het det fra norsk hold.⁹² Denne tendensen går igjen i materialet fra OECDs virksomhet.

På den andre siden viste de norske aktørene også en meget restriktiv holdning der den norske eksportørrollen kunne bli underlagt enkelte avgjørelser i OECD. Et eksempel var under utarbeidelsen av planer for lagre for 90 dagers forbruk av hver kategori oljeprodukt i september 1973. De norske representantene var tilbakeholdne, og uttalte i HLG at det var noe forskjellig oppfatning av problemene når det gjaldt reduksjonen i forbruket, samtidig som Norge kom til å bli et nettoeksporterende land i nær fremtid.⁹³ Representantene fra Canada spurte i den anledning Generalsekretæren om det da i det hele tatt var nødvendig at Norge var med i lagringsprogrammet, noe sekretæren svarte ja på. I følge den norske representantens møtoreferat var han ikke nevneverdig fornøyd med svaret.⁹⁴

⁹² UD 44.35/1: 19.11.1973: telegram fra den norske ambassaden i Brussel til UD. Boyesen hevder Norge burde ha en viss innflytelse i spørsmål relatert til den aktuelle situasjonen og fremtidige energiproblemer.

⁹³ UD 44.35/1: 17.09.1973: rapport fra den norske delegasjonen til OECD om møtevirksomhet i HLG til UD: 3

⁹⁴ Den norske representanten fra Handelsdepartementet noterte seg i rapporten: "Man kunne ha føyet til noe om at oljekildene jo egentlig befinner seg utenfor landets (vanlige) grenser". Om denne påstanden hadde blitt hevdet

Det kan derfor virke som om de norske delegatene fremhevet produsentrollen der de ønsket tilgjengelighet, det vil si der de ville være med i konsulteringen om de oljepolitiske spørsmålene. Samtidig som de kunne fremheve at landet ikke var en eksportør ennå, der de ønsket å være mer tilbakeholdne, som i spørsmål fra EF i et OECD-møte om hvilken fleksibilitet landet hadde til å kunne øke produksjonen for å avhjelpe en del av mangelen på råolje.⁹⁵ Den norske delegasjonen i HLG opplyste i den anledning om at Norge ikke regnet med å eksportere olje før om 1-2 år, og at det alt vesentlige som det var behov for, ble importert.

Fra norsk side ble det i løpet av oljekrisen gått inn for at fordelingsprogrammet ikke skulle iverksettes så lenge nasjonale tiltak ble ansett som tilstrekkelige, og så lenge distribusjonen fra selskapene fungerte. Nasjonale tiltak var fra begynnelsen av november 1973 under utarbeidelse fra norsk side, og det var planlagt begrensninger i forbruket.⁹⁶

De norske aktørene beskyttet derfor egeninteressene, som oljeeksportør i organisasjonen. Et annet interessefelt som Norge etter hvert fremmet var bunkers-ordninger for skip med et konkret forslag i organisasjonen den 28.11.1973.⁹⁷ Forslaget gikk ut på at medlemslandene skulle gi lik behandling av alle skip og fly med hensyn til bunkers. Forslaget ble fremmet mer presist den 4. desember, hvor det het at skipsfartens behov burde dekkes fullt ut og ikke gis lavere prioritet enn industrien. Norge ble umiddelbart støttet av Sverige og Japan. I følge notatet fra handelspolitisk avdeling i UD til statssekretæren om forslaget, var trolig flere av de andre representantene på møtet mer tilbakeholdne grunnet den ”delikate politiske situasjonen”. Norge presset tilsynelatende ekstra hardt i denne saken, da det blir presisert i notatet til statssekretæren at Norge hadde alt å vinne ved å spille en aktiv rolle i denne saken. Som det står sitert videre: ”At akkurat Norge – som fremtidig stor nettoeksportør av olje og

offentlig kunne det ha medført til åpenbart sterke utilsiktede bivirkninger. Setningen kan være illustrerende på hvor vanskelig det kan være å forholde seg til diplomatiske dokumenter. Det vil med andre ord være viktig å holde den politiske, historiske og kulturelle kontekst i bakhodet når dokumentene leses for å unngå misforståelser. Norge var sterkt frempå i internasjonal politikk for å hevde landets havrettigheter, spesielt etter at oljekildene ble oppdaget.

⁹⁵ UD 44.35/1: 30.10.1973: rapport fra den norske delegasjonen til OECD til Handelsdepartementet: 3-4

⁹⁶ UD 44.35/1: 05.11.1973: gjenpart av telegram fra Handelsdepartementet, beredskapsavdelingen og Industridepartementet, olje og bergverksavdelingen, til Norges faste delegasjon til OECD

⁹⁷ UD: 44.35/1: 05.12.1973: notat fra handelspolitisk avdeling i UD til Statssekretæren. Den videre fremstillingen er hentet herfra.

oljeprodukter – tar et initiativ i saken, er nødt til å bli lagt særlig merke til. Andre OECD-land har ikke ”råd” til å gi en lunken reaksjon, og dette bør vi dra nytte av”.

Den norske rollen som oljeeksportør kunne med andre ord bidra til å beskytte også andre interesser for Norge. Notatet viser at de norske aktørene var bevisst rollen som eksportør i forhold til sine samarbeidspartnere, og var tilsynelatende heller ikke redde for å fremme denne rollen der det ble nødvendig for å hevde interesser.

Problemene i det vestlige samarbeidet

Ved et uforutsigbart marked, slik markedet ble oppfattet for å være på denne tiden, kan de internasjonale relasjonene være preget av konfrontasjon og uenighet om hvordan situasjonen bør håndteres. USA og Frankrike utgjorde etter hvert motpoler i spørsmål om hvordan oljekrisen og de arabiske produsentene burde bli møtt.⁹⁸ USA ønsket en enhetlig opptreden fra de vestlige konsumentland, mens Frankrike var skeptisk til en slik rolle av frykt for å hisse på seg de arabiske produsentene. Italia og Japan var også vare for handlinger i OECD som kunne skape konfrontasjon med OAPEC landene. Nederland ønsket på sin side en mer enhetlig opptreden fra oljeselskapenes side mot de arabiske produsenter.⁹⁹ På denne måten fremmet også Nederland en mer enhetlig politikk fra vestlig hold. Nederland var et meget sentralt medlem i OECD i energispørsmål, med både generalsekretæren i organisasjonen, van Lennep og formannen i oljekomiteen, Wansink. Hvorledes skulle produsentlandene bli møtt? Det å enhetlig gjennomføre umiddelbare tiltak ble vanskelig, og flere land handlet på eget initiativ.

Det tilgjengelige kildematerialet viser at beslutningsprosessene i OECD var omstendige og tidkrevende, og ble preget av lange prosesser.¹⁰⁰ Det kan virke som om det eksisterte et ønske om å ikke ”trække for mange på tærne”, verken innad i organisasjonen eller utad overfor OPEC-landene og opinionen. Van Lennep ble etter hvert svært bekymret overfor oljekomiteens ”results or non results”, og hvordan dette skulle presenteres overfor

⁹⁸ Se blant annet: Engesland: 1989: 11. Samt UD dokumenter i mappene med serienummer 44. 35/ 1 fra 1973-1974: møtereferater fra OECD delegasjonen til den norske delegasjonen til OECD tilsendt UD og andre departementer.

⁹⁹ UD 44.35/1: 30.10.1973: rapport fra den norske delegasjonen til OECD til UD. Rapporten er fra møtevirksomheten i Oljekomiteens HLG 25.10.73

publikum.¹⁰¹ Det ville etter hvert som resultatene ikke viste seg fra OECD, bli et økt press på organisasjonen. Trykket mot regjeringene fra oljeselskapene om en felles opptreden ble stadig sterkere. Generalsekretæren ytret innad i OECD en bekymring vedrørende samarbeidsproblemene. Pressen ville omsider reagere på utfallet av samarbeidet, og det var viktig å unngå å gi et inntrykk av at OECD ikke var i stand til å takle denne utviklingen og at det var konflikter mellom medlemslandene.¹⁰² Et slikt inntrykk ville få innvirkning på den økonomiske situasjonen og skape ytterligere usikkerhet i verdensøkonomien, fremhevet Generalsekretæren til møtedeltakerne. Viktigheten av å ikke lekke informasjon til pressen ble derfor fremhevet fra hans side.¹⁰³

Møtevirksomheten i OECD ble trappet opp, men uenighetene blant medlemslandene om hvorledes organisasjonens videre offisielle arbeid burde foregå preget virksomheten. De forskjellige oppfatningene kom til uttrykk i de fleste energipolitiske spørsmålene som ble behandlet, til og med om hvor ofte det ble ansett som nødvendig å møte i oljekomiteen og HLG, og om møter burde utsettes.¹⁰⁴ Japan uttrykte et sterkt ønske om å møtes hyppig til ekstraordinære møter. Storbritannia og Frankrike viste større forsiktighet med tanke på faren for hvordan hyppige ekstraordinære møter ville bli oppfattet blant OPEC-landene. Fra britisk side ble det uttrykt et ønske om å ”proceed in an orderly manner”.¹⁰⁵ USA presset på for handlekraftige tiltak i organisasjonen, og mente at de hyppige møtene ikke fremmet dette.¹⁰⁶ OECD var en energiorganisasjon, ikke et politisk organ, ble det fremhevet fra flere hold, spesielt fra fransk ståsted var dette et viktig moment. OECD var heller ikke et overnasjonalt organ. Så det var helt opp til medlemslandene hvorledes tiltak i organisasjonen skulle iverksettes.

Forsiktigheten som ble vist hadde trolig bakgrunn i to forhold. For det første ville det stadig bli tydeligere overfor opinionen og OPEC at samarbeidet innad ikke fungerte optimalt så lenge mottrekkene overfor oljerestriksjonene ikke forelå. Hvis de arabiske landene ble klar over hvor usikre, og innad uenige de vestlige landene var, kunne situasjonen ytterligere

¹⁰¹ UD 44.35/1: 15.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD

¹⁰² UD 44.35/1: 15.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD

¹⁰³ UD 44.35/1: 22.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til Industridepartementet

¹⁰⁴ Hvordan slike diskusjoner innad i organisasjonen utspant seg kan illustreres ved et uformelt møte mellom generalsekretæren i OECD, van Lennep og ambassadørene for landene i oljegruppens HLG av 5. november 1973, se: UD 44.35/1: 05.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD.

¹⁰⁵ UD 44.35/1 05.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD.

¹⁰⁶ UD 44.35/1: 15.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD

utnyttet fra deres side. På denne måten kunne det også skapes et inntrykk av at OPEC og araberlandenes politikk var vellykket overfor de vestlige landene, i form av maktskiftet i markedet som følge av oljevåpenet. Samtidig var det viktig å ikke uroe opinionen hjemme.

Mislykket OECD-samarbeidet

Generalsekretæren måtte etter hvert innrømme i et uformelt delegasjonsmøte av 28.11.1973 at de siste møtene hadde vist at OECD ikke var i stand til å oppfylle sin samarbeidsrolle i den oljesituasjonen som organisasjonen sto overfor.¹⁰⁷ Situasjonen ville med mangel på en koordinert opptreden kun forverres, ifølge Generalsekretæren. Fra van Lennep ble det meldt om, via et brev fra Shells president til den nederlandske statsministeren om at det ikke lenger eksisterte noen avtalt pris (agreed price), og at posted price hadde blitt knyttet til markedsprisen i et "no market". Prisene var allerede steget med det dobbelte og tredobbelte. Kjøpernes stigende bud kunne få alvorlige konsekvenser. Prisene kunne presses ytterligere, og konkurransen om tilgang til oljeressursene stige. Utviklingen førte til en langt mer alvorlig situasjon, hevdet Generalsekretæren.¹⁰⁸

OECD fikk med det kniven på strupen i å opparbeide mottiltak. Hvorfor førte OPEC sin politikk til at det vestlige samarbeidet likevel ikke fungerte? De følgende punktene er medvirkende faktorer til splittelsen i det vestlige samarbeidet, som også fikk innvirkning på den norske oljepolitikken, som vil bli nærmere forklart på slutten av kapittelet og i neste kapittel.

Politikken som ble ført fra OPEC/ OAPEC

Da de arabiske produsentlandene gikk til boikott og restriksjoner, ble de vestlige konsumentlandene gradert etter hva som ble betegnet som "vennlighetsindighet" overfor arabiske interesser.¹⁰⁹ Saudi-Arabia delte opp landene de eksporterte til i følgende grupper i

¹⁰⁷ UD 44.35/1: 29.11.1973: telegram fra den norske delegasjonen til OECD til UD

¹⁰⁸ UD 44.35/1: 29.11.1973: telegram fra den norske delegasjonen til OECD til UD

¹⁰⁹ UD 44.35/1: 30.10.73: rapport fra den norske delegasjonen til OECD til Handelsdepartementet. Rapporten er et møtereferat fra HLG 25.10.73. Den videre redegjørelsen er hentet herfra.

første omgang: 1) USA som var under totalt eksportforbud. 2) Land som ble preferert, altså vennligsinnede, blant annet Frankrike, Spania, Storbritannia, Libanon, Jordan og Tunisia. Disse landene ville få tildelt kvoter basert på innkjøp de første 9 måneder i 1973. 3) Land som ikke var preferert, og som ble henvist til å dele "resten" etter at landene under 2) hadde fått sitt. Herunder kom Japan, samt de fleste andre OECD-land i Vest-Europa. Situasjonen var under stadig revurdering fra OPEC, samt OAPEC sin side. Under de offisielle møtene hvor de arabiske produsentlandene tok opp spørsmålet om oljetilførselen til vesten, holdt nærmest samtlige av konsumentlandene pusten i usikkerhet for hva resultatet av møtet kom til å bli. Konsumentlandene kunne få sin stilling revurdert, og tilførselen av olje kunne endres over natten fra for eksempel preferert til å bli ikke preferert.

USA var det første landet som ble utsatt for blokkade fra OAPEC sin side. Deretter ble blokkaden rettet mot Europa, med Nederland og Danmark som hovedmål. Senere ble Portugal, Rhodesia og Sør-Afrika også gjenstand for denne politikken fra araberlandene. Politikken hadde to element, for det første den generelle reduksjonen av produksjonen som rammet markedet i sin helhet, og for det andre den totale boikotten av enkelte land.

Forholdene skissert ovenfor ville nødvendigvis prege OECD samarbeidet, da landene var forskjellig stilt når det gjaldt forsyninger av olje fra OPEC/ OAPEC-land. Det kan være at politikken fra de arabiske landenes side, ved å dele landene inn i kategorier, var en bevisst politikk med akkurat dette for øyet. Gjennom å sørge for splittelse innad i de vestlig dominerte organisasjonene kunne de arabiske landene også sørge for en mindre effektiv politikk mot deres egne tiltak, og samtidig styrke organisasjonene som fremmet eksportinteressene i markedet.

Oljepolitikk ble et spørsmål om utenrikspolitikk

Som følge av politikken til de arabiske landene var det en del land, der i blant Japan og noen vest- europeiske land, som endret sitt diplomati i henhold til Palestina-spørsmålet og i forhold til de arabiske landenes interesser. Enkelte land søkte bilaterale avtaler med de arabiske landene for å sikre seg ressurser, og begynte å pleie mer diplomatisk kontakt med de arabiske

landene, som for eksempel Japan.¹¹⁰ USA uttrykte seg meget skeptiske til slike tendenser, med hensyn til en mangel på en enhetlig opptreden fra de vestlige konsumentlandenes side. Den amerikanske politikken var klar på de punkter der andre land søkte bilaterale avtaler og kontakter med de arabiske produsentene. Amerikanerne fant en slik politikk ”most distressing”.¹¹¹ Hvis en slik individuell politikk ble ført, kom det til å bli oppfattet som utilfredsstillende av amerikanerne.

Det varierte hvordan landene forholdt seg til denne amerikanske retorikken. Det var forskjell landene imellom og mellom ord og handling fra enkelte land i hvorledes forholdet til OPEC-land ble behandlet. Flere vestlige land holdt en aktiv kontakt med de arabiske produsentene, til tross for at amerikanerne ytret seg sterkt kritiske til slike konsultasjoner.¹¹² Hovedinntrykket, med referanse til en rekke konsultasjoner i OECD, og møterefater tilsendt OECD fra medlemsland i samtaler med arabiske produsentland, er at det ikke vil være usannsynlig at det ble inngått særavtaler til tross for at dette ikke ble dokumentert for offentlig. Det eksisterer ingen konkrete eksempler på slike avtaler i det materialet som har vært gjennomgått, men det har kommet indikasjoner i OECD sammenheng på at enkelte land kjørte sitt eget løp med sikte på å forbedre sin egen forsyningssituasjon med de arabiske produsentene.¹¹³

At noe ble utelatt i de møterefaterne som ble lagt frem til OECD administrasjonen vil være naturlig slik situasjonen var med et presset marked. Norge fikk et direkte tilbud fra representanter i OPEC om å bedre sin egen forsyningssituasjon. Den egyptiske ambassadøren i Norge fremhevet til norske aktører i utenriktjenesten at Norge var i en begunstiget stilling, da landet kunne få den oljen som trengtes ved å inngå avtaler direkte med arabiske oljeprodusenter.¹¹⁴ Han understreket at det var veien Norge burde følge, prisene kunne også

¹¹⁰ UD 44.35/1: 26.03.1974: notat som vedlegg i brev fra den norske delegasjonen til OECD til UD: 4, se også Aschehoug og Gyldendals STORE NORSKE leksikon 1987: *bind 4*, Kunnskapsforlaget, Oslo

¹¹¹ UD: 52.2/44: 09.01.1974: melding fra den norske ambassaden i Washington til UD

¹¹² I OECD ble det oppnådd enighet om å oversende rapporter av møtevirksomhet med de arabiske landene i løpet av perioden. På denne måten kunne medlemmene i OECD holde hverandre oppdaterte om den seneste utviklingen i oljeforsyningen. Det er eksempler på en rekke slike rapporter i UD. Se for eksempel: UD 44.35/1: 10.12.1973: vedlegg i brev fra den norske delegasjonen til OECD til UD. Vedlegget er en rapport fra den engelske delegasjonen til OECD til generalsekretæren i OECD. Rapporten er fra et møte holdt i London mellom Storbritannia og saudi-arabiske og algeriske myndigheter.

¹¹³ UD 52.2/44: 11.01.1974: notat utarbeidet av politisk avdeling, UD til et begrenset antall institusjoner og personer i UD: 2.

¹¹⁴ UD 52 2/44: 17.01.74: notat fra handelspolitisk kontor, UD. Notatet er et referat av en samtale mellom statssekretæren og den egyptiske ambassadøren i Oslo 15. Januar 1974.

diskuteres. Uttalelsene var trolig ment for å se an mulighetene for bilaterale avtaler. En type avtaler som amerikanerne på den andre siden frarådet på det sterkeste de vestlige konsumentlandene å inngå med produsentlandene. Trolig var ikke Norge alene om å få slike henvendelser. Hvem som hadde særavtaler med produsentlandene og hvem som ikke hadde det, kan virke som om var en kjennskap blant de vestlige konsumentland, selv om dette ikke ble dokumentert for offentlig. I begynnelsen var trolig dette mindre klart.

De utenrikspolitiske perspektivene, med ytterpunktene av USA på den ene siden og OPEC sin maktdemonstrasjon på den andre siden, førte med andre ord til at håndteringen av de energipolitiske spørsmålene ble marginalisert i OECDs arbeid. HLG uttrykte samlet at de utenrikspolitiske spørsmålene var viktige, kanskje de viktigste, og at det derfor var fritt for landene hvem de ønsket å ha med som representanter på møtene.¹¹⁵ De politiske forholdene gjorde tilsynelatende arbeidet i OECD vanskeligere. Van Lennep hevdet under det uformelle møte mellom delegasjonssjefene i oljegruppens HLG den 15. november 1973 at det ville vært synd om OECD maskineriet skulle stoppe opp, bare fordi man konsentrerte seg om de politiske aspektene ved situasjonen.¹¹⁶

Opptakten til Washington-møtet

Som et resultat av lange prosesser og lite kraftfulle tiltak i OECD holdt den amerikanske utenriksministeren Henry Kissinger en tale i London den 12. desember 1973 om det vestlige energi- og samarbeidsproblemet. Han kom da med forslag om en "energy action group". USA hadde på forhånd antydnet i NATO at det ville komme et konkret forslag fra amerikansk side, i forbindelse med energikrisen.¹¹⁷

USA ventet seg en enhetlig europeisk reaksjon på det amerikanske initiativet. De reaksjonene som kom i første omgang var lunkne.¹¹⁸ USA så det slik at forholdet mellom USA og Vest-Europa var inne i en meget labil og uklar fase, ikke bare med hensyn til energiproblemene, men også mer generelt politisk, økonomisk og sikkerhetspolitisk.¹¹⁹ Nylig avholdte møter i

¹¹⁵ UD 44.35/1: 05.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD 05.11.1973 til UD

¹¹⁶ UD 44.35/1: 15.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD

¹¹⁷ UD 52.2/44: 13.12.1973: telegram fra den norske ambassaden i London til UD

¹¹⁸ UD 52.2/44: 20.12.1973: notat fra den norske ambassaden i Washington til UD

¹¹⁹ UD 52.2/44: 20.12.1973: melding fra den norske ambassaden i Washington til UD

NATO, mellom USA og EF, og det interne toppmøtet i EF hadde ikke gitt noe klart svar på ”hvor går vi herfra?”, ble det hevdet fra amerikansk hold. EF erklærte at de ønsket at Kissingers forslag skulle behandles i OECD-sammenheng. En politikk som også ble fremmet fra norsk synspunkt.

Samarbeidsproblemene i de vestlige landene ble med dette ytterligere komplisert, og i enkelte kretser innen EF ble det amerikanske forslaget iaktatt med skepsis.¹²⁰ USA var mindre avhengig av energiimport enn Europa, og det ble uttrykt sterke ønsker om forbindelser mellom EF og araberstatene. Samarbeidet ble ytterligere komplisert mellom EF og USA etter det amerikanerne omtalte som deres ”arabiske fremstøt”.¹²¹ EF hadde under et toppmøte i København 14-15 desember 1973 invitert arabiske utenriksministere til møtet. Det ble hevdet fra amerikansk side at det ville bli vanskelig å fortsette arbeidet i koordineringsgruppen i OECD grunnet den misstemning som hadde oppstått, som følge av EFs handlinger.¹²² Forholdene tilspisset seg ytterligere da de vesteuropeiske landene sendte ut en erklæring etter EF toppmøtet i desember 1973 angående Midtøstenkrisen, med pro-arabiske holdninger, i følge amerikanerne.¹²³

Invitasjon til Washington

USA inviterte således til et utenriksministermøte i Washington 11. februar 1974. USA søkte slik å oppnå en felles politikk fra de vestlige konsumenter, og mente at det å stå sammen var viktig for å kunne komme frem til en fornuftig politikk. Dermed kom initiativet til et vestlig energisamarbeid blant oljekonsumentene fra USA. Riktig nok var ikke alle vestlige konsumenter invitert i første omgang, og initiativet var i så måte eksklusivt. EF og en del andre sentrale aktører måtte henvende seg direkte til USA for å kunne delta. Likevel ble resultatet klart nok: etableringen av IEA og et vestlig energisamarbeid for de konsumerende industrilandene. Det var i og for seg ikke nytt at USA fremmet en enhetlig vestlig front mot utviklingslandenes organisering, etableringen av *Development Assosiation Comitee* (DAC) i OECD ble fremmet fra amerikansk hold som en motvekt til utviklingslandenes krav i løpet av

¹²⁰ UD 52.2/44: 04.01.1974: telegram med vedlegg fra UD til departementene og statsministerens kontor, utarbeidet av handelspolitisk avdeling i UD

¹²¹ UD 44.35/1: 06.03.1974: melding fra den norske ambassaden i Washington til UD

¹²² UD 44.35/1: 06.03.1974: melding fra den norske ambassaden i Washington til UD

¹²³ UD 52.2/44: 20.12.1973: melding fra den norske ambassaden i Washington til UD

1960-årene gjennom UNCTAD. Den amerikanske reaksjonen var å forsvare den måten hjelpeoverføringene ble gjort på ved å samle de vestlige landene om denne politikken.¹²⁴

Frankrike stilte seg skeptisk til det amerikanske initiativet til et vestlig energisamarbeid, og pleiet samtidig diplomatiske kontakter med flere av de store arabiske produsentlandene. Frankrike fremhevet oljeproblematikken som et økonomisk problem, og hevdet at utenriksministermøtet i Washington ville gjøre problemet politisk.¹²⁵ Dette synet samsvarte med de arabiske produsentenes syn. Politiseringen kunne imidlertid vært unngått, i følge franske synspunkter, ved å velge OECD eller FN som møteforum. Det var ellers i oljekomiteens HLG bred enighet med Frankrike om at denne gruppen ikke utgjorde et utenrikspolitisk forum som sådan.¹²⁶ Frankrike fremmet etter hvert en global konferanse om energispørsmål ”med deltakelse også fra produsentland”.¹²⁷ Pressen karakteriserte dette fremstøtet som et mottrekk til det amerikanske initiativet.

Den norske holdningen til det amerikanske initiativet

Fra norsk side ble det gitt støtte til et initiativ som fremmet samarbeid og koordinert holdning på energiområdet, og det amerikanske initiativet ble sett på som et ønske om å unngå rivalisering og konkurranse mellom nasjonene. Det ble imidlertid fremhevet fra norsk side at det var viktig at produsentlandene ble trukket aktivt med, og at en fremtidsrettet politikk med sikte på balansert og ressursbevarende utviklingstakt var ønskelig.¹²⁸ Dette synet ble fremmet både i OECD og overfor amerikanerne.

Det var trolig aldri tvil om at Norge skulle delta på Washington-møtet, selv om landet søkte å bli informert om de arabiske, de nordiske og andre europeiske lands synspunkter på en eventuell deltakelse. Den norske møtevirksomhet med andre land om Washington-konferansen vil bli nærmere gjort rede for under de oljepolitiske vurderingene i neste kapittel. USA sto som en hjørnestein i den norske utenrikspolitiske vurderingen, som tidligere forklart.

¹²⁴ Jankowska, Monika 2005: *Norsk renhet. Norges medlemskap i OECDs utviklingskomite 1962-69*, hovedoppgave i Historie, UiO.

¹²⁵ UD 52.2/44: 11.01.1974: melding fra den norske ambassaden i Paris til UD

¹²⁶ UD 44.35/1: 05.11.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD

¹²⁷ UD 52.2/44: 16.01.1974: brev fra den norske ambassaden i London til UD

¹²⁸ UD 52.2/44: 04.01.1974: vedlegg av notat fra utenriksministerens kontor til en rekke departementer og statsministerens kontor, utarbeidet av handelspolitisk avdeling, UD

Det å ikke delta på et møte med direkte invitasjon fra president Nixon ville vært et drastisk brudd i forhold til den norske utenrikspolitiske tradisjonen etter andre verdenskrig. Norge søkte likevel en forsiktig linje ved å utsette en offentliggjørelse av det norske standpunktet om deltakelse. Samtidig var norske politikere og embetsmenn i fortrolige samtaler med arabiske representanter, samt med representanter fra andre land for å høre deres synspunkter på en eventuell norsk deltakelse. Det ble med andre ord vist en ytterst forsiktig linje fra norsk hold.

De oljepolitiske vurderingene versus tradisjonelle handlingsmønstre

Med oljepolitiske interesser fulgte tildels sammenfallende interesser- og et behov for en vennlig linje med de arabiske produsentlandene og OPEC. De norske aktørene på den politiske arena måtte derfor balansere de tradisjonelle båndene til Israel og USA med de nye politiske realitetene. De nye politiske realitetene var som tidligere forklart i kapittel 2 rollen som en fremtidig nettoeksportør av olje og gass, samt at de norske aktørene måtte forholde seg til de arabiske landene og OPECs rolle i markedet. Norge hadde ikke tradisjon med å holde offisielle konsultasjoner med arabiske representanter i politiske spørsmål. Derfor var det et nytt fokus som gjorde seg gjeldene, og det kan synes som om det ble viktig å føle seg frem. Om disse forholdene ikke skapte direkte dilemmaer for Norge, ble det i hvert fall en utfordring overfor tradisjonelle handlingsmønstre.

Hvorfor var det ikke slik at Norge, som oljeprodusent, ville få mindre behov for å stå på god fot med de arabiske oljeprodusentene i utenrikspolitikken? Hovedgrunnen til det var situasjonen var forandret internasjonalt, de arabiske landenes rolle var styrket og de kunne utøve press i det internasjonale markedet. Norge måtte derfor trolig ha vurdert forholdet til OPEC og de arabiske landene, uavhengig av rollen som eksportør. Oljereservene og den økte avhengigheten av olje fra Midtøsten regionen tilsa at de arabiske produsentene ikke kom til å bli mindre viktige med årene, men snarere tvert imot. Det var derfor en generell utvikling mot at de vestlige landene fikk mer med OPEC og de arabiske landene å gjøre.

Utenrikspolitiske orienteringer i forhold til OPEC

Det var flere hensyn som måtte tas i forhold til OPEC. Hovedutfordringen for den norske fremtreden var ambivalensen mellom OPEC, som mange trodde kom til å bli en stormakt i løpet av perioden, og USAs sterke misnøye med ethvert formelt samarbeid med organisasjonen. Situasjonen ble ansett som kritisk, noe som ville forsterke behovet for sympati mellom de tradisjonelle samarbeidspartnerne. De norske aktørene måtte derfor vurdere hvilke aktører de ønsket å ha en nærmere dialog med, og om det i det hele tatt var ønskelig å holde en dialog med arabiske produsenter så lenge amerikanerne advarte mot det.

Hvilke utfordringer sto de norske aktørene overfor i forhold til OPEC og de arabiske landene? En av utfordringene de norske diplomatene sto overfor var den måten de arabiske landene førte politikk på, og tiltro mellom aktørene. Arabiske integrasjonsprosesser i seg selv har ofte vært preget av lite handlekraftige prosjekter og store konfrontasjoner innad, sammenlignet med en rekke vestlige samarbeidsorganisasjoner.¹²⁹ Michael C. Hudson omtaler dette forholdet som "the Middle East dilemma". Landene i Midtøsten har ikke demokratiske tradisjoner, dette har trolig medført til mangel på legitimitet internasjonalt og svekket handlekraft for arabisk integrasjon. Myndighetene i landene i Midtøsten og Nord-Afrika har ikke vært vant med å skulle forholde seg til et fellesskap i politiske spørsmål, derfor har de ulike landenes politiske struktur ført til at det har vært viktigere å fremme egne interesser i stedet for fellesskapet i organisasjoner hvor de har vært medlem, som i *Den arabiske liga* og tidvis i OPEC og OAPEC. Et eksempel på denne mangelen på legitimitet i internasjonal politikk kan være en uttalelse fra en amerikansk delegat fra HLG til norske representanter på ambassaden i Washington om oljekrisen.¹³⁰ Den amerikanske delegaten uttalte at det var best å slutte å betrakte arabiske aktører som "klossete og usofistikerte politikere". Oljekrisen var et godt eksempel på "ikke bare deres smartheit, men også deres sluhet", hevdet han videre.

¹²⁹ Konklusjon som jeg har kommet med i semesteroppgave i MØNA 2010 (Midtøsten og Nord-Afrika Kunnskap, Semesteroppgave modul av 10 studiepoeng) på UiO avlagt vår 2003. Oppgavetittel: *Arabisk Integrasjon. Kan det hevdes at Den arabiske liga har lyktes med sin intensjon, og hvilke faktorer har vært avgjørende?* Noen av kildene som dannet bakgrunnen for min konklusjon var: Hudson, Micael C. (red.) 1999: *Middle East Dilemma. The Politics and Economics of Arab Integration*, Colombia University Press, New York. Han var da professor i Internasjonal politikk og Arabiske studier ved Georgetown University, USA. Se også: Gomaa, Ahmed M. 1977: *The Foundation of the League of Arab States*: Longman, London.

¹³⁰ UD 44.35/1: 06.12.1973: brev fra den norske ambassaden i Washington til UD.

De politiske forholdene i regionen Midtøsten og Nord-Afrika har ofte blitt sett på som ustabile på grunn av de overnevnte momentene, samtidig har krigføringer i regionen mellom de ulike landene, Israel-Palestina spørsmålet og attentater innad i landene medført til ytterligere ustabilitet. Momentene ovenfor vil nødvendigvis få innvirkning på den norske fremtreden overfor de arabiske landenes aktører, og forholdet til OPEC i de utenrikspolitiske vurderingene. De arabiske landenes mangel på demokratisk tradisjon og deres tidvis konfronterende linje, medførte trolig også en skepsis fra norsk hold.

I løpet av opptrappingen til oktober 1973, og under selve oljekrisen var det eksempler på at de arabiske landene kunne stå langt fra hverandre i hvorledes de ønsket å gjennomføre politikken. Uenigheter i hvordan OPECs føringer burde videreføres kunne medføre til motsigelser i den politikken som ble fremmet overfor de vestlige landene.¹³¹ Noen av OPEC-landene var mer enn villige til en aggressiv markedsatferd i oljemarkedet for å oppnå politiske mål, som Irak, Iran og Libya. Befolkningen var stor i disse landene og det var et større press på ressursene, enn i foreksempel Saudi-Arabia. Enkelte av landene hadde også ambisiøse moderniseringsprosjekter på gang, som krevde kapital.

På den andre siden var det de landene som var mer åpne for en dialog i de utenrikspolitiske orienteringene og målsetningene med vesten. Saudi-Arabia og Kuwait, hadde tradisjon for å holde gode forbindelser med Storbritannia og USA. Landene var meget mer USA vennlige enn de fleste andre arabiske land. Forbindelsene med Storbritannia var imidlertid blitt forverret under Suezkrisen. USAs interesser i Saudi-Arabia kan spores tilbake til 1943, der oljeutvinningen hadde spesiell interesse. USA fikk betydelig innflytelse som følge av at det amerikanske oljeselskapet Aramco hadde utøvet konsesjon på oljeutvinningene i landet. USA hadde tradisjonelt fått olje til relativt moderate priser og Saudi-Arabia hadde stor betydning for USAs utenrikspolitikk i så måte, og innenrikspolitikk gjennom bensinpolitikken. USA var også en sikkerhetspolitisk faktor for Saudi-Arabia, og kunne gjennom sitt nærvær bidra til å holde den saudiarabiske kongefamilien ved makten.¹³² Saudi-Arabias fremtreden under

¹³¹ se for eksempel: UD 44.35/1: 06.12.1973: telex fra den norske delegasjonen til OECD til UD. Kilden er et møtoreferat fra et uformelt begrenset delegasjonsmøte 05.12.1973.

¹³² Stenslie, Stig: 09.10.2002: forelesning i MØNA 120, "Stat og politikk i Midtøsten og Nord-Afrika". Tema for forelesning: *Statsmaktens strukturer*, UiO. Interessen for monarkiets opprettholdelse fra amerikansk hold hadde, foruten sikring av oljeproduksjonen bakgrunn fra Den kalde krigen og perioden fra omkring 1952-1967. Monarkiene i Midtøsten og Nord-Afrika fikk støtte av USA i løpet av denne perioden, mens republikkene fikk støtte fra Sovjetunionen. I perioden fra 1952-1970 utgjorde Egypt en sikkerhetspolitiskrisiko for Saud familien (kongefamilien), og USA var da den viktigste støttespilleren til Saudi-Arabia.

oljekrisen bar derfor preg av en dobbeltsidighet overfor de vestlige landenes interesser, både som et sterkt konfronterende land, ved å være det ledende landet i produsentorganisasjonene, og som det landet som var mest villige til en dialog og en løsning på konflikten mellom eksportør og importør, mye grunnet de sterke båndene til USA.

OPEC, samt OAPEC, var med andre ord en aktør med ulike ståsted blant medlemslandene. Organisasjonene bestod av individuelle regjeringer, med hver sin planleggingshorisont. Det ville derfor ikke være det samme hvilken regjering, eller hvilke lands representanter Norge forholdt seg til, selv om de alle var medlemmer av OPEC og OAPEC. De norske aktørene valgte etter hvert å holde en dialog med representanter fra Saudi-Arabia og Egypt i spørsmålet om norsk deltakelse i Washington. De norske vurderingene i forhold til hvilke OPEC-land det ble fremmet dialog med, baserte seg mest sannsynlig på hvem som hadde noe å si i organisasjonene, og hvem som var villige til å føre en dialog. Det ville samtidig være et viktig moment å ikke provosere andre samarbeidspartnere til Norge, ved for eksempel å forholde seg til et sterkt konfronterende OPEC land, som Irak.

OPEC-landene fremstod likevel nokså homogene under oljekrisen, og de har stort sett vært enige om politikken overfor andre produsenter. Politikken overfor andre produsenter har vært preget av å gjøre det klart at et samarbeid med OPEC var i alle produsentlands interesser, også om disse ikke ble medlemmer av organisasjonen. En politikk som blant annet ble fremmet overfor norske aktører da generalsekretæren i OPEC var på besøk i Norge.¹³³ Han hadde da ytret at Norge kunne ganske snart oppnå medlemskap hvis det var ønskelig. Vurderingene angående denne problemstillingen blir tatt opp i neste kapittel.

¹³³ St.tid.: 19.11.1974: 1027. Generalsekretæren hadde nylig avlagt et besøk i Norge.

Avslutning

Dette kapitlet har vist at spørsmålet om Norges oljepolitiske linje i samtiden ikke kun var et spørsmål om økonomiske og energipolitiske mål, men også et spørsmål om utenrikspolitiske orienteringer. Den norske politikken i OECD bar preg av at de norske aktørene fremmet eksportrollen der hvor de ønsket å være med på avgjørelser, men var mer tilbakeholdne der denne eksportrollen ble sentral i forhandlingsprosessen. Det kan hevdes at de norske aktørene fremmet nytteverdien som produsent og eksportør der de selv så fordeler av å være med, og bremsset opp der de så at den norske selvråderetten i dette spørsmålet sto på spill. Denne politiske føringen fra norsk hold ble tatt med inn i vurderingene i forhold til etableringen av IEA, som kapittel 4 vil vise, og resulterte i en særavtale. Det er mulig å stille spørsmålstegn ved om splittelsen i det vestlige samarbeidet gjorde at Norge fikk større handlingsfrihet til å kunne stå på egne ben i energipolitikken.

4

Utfordringer i forhold til de oljepolitiske orienteringene

Forholdene var problematiske i løpet av 1973-74 i det vestlige samarbeidet, og det var viktig å gå varsomt frem i konsultasjonene i oljespørsmål. Den norske stillingen i markedet var i et ambivalent forhold til motsetningene. Dette kapittelet vil vise at de norske aktørene i utenrikstjenesten ble utsatt for både ytre og indre påtrykk i valget av den oljepolitiske linjen. Beslutningene som de norske aktørene foretok i forhold til OPEC og til oppstarten av IEA var preget av en dobbeltsidighet. Norge fremmet både en selvstendig linje og en tilpasningslinje. Flere kilder i UD vitner om at de norske aktørene forsøkte å holde en lav profil og en forsiktig linje. Likevel kan den norske politikken oppfattes som standhaftig og prinsippfast i forhold til å beskytte egeninteressene.

Norsk oljepolitikk og oljeøkonomiske interesser

Enkelte hovedtrekk ved hvordan den norske oljepolitikken burde bli ført, har det vært relativt liten uenighet om i norsk politikk.¹³⁴ En moderat utvinningstakt av en ikke-fornybar ressurs og langsiktig tenkning var viktige faktorer allerede fra begynnelsen av. Som Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) påpeker var det ønskelig med en langsiktig ressursutnyttelse. Denne politikken skulle føres med tanke på flere forhold. Et forhold var oljen som en ikke fornybar ressurs, som medførte et ansvar for fremtidige generasjoner og overfor andre lands langsiktige tilgang på olje. Samtidig var dette en fornuftig politikk i forhold til de samfunnsmessige vurderingene i Norge om å ikke få for store og raske omveltninger. Regjeringen kom derfor frem til at Norge burde fastholde et moderat tempo i utvinningen av oljeressursene, også under oljekrisen.

Det har blitt hevdet at denne politikken førte til at det ble skapt et inntrykk, blant de vestlige allierte, om at Norge ønsket å holde oljen for seg selv i en tid da det virket som om OPEC hadde Vesten i sin "hule hånd".¹³⁵ Beslutningen om å føre en moderat utvinningspolitikk

¹³⁴ Se St.meld. nr. 25 1973-74 hvor linjene i den norske oljepolitikken blir lagt.

¹³⁵ Ramm, Hans Henrik 1987: "Rasjonell egeninteresse- en politikk som forstås", i *Internasjonal politikk*,

medførte på sin side misnøye fra enkelte vestlige land, da disse mente Norge burde ha hatt en mer solidarisk politikk med en raskere og sterkere produksjons- og eksportvekst.¹³⁶ En slik oljepolitikk ble ansett som uakseptabelt fra norsk side da det var snakk om en ikke-fornybar ressurs, samt å ivareta et hensyn internasjonalt i å ha en langsiktig evne til å tilføre energiresurser.¹³⁷ Aktstykker fra UD's arkiver viser at Norge også fikk støtte for denne politikken fra enkelte land.¹³⁸ De energibesparende tiltakene fra norsk hold, og det at Norge selv tok hånd om oljen og ikke overlot alt til private selskaper, ble av flere oppfattet som positivt.

Det kan tenkes at den norske politikken også var et resultat av vanskelige utenrikspolitiske valg, og at argumentasjonen om en langsiktig tenkning og sparing ble brukt for å unngå politisk press. Argumentasjonen kan allikevel ha vært oppriktig, at de hensyn som de norske aktørene fremhevet var de primære.

Interessen for norsk oljepolitikk

Interessen for de norske oljepolitiske føringene ekspanderte tilsynelatende i takt med utviklingen i det internasjonale markedet, med etableringen av IEA og Norge som nærmet seg som nettoeksportør. I en situasjon der energibehovet økte, parallelt med en større avhengighet av politisk ustabile Midtøsten, ville nødvendigvis de landene som i fremtiden kom til å bli nettoeksportører av olje få oppmerksomhet. Ulike aktører internasjonalt fulgte med på hvilke politiske føringer som ble lagt i oljepolitikken i Norge. Konsultasjonene i det internasjonale markedet ble derfor, på et helt annet nivå enn tidligere, særlig viktig fordi Norge var blitt en sentral aktør på området. Derfor måtte de norske aktørene være med i de relevante debattene om oljepolitiske forhold. På denne måten var det mulig å oppnå økt forståelse for utviklingen av situasjonen med oljeforsyningskrisen, samtidig som det var mulig å informere andre lands representanter om hvilken retning den norske politikken tok.

nr. 5-6: 68. Ramm var tidligere statssekretær i OECD og petroleumspolitiskrådgiver i Finansdepartementet.

¹³⁶ Stoltenberg, Thorvald 1987: "Norsk energipolitikk i et utenrikspolitisk perspektiv", i *Internasjonal politikk*, nr. 5-6.: 37. Han har vært utenriksminister for Norge. Spørsmålet fra EF om å øke produksjonen kan være et eksempel på det, se underkapittelet: Norges politikk i OECD i kapittel 3.

¹³⁷ Stoltenberg, T. 1987: 37. Se også: St. meld 25 1973-74

¹³⁸ UD 44.35/1: 30.12.1974: brev fra ambassaden i Buenos Aires til UD. Flere eksempler i mappe 52.7/1 (1973-74)

Stortingsmelding 25 (1973-74) ble oversatt til engelsk og oversendt til norske ambassader i utlandet. Det er eksempler på henvendelser fra en rekke land i UD's arkiver som ønsker å bli informert om den norske oljepolitikken.¹³⁹ Det kom også mer detaljerte spørsmål om oversendelse av dokumenter som omhandlet den fremtidige politikken til Norge i oljespørsmål.¹⁴⁰

Hvordan ble den norske politikken mottatt?

Den norske oljepolitikken ble lagt merke til i den internasjonale, spesielt den vesteuropeiske, pressen. Fra europeiske land som England, Italia og Belgia var det flere artikkeloppslag i media som ble tilsendt UD. Fra andre norske ambassadene rundt om i verden var det eksempler fra land som Bangladesh og Kenya til latinamerikanske land og USA som tok opp den moderate utvinningstakten. Noen oppslag var kronikkbaserte og mer humoristiske, mens andre var større utredninger i tidsskrifter og aviser. Det vil i den videre fremstillingen være fokus på pressen i OECD-land.

Spørsmål som gikk igjen, spesielt i den europeiske pressen, var om Norge var redd for å bli rik? Eller om nordmennene rett og slett bare var trege? I de fleste oppslagene tilsendt UD fra utenriktjenesten ble politikken som Norge førte oppfattet som en jernhånd fra regjeringens side. Under overskriften "S.O.S NORGE" skrev det belgiske vittighetsbladet PAN en epistel om nordmennene og oljen, publisert 28 august 1974.¹⁴¹ Der heter det blant annet at nordmennene levde et fredelig og lykkelig liv, men at tilstanden ble forstyrret da oljen ble oppdaget i Nordsjøen. Nordmennene sto fra da av i fare for å bli rike, ble det fremhevet. Bladet hevdet at funnene ble en landsulykke for nordmennene: rikdommen ville stille dem på lik linje med en arabisk emir. Bladet hevdet derfor at regjeringen kjempet imot denne utviklingen. Epistelen konkluderer med at hvis de tragiske spådommer skulle slippe til, kunne Norge regne med at hver belgier skulle være behjelpelige med å lette nordmennenes byrder.

¹³⁹ UD 52.7/1: mappe datert -31/10 1974, bind 1: det er en rekke eksempler på henvendelser om å få oversatt norske oljepolitiske føringer til både fransk og tysk. Se: telegram datert 15.07.1974 fra UD til Industridepartementet og Prisdirektoratet.

¹⁴⁰ UD 52.7/1: 12.02.1974: gjenpart av telegram fra utenriksråden til ambassadøren fra Dahomey. Se også forrige kilde.

¹⁴¹ UD: 52.7/1: 29.08.1974: brev fra den norske ambassaden i Brussel til UD

Denne artikkelen var ment humoristisk og refererer ikke til fakta, likevel kan den vise en oppfattelse fra den "alminnelige mannen i gata" om norsk oljepolitikk. Flere andre artikler og illustrasjoner i media bar også et liknende ertende preg ovenfor norsk oljepolitikk. Oppslag i danske aviser kan være eksempler på det. Det ble varslet om "Arabiske tilstande",¹⁴² og "Norsk politikk glider i olien"¹⁴³. En annen fengende term på nordmennene var "The Blue-eyed Arabs" som ble benyttet i flere presseoppslag, blant annet fra amerikansk hold.¹⁴⁴ Det er mulig at slike presseoppslag var "unntak fra regelen" i den omtalen Norge vanligvis fikk i media fra de ulike landene, og at oppslagene derfor ble tilsendt UD. Likevel er det viktig å merke seg at de forskjellige presseoppslagene inneholdt enkelte felles momenter. Artiklene tok opp den norske oljepolitikken som et særegent fenomen. Ressursutnyttelsen og pengetilstrømningen til landet skulle være preget av kontroll fra myndighetenes side. Derfor vakte tilsynelatende politikken Norge førte oppmerksomhet internasjonalt.

Overskrifter i andre aviser var for eksempel: "Den ubeleilige oljen for Norge" i den italienske avisen *Corriere della Sera* av 29.08.1974¹⁴⁵, og "Norge frykter oljerikdommen" i den nederlandske avisen *Volkskrant* av 19.10.1974¹⁴⁶. Det kan synes som om det var stor interesse for norsk oljepolitikk. Oljekrisen og spørsmålet om fremtidig forsyning var med på å underbygge denne interessen.

På den andre siden hadde oppmerksomheten om Nordsjø-oljen også vært tilstede i media før oljekrisen ble en realitet. Et eksempel på det kan være en artikkel sendt til UD sommeren 1973 fra det norske informasjonssenteret i USA.¹⁴⁷ *Fortune*, et av de ledende amerikanske forretningsmagasinene, hadde trykket en større artikkel om Nordsjø-oljen i slutten av juni 1973, der Norge var viet betydelig oppmerksomhet.

At den norske politikken og Nordsjø-oljen fikk en slik oppmerksomhet kan vise hvor viktig ressursene i denne regionen ble ansett for å være i forhold til den politiske utviklingen. Da oljekrisen inntraff ble tilsynelatende interessen desto større. I et brev til UD fra den norske

¹⁴² UD 52.7/1: 02.04.1974: vedlegg i brev fra den norske Ambassaden i København til UD

¹⁴³ UD 52.7/1: 22.02.1974: vedlegg i brev fra den norske ambassaden i København til UD

¹⁴⁴ UD 52.7/1: 29.06.1974: vedlegg i brev fra *the Norwegian information Service in the United States*, New York til UD

¹⁴⁵ UD 52.7/1: 05.09.1974: vedlegg i brev fra den norske ambassaden i Roma til UD

¹⁴⁶ UD: 52.7/1: 25.10.1974: vedlegg i brev fra den norske ambassaden i Haag til UD

¹⁴⁷ UD 52.7/1: 29.06.1973: vedlegg i brev til UD fra den norske ambassadens informasjonsservice, New York til UD. Tidsskriftet hadde et opplag på omkring 600.000 i følge kilden.

ambassadens informasjonsservice i New York, ble den økte oppmerksomheten om nordsjø-oljen i amerikansk offentlighet kommentert.¹⁴⁸ Norge kunne fremtre som en leverings sikker leverandør til de vestlige landene, siden landet utgjorde et demokratisk stabilt styresett og vestlig alliert.

Den nye rollen

Norske aktører ble, med oljekrisen, utfordret med hensyn til tradisjonelle forestillinger i økonomiske og diplomatiske forhold i internasjonal politikk. De nye internasjonale økonomiske realitetene i markedet representerte en utfordring i det internasjonale samarbeidet. Norge var ikke alene med disse utfordringene som en fersk oljeprodusent med vestlig alliansetradisjon. Storbritannia og Danmark var også nye produsenter på markedet. Felles utfordring for disse landene var at oljeindustrien var vanskeligere å kontrollere enn de fleste industriene som regjeringene allerede var kjent med.¹⁴⁹ De politiske aktørene måtte dermed ta hensyn og avgjørelser som de før ikke hadde vært nødt til å forholde seg til. Markedet var i seg selv i endring, derfor måtte også andre aktører forandre sin politikk. Nordsjølandene var ikke alene om det.

Utviklingen av kontakter med OPEC

I forbindelse med, og under opptakten til Washington-konferansen begynte norske aktører å pleie mer systematisk kontakt med arabiske land med hensyn til oljepolitiske vurderinger. Hyppig møtevirksomhet var en prioritet der motreaksjoner fra OPEC-landene utgjorde en del av trusselbildet, som da USA inviterte til utenriksministermøte i februar 1974. Denne kontakten var stort sett representert ved enkelt land, som Egypt og Saudi-Arabia. Etter Washington gikk utvikling mot en mer direkte kontakt mellom Norge og OPEC som organisasjon. Generalsekretæren kom på besøk til Norge, og det ble utviklet kontakter om en nærmere tilknytning til organisasjonen fra både Norge og OPEC sin side.

¹⁴⁸ UD 52.7/1: 23.09.1974: brev fra den norske ambassadens informasjonsservice, New York til UD

¹⁴⁹ Andersen, Svein S. (1993): *The Struggle over North Sea Oil and Gas" Government Strategies in Denmark, Britain and Norway*, Scandinavian University Press, Oslo: 2

De norske aktørene viste mer nysgjerrighet overfor hva OPEC drev med, og OPEC var interessert i å vite mer om de norske oljepolitiske føringene. Kontakten bar preg av et ønske om å motta informasjon på begge kanter, og det kan synes som om partene følte seg litt frem. Den norske Ambassaden i Wien ble etter hvert et viktig mellomledd i konsultasjoner mellom aktører fra OPEC og norske diplomater. Det ble vanlig praksis at ambassaden oversendte publikasjoner fra OPEC til UD for nærmere informasjon. I første omgang ble det anbefalt overfor OPEC at organisasjonen burde tegne abonnement på tidsskriftet *NOROIL*, et europeisk oljemagasin, til informasjon om norsk oljepolitikk.¹⁵⁰ Det kom henvendelser til den norske ambassaden i Wien fra OPECs generalsekretær om å motta engelsk oversettelse av den norske utenriksministerens foredrag om norsk oljepolitikk,¹⁵¹ som senere ble publisert i OPECs ukebulletin i april 1974. Videre oversendte den norske ambassaden i Wien en engelsk oversettelse av stortingsmeldingen om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn, som var fremlagt i statsråd 15.02.1974. I følge ambassaden skulle denne overrekkelsen være et ledd i å fremme Norges forhold til organisasjonen, og vise at det fra norsk side ble gjort bidrag til samarbeid.¹⁵²

Neste skritt var mer direkte kontakt mellom representanter fra organisasjonen og norske diplomater. Det kan virke som om denne kontakten først ble etablert etter Washington-konferansen, noe som vil bli nærmere gjort rede for senere i oppgaven.

Det var under hele perioden et nært samarbeid mellom den canadiske og norske ambassaden i Wien om nærmere dialog med OPEC, og vurderingene i forhold til slike relasjoner. Det kan i enkelte sammenhenger virke som om den norske ambassaden i Wien var mer imøtekommende overfor en nærmere forbindelse med OPEC enn de hjemlige aktørene i utenriktjenesten.¹⁵³ De norske representantene i Wien ble trolig påvirket av den tette dialogen med organisasjonen, og ønsket derfor å fremme en nær forbindelse med OPEC. Dialogen mellom den norske og den canadiske ambassaden satt opp mot utarbeidede notater fra UD, står i kontrast i ordbruk og formuleringer i forhold til omtalene av OPEC.

¹⁵⁰ UD 44.2/7 11.02.1974: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD. Brevet er et referat av en samtale med Cyrus Samii, som var stedfortreder for generalsekretær Khene.

¹⁵¹ UD 44.2/7 12.02.1974: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD.

¹⁵² UD 44.2/7: 19.02.1974: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD.

På norsk side ble det utviklet nære konsultasjoner mellom Handelsdepartementet, Industridepartementet og UD i spørsmål som omhandlet Norge og OPEC. I første omgang ble det sendt ut spørsmål fra UD til de øvrige departementene om hvilke relasjoner de hadde med organisasjonen. Forholdet måtte avklares også i form av hva andre departementers virksomhet var med organisasjonen. Et eksempel kan være et notat fra Handelspolitisk Avdeling i UD, som ble tilsendt departementene og utenriksstasjonene, av 14. februar 1974 (for så vidt samme dagen som Washington-konferansen tok til), om OPEC og Norges forhold til organisasjonen.¹⁵⁴ Dialogen mellom departementene ble etter hvert preget av oversendelser av synspunkter, forslag og vurderinger i forhold til en norsk tilknytning til OPEC, og eventuelle nyanseringer i spørsmål som berørte/ eller kunne berøre OPEC.

Invitasjonen til Washington og forholdet til OPEC-land

I forbindelse med invitasjonen til Washington 11. februar 1974 var virksomheten i UD svært høy, da embetsverket i UD forsøkte å finne ut hvorledes en norsk deltakelse ville bli mottatt av andre land, spesielt med tanke på medlemsland i OPEC. Det ble satt i gang en omfattende møtevirksomhet med representanter fra land som Egypt og Saudi-Arabia.¹⁵⁵ Initiativet kom fra norsk side om å opprette en fortløpende dialog om synet på Washington-initiativet.

Fra amerikansk side ble det hevdet at møtet i Washington skulle virke som en forberedelse til et senere møte mellom forbruker og produsent. De norske aktørene sluttet seg til denne tankegangen og ønsket å bidra til en dialog mellom partene.¹⁵⁶ Det store spørsmålet ble imidlertid om de arabiske landene ville oppfatte dette initiativet som et forberedende møte blant forbrukerlandene til en senere tenkt konferanse med produsentene? Eller ville møtet 11. februar 1974 være et forspill til ytterligere konflikt? De norske aktørene fremmet diskré spørsmålene i samtaler med arabiske representanter.

¹⁵³ Se blant annet UD 44.2/7: 09.12.1974: brev med vedlegg av notat fra Industridepartementet til UD. Notatet omhandler koordinering av eventuelle kontakter med OPEC. UD 44.2/7: 14.02.1974: notat utarbeidet fra handelspolitisk avdeling, UD.

¹⁵⁴ UD 44.2/7: 06.03.1974: vedlegg i brev til Industridepartementet, olje og bergverksavdelingen fra utenriksministerens kontor.

¹⁵⁵ UD 52. 2/ 44: 15.01.1974: notat fra politisk avdeling, UD. Notatet er et møtereferat.

¹⁵⁶ UD 52.2/44: 04.01.1974: notat utarbeidet fra handelspolitisk avdeling, UD. Notatet inneholder kommentarer til Kissingers tale i London.

I den egyptiske ambassaden i Norge møtte visepresidenten i den egyptiske nasjonalforsamling og den egyptiske ambassadøren den norske utenriksministeren i en middag 10.12.1973.¹⁵⁷ Frydenlund spurte i den anledningen om hvordan den egyptiske regjeringen stilte seg til Washington-initiativet. Fra egyptisk side ble det spesielt vist til faren for at initiativet ville kunne få en karakter av en felles front eller ”ganging up” mot produsentlandene. Selv om de egyptiske representantene stilte seg kjølige til selve Washington-møtet, innså de at møtet ville finne sted, og i den forbindelse så de positivt på norsk deltakelse. Fra egyptisk side ble det fremhevet at Norge kunne i sin spesielle stilling, både som forbruker og potensiell produsent, vise forståelse for produsentenes syn, og kunne unngå å slutte seg til bestemte løsninger før dette var drøftet med produsentlandene. De egyptiske representantene mente at Norge hadde forutsetninger for å bidra til at også deltakerne fikk økt forståelse for produsentlandenes interesser.

De egyptiske representantene fremmet videre et forslag om at utenriksministeren burde avlegge et besøk til Kairo for drøftelser før Washington-møtet. Frydenlund beklaget på sin side at han ikke fikk tid til et slikt møte med det første, men fremla et forslag om å holde kontakten med de egyptiske myndighetene gjennom ambassadøren. Slik kunne han være fullt orientert om de egyptiske myndighetenes syn, før han selv bega seg til Washington. De egyptiske representantene sa seg enige i en slik dialog.

Utenriksministeren ønsket med dialogen å få et best mulig vurderingsgrunnlag for sin deltakelse på møtet i Washington. Norge ville legge sterk vekt på at det skulle komme i gang et bredest mulig samarbeid mellom produsent- og konsumentland. UD ønsket derfor å bli orientert om det egyptiske og eventuelt andre araberland sitt syn på hvordan et slikt samarbeid best kunne komme i stand. Dialogen med de egyptiske representantene vitner om en vektlegging av brobygging i den norske oljepolitiske profilen, med et ønske om gjensidig forståelse mellom partene i markedet.

Det skulle fra norsk side redegjøres for svaret på Nixons henvendelse under det påfølgende møtet mellom egyptiske og norske representanter, ble det videre hevdet fra norsk side. Riktig nok var bestemmelsene angående deltakelse fra norsk side til Washington allerede avklart før

¹⁵⁷ UD 52. 2/44: 15.01.1974: notat fra politisk avdeling, UD. Notatet er et møtereferat. Gjengivelsen er hentet fra denne kilden.

dette møtet i den egyptiske ambassaden.¹⁵⁸ De norske diplomatene valgte med andre ord å holde tilbake at avgjørelsen allerede var tatt. Det norske diplomatiet vitner derfor om et ønske om å bringe de involverte partenes synspunkter på det rene før ministermøtet fant sted, og før det norske svaret på Nixons henvendelse ble offentliggjort.

Dialogen fortsatte umiddelbart, og den kjølige holdningen til utenriksministermøtet 11. februar ble opprettholdt fra de arabiske landenes side.¹⁵⁹ Fra egyptisk synspunkt var de arabiske landene usikre på hvorledes de skulle tolke Nixons utspill.¹⁶⁰ Egypt var ikke imot et møte i seg selv, men hvis hensikten var å danne en motblokk fra konsumentland, ville saken stille seg annerledes. Den egyptiske ambassadøren i Oslo uttrykte seg videre svært skeptisk til de amerikanske hensiktene, og fremhevet uttalelser fra USAs forsvarsminister James Schlesinger på amerikansk fjernsyn om muligheten for væpnet intervensjon i araberstatene. Den egyptiske ambassadøren mente at det var vanskelig å ikke se uttalelsene og initiativet om utenriksminsitermøte i Washington i en slik sammenheng.¹⁶¹ Ambassadøren uttalte seg videre meget skeptisk ovenfor de amerikanske manøvreringer, intervensjonen i Libanon i 1958 var ikke glemt. Den norske statssekretærens respons var at Schlesingers uttalelser nok var hypotetiske og hadde fått en ufullstendig gjengivelse, men han hadde forståelse for at det fra egyptisk hold ble vist vaksomhet ovenfor slike uttalelser.

Den norske deltakelsen til Washington ble etter hvert fremmet overfor egyptiske og saudiarabiske representanter. Den offisielle norske holdningen var at Washington-initiativet var et forsøk på et bredt internasjonalt samarbeid om energispørsmål, hvor de norske aktørene med sin deltakelse skulle legge vekt på utviklingslandenes behov, og produsentlandenes aktive deltakelse.¹⁶²

¹⁵⁸ UD 52.2/44: 11.01.1974. notat fra politisk avdeling, UD til et utvalg av høytstående personer i UD. Det fremgår av notatet at regjeringen var enig om et positivt svar.

¹⁵⁹ UD 52 2/44: 17.01.74: notat fra handelspolitisk kontor i UD. Notatet er et referat av statssekretæren og ekspedisjonssjefen i UD sine samtaler med den egyptiske ambassadøren i Oslo. 15. januar 1974. Om uttalelser fra andre arabiske land se UD: 52.2/44: 11.01.74: brev fra den norske ambassaden i Washington til UD. Brevet er et møtetreferat av en samtale mellom den norske ambassadøren og den saudiarabiske ambassadøren i Washington 11. januar 1974.

¹⁶⁰ Se UD 52 2/44: 17.01.74: notat fra handelspolitisk kontor i UD. Notatet er et referat av statssekretæren og ekspedisjonssjefen i UD sine samtaler med den egyptiske ambassadøren i Oslo. 15. januar 1974.

¹⁶¹ UD 52 2/44: 17.01.74: notat fra handelspolitisk kontor i UD

¹⁶² UD 52 2/44: 11.01.74: brev fra den norske ambassadøren i Washington. Brevet er et referat av en samtale med den saudiarabiske ambassadør 11.januar 1974

Egypt og Saudi-Arabia var meget sentrale aktører under oljekrisen, og Norge gikk derfor varsomt frem. Det var viktig at den norske olje- og energipolitikken overfor USA og vestmaktene ikke ble mistolket i de respektive arabiske landene. Ved å pleie diplomatiet med disse landene i spørsmålet om Washington-møtet kunne Norge også virke mer troverdige i sin profil som brobygger mellom konsument og produsentland. Samtidig som de norske delegatene trolig ville unngå å provosere disse landene ved å ignorere dem i aktuelle oljepolitiske spørsmål hvor Norge etter hvert kom til å bli en sentral aktør.

På den andre siden var det viktig å ikke provosere de øvrige konsumentland, med USA i spissen som vertsland for møtet, unødvendig ved for eksempel et ministerbesøk til Kairo. En forsiktighet ble derfor vist ovenfor begge parter, og det kan virke som om Norge søkte en mellomstilling.

Et spørsmål om politikk

De arabiske representantene var på sin side kompromissløse i samtalene med de norske representantene når det kom til de spørsmålene som berørte konflikten i Midtøsten, Israel og Palestina. Den egyptiske ambassadøren i Norge fremholdt at Egypt ikke kom til å gå med på noen kompromissløsning. Kun en "fred uten ekspansjon bygget på internasjonale garantier" var akseptabel, det ble henvist til resolusjon nr. 242 og palestinerne rettigheter ble fremhevet.¹⁶³ Den saudiarabiske ambassadøren i Washington, mente på sin side at det ikke var noe behov for Washington-møtet i det hele tatt, da "...det hele ville ordne seg så snart Israel hadde trukket seg tilbake til 1967-grensene".¹⁶⁴

Etter hvert som Washington-konferansen nærmet seg endret de arabiske landene sin tilnærming. Embargoen og prisforhøyelsene hadde begynt å gi ringvirkninger, og det var lite som kunne gjøres for å stoppe møtet. Den algeriske ministeren for industri og energi, Belaid Abdessalam uttalte under sitt besøk i Tokyo, 30. januar 1974 at de arabiske oljeproduserende land ikke hadde innvendinger mot at energikonferansen fant sted, så sant utenriksministerne

¹⁶³ UD 52.2/44: 17.01.74: notat fra handelspolitisk kontor, UD: 4. Resolusjonen er i FNs regi og setter grensene mellom Israel og Palestina.

¹⁶⁴ UD 52 2/44: 11.01.74: brev fra ambassaden i Washington. Den saudiarabiske ambassadøren var en av de som stod høyest på diplomatlisten ansiennitetsmessig i hjemlandet, i følge kilden.

var innstilt på å samarbeide med eksportørene.¹⁶⁵ Derimot stilte det seg annerledes hvis møtet var ment politisk. Da ville de arabiske landene forholde seg avvisende og avholde seg fra samarbeid, uttalte Abdessalam.

De arabiske produsentlandene hadde lenge ønsket å fremme olje som en ”vanlig handelsvare”. OPEC-representater hevdet at de ønsket å avstå fra å gjøre oljespørsmål om til politiske spørsmål, og hevdet derfor at de ikke var fortrolige med ordbruken *oljepolitikk* i seg selv.¹⁶⁶ En dobbeltsidighet kan derfor leses ut fra de arabiske produsentenes retorikk med tanke på argumentasjonen for å gå til boikott og restriksjonene mot konsumentlandene.

På den andre siden var de arabiske produsentene ikke alene med denne dobbeltheten i sin fremtreden i oljepolitiske spørsmål. Washington-konferansen endte i noe ganske annet enn en forberedelse av et senere møte mellom konsumenter og produsenter.

Bakgrunnen for det amerikanske initiativet

Utgangspunktet for det amerikanske initiativet var OPECs handlinger og den drastiske høyningen av oljeprisen. I samtaler mellom representanter fra den norske ambassaden i Washington og amerikanske representanter fra State Departments olje- og energikontor ble det i slutten av 1974 gjort rede for den amerikanske holdningen. Det kom frem av samtalen at amerikanerne fryktet at dersom forbrukerlandene ikke gjorde mottrekk, ville OPEC landene fortsette den høye prislinje og øke sitt finansielle tilgodehavende i samme tempo i flere år fremover, kanskje for ubegrenset tid.¹⁶⁷ Det ble videre hevdet at denne situasjonen igjen kunne føre til økonomisk sammenbrudd og langvarig depresjon for industrilandene. Hvis dette ble tilfelle kunne det hende at de vestlige landene ikke lenger ble kredittverdige, og slik ble tvunget til å balansere sine betalingsbalanseunderskudd med en restriktiv handelspolitikk. Disse forholdene var uakseptable fra amerikansk synspunkt en situasjon med stadig fare for finansielt sammenbrudd, liten eller ingen økonomisk vekst og økte sosiale og politiske

¹⁶⁵ UD 44.2/7: 30.01.74: brev fra ambassaden i Tokyo med vedlegg til UD.

¹⁶⁶ UD 44.2/7: 26.06.1974: notat fra UD til en rekke adressater ved departementer og utenriksstasjoner. Notatet er et referat av samtaler i OPECs hovedkvarter i Wien mellom statssekretær Arnesen og ambassadør Lunde i konsultasjoner med fungerende generalsekretær Samii i OPEC og sjefen for juridisk avdeling, informasjonsavdelingen og økonomiavdelingen i OPEC.

¹⁶⁷ UD 44 35/65: 05.12.1974: brev fra den norske ambassaden i Washington til UD: 2. Senere sendt som vedlegg til utenriksstasjonene, departementene og andre spesielt interesserte, den 12.12.1974 fra Handelspolitiske kontor.

uroligheter.¹⁶⁸ Denne argumentasjonen må ses i lys av det som tidligere har blitt forklart i kapittel 2 om valutamarkedet og Bretton-Woods systemet.

Forholdene forklart ovenfor var altså utgangspunktet for det amerikanske initiativet. Finansielle, men også energipolitiske problemstillinger var de offisielle argumentene. Det å redusere sårbarheten for aksjoner fra OPEC var det grunnleggende element i hvordan amerikanerne ønsket utviklingen i energimarkedet etter Washington-konferansen. De forholdene som skulle forbedres var konsentrert om fire hovedområder: økt forsyningssikkerhet, forbruksbegrensning, prisgarantier og til slutt finansieringssikkerhet. Det amerikanske initiativet kunne også ses i et bredere bilde i forhold til utviklingslandenes behov. Det siste momentet var nært knyttet til USAs forslag i OECD om opprettelse av lånefasiliteter, og momentet var også tenkt mer langsiktig gjennom for eksempel de amerikanske forslagene til IMF (*International Monetary Fund*) om økning av trekkrettighetene og opprettelsen av et *trust fund* for de hardest rammede utviklingslandene.¹⁶⁹ Gjennom disse forslagene kunne det være mulig å opprette et finansielt sikkerhetsnett hevdet amerikanerne, som var tenkt som hjelpemiddel for å sikre seg mot fremtidige kriser. Forutsetningen for å få lånefasiliteter for utviklingslandene var å inngå avtaleforpliktelser om reduksjon i importert energi.

Det kan virke som om det lå en dobbelthet i det amerikanske initiativet. Samtidig som amerikanerne kom med forslag til IMF om bedring av forholdene til de hardest rammede utviklingslandene, forsøkte amerikanerne å oppnå enhetlig front blant industrilandene. En slik front kan også ses i sammenheng med et forsøk på å motvirke tendensen av sammenslutninger blant utviklingslandene, som kom som en respons på oljekrisen. Slike sammenslutninger kunne i samtiden se ut til å true det grunnmønsteret som hadde gjort seg gjeldene i verdensøkonomien under Bretton Woods systemet. En enhetlig front var trolig ikke bare ment for å bedre industrilandenes situasjon, men skulle også motvirke en ny maktfaktor i verdensøkonomien. I samtalen angående opprettelsen av IEA mellom representanter fra den norske ambassaden i Washington og State Departement, ble det fra amerikansk side fremhevet det enorme overskuddet av kapital hos de arabiske produsentene: "På bakgrunn av den filosofiske holdningen ("New Economic Order") som hersker i flere OPEC-land kan man

¹⁶⁸ UD 44.35/65: 05.12.1974: brev fra den norske ambassaden i Washington til UD: 3

¹⁶⁹ UD 44.35/65: 05.12.1974: brev fra den norske ambassaden i Washington til UD: 5

ikke vente at OPEC som samlet gruppe vil senke prisene med mindre de tvinges til det, eller innser at det er i deres egen økonomiske interesse”.¹⁷⁰

Holdningen som lå til grunn for det amerikanske initiativet kan derfor sies å ha hatt karakter av både energipolitiske egeninteresser, mer generelle systembetraktninger og maktpolitiske interesser. Som forklart tidligere vil interessene på et høyere politisk nivå nødvendigvis bli sammensatte og til dels sammenfallende. Et interessefelt kan fremheves til fordel for andre, selv om det kan være andre mål som ønskes oppnådd. Saker blir fremmet eksplisitt, og det kan være vanskelig å veie de forskjellige argumentene mot hverandre. Likevel kan en slik avveining sannsynliggjøre hva som er de mest sentrale elementene i politikken. I *Foreign Relations of the United States* bli nasjonaliseringstendensene i utviklingslandene fremhevet som et problem for amerikanske interesser.¹⁷¹ USA har ”significant economic, political, and security interests in this problem” står det sitert, og det var derfor viktig å ikke fremprovosere denne utviklingen. Det står videre sitert ”...we must be careful to avoid aggravating the problem by precipitating confrontations.” OPECs prispolitikk ble eksplisitt nevnt blant de nye trendene.

Resultatet

Resultatet av Washington-konferansen ble en ren interesseorganisasjon for konsumentland. Det ble iverksatt normer for krisefordelingsplan, oljelagring og samordnet opptreden blant industrilandene ved en ny energikrise. Utenrikskomiteens formann, Tor Oftedal, uttalte selv at automatikken i krisefordelingsplanen i IEA var som skreddersydd for oljeimportørenes behov.¹⁷²

Norge søkte å være med i IEA, men ønsket likevel ikke å være fullt medlem. Det ble den 19. desember 1974 oppnådd forståelse mellom medlemmene av energiorganisasjonen og Norge om utformingen av en avtale.¹⁷³ Denne avtalen skulle muliggjøre en aktiv norsk deltakelse i organisasjonen, samtidig som Norge kunne reservere seg i enkelte saker. Norge ville ikke

¹⁷⁰ UD 44.35/65: 05.12.1974: brev fra den norske ambassaden i Washington til UD: 2

¹⁷¹ *Foreign Relations of the United States (1969-1979): Paper prepared to the Senior Review Group 31. Juli 1971, i Volume IV: Department of State Publication 10985, Washington.*

¹⁷² St.tid. 1974: utenriksdebatt: 1027

¹⁷³ UD: 44.35/65: 19.12.1974: telex med forslag til pressemelding fra den norske delegasjonen til OECD til UD

være bundet av den automatiske beslutningsprosessen som vedtok oljefordeling og forbruksbegrensning i en situasjon der oljeforsyningene sviktet. Norge kunne selv få vurdere om situasjonen var av en slik art at krisetiltak ble påkrevd fra norsk side. Hvis dette ble krevd forpliktet Norge seg til å moderere sitt eget forbruk og utnytte reservekapasiteten for utvinning. Avtalen skulle undertegnes i februar 1975 for endelig inngåelse.

Utforming av avtale med IEA og de norske vurderingene

Rolf Tamnes siterer Frydenlund i *Oljealder*: ”vi fikk lov til å være med uten å være med, eller omvendt”.¹⁷⁴ Hvorfor hadde det seg slik at Norge fikk lov til å være med, uten å være helt med i energisamarbeidet? Det vil si at Norge fikk lov til å reservere seg fra samarbeidet når det ikke passet de norske aktørene, og likevel få lov til å være medlem av organisasjonen?

En av grunnene var, som det kom frem av utkastet til avtalen mellom Norge og IEA 19. desember 1974, at en norsk deltakelse ble ansett som av spesiell interesse for IEAs målsetning.¹⁷⁵ Norge kom til å bli en langsiktig nettoeksportør av olje, og ville slik bli et verdifullt medlem i organisasjonen. Dessuten hadde de norske aktørene fremmet en dialog på tvers av forbruk- og produsentrollen. Det kan synes som om de norske aktørene var fornøyde med avtalen, mye fordi Norge kunne slutte seg til et langsiktig energisamarbeid, samtidig som de norske representantene anså det som en mulighet til å delta i forberedelsene av en dialog mellom oljeproduserende og oljekonsumerende land.¹⁷⁶ Norges særstilling hadde blitt fremhevet som et godt argument for å forstå partene i oljemarkedet, samtidig som Norges stilling som et vestlig alliert land trolig ikke kan undervurderes i resultatet av forhandlingene. Boyesen, som ledet de norske forhandlingene med IEA, hadde tilsynelatende opparbeidet seg en god dialog med formannen i den nye energiorganisasjonen, Davignon.¹⁷⁷ Samarbeid mellom de ulike aktørene var trolig en viktig årsak til at Norge fikk ”være med, uten å være med” i det vestlige energisamarbeidet.

¹⁷⁴ Tamnes: 1997: 198

¹⁷⁵ UD: 44.35/65: 19.12.1974: telex fra den norske delegasjonen i OECD til UD. Oversettelse av utkastet til avtale mellom Norge og IEA.

¹⁷⁶ UD: 44.35/65: 19.12.1974: telex med forslag til pressemelding fra den norske delegasjonen til OECD til UD. Boyesen virket fornøyd med avtale utkastet.

¹⁷⁷ UD 44.35/65: 15.01.1975: melding fra den norske delegasjonen til OECD til UD.

Norge ville bli representert i den nye energiorganisasjonens styre og i dets underorganer med både tale- og forslagsrett. Slik så også de norske aktørene en mulighet til å være med på bestemmelsene, samtidig som de kunne fremme den politikken som de anså som formålstjenelig i energispørsmål. Norge forble med det i det vestlige samarbeidet.

Forhandlingene

Forhandlingene var ikke problemfrie, og de norske aktørene måtte jobbe hardt til de siste timene ved forhandlingsbordet for å oppnå en særavtale. For selv om de tradisjonelle alliansepartnere til Norge ville ha landet med i IEA, så hadde de også betenkeligheter med den norske fremtreden. Særlig var Canada, Storbritannia og USA skeptiske.¹⁷⁸ Det var imidlertid enighet om at det måtte søkes en politisk løsning, som det går frem av en melding tilsendt UD fra OECD delegasjonen datert 19.12.1974 om kvelden.¹⁷⁹ Kontaktene mellom UD, OECD delegasjonen, utenriksministeren og Boyesen holdt seg fortløpende utover forhandlingsprosessen. Samtidig holdt de norske aktørene en tett dialog med de aktuelle landene i IEA for å søke å bli informert om deres holdning til den norske fremtreden. Det ble uformelt opplyst om at Sverige, Italia, Nederland og Japan ville gi sin tilslutning til avtalen mellom Norge og IEA.

Konklusjonen ble etter lange forhandlinger fremlagt av Davignon, som mente at utgangspunktet for avtalen for Norge var basert i følgende punkter fremsatt av medlemslandene av IEA¹⁸⁰: 1) Avtalen ønskes inngått mellom IEA og Norge, 2) Det ble oppfordret til en henvisning til Norges netto-eksportsituasjon og bidrag til kriseprogrammet. 3) Når Norge først var med burde Norge følge beslutningsprosessen i IEA. 4) Norge burde gis normal stemmerett i forbindelse med kriseprogrammet, etter at bestemmelsene om å gå med var fattet av regjeringen. 5) Teksten i forbindelse med langtidsprogrammet burde styrkes. 6) En klarere formulering av forpliktelsene vedrørende forbruksbegrensning. Det ble fra norsk side fremhevet at punktene 1, 2 og 5 ikke var problematiske, men derimot var det ikke akseptabelt med de resterende punktene i avtaleutkastet. Det kunne ikke, i følge de norske aktørene, på noe tidspunkt være slik at

¹⁷⁸ UD 44.35/65: 19.12.1974: melding fra den norske delegasjonen til OECD til UD

¹⁷⁹ UD 44.35/65: 19.12.1974: melding fra den norske delegasjonen til OECD til UD

formuleringene kunne begrense muligheten for den norske regjering til å vurdere Norges holdning.

Betenkelighetene fra de respektive IEA landene angående Norges særordninger hadde også bakgrunn i en usikkerhet om andre land ville søke å gjøre det samme som Norge. Frankrike hadde for eksempel hatt en del motforestillinger til en rekke momenter i avtaleforslagene. Frankrike ble forøvrig ikke medlem av IEA før i 1992. Det var derfor en strengt fortrolig- og tilsynelatende rask prosess som gjorde seg gjeldene mellom IEA-landene og Norge.

Bedrev Norge en avskjermingspolitikk?

Kan det hevdes at de norske aktørene bedrev en avskjermingspolitikk i forhold til de vestlige konsumentlandenes tiltak? Det menes ikke med dette spørsmålet at Norge ”gikk bort fra” sine tradisjonelle samarbeidspartnere. Forhandlingene med IEA og de øvrige kontaktene med tradisjonelle samarbeidspartnere viser at samarbeidet med den atlantiske delen av verden var forankret i handlingsmønsteret til de norske aktørene. Norge vek derfor ikke vekk fra det mønsteret som hadde vist seg i de utenrikspolitiske orienteringen siden andre verdenskrig.

Likevel virker det som om de norske representantene demonstrerte at Norge i energipolitikken ikke kom til å ha sammenfallende målsetninger med de tradisjonelle samarbeidspartnerne i en del sentrale spørsmål, med det menes det at Norge ikke ønsket å være fullt ut medlem av det vestlige olje- og energi samarbeidet. Forhandlingene vitner om at de norske betenkelighetene bunnet i rollen som produsent- og eksportør av olje. De norske aktørene fremmet denne rollen gang på gang under forhandlingene.

Det er viktig å ikke undervurdere at denne reservasjonen kom overfor de vestlige samarbeidspartnerne i en periode hvor konfrontasjonen med oljeeksportørene var betydelig. I en tid hvor norsk allianse med vestmaktene i oljespørsmål var ønsket blant de tradisjonelle alliansepartnerne, for å vise solidaritet i en vanskelig tid og styrke utad overfor

¹⁸⁰ UD 44.35/65: 19.12.1974: melding fra den norske delegasjonen til OECD til UD. Punktene har jeg sterkt forkortet. Resten av utredningen i dette avsnittet kommer fra denne kilden.

produsentlandenes samhold.¹⁸¹ Det kan også tenkes at det ble forventet lojalitet fra norsk side. Norge kunne gjennom medlemskap i IEA avhjelpe situasjonen gjennom å delta i tiltak utformet av de atlantiske- og vesteuropeiske landene. Norge kunne også avhjelpe sin egen situasjon ved tilknytning til en organisasjon hvor medlemslandene var med på å ivareta andre økonomiske og politiske interesser til Norge. Samtidig kunne reservasjonen avhjelpe forholdene hjemme, med et sterkt press fra opposisjonen i Norge, spesielt med hensyn til venstrefløyen i Arbeiderpartiet.¹⁸²

Hvis det var slik at Norge søkte avskjerming i forholdet til IEA, var det ut fra egne interesser som oljeeksportør, eller var det ut fra et ønske om å fremme brobygging i oljepolitikken? Valget av å begrense forholdet til de vestlige konsumentlandene kunne gi muligheter til å åpne en fremtidig kontakt med OPEC, om dette skulle bli ønskelig. Som det ble fremhevet av Oftedal var det ikke i Norges interesser og heller ikke et alternativ og skulle ensidig satse på den ene organisasjonen for effektivt å bekjempe den andre. Som han fremhevet bandt tradisjonelle norske interesser Norge til IEA landene, samtidig som interessefellesskapet med OPEC etter hvert kom til å bli betydelig.¹⁸³ Norge kunne med andre ord ivareta rollen som brobygger mellom eksportør og importør/ produsent og konsument ved å holde en restriktiv linje i forhold til det vestlige energisamarbeidet. Norge fikk med det en god utgangsposisjon til å virke som en brobygger i oljespørsmål.¹⁸⁴ Erlend Steenberg, som var representant for Senterpartiet på Stortinget, forklarte at det var ut i fra dette perspektivet Norges samarbeid med andre land måtte iakttas, enten det foregikk på bilateral basis eller innenfor forskjellige samarbeidsfora. Brobygging kan derfor synes som et viktig hensyn i de oljepolitiske avgjørelsene til de norske aktørene i samtiden.

Storbritannia som i fremtiden kom til å bli nettoeksportør, om enn noe senere enn Norge, ble medlem av IEA. Canada som også var forholdsvis stor produsent og eksportør til USA, ble medlem. Hovedargumentet til Norge for å reservere seg var at landet kom til å bli nettoeksportør av olje. Hvor sterkt dette argumentet derfor var, kan tilsynelatende diskuteres. Selv om det fremtidige forholdet til OPEC og rollen som brobygger kan ha vært drivkrefter til å reservere seg i forhold til IEA samarbeidet, var det også andre momenter som spilte en

¹⁸¹ Se for eksempel UD: 52.2/44: 10.01.1974: melding fra den norske ambassaden i Haag til UD. Nederland uttrykker et sterkt ønske om at Norge skulle takke ja til invitasjonen fra amerikanerne.

¹⁸² Se Tamnes: 1997: 200.

¹⁸³ St.tid. 1974: utenriksdebatt: 1027

¹⁸⁴ St.tid. 1974: utenriksdebatt: 1035. Replik av Erlend Steenberg fra Senterpartiet.

avgjørende rolle. De innenrikspolitiske forholdene med den opptrappende debatten om IEA medlemskapet utover året 1974 ble en viktig årsak til at Norge søkte om å få en særavtale.

Reaksjonen i Stortinget

Det hadde vokst frem en splittelse innad i Stortinget om medlemskap i IEA, spliden gikk etter hvert i sømmene på EF striden. Arbeiderpartiet, med Frydenlund i spissen, ønsket ikke en ”ny EF-strid”.¹⁸⁵ Det kan derfor hevdes at særavtalen søkte å tilfredsstille partiene og politikerne hjemme, samtidig som alliansepartnerne ute. Ble den politiske beslutningen vellykket i forhold til å skape brobygging mellom de ulike interessene hjemme og ute?

Avtalen med IEA vakte reaksjoner hjemme. Partiene stod for følgende standpunkter: Høyre var sterk motstander av den avtalen Norge inngikk med IEA, og fikk selskap av Kristelig Folkeparti, som mente at Norge burde gått for fullt medlemskap. En talsmann for Høyre, Paul Thyness, uttalte under utenriksdebatten i 1974 at argumentet som Norge offisielt kom med for å ikke bli fullt ut medlem av IEA, nemlig den norske nettoeksportørrollen, var et tomt argument, og han fremmet i den anledning Canada som var i en liknede situasjon.¹⁸⁶ Han argumenterte videre for at samarbeidet i IEA ikke var ment mot oljeprodusentene, men først og fremst var ment for å hindre at nye oljekriser skulle skade de vestlige industriland. Kåre Willoch uttalte at kun forpliktende internasjonalt samarbeid kunne løse slike problemer. Han hevdet videre at Norge handlet med uvilje mot forpliktelser som skapte grobunn for isolasjonisme ved den avtalen som ble inngått.¹⁸⁷

Utenriksminister Frydenlund presiserte i utenriksdebatten at det ikke var noen prinsipiell endring i synet på Norges plassering i internasjonal politikk med avgjørelsen i forholdet til IEA.¹⁸⁸ Han forsvarte regjeringens politikk med at Norge var en ny oljenasjon og at det fortsatt var såpass mange sider ved den norske oljepolitikken som ikke var avklart. Det var derfor behov for å stå mest mulig fritt i den videre utformingen av oljepolitikken i forhold til

¹⁸⁵ UD 44.35/65: 14.12.1974: notat fra UD om Frydenlunds samtale med utenriksminister James Callaghan i Brussel 13.12.1974: 2. Det kommer ikke frem hvem notatet er ment direkte til.

¹⁸⁶ St. t 1994: utenriksdebatt: 1031

¹⁸⁷ St. t. 1974: utenriksdebatt: 1049

¹⁸⁸ Frydenlund var på sin side en av de politikerne som hadde fremmet IEA medlemskapet. Se i introduksjonen og Tamnes sine betraktninger.

utlandet.¹⁸⁹ Uttalelsen vitner om at IEA reservasjonen var en del av et ønske om å stå fritt i fremtidig oljepolitiske vurderinger. Forholdet til OPEC kunne være en del av et større bilde i den norske politikken. OPECs maktdemonstrasjon og etableringen av IEA medførte at det hersket en usikkerhet om de fremtidige maktforholdene i markedet.

Senterpartiet stilte seg bak regjeringens beslutning i forhold til IEA, og fremmet OECD som organet der kriseplaner burde bli utført. Senterpartiet mente på sin side at det burde være en forutsetning for norsk deltakelse i enhver oljepolitisk sammenheng at det ikke var snakk om å undergrave selvrådigheten over oljeressuressene, eller begrense den norske handlefriheten.

Det var også flere som så forholdet til IEA og OPEC som et spørsmål om forholdet til Israel og Palestina, spesielt var Kristelig Folkeparti opptatt av det spørsmålet.¹⁹⁰ Det er naturlig at en slik problematisering ble gjenstand for debatt i og med at OPEC brukte oljen som pressmiddel overfor Israel-vennlige land. Samtidig tok IEA sikte på å bygge opp reserver som kunne avveie press fra de arabiske produsenter. Som tidligere forklart i underkapittelet, *Forbindelsene i oljepolitikken: et spørsmål om forholdet til Israel?*, blir denne problemstillingen debattert i Stortinget. Reserveringen i forhold til IEA ble sett på som en ny vending i forhold til Midtøsten-konflikten, og forsterket synet på at Norge var kommet i drift.

Det var også de som så på IEA-samarbeidet som en felles front mot u-landene. Venstre representanter fremhevet under utenriksdebatten at siktemålet for IEA forhandlingene endret karakter og ble mer opptatt av å sikre de vestlige industrialiserte landene økonomisk. U-landenes situasjon og det at Norge kunne hjelpe disse med oljeinntektene ble fremhevet. Hans Hammond Rossbach uttalte at Venstre ikke ønsket noen front mot OPEC og heller ikke mot U-landene.¹⁹¹ Han talte videre for en assosiering til OPEC burde la seg gjøre, slik kunne Norge fremtre som en megler i markedet.

¹⁸⁹ St. t. 1974: utenriksdebatt: 1054

¹⁹⁰ St. t. 1974: utenriksdebatt: 1076

¹⁹¹ St. t. 1974: utenriksdebatt: 1071

Var det et nytt fokus som gjorde seg gjeldende?

Representerte den oljepolitiske linjen et nytt fokus i norsk utenrikspolitikk? Svaret blir både et ja og et nei. Det er mulig å se lignende problemstillinger i Stortinget hvor organiseringer i internasjonal politikk førte til at de norske aktørene måtte veie dette opp mot de nasjonale interessene. Norge fremmet internasjonalt samarbeid for å begrense stormaktenes maktposisjon, men hvis de norske næringsinteressene ble berørt, det vil si hvis dette samarbeidet kunne resultere i en tilknytning til internasjonale bestemmelser, søkte de norske aktørene særordninger, som i fiskeripolitikken og i handelspolitikken.¹⁹² Norges fremtreden i UNCTAD, kan være et eksempel på det.¹⁹³ Her bedrev Norge en ren interessepolitikk mot tollettelser for utviklingslandene der hvor de norske næringsinteressene ble berørt. Norge var også imot de særordningene som ble forsøkt gjennomført til støtte for oppbygging av skipsfartsnæringen i utviklingslandene, først og fremst fordi de norske myndighetene kjempet for norske skipsfartsinteresser i internasjonal politikk. Olav Riste kontrasterer den norske fremtreden i internasjonale organisasjoner med innslag av både idealer og egeninteresser.¹⁹⁴ Han argumenterer for at forsvaret av egeninteressene og råderetten over ressursene førte til at den norske idealismen fikk liten gjennomslagskraft.

På den andre siden var det i utenriksdebatten et sterk fokus på den nye orienteringen som den norske oljepolitikken førte med seg. Det kan derfor hevdes at et nytt fokus gjorde seg gjeldende, om denne politikken var en vending, kan imidlertid diskuteres.

Norge og OPEC etter resultatet av Washington-møtet

Etter Washington-konferansen gikk utviklingen mot mer direkte kontakt på høyere politisk nivå mellom OPEC og Norge.¹⁹⁵ Det kan virke som om OPECs interesse for Norge økte ved

¹⁹² Konklusjon basert på Riste: 2003: 81 og forelesning av Tamnes 02.11.2004: HIS 4373, "Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk 1905-200", Tema for forelesning: *Fiskeri og petroleum*: UiO.

¹⁹³ Tamnes: 1997: 151. Han argumenterer for at Norge priset frihandelsystemet, samtidig som de norske aktørene forsøkte å skjerme enkelte næringer hjemme.

¹⁹⁴ Riste: 2003: 73-81

¹⁹⁵ Konklusjon basert på samtaler og korrespondanse mellom norske og arabiske lands aktører. Samtalene bar preg av mer generell informasjonsutveksling i begynnelsen. Etter Washington var det mer direkte kontakt på høyere politisk nivå. En slik utvikling vil også være naturlig tatt i betraktning at denne kontakten var relativt ny på begge sider.

opptakten til Washington. Det ble meldt fra ambassaden i Wien om at Cyrus Samii (som akkurat da var stedfortreder for Khene) ønsket å vite en hel del om norsk oljepolitikk: forholdet til oljeselskapene, statlig deltakelse, prispolitikk og utnyttelsespolitikk var noen av områdene han ønsket mer informasjon om.¹⁹⁶

Den norske interessen økte tilsynelatende med etableringen av IEA. Etter norsk initiativ ble statssekretær Arnesen sendt til Wien i juni 1974 for å etablere kontakter med OPEC.¹⁹⁷ OPECs generalsekretær ble videre invitert på offisielt besøk til Norge etter at OPEC hadde ytret et ønske om å knytte Norge nærmere organisasjonen.¹⁹⁸ Det er viktig å se denne utviklingen i en sammenheng med at den norske rollen som eksportør begynte å bli mer etablert. Norge ville snart tilfredsstillende de formelle kravene til OPEC medlemskap, nemlig å være en nettoeksportør av olje. Derfor kan det virke som om det ble viktigere å klargjøre Norges forhold til OPEC. Det måtte i samme åndedrag vurderes hvor sterkt Norge burde knytte seg til et samarbeid med forbrukerlandene og IEA.

OPEC var meget skeptiske til at amerikanerne hadde lagt skylden over på de oljeeksporterende landene og hevdet at det var dem skapte kaos på valutamarkedet og fremmet inflasjon.¹⁹⁹ Som tidligere forklart var dette en del av den amerikanske retorikken, og OPEC fant beskyldningene urimelige, noe som kapittel 3 har vist var berettiget. Trolig ble nedgangen i økonomien forsterket av OPECs handlinger, men handlingene var ikke årsaken til problemet. OPEC mente at spørsmålene som burde tas opp på møte mellom produsenter og konsumenter måtte dreie seg om mer enn kun oljeforsyning, prisene og inflasjonen måtte også diskuteres. OPEC mente at disse overnevnte områdene var vel så mye i industrilandenes ansvar.²⁰⁰

¹⁹⁶ UD 44.2/7: 07.02.1974: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD.

¹⁹⁷ UD 44.2/7: 26.06.1974: notat fra UD til en rekke departementer og utenriksstasjoner. Statssekretær Arnesen i samtaler med representanter ved OPECs hovedkvarter i Wien. Fra OPEC stilte fungerende generalsekretær Samii, sjefen for juridisk avdeling og informasjons avdelingen, og fungerende sjef for økonomi avdelingen.

¹⁹⁸ UD 44.2/7: 29.05.1974: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD. OPEC ytret ønske om norsk medlemskap. UD 44.2/7: 09.09.1974: melding fra ambassaden i Wien til UD. Tidspunkt for besøk av generalsekretær Khene.

¹⁹⁹ UD 44.2/7: 21.02.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD. UD 44.2/7: 24.01.1975: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD. OPEC synspunkter på inflasjonen i USA.

²⁰⁰ UD 44.2/7: 08.03.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD. Referat av samtaler med avdelingssjef Samii.

Det ble fra OPEC hevdet at fronten fra amerikanernes side ikke bare var rettet mot oljeeksportørene, men også mot utviklingslandene uten egne oljeressurser.²⁰¹ OPEC var derfor tvilende til mulighetene for en mer generell konferanse mellom produsent- og konsumentland lot seg gjøre. Organisasjonen så helst at energiproblemene ble behandlet innenfor FN.²⁰² Norske og franske aktører fremmet også FN som forum for en nærmere energidialog mellom partene. OPEC representantene hevdet videre i samtaler med norske representanter at embargoen ville bli modifisert i det kommende møtet i Tripolis.²⁰³ Prisene ble diskutert med den norske representanten, som fikk antydninger på hvor OPEC kom til å legge seg i den kommende perioden. Det er mulig å spørre seg om det er her samarbeidet fortsetter mellom Norge og organisasjonen.

Samii fremhevet i samtaler med den norske ambassadøren, Lunde, i Wien at kun franskmennene hadde klart å stå i mot det amerikanske presset, mens de andre europeiske landene hadde fulgt amerikanske ønsker. OPECs vurderinger var i følge Samii at dersom det egentlig var tale om energispørsmål ville det ha vært naturlig å samle olje- og energiministere fremfor utenriksministere. Videre spurte han om det neste gang kom til å være forsvarsministrene som ville komme sammen. Han fremhevet at OPEC vurderte situasjonen dit hen at amerikanerne søkte å utøve press på sine allierte, og ville koble utenriks- og sikkerhetspolitikk sammen med olje- og energipolitikk. OPEC landene var med andre ord nok så mistenksomme, og de norske aktørene måtte derfor være forsiktige i sin fremtreden. Denne sterke skepsisen fra OPEC-hold kan ha forsterket ønsket om å inngå en spesialavtale fra norsk side under IEA-forhandlingene.

OPEC fremmer en norsk tilknytning

Det ble uttrykt flere ganger fra OPEC sin side at Norge burde søke en tilknytningsform til organisasjonen. Generalsekretæren i OPEC uttrykte forståelse for at en tilknytning til OPEC også innebar et spørsmål om politisk vurdering for de norske aktørene, men fremhevet

²⁰¹ : 44.2/7: 08.03.1974: melding fra ambassaden i Wien til UD

²⁰² UD 44.2/7: 08.03.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD. Denne fremmingen av FN bør ses i sammenheng med at saker som blir fremmet i FN og som inneholder viktige stridsspørsmål vil føre til at landene ikke vil bli enige. Dermed kan de som ikke vil følge amerikanerne si at politikken dreier seg om å gå på tvers av FN, eventuelt også på tvers av internasjonal rett, dersom det gjelder konkrete gjennomføringsvedtak. Dette vet de involverte partene.

²⁰³ UD 44.2/7: 08.03.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD.

samtidig at det også dreide seg om økonomi og den betydningen oljen ville få på Norges økonomi.²⁰⁴ Khene fremholdt videre at som oljeeksportør kom Norge også til å bli utsatt for det samme presset som øvrige eksportland, og de samme kreftene internasjonalt. Derfor kom organisasjonen og Norge til å ha felleinteresser av å motstå dette presset. Videre ble det fremhevet at det å føre en pris- og ressurspolitikk som gagnar både produsentland og verdens energisituasjon på lang sikt, var andre områder hvor Norge og OPEC kunne opparbeide et nyttig samarbeid.

Var en nærmere tilknytning til OPEC under vurdering?

Det ble som tidligere forklart viktig å få en klarhet i Norges forhold til OPEC, og UD sendte ut forespørsler om i hvilken grad andre departementer, som Industridepartementet og institusjoner, som Statens oljeråd, hadde opprettet kontakter med organisasjonen. Industridepartementet og Statens oljeråd informerte om at de gjennom en årrekke hadde hatt kontakter med OPEC.²⁰⁵ Industridepartementet hadde benyttet seg av OPECs juridiske avdeling ved utarbeidelse av avtaler, samtidig mottok departementet organisasjonens publikasjoner.

Det ble likevel fremhevet fra Industridepartementet at Norge hadde betydelige prismessige fordeler av den politikken som de arabiske landene fulgte, derfor tilsa denne situasjonen at Norge burde vise forsiktighet overfor de land som fikk problemer som følge av prisforhøyelsene.²⁰⁶ Industridepartementets oppfatning var derfor at Norge burde gå forsiktig frem i forhold til OPEC. Det kunne hende samarbeidspartnerne i OECD ville oppfatte en slik fremtreden som et forsøk på å utnytte den usikre situasjonen som oljemarkedet var kommet i, for selv å bedre sin egen situasjon.²⁰⁷ Andre grunner til at Norge burde fremtre med forsiktighet, i følge Industridepartementet, var at de langsiktige energiproblemene var felles for de industrialiserte landene, samtidig som Norges engasjement i oljesektoren måtte ses i relasjon til de øvrige næringsinteressene, med avhengigheten til OECD-landene og til de utviklingslandene som ikke produserte olje.

²⁰⁴ Se blant annet: UD 44.2/7: 26.06.1974: notat utarbeidet fra UD. UD 44.2/7: 06.02.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD.

²⁰⁵ UD 44.2/7: 19.02.1974: brev fra det kongelige Industridepartementet til UD

²⁰⁶ UD 44.2/7: 19.02.1974: brev fra det Industridepartementet til UD

²⁰⁷ UD 44.2/7: 19.02.1974: brev fra Industridepartementet til UD

Tilknytningsformer

Under en samtale mellom Khene og representanter fra den norske ambassaden i Wien, ble Khene bedt om å presisere nærmere de forskjellige tilknytningsformene til OPEC, fra norsk hold.²⁰⁸ Khene informerte om at dersom land var interessert i å bli medlem til tross for at de ikke hadde oppnådd alle kriterier til sammenfallende interesser (dvs. nettoeksportørrolle), kunne de delta som assosiert medlem. Assosiert medlem betydde første skritt i retning av medlemskap, en rolle som Ecuador hadde oppnådd. Assosierte medlemmer kunne stemme, men hadde ingen vetorett, og måtte betale halv medlemskapskontingent som bidrag til OPECs budsjett. En annen rolle som interesserte land kunne oppnå var observatørstatus. Denne rollen var det imidlertid skrevet lite om i paragrafene under dannelsen av OPEC. Det var mulig å oppnå observatørstatus ved å henvende seg til Generalsekretæren, og det forutsatte en enstemmig avgjørelse innen OPEC. Dersom et land fikk en slik rolle var det en ad hoc ordning, noe som innebar at landet ikke kunne overføre ordningen til et nytt møte, men måtte søke på nytt.

Khene fremhevet til de norske representantene at interessene som skulle sammenfalle med OPEC dreide seg om råvarer og ikke "politikk".²⁰⁹ Det ville hovedsaklig være spørsmål knyttet til råvareutvinningen som kom til å utgjøre de sammenfallende interessene mellom Norge og organisasjonen, således kan det synes som om Khene ville presisere at dette også var det viktigste spørsmålet innad i OPEC. Argumentasjonen kan derfor iakttas som et lite frieri til Norge. Senere møter mellom Khene og norske representanter på høyere politisk nivå kan bekrefte dette, da argumentasjonen ble fremmet med mer styrke overfor norske aktører.

Organisasjonen bestod riktig nok av meget forskjellige regimer og land som ofte hadde vært nok så konfronterende overfor hverandre i politiske spørsmål. Khenes uttalelser kan derfor også fremstå som en forklaring på organisasjonens medlemmer overfor de norske representantene, og at det nettopp var deres fellesinteresser av råvareutvinningen som førte til organisering, til tross for øvrig politiske føringer hos de enkelte land.

²⁰⁸ UD 44.2/7 06.02.74: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD

²⁰⁹ UD 44.2/7 06.02.74: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD

Etter hvert ble det fremmet direkte ønsker til norske representanter om å få Norge med i OPEC. Organisasjonen så tilsynelatende direkte fordeler av en norsk tilknytning, uten å nevne i hvilken form. En av grunnene, som den norske representanten fra ambassaden leste ut av Samiis argumentasjon for norsk tilknytning var at kontakt med Norge kunne svekke inntrykket av at OPEC var en "araberorganisasjon".²¹⁰ En viktig presisering i denne sammenhengen er at OPEC riktig nok bestod av andre land som ikke var arabiske. Uttalelsen fremhever derfor det faktum at de arabiske landene dominerte i organisasjonen. Det kan tenkes at Norge var ønsket med i organisasjonen vel så mye grunnet sin posisjon som et vestlig industrialisert land, med tradisjoner som vestlig alliert i utenrikspolitikken, og med både teknologiske og utdanningsmessige fordeler som de øvrige medlemslandene ikke disponerte i like stor grad. OPEC kunne ha nytte av Norge som industrialisert og mer teknisk avansert land, med en høyt utdannet administrasjon som kunne medføre en styrking av kunnskap og teknologisk fremgang i oljehandelen. Det var riktig nok slik at flere som var plassert i høyere poster, som generalsekretæren og de som innehadde lederposisjoner i OPEC, var utdannet ved universiteter i vesten.

På den andre siden ville Norge kunne oppnå direkte fordeler av et samarbeid med OPEC. Ved siden av de fellesinteressene som har blitt nevnt tidligere i fremstillingen, hadde landene i OPEC lange erfaringer som produsenter og eksportører. De kunne bidra med økt forståelse til de norske aktørene innen enkelte spørsmål som produksjonsnivå og kostnader på virksomheten.

OPEC intet overnasjonalt organ

Det vil være viktig å ha klart for seg at selv om Norge holdt kontakt med OPEC på forskjellige plan og i forskjellige relevante olje- og energispørsmål, var det ikke i OPEC medlemslandenes oljepolitikk ble utformet. Derfor kan det i noen relevante spørsmål ha blitt sett på som viktigere å holde kontakten med organisasjonens enkelte medlemsland, fremfor OPEC som organisasjon. I et brev fra Industridepartementet til UD ble det formulert om OPEC: "Organisasjonens viktigste funksjon er trolig å være en ytre ramme for presentasjon av synspunkter og beslutninger som i realiteten er truffet på forhånd. Det kan derfor synes noe tvilsomt om man kan oppnå særlig mye ved å utvikle forbindelsene med organisasjonen".²¹¹

²¹⁰ UD 44.2/7: 07.02.1974: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD.

²¹¹ UD 44.2/7: 19.02.1974: brev fra Industridepartementet til UD

Canadiske synspunkter

Kontakten med Canadiske representanter om forholdet til OPEC kan være eksempler på at konsultasjoner med OPEC ble inngående gjort rede for med andre land.²¹² Norske aktører henvendte seg til land i liknende situasjon, som Canada eller til land i en situasjon hvor observatør eller medlemskapsspørsmål til OPEC var aktuelt, som til Mexico.²¹³ De norske aktørene i utenriktjenesten søkte med det å få kjennskap til andre produsentlands vurderinger.

Canada var godt orientert om hva som foregikk fra OPEC sin side.²¹⁴ I den canadiske ambassaden hadde arbeidet angående forholdet til OPEC hatt høy prioritet siden høsten 1973, og det ble fremhevet fra canadisk hold at arbeidet hadde resultert i tilfredsstillende forbindelser til OPEC-sekretariatet²¹⁵

De samme vurderingene angående forholdet til OPEC gjorde seg etter hvert gjeldende mellom den norske og canadiske ambassaden.²¹⁶ Den canadiske ambassadøren informerte den norske om at Khene hadde ytret et direkte ønske om å få Canada og Norge knyttet nærmere til organisasjonen. Han så en slik utvikling ønskelig for begge landene, da de kunne skaffe seg bedre innsikt om OPEC-landenes tenkemåte, og kanskje en innflytelse på lengre sikt. Videre hevdet han at den canadiske oppfatningen var at det ville vært en fordel for både produsenter og forbrukere om land som Norge og Canada deltok i OPECs arbeid.

Riktig nok ble det understreket fra canadisk ståsted at det ikke var snakk om medlemskap. Det som ble vurdert var observatørstatus. Canada fremhevet at de måtte, i den aktuelle situasjonen, trå varsomt av hensyn til USA. Aktørene sa seg enige i at Washington-konferansen trolig ville medføre klarhet i situasjonen. I samme åndedrettet ble det lagt vekt på u-landsproblemene, som måtte fremmes under konferansen.

Det kan virke som om u-landspolitikken fungert som et tema som ble tatt opp i internasjonal sammenheng for å slippe å bli konfrontert med forholdet til OPEC. U-landsproblemet ble

²¹² UD 44.2/7: 05.02.74: melding fra den norske ambassaden i Ottawa til UD.

²¹³ UD 44.2/7: 12.03.1975: brev fra den norske ambassaden i Mexico til UD. UD: 44.2/7 25.10.1974: brev fra den norske ambassaden i Mexico til UD. Opplysninger om Mexicos observatørstatus.

²¹⁴ UD 44.2/7 20.05.1974: brev fra den norske ambassaden i Wien til UD.

²¹⁵ UD 44.2/7: 23.01.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD.

nevnt i en bisetning når vurderingene av forholdet til OPEC var det sentrale emnet, og hvor det kommende Washington-møtet ble drøftet. Var fremmingen av u-landsproblemet en måte å skygge over de oljepolitiske interessene? Som forklart tidligere i introduksjonen er dette en problemstilling som Jarle Simensen tar opp i *Norsk utviklingshjelsphistorie*.

Hensynet til USA veide tungt i de canadiske vurderingene. Det kom frem under det overnevnte møtet mellom ambassadørene at Khene skulle til offisielt besøk til Canada, det hadde da blitt vurdert om den canadiske energiministeren skulle på offisielt besøk til Midtøsten. Dette ble imidlertid stoppet i forhold til den aktuelle situasjonen og av hensyn til USA.²¹⁷

”To beilere”

Under generalsekretær Khenes besøk til Norge ble det fremmet direkte til de norske myndighetene at Norge snart kunne oppnå medlemskap hvis det var ønskelig.²¹⁸ De norske representantene i byråkratiet i UD var med andre ord forberedte på at OPEC ønsket en nærmere norsk tilknytning til organisasjonen før det ble fremmet direkte. Det hadde forekommet oppdateringer fra den norske og canadiske ambassaden i Wien, samtidig som OPEC representanter selv hadde hintet i en lengre periode, noe som gjorde at de norske aktørene kunne forberede seg på en direkte henvendelse fra OPEC.

En slik utvikling i internasjonale konsultasjoner var ikke uvanlig. Det er viktig å informere og å gi til kjenne henvendelser som kan få store konsekvenser for de involverte parter. Ved å hinte og å informere indirekte på forhånd vil aktørene kunne forberede seg på en tenkt utvikling av situasjonen, som for eksempel i dette tilfelle ved forberedelser på en direkte henvendelse fra OPEC om norsk medlemskap. Opinionen kan også informeres på samme måte ved at enkelte aspekter i saksforløpet lekker ut i pressen. Dette er en prosess der de

²¹⁶ UD 44.2/7: 23.01.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD. Den canadiske ambassadøren ba om streng kildebeskyttelse og sa at samtalen var for ”Norwegian eyes only”.

²¹⁷ UD 44.2/7: 23.01.1974: melding fra den norske ambassaden i Wien til UD.

²¹⁸ St. t: 1974: 1027

involverte partene gradvis blir vant med tanken, der de rekke å opparbeide seg kunnskap om og å analysere situasjonen, før eventuelle forhandlinger finner sted.²¹⁹

Norge var dermed i den posisjonen at landet kvalifiserte til medlemskap i både IEA og OPEC, de to mektigste sammenslutningene som tok opp oljeforsyninger og priser på det internasjonale markedet. I utenriksdebatten 19. november 1974 var temaet gjenstand for debatt. Norge hadde to ”beilere” som stod ovenfor hverandre i oljepolitikken.²²⁰ Tradisjonelle interesser og samhörighet knyttet Norge til IEA-landene. Samtidig ville Norge få betydelig interessefelleskap med OPEC-landene. Det ble understreket i løpet av debatten hvordan dobbeltstillingen ga muligheter til brobygging mellom aktørene. Norges interesser var at forholdet mellom disse to organisasjonene ble preget av dialog og samarbeid, ikke av konflikter og åpne konfrontasjoner.

Avslutning

Dette kapittelet har vist at kontaktene med OPEC var i ferd med å utbygges, samtidig som det ble innledet mer omfattende vestlig samarbeid i forhold til konsumentinteressene. De norske aktørene var på sin side påpasselige med å fremheve den norske produsentrollen i forhold til de vestlige landene i spørsmålet om IEA-medlemskap. Det er mulig å se en dobbeltsidighet i den norske fremtreden, både en forsiktig linje og klare standpunkt ble vist i valget av tilnærming i oljepolitikken. Norge fremmet en tettere dialog med OPEC og en tilknytningsform til organisasjonen var under analyse. Samtidig ble landet med i konsumentorganisasjonen IEA, riktig nok med en spesialavtale hvor Norge kunne beskytte eksportinteressene. Det neste kapittelet vil vise de mer konkluderende betraktningene overfor den linjen de norske aktørene valgte å slå landet inn på i oljepolitikken.

²¹⁹ Påstandene som jeg kommer med om denne retorikken har basert seg på blant annet en gjesteforelesning av Joel Migdal: 02.10.2002: på MØNA 120, ”Stat og Politikk i Midtøsten og Nord-Afrika”. Tema for forelesningen var: *Osloprosessene*: på UiO. Migdal er professor i *International Studies* ved *University of Washington* og har doktorgrad ved *Harvard University*. Henvisningen gjelder også for et samlet inntrykk av kildene på UD.

²²⁰ St. t: 1974: 1027

5

Konklusjon

Utgangspunktet for denne masteroppgaven var å se på problemstillingen Norges forhold til OPEC og etableringen av IEA. Den norske oljepolitiske linjen i internasjonal politikk bar preg av tre hovedlinjer som de norske aktørene måtte ta med seg inn i vurderingene av de norske føringene i oljepolitiske spørsmål. Som kapittel tre har vist, ble forholdet til de vestlige alliansepartnerne og norsk innlemmelse i det vestlige økonomiske systemet en viktig del av betraktningene i forhold til valget av å slutte seg til IEA-samarbeidet. Videre har kapittel fire vist at den oljepolitiske linjen bar preg av et ønske om å holde gode kontakter med OPEC. En nærmere tilknytning til organisasjonen ble vurdert fra norsk hold, spesielt etter at OPEC la frem et ønske om å få Norge med. Den tredje hovedlinjen var den hjemlige opinionen og Stortingets vurderinger. Det oppstod debatt som følge av etableringen av IEA, og splittelsen i det politiske miljøet hjemme fikk innvirkning på den norske fremtreden.

Dette avsluttende kapittelet vil ta opp en del momenter og betraktninger angående den norske oljepolitiske linjen i samtiden. I hvilken grad veide egeninteressene som oljeeksportør inn på de norske beslutningene og hva med hensynet til de sterke aktørene i markedet, som USA og OPEC, og deres innvirkning på beslutningsprosessen? Det ytre påtrykket fra sentrale aktører ute ville få en innvirkning på den norske fremtreden. Det er mulig å hevde at Norge valgte å stå på egne ben i oljepolitikken i løpet av perioden. Med det menes det at Norge gjennom en særavtale med IEA klarte å beskytte egeninteressene som oljeeksportør, samtidig som de norske aktørene klarte å tilpasse politikken etter utviklingen i den internasjonale kontekst. Forholdene ute var motsetningene i markedet mellom OPEC og det vestlige energisamarbeidet, med USA i spissen. Var den norske politikken forsøkt tilpasset i en ambisjon om å fremtre som brobygger i oljepolitiske spørsmål? Dette spørsmålet vil bli drøftet senere i konklusjonen.

Oppsummering

Som kapittel tre og fire har vist la de norske aktørene vekt på en moderat utvinningstakt under oljekrisen. Denne politikken hadde bakgrunn i hensyn til utviklingen i Norge og rollen som en

langsiktig leverandør internasjonalt. OPECs beslutninger i oktober 1973 førte til at det vestlige samarbeidet ble preget av splittelse grunnet den generelle uroen for fremtidig tilgang på oljeressurser. Enkelte land begynte å kjøre sitt eget løp, og kom i konfrontasjon med USA som ønsket en enhetlig opptreden av de vestlige landene. Etter amerikansk påtrykk ble det opprettet et vestlig energisamarbeid, gjennom IEA i løpet av 1974. Denne sammenslutningen skulle beskytte interessene til konsumentlandene ved en eventuell ny oljekrise. Norge ble med i det langsiktige energisamarbeidet og skulle være med i den gjensidige orienteringen om energispørsmål. Denne beslutningen var imidlertid tatt med forbehold, fra norsk side. Norge reserverte seg i forhandlingene om fullt medlemskap, og inngikk en særavtale. Avtalen gjorde at Norge ikke var bundet av beslutninger og tiltak som skulle iverksettes ved en eventuell krise. Rollen som produsent og eksportør ble derfor også sentral i hvorledes de norske aktørene orienterte seg i forhold til det vestlige samarbeidet.

Norge i en mellomstilling

Den norske posisjonen i oljepolitikken avspeiler på mange måter en mellomstilling, landet var ikke blitt en nettoeksportør enda, men var på vei til å bli det i nær fremtid. Norge var et vestlig industrialisert land, og derfor også et konsumentland, samtidig som Norge fikk betydelige fellesinteresser med land som var ikke-industraliserte og storeksportører av olje. De største oljeeksportørene var land som de norske aktørene tidligere ikke hadde vært nødt til å forholde seg til i særlig grad, og som var i sterk konfrontasjon med de viktigste samarbeidspartnerne til Norge. Som det ble forklart innledningsvis lå forholdene til rette for en norsk brobyggerpolitikk mellom konsument og produsentinteressene i markedet. Norge befant seg i en mellomstilling, men assosiasjonen til begrepet mellomstilling, altså mellom to interesser virker likevel som et lite dekkende begrep. Den videre argumentasjonen vil vise hvorfor.

Den norske oljepolitiske linjen

Hvordan ble den norske oljepolitiske linjen fremmet i internasjonal politikk? De norske aktørene fremhevet OECD som organisasjon for løsninger under oljekrisen, også under opptrappingen til IEA sammenslutningen. Det opparbeidet seg imidlertid sterke motsetninger

i det vestlige samarbeidet, der Frankrike og USA utgjorde motpolarer når det gjaldt hvorledes oljekrisen skulle håndteres. Frankrike var sterk motstander av det amerikanske forslaget til et vestlig energisamarbeid, med også Italia, Japan og Vest-Tyskland som skeptiske. Disse landene så det som sentralt å holde kontakt med OPEC landene, og å ikke provosere dem til å begrense produksjonen ytterligere.

Norge ble, som medlem av organisasjoner hvor disse motsetningene kom til uttrykk, opptatt av å beskytte interessene som eksportør best mulig. Den norske tilbakeholdenheten i OECD overfor lagerholdninger til 90 dagers forbruk og i spørsmålet om å øke produksjonen, tyder på at Norge var klar på de punktene der eksportørrollen kom inn i beslutningsprosessen.²²¹ Som enkelte dokumenter i OECD tyder på, kunne Norge på den ene siden fremme rollen som eksportør og på den andre siden bremse opp å hevde at landet ikke var en eksportør enda, hvis det ble stilt krav til den norske eksportørrollen. Som de norske aktørene fremla i OECD var det forskjellig oppfatninger på forbruksbegrensningene. Denne rollen blir som tidligere forklart også tatt med inn i IEA forhandlingene fra norsk hold.

De norske aktørene forsøkte på den andre siden tilsynelatende å holde en lav profil også i forhold til de oljepolitiske interessene i det vestlige samarbeidet. Dobbelt-sidedigheten viser seg spesielt i notat av 5. juni 1974 fra Handelsdepartementet til UD angående OPEC-møtet i Quito 15. juni 1974.²²² Ifølge notatet skulle landene i IEA holde et koordineringsmøte i Brussel angående henvendelser til myndighetene i OPEC-landene om beskatning av oljeselskapene. Det kom trolig til å bli påkrevd norsk deltakelse fra ambassaden i Brussel,²²³ og UD ønsket derfor å få kommentarer til dette forslaget. Det ble fra Handelsdepartementet opplyst at Norge burde vise tilbakeholdenhet i forhold til å gå imot andre oljeproduserende land, samtidig som Norge i denne situasjonen ikke burde gå inn for tiltak som kunne føre til økte oljepriser, i følge notatet. Videre ble det fremhevet at Norge burde holde en lav profil under møtet i Brussel, men gå imot forslag om individuelle og/ eller samordnende henvendelser til OPEC-hovedstedene. Som notatet fremhever: ”Generelt sett er Norge tjent med høye oljepriser, men på norsk side bør ikke dette aksentueres”.²²⁴

²²¹ Se kapittel 3

²²² UD: 44.2/7: 05.06.1974: notat utarbeidet at Handelsdepartementet til UD.

²²³ UD: 44.2/7: 04.06.1974: telegram fra UD til Industridepartementet, Finansdepartementet og Handelsdepartementet, med vedlegg. Påkrevd av hvem kommer ikke frem av kilden.

²²⁴ UD: 44.2/7: 05.06.1974: notat fra Handelsdepartementet til UD.

Brobyggerpolitikken: en forestilling eller en realitet?

Denne oppgaven har vist at brobyggerlinjen gjorde seg gjeldende på hovedsaklig to områder. Et område var brobygging i forhold til interessene ute, det vil si i internasjonal politikk i form av global energidialog og hjelp til u-landene. Det andre området var brobygging i forhold til interessene hjemme i form av IEA-debatten og fokuset på utviklingshjelpen.

Tidlig i 1970-årene søkte Norge å fremme en nord- sørdialog på den internasjonale politiske arena når det gjaldt energispørsmål.²²⁵ Som tidligere administrerende direktør i Elf Aquitaine, Piere Godec og den tidligere finansielle rådgiveren i Elf Aquitaine Alexandre Allard uttalte, var Norge i en unik stilling. Norge var et vestlig industrialisert land og hadde samtidig alle trekk ved en nettoeksportør av olje, som de forklarte i tidsskriftet *Internasjonal politikk*. Det var viktig for Norge å finne økonomiske kompromisser mellom disse interessene, som Godac og Allard videre argumenterte. Norge hadde en mulighet til å tale begge partenes sak i forhold til interesser som ofte var representert av industrialiserte forbrukere på den ene siden og eksporterende utviklingsland på den andre. Som Godac og Allard skriver: ”Derfor er Norge antakelig den beste ambassadør hver gruppe kunne finne når det gjelder en tilnærming”.²²⁶ Norge kunne gjennom forhandlinger spille en meglerrolle på en nordvest/ Midtøsten akse.²²⁷ Bar den politikken Norge førte preg av at landet fungerte som en brobygger mellom interessene i oljepolitiske problemstillinger, eventuelt fremkom Norge som en ambassadør på området? Hvis aktørene fremmet den overnevnte politikken var da også denne linjen en måte å beskytte de norske interessene på?

Denne oppgaven har vist at de norske aktørene ønsket å styrke det internasjonale samarbeidet for å avhjelpe Norges mellomstilling og for å gagne de mer langsiktige energipolitiske interessene i markedet. Industridepartementet presiserte at politikken måtte ”finne sin løsning bl.a. ved internasjonalt samarbeid, f.eks. mellom OPEC og OECD”.²²⁸ Slike utspill fra Industridepartementet tyder på en brobygging mellom interessene i markedet, både for å avhjelpe situasjonen i markedet, men også, om ikke først og fremst for å avhjelpe Norges

²²⁵ Godec, Pierre og Allard, Alexandre 1987: ”Olje i norsk utenrikspolitikk: En vital og uunngåelig komponent”, i *Internasjonal politikk*, nr. 5-6: 193. Begge hadde høytstående posisjoner i Elf Aquitaine, som er et fransk oljeselskap. Se også St. meld 25 1973-74.

²²⁶ Godec, P. og Allard, A.: 1987: 194

²²⁷ Godac, P. og Allard, A.: 1987: 194

²²⁸ UD 44.2/7: 19.02.1974: brev fra Industridepartementet til UD: 2

mellomstilling. Som det ble fremhevet fra Industridepartementets side til UD burde Norge ikke opptre provoserende i petroleumssammenheng, men bidra til å løse energiproblemene i internasjonalt samarbeid.

I Stortingsmelding 25 (1973-74) ble det påpekt flere ganger at regjeringen aktivt skulle gå inn for å fremme et internasjonalt samarbeid om energispørsmål på globalt og regionalt nivå, så vel som mellom produsent og forbrukerland. Forutsetningen var at denne politikken skulle omfatte rasjonell utnyttelse og bevaring av verdens energiressurser, fordeling, transport, handel og forurensning og så videre. Utenrikspolitiske og handelspolitiske vurderinger måtte komme inn i fastsettelsen av føringene og utvinningstakten. Det er mulig å se konturene av denne politikken i de norske aktørenes føringer i internasjonal oljepolitikk. Det kan også være slik at det å fremme de overnevnte synspunktene var en del av retorikken, fordi det å argumentere med brobyggeridealet i ermet kunne fungere selvhjelpende. Det vil si at det var andre politiske mål som stod for øyet.

Brobygging og utviklingslandene

Et annet område hvor den norske brobyggerpolitikken i forhold til den nye rollen som oljeeksportør skulle vise seg var i politikken overfor utviklingslandene. Oljeinntektene skulle gi nye perspektiver for norsk u-hjelp og handelspolitikk overfor utviklingslandene.²²⁹ Fokuset på utviklingslandene var også god politikk for de politiske partiene, som Simensen viser i *Norsk Utviklingshjelps historie*. I løpet av første halvdel av 1970-tallet ble det lagt et nytt ideologisk grunnlag for norsk utviklingshjelp, som var en del av den radikaliserende politiske bølgen i samtiden.²³⁰ Valgåret 1973 var et historisk nederlag for Arbeiderpartiet, og partiet var preget av splittelse innad i forhold til venstrefløyen. Engasjementet ovenfor utviklingslandene virket på den andre siden samlende, og kunne også sanke velgere. Brobygging var ordet politikerne brukte, og denne politikken skulle få sin funksjon som tidligere forklart gjennom inntektene fra oljesektoren.

Det økte fokuset på utviklingshjelpen kom ikke bare som følge av de nye inntektene og hjelpen som Norge kunne gi til disse landene. Det var i samtiden et fokus på

²²⁹ St. meld 25 1973-74: vedlegg: 97

²³⁰ Simensen: 2003: bind 1 i *Norsk utviklingshjelps historie*: Fagbokforlagt, Bergen: 243

råvareavhengigheten generelt. I Norge var det fra politisk hold uttrykt skepsis til den fremtidige situasjonen: hva kom etter krisen? Et nytt og langvarig problem i form av flere boikotter og økonomisk nedgang i verdenshandelen? Andre strategisk viktige varer, som for eksempel metaller og enkelte matvarer kom fra noen få utviklingsland. Det ble påpekt i stortingsmeldingen fra 1973-74 at: ”En må vente at disse land vil søke å styrke sin økonomi ved å danne sammenslutninger etter det mønster vi nå ser blant oljeeksportørene”.²³¹ Det ble derfor søkt å ha en viss kontroll med bruken av råvarer importert fra utviklingslandene. Gjennom en dialog med de råvareeksporterende landene, og bidrag til enkelte av disse landene kan det derfor også hevdes at Norge søkte å beskytte sine egne interesser. Det kan med andre ord tenkes at Norge fremmet en positiv dialog med sikte på fremtidige restriksjoner og boikott fra enkelte råvareprodusenter.

Denne formen for brobygging overfor utviklingslandene har det imidlertid vært mindre fokus på i de kildene som har vært gjennomgått i denne oppgaven. Det kan tenkes at denne profilen ble mer sentral etter hvert som inntektene fra oljesektoren økte, samtidig som NØV prosessen tok til. Politikken overfor utviklingslandene blir flere ganger nevnt i bisetninger i dokumentene fra UD, men virker særdeles lite konkret i forhold til brobyggerpolitikken mellom konsument og produsentinteressene. Fokuset på brobygging mellom markedsinteressene i energispørsmål hadde tilsynelatende langt høyere fokus i følge de dokumentene som har vært gjennomgått.

Konsument og produsentinteressene

I søken etter en brobyggerfunksjon mellom konsumenter og produsenter av olje, kunne Norge fremtre som et talerør for samarbeid mellom partene. Norge hadde tilsynelatende full tillit til at Washington-konferansen var en forberedelse til et senere tenkt møte mellom konsumenter og produsenter av olje. Denne forståelsen ble som forklart i kapittel 4 fremmet overfor de arabiske landene fra norsk side. Viktigheten av dialog mellom eksportører og importører av olje ble en del av idealet i de norske føringene. Begrepet brobygging mellom interessene ble viktig i den norske fremtreden, i hvert fall hvis vi skal legge vekt på hvorledes de norske aktørene ordlegger seg.

²³¹ St.meld. 25 1973-74: vedlegg: 97

Kan det være slik at brobyggerprofilen som Norge ønsket å stå for i oljepolitikken mellom produsent og konsument også fungerte selvhjelpende? Norge kunne fremme brobyggingspolitikken som en viktig del av de energipolitiske målsetningene, for på denne måten å ta vare på egne interesser så vel som generelle interesser i den internasjonale energipolitikken. Tor Oftedal uttalte følgende under utenriksdebatten i Stortinget 19. november 1974: ”Muligens har vår dobbeltstilling gitt oss visse muligheter som brobygger. I hvert fall er det klart i Norges interesse å bidra til at forholdet mellom ECG-landene og OPEC-landene blir preget av dialog og samarbeid, ikke av konflikter og åpne konfrontasjoner”.²³²

Særavtalen med IEA

De norske aktørene forhandlet seg frem til en særavtale med de vestlige konsumentlandene. Det kan hevdes at Norge utøvet en politikk som beskyttet egeninteressene som oljeeksportør i disse forhandlingene. Amerikanske delegater hadde i internasjonale organisasjoner uttrykt seg sterkt skeptiske opp til flere ganger, mot at de vestlige landene skulle innlede samarbeid med de arabiske landene. USA fremmet en enhetlig front fra de vestlige konsumentlandenes side mot OPEC. Norge opprettholdt på sin side en avstand til de vestlige landene i energispørsmål, og avsto fra fullt medlemskap i IEA. Canada, som var i en liknende situasjon som Norge, og som de norske aktørene hadde vært i en tett dialog med om forholdet til OPEC, ble medlem.

Ved at de norske aktørene valgte å reservere seg til selve IEA samarbeidet viste de at Norge ikke var et vestlig konsumerende importland, men en fremtidig nettoeksportør av olje. Det ble gjennom reservasjonen fra Norges side tydeliggjort at enkelte av Norges interesser ville avvike fra de tradisjonelle samarbeidspartnerne, nettopp fordi de var hovedsakelig konsumenter. Som denne oppgaven har vist var det flere på Stortinget som sluttet seg til at ”Norge var kommet i drift”, reservasjonen overfor IEA ble brukt som et argument. Et slikt syn viser også hvor sterkt signal den norske reservasjonen var i samtiden. Det er viktig å ikke

²³² St. tid. 1974: utenriksdebatt: 1027. ECG (Energy Action Group) er en tidligere forkortelse på konsumentlandenes sammenslutning, før betegnelsen ble omgjort til IEA. I denne utenriksdebatten ble ECG og IEA brukt om hverandre, jeg har valgt å bruke betegnelsen IEA under hele denne masteroppgaven, da det vestlige samarbeidet gikk under IEA da Norge sluttet seg til.

undervurdere at Norge reservert seg fra samarbeidet i en tid da det var viktig å vise samhold blant Norges tradisjonelle samarbeidspartnere.

På den andre siden kan valget som ble tatt om å melde Norge inn i IEA med en særavtale betraktes som en proklamering av Norges interessefellesskap med USA, Storbritannia og Canada, samt de øvrige medlemslandene av IEA. Det at de nordiske landene meldte seg inn i IEA hadde trolig også en avgjørende betydning. Konturene av de linjene og fusjonene som hadde gjort seg gjeldene i norsk utenrikspolitikk spesielt etter andre verdenskrig, gjorde seg med andre ord også gjeldene under oljekrisen. Det er derfor mulig å se en kontinuitet i hvorledes Norge forholdt seg i internasjonalt politikk.

"Ja takk, begge deler"

Den norske fremtreden kan hevdes å ha inneholdt en Ole Brum-mentalitet: "Ja takk, begge deler", som Ole Brum sier. Den norske linjen takket ja til medlemskap, for å kunne stå på god fot med de tradisjonelle samarbeidspartnerne i utenrikspolitikken. Norge var villig til å samarbeide om viktige energispørsmål som dreide seg om utarbeidelse av alternativ energi og forskning på dette området, altså i spørsmål hvor Norge som konsument hadde langsiktige sammenfallende interesser.

På den andre siden ville ikke Norge slutte seg til automatikken i krisefordelingsplanen, som var en viktig del av IEAs proklamering, for på denne måten å si ja takk til å kunne stå fritt der produksjonsinteressene i markedet kom inn. Norge beskyttet derfor særinteressene knyttet til oljeeksporten, interesser som på sin side sto på lik linje med OPEC. Det er derfor mulig å lese et ønske om å kunne stå fritt til fremtidig å kunne vurdere en nærmere kontakt med OPEC. På dette tidspunktet var medlemskap i OPEC ikke ønskelig. Som det kommer frem av et notat utarbeidet av handelspolitisk avdeling i UD: "Det antas at norsk medlemskap for tiden ut fra en helhetsvurdering ikke bør anbefales. Mange av de fordelene Norge vil få ved medlemskap vil landet også kunne oppnå ved å stå utenfor".²³³

²³³ UD 44.2/7: 14.02.1974: notat utarbeidet av handelspolitisk avdeling, UD. Det kommer ikke frem hvem det er sendt til.

Den politiske orienteringen til OPEC, og det at OPEC sto i et motsetningsforhold til vesten var viktige faktorer for at Norge ikke kunne bli medlem av organisasjonen. Det er likevel nyttig å merke seg at en nærmere orientering, og en tilknytning til organisasjonen var under vurdering. Spørsmål rettet til OPEC angående hvilke tilknytningsformer som organisasjonen hadde og konsulteringer om observatørstatus, vitner om det. Norge sa derfor ja takk til også å kunne stå fritt til selv å kunne vurdere hvorledes dette forholdet skulle utvikle seg i fremtiden.

Et spørsmål om forholdet til OPEC?

Ved å velge en særavtale med IEA som beskyttet de norske eksportinteressene kunne de norske delegatene trolig opprettholde en mer troverdig dialog med OPEC-landene. Norges interesser av å opprettholde en funksjonsdyktig organisasjon som ivaretok interessene til oljeeksportørene var tilsynelatende en del av den politiske vurderingen i forholdet til IEA. Ved et funksjonsdyktig OPEC ville de høye prisene opprettholdes og de øvrige markedsinteressene til nettoeksportører av olje ivaretas.

Prispolitikken ville stadig bli et viktigere spørsmål for Norge, et spørsmål som OPEC og Saudi-Arabia (som var den største eksportøren) tidvis kunne avgjøre. Saudi-Arabia kunne i løpet av denne perioden operere som svingprodusent, det vil si at dersom de saudi-arabiske aktørene valgte å begrense produksjon ville prisene i det internasjonale markedet automatisk høynes tilsvarende, dersom Saudi-Arabia valgte og økte produksjonen kraftig ville prisene automatisk falle. Norges rolle i markedet tilsa at landet ikke kunne ta på seg en slik rolle, både fordi produksjonen ikke var høy nok og fordi de arabiske landene sto desto sterkere. De arabiske landenes innvirkning på prismarkedet bør ikke undervurderes i en vurdering av den norske oljepolitiske linjen i samtiden. Norge kunne altså ved å inngå spesielle ordninger under IEA forhandlingene ivareta fellesinteressene med OPEC.

På den andre siden ville det ikke vært naturlig for Norge å inngå et omfattende samarbeid med de arabiske landene, da Norge ikke hadde tradisjon av å være i konsultasjoner med disse landene. Dessuten befant de arabiske landene seg i en direkte konfrontasjon med de viktigste samarbeidspartnerne til Norge. Som det videre blir fremhevet av notatet fra handelspolitisk avdeling: ”Det må vurderes om norske interesser på andre områder ville bli skadelidende om

Norge oljepolitisk skulle slå inn på samme linje som OPEC – med eller uten formell tilknytning til organisasjonen”.²³⁴

Konklusjon

Med de motsetningene som gjorde seg gjeldene i oljepolitikken i løpet av perioden var det trolig ikke mulig å ivareta en brobyggerrolle mellom interessene i oljepolitikken, dersom Norge hadde meldt seg fullt ut inn i IEA. Den vestlige energiorganisasjonen var konsentrert om å fremme importinteressene i markedet. Konsumentinteressene i organisasjonen ville tildels være felles med Norges interesser som et vestlig industrialisert land. Det som hovedsaklig skilte Norge fra IEA-landene var Norges rolle som nettoeksportør av olje, med felles interesser med OPEC i spørsmål knyttet til oljeproduksjon- og eksport. En nærmere tilknytning til OPEC var under vurdering, men det ble samtidig fremhevet fra norsk hold at medlemskap i organisasjonen ikke var nødvendig for å ivareta eksportinteressene i markedet. Norge kunne ved å stå utenfor organisasjonen ivareta de norske interessene ved et tett samarbeid. Derfor kan det hevdes at dersom Norge ønsket å fremtre som en nasjon som skulle fremme begge interessene i markedet og forhandlinger mellom partene, var trolig denne rollen kun mulig hvis Norge valgte å inngå en særavtale med IEA, samtidig som Norge valgte å stå utenfor OPEC.

For å kunne fremtre som brobygger er det nødvendig med en sterk forankring et sted, dette var i det vestlige samarbeidet. De overordnede utenrikspolitiske interessene tilsa at den norske politikken måtte forankres i det vestlige samarbeidet. Ved å inngå en spesialavtale med IEA viste de norske aktørene ankerfestet i norsk politikk. En kontinuitet viser seg derfor i den norske fremtreden selv om nye spørsmål ble behandlet.

Som Tamnes argumenterer i *Oljealder* var det verken mulig eller ønskelig for Norge å bli medlem av OPEC. Som Oftedal argumenterte var det ikke ønskelig ”å ensidig slutte seg til det ene for effektivt å bekjempe det andre”. Denne fremstillingen har vist at det verken var mulig eller ønskelig å bli medlem av OPEC på dette tidspunktet, men heller ikke fullt ut medlem av IEA, nettopp fordi Norge fremmet en politikk av å holde gode relasjoner i begge leirene.

²³⁴ UD 44.2/7: 14.02.1974: notat utarbeidet av handelspolitisk avdeling, UD.

Kildeoversikt

Utenriksdepartementets arkiv

44.35/1 (fra 01.01.1970-31.10.1973): bind 4: OECDs virksomhet

44.35/1 (fra 01.11.1973-30.04.1974): bind 5: OECDs virksomhet

44.35/1 (fra 01.05.1974-31.12.1979): bind 6: OECDs virksomhet

44.2/7 (fra 01.01.1971-30.06.1972): bind 7: orienteringer om OPEC

44.2/7 (fra 01.07.1972-31.01.1974): bind 8: orienteringer om OPEC

44.2/7 (fra 04.02.1974-30.09.1974): bind 9: OPEC og OAPEC korrespondanse

44.2/7 (fra 01.10.1974-31.03.1975): bind 10: kontakter med OPEC

52.2/44 (13.12.1973-23.01.1974): bind 1: Washington-møtet og opptakten til IEA

44.35/65 (fra 01.01.1975-09.02.1975): bind 2: Norge og IEA-avtalen

44.35/65 (fra 20.02.1975-28.02.1975): bind 4: Norge og IEA-avtalen

44.35/65 (fra 10.02.1975-19.02.1975): bind 4: Norge og IEA-avtalen

44.35/1 (fra 01.03.1975-31.03.1975): bind 5: Norge og IEA-avtalen

44.35/1 (fra 01.04.1975-30.11.1975): bind 6: virksomheten i IEA

44.35/65 (fra 16.04.1975-28.07.1975): bind 6: OECD-rapport om dannelsen av IEA

44.35/65 (fra 01.10.1974-31.10.1974): bind 44: avtalen mellom Norge og IEA

52.7/1 (03.04.1973-31.10.1973): bind 1: diverse korrespondanser

52.7/1 (fra 01.11.1974-31.12.1975): bind 2: pressedekning av norsk oljevirksomhet

52.7/1 (fra 01.01.1976-31.12.1979): bind 3: generell informasjon om oljeindustrien

Bilde er hentet fra mappe 52.7/1: 02.04.1974: vedlegg i brev fra den norske ambassaden i København til UD

Nobelinstituttet

- Stortingsmelding 25 (1973-74): *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*: Tilrådning fra Finansdepartementet av 15.februar 1974
- Stortingstidene (1973-1974): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren 1. november 1974 og Utenriksdebatt 20. november 1974.
- Report by the Secretary-General: *Activities of OECD*: OECD publications, Paris (Rapport for 1972, 1973 og 1974)
- Foreign Relations of the United States (1969-1979): *Volume IV*: Department of State Publication 10985, Washington

Litteraturoversikt

Litteratur

- Adelman, Morris A. 1995: *The Genie out of the Bottle, World Oil since 1970*: MIT Press, Cambridge
- Andersen, Svein S. 1993: *The Struggle over North Sea Oil and Gas. Government Strategies in Denmark, Britain and Norway*: Scandinavian University Press, Oslo
- Aschehougs verdenshistorie 1986: *En utrygg verden 1965-1985*, bind 15: H. Aschehoug og co (W. Nygaard), Oslo
- Aschehoug og Gyldendals STORE NORSKE leksikon 1987: *Bind 4*: Kunnskapsforlaget, Oslo
- Aschehoug og Gyldendals STORE NORSKE leksikon 1987: *Bind 9*: Kunnskapsforlaget, Oslo
- Austvik, Ole Gunnar (red.) 1987: *Internasjonal politikk*, nr. 5-6: Hegland trykkeri a.s, Flekkefjord
- Cleveland, William L. 2000: *A History of the Modern Middle East*: Westview Press, Colorado
- Encyclopaedia of the Modern Middle East 1996: *Volume 3*: Simon & Schuter Mcmillan, New York
- Engesland, Bente E. 1989: *Norges forhold til OPEC: fra konflikt til samarbeide?: hovedoppgave i Statsvitenskap*, UiO
- Eriksen, Knut E. og Pharo, Helge 1997: *Kald Krig og internasjonalisering 1945-1965*, bind 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie*: Universitetsforlaget, Oslo
- Evensen, J: 07.03.1975: "Norges nye situasjon", i *Arbeiderbladets kronikk*
- Frydenlund, Knut 1982: *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*: Universitetsforlaget, Oslo
- Gomaa, Ahmed M. 1977: *The Foundation of the League of Arab States*: Longman, London.
- Hovi, Jon og Malnes (red.) 2001: *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*: Abstrakt forlag as
- Hudson, Michael C. (editor) 1999: *Middle East Dilemma. The Politics and Economics of Arab Integration*: Columbia University Press, New York
- Jankowska, Monika 2005: *Norsk renhet. Norges medlemskap i OECDs utviklingskomité 1962-69*: hovedoppgave i Historie, UiO.

Knutsen, Torbjørn L., Sørbo Gunnar, Gjerdåker, Svein (red.) 1997: *Norges Utenrikspolitikk*: Cappelen Akademisk Forlag, Oslo

Olsen, Ivar 1978: *OPEC-landene i FN forhandlinger om en ny økonomisk verdensordning, 1974-1975*: hovedoppgave i Historie, Trondheim.

Riste, Olav 2003: "Ideal og egeninteresser: Utviklinga av den norske utenrikspolitiske tradisjon", s. 53-85 i Svein G. Holtmark, Helge Ø. Pharo og Rolf Tamnes (red): *Motstrøms*: Cappelen akademiske forlag, Oslo.

Simensen, Jarle: 2003: *Norge møter den tredje verden*, bind 1 i *Norsk utviklingshjelps historie*: Fagbokforlaget, Bergen

Skogrand, Kjetil 2004: *Forsvarshistorie 1940-1970*, bind 4 i *Norsk Forsvarshistorie*, Eide Forlag, Bergen

Sydnes, Anne Kristin 1985: *Norges stillingtagen til Nord-Syd-konflikten i oljemarkedet: petroleumøkonomiske interesser og utenrikspolitiske orienteringer*: hovedfagsoppgave i Statsvitenskap, UiO

Tamnes, Rolf 1997: *Oljealder*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*: Universitetsforlaget, Oslo.

Waage, Hilde H. 1996: *Norge – Israels beste venn: norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*: Universitetsforlaget, Oslo.

Waage H. H. 2000: *Norwegians? Who needs Norwegians? Explaining the Oslo Back Channel: Norway's Political Past in the Middle East*, i Rapport for Institutt for fredsforskning: Hatlehols Trykkeri AS, Brattvåg.

Yergin. David 1991: *Svart gull*: Kagge Forlag, Oslo

Forelesninger

Migdal, Joel 02.10.2002: *Oslo-prosessen*: gjesteforelesningen på MØNA 120 (Stat og Politikk i Midtøsten og Nord-Afrika), UiO

Stenslie, Stig 09.10.2002: *Statsmaktens strukturer i Midtøsten og Nord-Afrika*: forelesning på MØNA 120, UiO

Tamnes, Rolf 02.11.2004: *Fiskeri og petroleum*: forelesning på HIS 4373 (Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk 1905-200), UiO