

Kraftkampen

En casestudie av elektrifiseringen av Utsirahøyden

Philip Isaac Rudolfsen Nur



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2017

Ord: 38503

Kraftkampen

En casestudie av elektrifiseringen av Utsirahøyden

© Philip Isaac Rudolfsen Nur

2017

Kraftkampen – En casestudie av elektrifiseringen av Utsirahøyden

Philip Isaac Rudolfsen Nur

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Nasjonal klimapolitikk blir til tider sett på som en forhandling mellom mer eller mindre klimavennlige partier. Forut for dette er det ofte en lang politikkutvikling preget av organisasjoner og institusjoner innenfor et politikkområde. Et politikkområdets strukturelle og institusjonelle karakter har må å si hvorfor en type *policy* eller politikk blir valgt over andre.

Denne studien vil undersøke hvordan nasjonal klimapolitikk utvikles basert på Elin Boasson (2015) «National climate policy: A multi-field approach». Dette flerfelts-rammeverket baserer antar at politikkutvikling skjer innenfor sosiale systemer, eller det andre forskere har kalt segmenter (Egeberg, Olsen og Sæthren 1978), policy monopol (Baumgartner og Jones 1993), institusjonelle sfærer (Olsen 2007), eller «strategic action fields» (Fligstein og McAdam 2012).

Studien bruker elektrifiseringen av Utsirahøyden som case for å forklare hvordan elektrifisering som klimatiltak har forandret seg i petroleumssektoren. Elektrifisering gikk fra å være preget av en indirekte statlig styring basert på økonomiske virkemidler, til er direkte statlig krav til utbygging av oljefelt på området.

Denne studien finner belegg for at Boassons flerfelts-rammeverk kan forklare elektrifiseringen av Utsirahøyden. Petroleumssektoren var segmentert, men klarte ikke å samarbeide internt om en felles områdeløsning. Resultatet var en inkonsistent koordinering som gjorde oljeselskapene delvis ble tvunget til å gjøre sine plattformer mottakelig for kraft fra land, samtidig som de ikke fant en felles områdeløsning lønnsom. Institusjonelt ble selskapene drevet av en markedslogikk som gjorde dem mer tilbøyelige for å satse på sine egne felt, enn et samarbeid som kunne ha vært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Fordi Solberg-regjeringen var i mindretall og politikkkfeltet var preget av høy politisering kunne stortingsopposisjonen overkjøre regjeringen og pålegge oljeselskapene områdeelektrifisering. Oljeselskapenes halveise investering i områdeelektrifisering gjorde det vanskeligere å motsette seg et slikt krav.

Denne studien har implikasjoner for segmenteringslitteraturen og kritiserer Boassons forståelse av segmentering. Tradisjonelt segmenterte felt som petroleumssektoren kan være preget av mye større inkonsistens i utviklingen av politikk enn det har vært antatt. Særlig gjelder dette samarbeid mellom flere oljeselskaper og oljefelt.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært veldig krevende i kombinasjon med deltidsjobb. Likevel anser jeg meg selv som heldig som kan bruke over ett år på å fordype meg i problemstillinger som har opptatt meg siden jeg startet å studere. Prosessen har lært meg mye og jeg håper også at andre vil få glede av resultatene fra arbeidet.

Det er flere som har hjulpet meg og støttet meg i mitt arbeid. Takk til veileder Elin Lerum Boasson for alle konstruktive, innsiktsfulle og til tider morsomme samtaler vi har hatt i veiledningstimene. Takk til alle informanter som deltok i studiet. Det hadde ikke vært en oppgave uten dere. Oppgaven ble skrevet mens jeg jobbet i Rambøll Management Consulting. Jeg vil takke mine kolleger for et positivt og fleksibelt arbeidsmiljø som har gjort det mulig å skrive master kombinert med jobb.

Jeg vil også takke venner og familie for fruktbare diskusjoner, korrekturlesning og for å ha hørt på meg prate om elektrifisering av oljeplattformer. Til slutt vil jeg takke min kjæreste, Mathilde Bjørnset for all den støtten og hjelpen du har gitt meg den siste tiden. Du er grunnen til at jeg kan levere med stolthet.

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

Oslo, februar 2017

Philip Isaac R. Nur

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	IV
Forord	V
Innholdsfortegnelse	VI
Tabeller.....	VIII
Forkortelser og ordforklaringer	X
1 Introduksjon	1
1.1 Kapittelstruktur og innhold.....	5
2 Flerfelts-rammeverket	8
2.1 Felt-tilnærmingen	8
2.2 Sosiale felt i elektrifiseringsdebatten.....	11
2.3 Organisasjonsfeltet	12
2.3.1 Typer institusjonelle logikker.....	15
2.3.2 Fra organisasjonsfelt til petroleumsfelt	17
2.3.3 Forventninger til petroleumsfeltet	18
2.4 Det nasjonale politikkfeltet.....	19
2.4.1 Sosiale mekanismer i politikkfeltet	21
2.4.2 Forventninger til det nasjonale politikkfeltet	23
2.5 Politikk som forhandling	24
2.5.1 En supplerende teoretisk tilnærming.....	25
2.5.2 Forventninger til forhandlingsprosesser	27
3 Metode.....	28
3.1 Forskningsdesign	28
3.2 Prosessporing	31
3.3 Analysenivå	32
3.4 Datainnsamling	33
3.4.1 Intervjuer	34
3.4.2 Dokumentinnsamling	36
4 Bakgrunn	38
4.1 Elektrifisering og norsk klimapolitikk.....	38
4.2 Elektrifisering og norsk oljepolitikk.....	41
5 Kraft fra land og kraftfull politikk.....	45

5.1	Ny oljeboom og utbyggingsdebatt.....	46
5.1.1	Utfordringen med å samordne utbyggingen.....	47
5.1.2	Betinget godkjenning av Edvard Grieg.....	52
5.2	Samarbeidet om en felles områdeelektrifisering.....	54
5.2.1	Usira High Power Hub som et unikt samarbeidsorgan.....	54
5.2.2	Oppdaterte forutsetninger for elektrifisering.....	56
5.2.3	Samarbeid og uenigheter i UHPH.....	58
5.2.4	Kostbar områdeelektrifisering.....	62
5.3	Politisk dragkamp om elektrifisering.....	65
5.3.1	Petroleumssegmentet blir utfordret.....	66
5.3.2	Stortinget griper inn.....	71
5.3.3	Forhandlinger.....	76
6	Analyse.....	81
6.1	Petroleumsfeltet: svak segmentering.....	82
6.2	Det nasjonale politikfeltet: Stortingsregjereri.....	88
6.3	Politikk som forhandling: strategisk bruk av makt.....	93
6.1	Hvordan kan flerfelts-rammeverket suppleres?.....	96
7	Konklusjoner.....	98
	Litteraturliste.....	101
	Vedlegg.....	110

Tabeller

Tabell 1.	Fire sosiale mekanismer innenfor organisasjonsfelt.	13
Tabell 2.	Fire sosiale mekanismer innenfor politikfelt.	21
Tabell 3.	Oversikt over feltene på Utsirahøyden.	44
Tabell 4.	Periodeoversikt	46
Tabell 5.	Teoretiske forventninger i elektrifisering av Utsirahøyden	81

Forkortelser og ordforklaringer

Lisens: Utvinningstillatelse innenfor angitt geografiske område.

NVE: Norges vassdrags- og energidirektorat

OD: Oljedirektoratet

OED: Olje- og energidepartementet

Operatør: Selskap som har rett til å bygge ut et felt for produksjon ved et kommersielt funn.

Operatøren opptrer gjerne på vegne av partnerskapet av rettighetseiere innenfor en lisens.

PUD: Plan for utbygging og drift

Rettighetshaver: etter petroleumsloven en fysisk eller juridiske person som innehar en tillatelse til undersøkelse, utvinning, transport eller utnyttelse av petroleumsressurser.

1 Introduksjon

I 1996 vedtok Stortinget et krav om at alle utbygginger på norske olje- og gassfelt måtte vurdere kraft fra land som mulig kraftløsning. Siden den gang har diskusjonen om elektrifisering pågått i over 20 år. I dag er det likevel få tilfeller av elektrifisering av plattformer på norsk sokkel. Det har det blitt gjennomført en rekke offentlige utredninger om elektrifisering som klimatiltak. En av de største utfordringene er at elektrifisering ofte innebærer store kostnadskrevende investeringer for oljeselskapene som gjør klimagevinsten kostbar. I tillegg er det uenigheter om hvor effektivt klimatiltak elektrifisering er for å bidra til det virkelige problemet, nemlig reduksjon av globale klimagassutslipp. I motsetning til diskusjonen om hvor mye av reduksjonene som Norge skal ta nasjonalt eller internasjonalt, så er det relativt bred konsensus om at norsk klimapolitikk må være kostnadseffektiv (Meld. St. 21 (2011-2012): 8). Det vil si at norsk klimapolitikk ønsker å redusere mest mulig klimagassutslipp for minst mulig penger. Overordnet er klimapolitikken derfor bygget på sektorovergripende økonomiske virkemidler som CO₂-avgift og utslippskvotemarkedet, som legger opp til at forurenser skal betale selv eller redusere klimagassutslipp ettersom det lønner seg.

Fra 2007 til 2010 ble det gjort en rekke oljefunn som har blitt beskrevet som en ny oljeboom for norsk petroleumsindustri. Funnene skulle bli til oljefeltene Edvard Grieg, Ivar Aasen, Gina Krog og det største Johan Sverdrup-feltet. Johan Sverdrup viste seg å bli det største feltet på over 30 år på norsk sokkel (Martiniussen og Løvås 2014; OD 2015). Funnene ligger relativt tett innenfor et område på Utsirahøyden i Nordsjøen, noe som også ga en ny optimisme om elektrifisering, blant annet fordi et samlet nettverk av plattformer kunne bety betydelige stordriftsfordeler, i tillegg til at en unngår en betydelig økning av norske klimagassutslipp. En elektrifisering av kun Johan Sverdrup-feltet, representerer en besparelse på nær 13 mill. tonn CO₂ i feltets levetid, tilsvarende 330 000 tonn årlig (Prop. 114 S (2014-2015)). Det utgjør en reduksjon på ca. 2% av norsk olje og gass årlige utslipp på 15,1 mil tonn CO₂ (SSB 2015). Altså et potensielt betydelig utslippskutt som Norge sårt trenger hvis de skale evne å møte sine mål fra klimaforliket. Stoltenberg-II regjeringen la opp til en vurdering av elektrifisering av området som ble videreført av Solberg-regjeringen. Alle de relevante oljeselskapene sammen med olje- og energidepartementet (OED) og Oljedirektoratet (OD) ble samlet i en arbeidsgruppe for å vurdere om felles områdeelektrifisering var et teknisk mulig og kostnadseffektivt klimatiltak. I 2014 var resultatet klart, områdeelektrifiseringen ble

vurdert som for kostbart å gjennomføre, en beslutning som Solbergregjeringen stilte seg bak. Stortingsopposisjonen derimot var ikke enig. Etter mye politisk debatt senere det samme året sto en samlet stortingsopposisjon, inkludert regjeringens støttepartier Venstre og KrF, i vandrehallen på Stortinget og presenterte en avtale som krevde en elektrifisering av området. Juni 2014, ett år før endelig behandling av Johan Sverdrup, vedtok et samlet Storting et krav om at alle de relevante feltene på Utsirahøyden måtte elektrifiseres senest innen 2022 (Innst. 382 S (2014–2015)). Kravet ble opprettholdt i 2015 da det siste feltet på området fikk godkjent sin plan for utbygging på Stortinget.

Dette er en interessant case i henhold statsvitenskapelig teori om segmentering (Egeberg, Olsen og Sæthren 1978), jerntriangler (Hernes 1983) og «policy monopol» (Baumgartner og Jones 2009). Ut ifra denne tilnærmingen er det organiserte interesser som bestemmer politikktviklingen sammen med sektormyndigheten innenfor sitt segment. Slik segmenteringsteori var særlig gjeldende i Norge etter den første maktutredningen fra 1982. Maktutredningens begreper og analyser om den segmenterte stat preget forståelsen av maktforholdene i det norske samfunnet i en årrekke (Rommetvedt 2011: 11). En antar at en stabil politikk innenfor et område som petroleumssektoren utvikles på en sånn måte at de samme aktørene, institusjonene, virkemiddelene og generelle styringsidéene får dominerer over en lengere periode (Howlett, Ramesh og Perl 2009: 201). Med utgangspunkt i denne litteraturen, samt de konkrete hendelsene som skissert over er det uventet at den politiske opposisjonen skulle ha makt til å overkjøre petroleumssektoren. Basert på disse forholdene vil jeg formulere følgende problemstilling:

Hvorfor vedtok Stortinget å pålegge oljeselskapene på Utsirahøyden å gjennomføre en områdeelektrifisering?

Denne oppgaven vil studere elektrifisering av Utsirahøyden som case. Elektrifisering i seg selv representerer ikke et nytt klimatiltak, nærmere 40 % av norsk gassproduksjon er knyttet til felt drevet med kraft fra land (Meld. St. 21 (2011-2012): 11). Dette er en interessant case fordi beslutningen om å elektrifisere ikke kommer som følge av konvensjonell saksgang for utbygging i petroleumssektoren og fordi elektrifisering ble vedtatt på bakgrunn av et politisk krav som strider mot det konvensjonelle klimapolitiske virkemiddelregimet i petroleumssektoren. For det første foregår den vanlige saksgangen i utbyggingssaker på norsk sokkel i stor grad mellom OED, OD og oljeselskapene. Ved store utbygginger må selskapene fremlegge en endelig plan for utbygging og drift (PUD) for godkjenning av

Stortinget. Mens PUD for Johan Sverdrup ble behandlet i 2015, vedtok Stortinget allerede året før å kreve at feltoperatøren Statoil og alle de andre relevante feltene på Utsirahøyden skal gjennomføre en områdeelektrifisering, noe som er høyst uvanlig. Dette skjedde i tillegg etter at OED hadde godtatt at selskapene på Utsirahøyden mente områdeelektrifisering ville bli for kostbart og dermed ikke gikk for en slik områdeløsning. Elektrifisering har vært gjennomført tidligere, men har alltid blitt gjennomført fordi det har blitt ansett som lønnsomt på bakgrunn av oljeselskapenes samlede tiltakskostnad. Det vi si selskapene har ansett det som lønnsomt i forhold til de økonomiske virkemiddelene som kvoteplikt og CO2-avgift. I dette tilfellet påla Stortinget oljeselskapene å gjennomføre en elektrifisering, selv etter at de hadde vurdert det som for kostnadskrevenende og på tross av Solbergregjeringens og Olje- og energiminister Tord Liens (Frp) vurdering.

En teori om nasjonal klimapolitikk

Teoretisk er det flere mulige tilnæringer som kan brukes for å analysere denne problemstillingen. Den første maktutredningen og tesen om den segmenterte stat har fått kritikk fra flere hold, blant annet fra Rommetvedt (2011) og hans tese om politikken allmenngjøring og den nypluralistiske parlamentarismen. Dette perspektivet er en del av den pluralistiske litteraturen som forstår politikken som preget av et bredt mangfold av interesser og verdier. Organiserte interesser har ikke kontroll over sine egne interessefelt, men må konkurrere med andre interesser og mobilisere legitimitet på tvers av tradisjonelle sektorer (Rommetvedt 2011: 16-17 Ifølge dette perspektiver kan organiserte interesser som ønsker elektrifisering, som miljøorganisasjoner ha utkonkurrert petroleumfeltet og mobilisert en vinnende koalisjon på Stortinget. Segmentering og pluralisme er to forskjellige teoretiske perspektiver som må forstås i motsetning til hverandre. De sier noe om grunnleggende politiske maktforhold og som tilsier hvilke aktører som har makt og hvordan disse påvirker utviklingen av offentlig politikk.

Elektrifisering av Utsirahøyden er helt klart et interessant spørsmål i henhold til statsvitenskapelig teori om offentlig politikk, men det utgjør også en interessant case i studie av nasjonal klimapolitikk. Internasjonal klimapolitikk blir til forskjell ofte en studie av internasjonale forhandlinger og etterlevelseregimer. Klimaendringer er i sin natur et globalt problem ettersom ingen nasjon vil kunne unilateralt redusere sine utslipp i tilstrekkelig grad for å løse utfordringene. Et teoretisk perspektiv på nasjonal klimapolitikk derimot må ha en

nærhet til teorier om offentlig politikk, men må også ha en forståelse av hvordan klimapolitiske hensyn spiller inn på ulike samfunnsområder. Å oppnå utslippsreduksjoner kan kreve vanskelige prioriteringer av viktige hensyn som økonomisk vekst, sysselsetting, konkurransedyktig industri på en side og klimaendringer, miljøvern og internasjonale forpliktelser på annen side. Slike hensyn kan være helt forskjellige innenfor ulike politikkområder og vil se helt annerledes ut innenfor landbruksektoren, transportsektoren og ikke minst petroleumssektoren. Nasjonal klimapolitikk må forstå den underliggende strukturen og kulturen som utgjør disse ulike politikkområdene og hvordan disse påvirker hverandre og ikke minst utviklingen av klimapolitikk.

For å gjøre dette vil jeg i denne studien ta utgangspunkt i Elin Boassons (2015) rammeverk for studie av nasjonal klimapolitikk fra hennes bok «National climate policy: A multi-field approach». Det er et rammeverk som bygger på statsvitenskapelig teori om blant annet segmentering og pluralisme, samt en sosiologisk tilnærming om sosiale systemer basert på nyinstitusjonalisme. Det vil si Boasson bruker en tilnærming som anlegger hele sosiale systemer som analysenivå, eller det andre forskere har kalt segmenter (Egeberg, Olsen og Sæthren 1978), «policy monopol» (Baumgartner og Jones 1993), institusjonelle sfærer (Olsen 2007), eller «strategic action fields» (Fligstein og McAdam 2012). Jeg vil i denne casen anvende begrepet «felt» basert på Boassons rammeverk (2015: 26-27). Denne tilnærmingen antar at det politiske landskapet er gjort opp av ulike sosiale felt av forskjellige strukturell og institusjonell karakter som underbygger, påvirker, hindrer eller fremmer utviklingen av nasjonal klimapolitikk (Boasson 2015: 25). Boassons teoretiske rammeverk er fruktbart og formålstjenlig for å forklare elektrifisering av Utsirahøyden som case fordi det er basert på et bredt teorigrunnlag som gir oss analytiske verktøy for å forstå hvordan nasjonal klimapolitikk blir til og hvordan det endrer seg.

Ved å anvende Boassons teoretiske rammeverk og casestudie ønsker jeg også å plassere meg innenfor en bredere litteratur av casestudier om nasjonal klimapolitikk. Forskere som Bang (2010), Gullberg og Skodvin (2011) og Skjærseth (2005), har produsert casestudier om klimapolitikk på nasjonalnivå, men ofte med vidt forskjellige analytiske rammeverk. Ved å anvende meg av flerfelts-rammeverket til Boasson ønsker jeg å ta i bruk og tilpasse gode analytiske verktøy for å forstå det konkrete tilfellet av elektrifisering av Utsirahøyden. Samtidig ønsker jeg å snakke til Boasson og den bredere litteratur av casestudier av nasjonal

klimapolitikk for å utvide vår felles forståelse av konkrete politikkenninger og hvordan disse kan forklares teoretisk.

I sin bok gjennomfører Boasson en lignende casestudie av karbonfangst og lagring (CCS) ved CO₂-renseanlegget ved Mongstad som klimatiltak, også kjent som «månelandingsprosjektet».

I sin studie finner Boasson (2015: 103-108) et petroleumsfelt “[...]strikingly similar to the classic, theory-oriented descriptions of segments, iron triangles and policy monopolies». Petroleumsfeltet var dominert av Statoil som ikke bare var tett strukturelt knyttet til statlige myndigheter, selskapet var også alene om å ta beslutninger om karbonfangst og lagring og kontrollerte til tider store deler av informasjonen om teknologisatsningen. I tillegg beskrives feltet som dominert av én institusjonell logikk: markedsløkken. Likevel utøvde politikerne i dette tilfellet stor makt og satt i førersetet når det kom til politikktutviklingen i flere år. Men til tross for stort politisk engasjement fikk aldri politikerne på plass ett fullskala CCS-anlegg. Boassons casestudie viser hvor mektige slike organisasjonsfelt som petroleumsfeltet kan være, selv når politiske ressurser og vilje er mobilisert. Kan vi anta at forholdene i petroleumsfeltet er det samme i henhold til saken om elektrifisering av Utsirahøyden? Jeg velger derfor å studere elektrifisering av Utsirahøyden fordi jeg vil argumentere for at det utgjør en kritisk case for Boassons (2015) flerflets-rammeverk.

Elektrifisering av Utsirahøyden blir for alvor en sak rundt 2010, rundt den tiden CCS-casestudien avsluttes. Hvis Boasson fant at petroleumsfeltet da var preget av en sterk segmentering skulle ikke politikerne i elektrifiseringssaken kunne ha klart å overkjøre deres beslutning. Spørsmålet er om politikernes overkjøring av petroleumsfeltet i denne saken betyr at politikerne er mektigere enn det Boasson finner, eller om petroleumsfeltet har endret seg siden den gang på en måte som gjør det mindre motstandsdyktig overfor politisk press? Det er noen av forskningsspørsmålene jeg vil forsøke å svare på i denne studien.

1.1 Kapittelstruktur og innhold

I denne casestudien vil jeg ta for meg elektrifisering av Utsirahøyden. Casen vil avgrenses i tid fra da det først ble gjort funn på området i 2007 til PUD til det største feltet, Johan Sverdrup ble behandlet og godkjent i Stortinget i 2015, da med et krav om full områdeelektrifisering av alle de relevante feltene. Oppgavens struktur vil være som følgende:

Kapittel 2. er et teorikapittel der jeg presenterer Elin Boassons (2015) flerfelts-rammeverk for studie av nasjonal klimapolitikk. Jeg vil redegjøre for de sosiale mekanismene som rammeverket er bygget på. Jeg vil lage noen konkrete forventninger som gjør at vi kan teste rammeverket empirisk. I tillegg vil jeg supplere flerfelts-rammeverket med Skodvin, Gullberg og Aakre (2010) analytiske tilnærming om «target-group influence». Dette vil gi oss noen verktøy for å analysere mer konkret utfallet av politiske beslutningsprosesser og hvorfor det ble et krav om elektrifisering innen år 2022.

Kapittel 3. redegjøres det for oppgavens forskningsdesign- og metodologi. Jeg vil argumentere for at casestudien av elektrifisering av Utsirahøyden utgjør er kritisk case for det teoretiske flerfelts-rammeverket. Jeg vil også argumentere for at casestudiet er et ideelt forskningsdesign ettersom det gir rikelig med «tykke» data som vil kunne nyansere og muligens gi ny innsikt til flerfelts-rammeverket. For dette formålet er det valgt prosesssporing som forskningsmetode. Dokumentinnsamlingen har basert seg på offentlige dokumenter og debatter i stortinget, samt avisartikler som har fulgt utviklingen over lang tid. I tillegg er det gjennomført semi-strukturerte intervjuer med seks relevante informanter fra Statoil, Ap, SV, MDG, Industri Energi og ZERO.

Kapittel 4. presenteres et bakgrunnskapittel der jeg redegjør for noen av de mest sentrale elementene som må forstås før vi kan starte på empirien. Det er særlig relevante hendelser i norsk klimapolitikk og norsk oljepolitikk som relaterer til elektrifisering som klimatiltak som presenteres. Det vil også redegjøres for de ulike politiske partienes standpunkt i henhold til elektrifisering. Til slutt er det en del begreper innen petroleumspolitikken som må avklares, samt hvem som er de mest relevante aktørene.

Kapittel 5 presenteres casestudiet av elektrifiseringen av Utsirahøyden. Kapittelet er delt opp i tre tematiske perioder. Første periode fra 2007-2011 handler om funn av olje og en debatt om det er gunstig å ha en samordnet utbygging av feltene som potensielt kan gjøre det billigere og enklere å gjennomføre en områdeelektrifisering. Andre periode fra 2011-2013 omhandler det såkalte Utsira High Power Hub (UHPH) prosjektet der alle de relevante oljeselskapene og petroleumsmyndighetene var samlet i en prosjektorganisasjon for å vurdere en felles områdeelektrifisering av Utsirahøyden. Til slutt handler siste periode fra 2013-2015 om den politiske debatten etter at UHPH-prosjektet ikke kunne vurdere områdeelektrifisering som en gunstig løsning. Her ser vi altså til slutt at politikerne ikke er enig i petroleumssektorens vurdering og dermed krever full elektrifisering av alle feltene på Utsirahøyden innen 2022.

Kapittel 7. er en analyse av casestudien som som fremstilt av prosessoring. Kapittelet vil være delt opp i henhold til de tematiske periodene som har blitt definert i casen. I tillegg vil casen diskuteres i henhold til de teoretiske forventningene som blir definert i teorikapittelet.

2 Flerfelts-rammeverket

For å gjøre dette vil denne oppgaven ta utgangspunkt i Elin Boassons (2015) rammeverk for studie av nasjonal klimapolitikk fra hennes bok «National climate policy: A multi-field approach». Rammeverket er et utgangspunkt for å konseptualisere hvordan sosiale systemer i det politiske landskapet underbygger, påvirker, hindrer eller fremmer utviklingen av nasjonal klimapolitikk (Boasson 2015: 25). Ved å anvende dette teoretiske rammeverket vil oppgaven kunne basere seg på egnede konseptualiseringer som kan gjøre oss i stand til å bedre forstå hvilke faktorer som påvirker utviklingen av klimapolitikk, og under hvilke forutsetninger vi kan forvente at ulike faktorer vil ha størst påvirkningskraft. Sånn sett vil oppgaven plasseres i en bredere litteratur, samtidig som en vil granske forutsetningene til de teoretiske antagelsene som framsettes. Casestudiers bruk av «tykke» data er gunstige for å studere de enkelte mekanismene som teorien forutsetter er i spill i dette tilfelle, og som gjør at vi kan undersøke mulige teoretiske gyldighetsrom og konkurrerende teoretiske perspektiv.

I dette kapittelet vil jeg først utbrodere det teoretiske fundamentet som flerfelts-rammeverket er bygget på. For det andre vil jeg tilpasse dette rammeverket til casestudien. For det tredje vil jeg redegjøre for hvordan denne teorien kan anvendes empirisk og hvilke teoretiske forventninger som kan utledes om casen. Til slutt vil jeg argumentere for at det er visse elementer i rammeverket som har mer nytteverdi enn andre i dette tilfellet, og at det i tillegg er andre teoretiske tilnærminger utenfor «fler-felts rammeverket» som er verdt å trekke inn.

2.1 Felt-tilnærmingen

Overordnet er Boassons rammeverk basert på det hun kaller et «multi-field», eller en fler-felts tilnærming. Dette er en tilnærming basert på sosiologisk nyinstitusjonalisme og historisk institusjonalisme hvor «felt» anvendes som et teoretisk begrep. Boassons forståelse av felt bygger på Fligstein og McAdams (2011:3) teori om strategiske handlingsfelt. De definerer et felt slik:

[...]a meso-level social order where actors (who can be individual or collective) interact with knowledge of one another under a set of common understandings about the purposes of the field, the relationships in the field (including who has power and why), and the field's rules.

Felt er et analytisk begrep som representerer det mellomliggende nivået mellom individuelle organisasjoner og samfunnet. Det representerer en form for sosial orden som er konstruert av de forskjellige aktørene (Boasson 2015: 27). Slike aktører kan være Olje og energidepartementet (OED), Oljedirektoratet (OD), Statoil, interesseorganisasjoner som Norsk olje og gass, til og med energi- og miljøkomiteen på Stortinget. Hvem som defineres som en del av denne sosiale ordenen avhenger av forholdet mellom aktørene innad og deres formelle og uformelle regler.

For å anvende mer analytiske begreper kan vi si at et felt vil hovedsakelig variere i henhold til feltets strukturelle og institusjonelle karakter. Et felt vil utvikle en maktstruktur basert på hvilke aktører som er involvert og deres ressurser. Disse aktørene vil igjen ha en ambisjon om å spre sin definisjon av saksfeltet og, en institusjonell forståelse av hva som gir mening på et område (Czarniawska m.fl. 1996: 74; Fligstein og McAdams 2011: 3; Boasson 2015: 27-28). Slike felt er naturlig nok sosiale konstruksjoner som kan defineres på ulik måte. Det kan også tenkes at et felt vil ha overlappende grenser med et annet felt, som for eksempel petroleumssektor med klima og miljø. Felt kan sees på som dynamiske konsept som fanger opp institusjonelle og strukturelle forhold og hvorvidt disse varierer. Det vil si at felt er egnet til å beskrive både sosiale systemer som er fastlåst så vel som de som er i endring (Boasson 2015: 27). Det er nettopp noe av denne kvaliteten som gjør felt til gode analytiske verktøy.

Strukturell karakter

Et felts strukturelle karakter er interessant fordi som forskere innenfor organisasjonslitteraturen har vist kan forskjellige organisasjonsformer ha innvirkning på utviklingen av policy som skjer i et byråkrati (Egeberg 1999: 157; Østerud 2007: 70-71). Nyinstitusjonalisme omfatter også denne tanken. Begrepet institusjon omfatter de uformelle så vel som formelle forholdene ved organisasjoner, men de vektlegger ikke noe relativt viktig ved noen av dem (Egeberg 1999: 157). I denne oppgaven vil jeg anvende Boassons skille mellom struktur og institusjon, som vi kommer tilbake til.

Basert på Luther Gulick forklarer Morten Egeberg (1999: 157) hvordan organisasjonsgrenser kan påvirke informasjon og koordinasjonsprosesser i byråkrati. Strukturer er ofte på plass for å forenkle beslutningssituasjoner for aktører som ikke har evner til å vurdere all informasjon og alle alternativer, også kalt begrenset rasjonalitet. Dette gjør organisasjoner ved hjelp av blant annet regler, roller og standardiserte handlingsmønstre. Organisasjonsstrukturer

definerer altså bredt hva som er forventet av hvem og hvilke interesser og mål som skal nås (Egeberg 2012:158). Dette gjør at strukturer aldri er nøytrale, de representerer alltid en form for «mobilization of bias» (Schattschneider 1960). Dette kan sees i sammenheng med det Egeberg (1999: 159) kaller administrative miljø som konsentrerer en beslutningstakers oppmerksomhet mot visse problemer og løsninger, mens andre blir ekskludert fra vurdering. Med det argumenterer Egeberg for at strukturer begrenser valgmuligheter, men samtidig skaper og øker de handlingskapasiteten i visse retninger. Hvordan organisasjoner struktureres, enten det er av hierarkisk, eller kollegial karakter vil ha en innvirkning på hvordan beslutninger fattes, konflikter håndteres og utfordringer løses (Egeberg 1999: 159).

En konsekvens av dette er at organisasjonsgrenser begrenser informasjonsflyt og gjør samarbeid viktigere (Egeberg 1999: 157, 162; Boasson 2015: 33). Større organisasjoner vil ha bedre potensiale for å fange opp og behandle informasjon. Dette vil også avhenge av hvor høy ekspertise ansatte i en organisasjon har. Jo mer kompleks og teknologisk krevende en sak er jo vanskeligere vil det være for aktører uten tilstrekkelig informasjon å påvirke policyutforming. Mens Egeberg her baserer seg på intern organisering, vil jeg videreføre dette perspektivet på inter-organisasjonsforhold. Dette er særlig relevant innenfor klimapolitikk, som krever informasjon om vitenskapelige fagdisipliner og kunnskap om tekniske løsninger fra en rekke sektorer og organisasjoner. Informasjon i klimapolitikk kan dermed utgjøre en viktig kilde til makt. Særlig hvis det er få alternative kilder til informasjon vil aktører med slik kunnskap ha et større potensiale for å påvirke policyutfall (Boasson 2015: 33).

Oppsummert kan et felts strukturelle karakter beskrives som en funksjon av hvordan autoritet og informasjon er fordelt mellom og innad i organisasjoner og andre feltaktører.

Institusjonell karakter

Boassons (2015: 35) forståelse av institusjoner bygger hovedsakelig på normer og kognitiv orden, eller institusjonell logikk. Institusjonell logikk er et begrep som står nært March og Olsens «logic of appropriateness», blant annet med bakgrunn i sosiologien (Thornton og Ocasio: 2008: 100-101). Jeg vil argumentere for at bruken av institusjonell logikk er svært betegnende for Boassons teoretiske rammeverk og vil derfor gå litt mer i dybden på hva som ligger i det begrepet. Friedland og Alford (1991) myntet begrepet institusjonell logikk for å kunne beskrive motstridende praksis og forståelser iboende i institusjoner. For eksempel fremhevet de statlig byråkrati, kapitalisme og politisk demokrati som institusjoner med ulike

praksiser og forestillinger, men som regulerer hvordan individer kan drive politikk (Thornton og Ocasio: 2008: 101). Deres syn var at interesser, identiteter, verdier og antagelser til individer og organisasjoner er innbygget i en rådende institusjonell logikk.

Institusjoner som demokrati forstås som: «supraorganizational patterns of activity rooted in material practices and symbolic systems by which individuals and organizations produce and reproduce their material lives and render their experiences meaningful» (Thornton og Ocasio 2008: 101). Beslutninger og utfall av politikk kan ses på som et resultat av samspillet mellom individuell virksomhet og institusjonell karakter. Institusjonell logikk vil dermed lettere kunne anvendes analytisk sammen med en forståelse av felt som analysenivå fordi samfunnet her forstås som et inter-institusjonelt system. Slike institusjoner kan være større sosiale konstruksjoner, som *markedet*, *demokratiet*, *byråkratiet* og lignende. Disse argumenterer Friedland og Alford vil representere hver sin form for institusjonell logikk (Thornton og Ocasio 2008: 104).

To viktige implikasjoner det vil være viktig å understreke er at institusjonell logikk fordrer en ikke-deterministisk tilnærming til studie av handling og beslutning (Thornton og Ocasio 2008: 104; Olsen 1988: 39). Det andre er at det gir oss gode verktøy for å forstå nøkkelbegreper som effektivitet, rasjonalitet, kostnad og lignende, som ikke er nøytrale, men som formes av de ulike logikkene som anvender dem innenfor det inter-institusjonelle systemet, eller feltet (Thornton og Ocasio 2008: 104-105). Et viktig spørsmål blir da under hvilke betingelser de ulike logikkene og normene gjør seg gjeldende som institusjonelle effekter på politiske aktører.

2.2 Sosiale felt i elektrifiseringsdebatten

Det som er interessante nå er hvordan disse analytiske begrepene kan brukes for å studere elektrifisering av oljeplattformer som klimapolitikk. Her skiller jeg meg noe fra Boasson (2015: 38-59) som definerer tre ulike felt, med forskjellige sosiale mekanismer:

organisasjonsfeltet, *nasjonale politikfeltet* og *det europeiske miljøet*. Disse feltene er definert for å fange opp innflytelsesrike faktorer innenfor henholdsvis industrisektoren, den nasjonale politiske atmosfæren og påvirkningen fra europeisk klimapolitikk og EU.

Det første som kan argumenteres er at det ikke ser ut til å være tegn til betydelig europeisk innflytelse når det kommer til spørsmålet om elektrifisering av norsk sokkel. Selv om Solberg regjeringen forslår å oppnå utslippsreduksjoner sammen med EU fram mot 2030 (Meld. St. 13

2014-2015), vil Norges overordnede klimamål for perioden opp til 2015 måtte ses i henhold til klimaforliket som et forlik om hvorvidt en skal foreta utslippskutt «hjemme» eller «ute» (Gullberg og Aakre 2015). I tillegg er EUs klimapolitikk ikke basert på målrettede virkemidler som for eksempel elektrifisering som klimatiltak. Det europeiske klimavotesystem er EUs mest sentrale virkemiddel, men kvoteprisen har de siste relevante årene vært for lav til å ha noen betydning (Gullberg og Aakre 2015; Holm m.fl. 2014). Det kan derfor argumenteres for at valget om elektrifisering vil være mer påvirket av nasjonal politikk.

Denne studien vil derfor ta utgangspunkt i to av disse tre feltene: organisasjonsfeltet og nasjonal politikkfeltet. Dette vil gjøres ved å utdype hvilke mekanismer som kan gjøre seg gjeldende innenfor felt av en viss karakter.

2.3 Organisasjonsfeltet

Organisasjonsfeltet er et begrep som har blitt brukt av forskere for å beskrive sosiale ordner og profesjonslogikker innenfor vise industrier. Det har blitt brukt på samme måte som institusjonelle felt, eller bare felt som tidligere nevnt. Organisasjonsfelt er derfor et begrep som baserer seg på samme teoretiske grunnlag som tidligere diskutert (Boasson 2015: 27). Et felt er gjort opp av forskjellige organisasjoner som til sammen utgjør en viss egenart.

DiMaggio og Powell (1983: 148) definerer det slik:

By organizational field, we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products.

Et petroleumsfelt kan bestå av private aktører i form av oljeselskaper som Statoil, reguleringsmyndighet som OD, politisk ledelse og embetsverk i OED. Men det er også flere institusjoner som kunne ha inngått i dette feltet som interesseorganisasjoner fra arbeidslivet, petroleumsnæringen og miljøbevegelsen har en betydelig innflytelse på petroleumssektoren. Det samme gjelder for folkevalgt kontroll i form av Olje- og energikomiteen på Stortinget. Det vil også redegjøre for hva som kan anses som relevant utenforstående påvirkningskraft. Det vil si om det er noen utenfor petroleumsfeltet eller politikkfeltet som har hatt en relevant rolle i denne casen. Senere vil jeg definere hva som er en del av et konkret petroleumsfelt, men foreløpig vil jeg forholde meg til det i et teoretisk perspektiv.

Det ligger sterke historiske føringer for ett politikkområde som petroleumssektoren. Johan P. Olsen (1989: 13) beskriver hvordan debatten om norsk petroleumsindustri og politisk styring på 70-tallet brakte inn helt grunnleggende spørsmål om hvilken rolle og makt staten skulle ha, hvem som skulle utøve statsmakt og hvilke institusjoner og prinsipper skulle ligge til grunn? For at teorien skal kunne beskrive strukturelle og institusjonelle variasjoner innad i petroleumsfeltet må slike maktforhold trekkes inn. Dette gjør Boasson (2015: 46) ved å trekke inn innsikt fra forskere innenfor segmentering- og pluralismelitteraturen. To ulike tilnærminger til hvordan aktører organiseres i forhold til staten og påvirker politikktutvikling. Det vil si et felts strukturelle ressurser kan ses på som konsentrert eller spredt på en skala hvor segmentering og pluralisme representerer ytterpunktene. Når det kommer til feltets institusjonelle karakter kan vi også gjøre et skille mellom felt preget av flere konkurrerende logikker og felt dominert av en rådende logikk. På samme måte vil den strukturelle variabelen ha et spredningselement mellom én og flere logikker hvor én dominant logikk vil være betegnende for segmenterte felt med større evne til å motsette seg påvirkning utenfra.

I tabell 1. kan vi se hvordan Boassons teoretiske rammeverk for organisasjonsfeltet blir seende ut.

Tabell 1. Fire sosiale mekanismer innenfor organisasjonsfeltet.

Strukturelt mønster ➡ Institusjonelt mønster ↓	Konsentrert	Spredt
Én dominant profesjonell logikk	Segmentering Sterk policypåvirkning	Samarbeid Mellomliggende mekanisme
Flere profesjonelle logikker	Områdestrid Mellomliggende mekanisme	Pluralisme Svak policypåvirkning

Først vil jeg presentere hvordan Boasson forstår disse ulike mekanismene og hvilke forventninger man vil kunne formulere basert på disse. Så vil jeg diskutere hvor godt disse passer og om det er andre teoretiske bidrag som kan gi oss større forklaringskraft.

Sosiale mekanismer innenfor organisasjonsfeltet

I den første maktutredningen fremsetter forfatterne Morten Egeberg, Johan P. Olsen og Harald Sætren tese om «den segmenterte stat». Begrepene og analysene fra disse forfatterne preget i lengre tid forståelsen av hvordan politikktutvikling foregikk i Norge (Rommetvedt

2011: 12). Konsekvensene av segmentering mente forfatterne av maktutredningen, ville være at disse segmentene – i form av formelle statlige utvalg eller mer uformelle tette bånd mellom myndighetene og interesseorganisasjoner eller enkelt selskaper – ville bestemme politikktviklingen innenfor sitt felt. I takt med slik segmentering vil ressurser for samordning og helhetlig politikk ble mindre tilgjengelig (Olsen 1988: 98).

Hvis et felt kan betegnes av *segmentering* som en sosial mekanisme, vil vi kunne se høy konsentrasjon av strukturell makt, stort sett under én eller noen få aktører med én profesjonell logikk som dominerer feltet (Boasson 2015: 48). Slike situasjoner vil gi policyeksperter mye større handlefrihet, blant annet fordi de sjeldent vil bli bedt om å forklare sine handlinger eller sin posisjon overfor aktører utenfor feltet. Den rådende grunnleggende forståelsen av saksfeltet gir lite rom for utfordrende tankeganger. Vi vil med større sannsynlighet finne et felt preget av hierarki med én eller en liten gruppe av likesinnede aktører på toppen som dermed vil ha stor innflytelse på politikktviklingen innenfor feltet (Boasson 2015: 52).

Skulle et felt være preget av *pluralisme* som mekanisme vil vi anta at de strukturelle ressursene i større grad er jevnt over fordelt og at det eksisterer mange forskjellige logikker som opererer innad i feltet. Hvis informasjon er lett tilgjengelig og autoriteten er mer jevnt fordelt, vil flere aktører ha mulighet til å påvirke politikktviklingen. En konsekvens av dette vil være at feltet består av mange små aktører med liten makt og ulike interesser som må mobilisere flere aktører til sin sak (Boasson 2015: 52-53).

Det er interessant at Boasson argumenterer for at et felts relative maktposisjon i forhold til andre felt vil være svakere under pluralisme. Som helhet vil feltet ha mindre innflytelse på politikktvikling fordi det antas at ett variert sett med interesser uten en sterk maktposisjon vil lede til varierte og lite sammenhengende krav og vedtak. I tillegg antas det at feltet vil være mer mottakelig for innflytelse fra utenforstående aktører som kan appellere til eksisterende profesjonslogikker som utfordrer eksisterende orden (Boasson 2015: 50-53). Det motsatte antas for segmentering fordi under segmentering vil stort sett én aktør eller en liten gruppe aktører kontrollere de strukturelle ressursene i en hierarkisk struktur, med én dominerende institusjonell logikk (Boasson 2015: 52).

Til slutt beskriver *områdestrid* og *samarbeid* mellomliggende mekanismer der et stabilt felt vil oppleve endring. Dette kan skje i form av nye logikker utfordrer den dominerende hvor en vil oppleve *områdestrid* der aktører som er sterkt uenige vil mobilisere og igjen bli møtt med mot-mobilisering. Det er en sterk form for pluralisme der strukturelle ressurser er konsentrert,

men hvor det er store stridigheter innad i maktstrukturen mellom ulike institusjonelle logikker (Boasson 2015: 53).

Samarbeid som mekanisme finner sted der makten er spredt mellom flere aktører, men hvor det fremdeles eksisterer en rådende institusjonell logikk, noe som gjør samhandling og samarbeid lettere. Det er verdt å legge merke til at *samarbeid* og *områdestrid* betegnes som mellomliggende mekanismer. Det vil si det er mekanismer som betegner overgangsperioder fra en avgrenset periode med relativ stabilitet preget av enten segmentering eller pluralisme som underliggende mekanisme (Boasson 2015: 45-47, 53).

Boasson (2015: 47) argumenterer altså for at organisasjonsfeltet kan konseptualiseres via to teoretiske ytterpunkter som varierer langs to dimensjoner: hvorvidt strukturelle ressurser er konsentrert eller spredt mellom aktører, og hvorvidt alle disse opererer innenfor et visst tankesett eller heller står for grunnleggende forskjellige synspunkter.

Går vi tilbake til vedtaket om elektrifisering av Utsirahøyden kan det spørres om petroleumssektoren var preget av segmentering og at det derfor var uventet at politikerne overkjørte deres beslutning, eller om sektoren er mer mangfoldig og åpen enn det kan virke på overflaten. Boassons «multi-field approach», eller flerfelts-tilnærming, baserer seg blant annet på Baumgartner og Jones (1993) «punctuated equilibrium» for å forklare hvordan ulike felt som petroleumssektoren over en lang tid kan være preget av stabil politikktype, for så å gjennomgå ustabilitet og endring. I dette henseende er det ofte de strukturelle og institusjonelle ressursene som gir opphav til endring. Et slikt perspektiv betyr at petroleumssektoren ikke egentlig enten er segmentert eller pluralistisk. Det er heller et spørsmål om hvilken ende av skalaen et slikt felt befinner seg over tid. Det interessante er hvordan ulike interesser, institusjoner, kommersielle selskaper og statlige myndigheter påvirker politikken og dermed bidrar til enten å forsterke en type politikk, eller åpner opp for nye idéer og dermed endring. Eksistensen av flere institusjonelle logikker gir aktører muligheten til å utfordre eksisterende sosiale ordner og foreslå ny politikk som kan gå imot tidligere rådende praksis (Boasson 2015: 50). La oss se nærmere på typer institusjonelle logikker.

2.3.1 Typer institusjonelle logikker

Boasson (2015: 50-52) framsetter tre idealtypiske institusjonelle logikker basert på klimapolitikk som kan finnes igjen i organisasjonsfeltet: *Markedslogikk*, *minimering av*

samfunnsøkonomiske kostnader og teknologiutvikling. I praksis vil slike logikker per definisjon ikke være helt like som sine idealtyper, og vil noen ganger finnes i glidende overganger mellom hverandre.

Markedslogikk er en profitt maksimerende tankegangen der en antar at selskaper vil etterstrebe profittmaksimering og kun velge de mest lønnsomme prosjektene. Innenfor denne logikken bør dermed staten legge til rette for at lavkarbon-investeringer er de mest lønnsomme alternativene. Eksempler på politikk med denne logikken er utslippskvotehandling og grønne sertifikater (Boasson 2015: 50-51).

En annen logikk som også baserer seg på økonomiske kriterier er tankegangen om minimering av samfunnsøkonomiske kostnader, eller bare samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Forskjellen fra markedslogikk er at en heller antar at selskapene ikke kun ser etter det mest lønnsomme prosjektet, men vil etterstrebe alle prosjekter med potensiale for profitt. En slik logikk vil dermed ta sikte på å få konvensjonell industri til å foreta et skifte over i en mer lavkarbon industri på en måte som påfører de minste samfunnsøkonomiske kostnadene. Dette tilsier at staten bør introdusere en ekstra kostnad på uønskede effekter av konvensjonell produksjon som for eksempel utslipp av CO₂. Eksempler på slike tiltak er CO₂ -avgift, utslippskvoter, grønn-skatt og subsidiering av investeringer i lavkarbon produkter. Støtteordninger bør formes slik at de går til prosjekter som krever minst støtte for å gå i null (Boasson 2015: 51-52).

Den siste typen logikk skiller seg fra de to andre fordi den baserer seg på teknologisk utvikling og ikke økonomiske kriterier. Det antas at kommersielle organisasjoner vil ta sikte på å forbedre teknologiske utvikling og staten bør dermed sørge for gode og stabile forhold som tillater organisasjonene å gjøre dette. På grunn av ønske om å bedrive teknologiutvikling bør støtteordninger designes med et langtidsperspektiv med tanke på stabilitet. Eksempler på slike tiltak kan være innmatingstariff for produksjon av fornybar energi og varierende støttenivå for forskjellige typer teknologier. Teknologiske standarder som utslippsgrenser eller krav til energiytelser passer også bra inn i en slik logikk. Til forskjell fra de andre logikkene er det verdt å legge merke til at politikk basert på denne logikken har svake insentiver for konkurrerende adferd og kostnadsminimering (Boasson 2015: 52).

Hvorvidt disse logikkene egner seg for å studere petroleumssektoren og hvorvidt det øvrige teoretiske rammeverket kan formulere fruktbare hypoteser er interessant spørsmål. Jeg vil

argumentere for at typologien mellom segmentering og pluralisme, i tillegg til idealtypene av institusjonelle profesjonslogikker.

2.3.2 Fra organisasjonsfelt til petroleumsfelt

Hvordan kan vi tilpasse disse teoretiske antagelsene til elektrifisering av Utsirahøyden? Det må gjøres ved å redegjøre for hva som defineres som denne studiens organisasjonsfelt, nemlig petroleumsfeltet. I sin analyse av en av de største politiske diskusjonene på tidlig 2000-tallet, nemlig om bruken av karbonfangst og -lagring ved gasskraftverk på Mongstad, argumenterer Boasson (2015: 103) for at petroleumsfeltet kunne beskrives som betydelig segmentert. Jeg fremmet dermed påstanden om at denne casen ser ut til å ha mektigere politikere enn det Boasson finner, eller at det har skjedd en utvikling i petroleumsfeltet i den perioden denne casen tar for seg fra 2007-2015.

Dette er basert på det vi kan kalle utfallet av denne elektrifiseringsdebatten¹ som på overflaten underbygger en antakelse om at petroleumsfeltet har vært mye mindre motstandsdyktige overfor ekstern press, enten det er snakk om fra politisk hold eller aktører i miljøbevegelsen. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at petroleumsfeltet ikke kan betegnes som en like tydelig form for segmentering som Boasson gjør.

Utfallet i dette tilfellet er naturligvis Stortingets krav om elektrifisering som i seg selv gjør at denne casen skiller seg fra Boassons studie. Et annet åpenlyst aspekt er at det innenfor denne casen er snakk om et høyere antall relevante aktører innenfor petroleumsfeltet. Som jeg vil beskrive mer inngående i kapittel 4, er det i dette tilfellet snakk om fire forskjellige oljefelt operert av fire forskjellige oljeselskaper. Disse selskapene igjen må svare til sitt felts egne sammensetning av rettighetshavere. Til slutt er områdeelektrifisering essensielt et samarbeidsprosjekt mellom alle disse ulike oljefeltene som tillegger hele systemet et ekstra lag av kompleksitet som vi ikke finner i Boassons case. OED opprettet en egen arbeidsgruppe kalt Utsira High Power Hub (UHPH) for utredning av felles områdeelektrifisering av alle de involverte feltene. Innenfor UHPH finner vi selskapene Statoil, Lundin, Det norske, Petoro, Maersk Oil, Total, OMV, Wintershall, Bayerngas, E.ON, Bridge Energy, VNG (OED 2014). Slik ser vi at denne casen består av flere relevante aktører med et mer komplekst samarbeidsforhold. Selv om Statoil fikk en lederrolle i UHPH-arbeidet er det altså grunnlag til

¹ Gitt at vi avgrenser til debatten om elektrifisering av Utsirahøyden, særlig relatert utbyggingen av Johan Sverdrup.

å forvente at de strukturelle ressursene i petroleumsfeltet i denne saken ikke ble like sterkt kontrollert av én aktør, eller en liten gruppe aktører som Boassons (2015: 52) segmenteringsmekanisme tilsier. Vi kan med andre ord forvente et felt med noe mindre sannsynlighet for en strømlinjeformet hierarkisk styring fra topp til bunn.

Jeg vil definere petroleumsfeltet som bestående av Statoil, Lundin, Det Norske som hadde en operatørrolle for de relevante oljefeltene. I tillegg inkluderes OED og OD. Det er også mulig å vurdere hvorvidt andre politikkområder har en relevant plass i petroleumsfeltet i denne saken. Mest naturlig er klima- og miljøhensyn. Men flere forskere har pekt på at Miljøverndepartementet (MD) har problemer må å påvirke sektorpolitiske beslutninger som for eksempel petroleumssektoren. I følge Klausen og Rommetvedt (1996: 186) har miljøvernmyndighetene ikke den nødvendige autoriteten til å påvirke enkelt sektorer en politikk de selv ikke ønsker. De konkluderer med at «Miljøvernmyndighetenes pådriverrolle overfor ulike sektormyndigheter synes i stor grad å være avhengig av aktiv støtte fra regjeringen og Stortinget» (Klausen og Rommetvedt 1996: 186). I likhet med Klausen og Rommetvedts argumentasjon kan det tenkes at organiserte interesser som står utenfor feltet, henvender seg til de folkevalgte. Det kan argumenteres for at disse interessene har mest å tjene på denne strategien fordi segmentering per definisjon gjør det vanskeligere for dem å trenge inn. Slik forstått er kanskje ikke uformell påvirkning som lobbyisme noe som bør utelukkes på bakgrunn av segmentering, men heller forventes.

2.3.3 Forventninger til petroleumsfeltet

Jeg vil fremsette noen forventninger til petroleumsfeltet som gjør at vi kan anvende det teoretiske rammeverket mer effektivt og strukturere analysen av casestudien. Basert på tidligere diskusjon vil jeg anta at petroleumsfeltet har en svakere konsentrasjon av strukturelle ressurser enn det Boasson finner i sin studie. Dette er på grunn av de mange aktørene. Statoil, Lundin, Det Norske, OED og OD utgjør de mest sentrale aktørene. Vi kan med andre ord forvente et felt med noe mindre sannsynlighet for en strømlinjeformet hierarkisk styring fra topp til bunn, og heller en flattere maktstruktur. I tillegg er det få tegn til at det har skjedd en endring i petroleumsfeltets institusjonelle karakter og antar følgende at feltet hovedsakelig fremdeles domineres av markedslogikk basert på det Boasson finner i sin studie.

Hvis ikke beslutningsprosessene følger hierarkiske mønstre og det vil være vanskeligere å kontrollere informasjon. Fravær av hierarkiskstyrt koordinering blant aktørene kan gi opphav

til inkonsistens i aktørenes input i politikutviklingen. og dermed også gi en mulig indikasjon på at *samarbeid* som mekanisme er tilstedte. Men kan petroleumsfeltet være preget av samarbeid over lengre tid? Samarbeid beskrives som en mellomliggende mekanisme av Boasson som mest sannsynlig finner sted i en overgangsfase der feltet blir utfordret fra ulike hold. På bakgrunn av dette vil jeg ikke anta at samarbeid er den mekanismen som har preget feltet. Jeg vil i utgangspunktet forvente at petroleumsfeltet er preget av en segmenterings mekanisme. Jeg vil likevel argumentere for at det i dette tilfellet skjer en utvikling i feltet som gjør det til et svakere tilfelle av segmentering. Det vil si at jeg vil argumentere for at vi kan bruke Boassons teoretiske begreper relativt, og dermed i forhold til den teoretiske idealtypen av segmentering som presentert i rammeverket. Med andre ord kan man snakke om i hvor stor grad feltet er segmentert. Dette er en kritikk av Boassons (2015) rammeverk. Jeg vil argumentere for at svak segmentering er bedre betegnende enn *samarbeid* som mekanisme. Derfor vil min definisjon av svak segmentering forvente noe av det samme som Boasson antar når samarbeidsmekanismen gjør seg gjeldende.

Petroleumsfeltets posisjon i forhold til andre felt vil normalt være på sitt sterkeste under segmentering, men i dette tilfellet kan vi dermed anta at petroleumsfeltet har vært preget av sine mange deltakende aktører som kan ha gjort feltet mindre samlet og mindre motstandsdyktig mot ytre press.

Dette kan formuleres som følgende forventning: «Petroleumsfeltet klarte ikke å motsette seg krav om elektrifisering fordi de var preget av en svak form for segmentering og var dermed mindre motstandsdyktige mot press fra andre felt»

2.4 Det nasjonale politikkfeltet

Det neste feltet jeg vil anvende i denne casen er det nasjonale politikkfeltet. Det å definere den norske nasjonale politiske sfæren som et eget felt innebærer at det går et skille mellom de mekanismene vi kan forvente å se innenfor organisasjonsfeltet og i politikken. Boasson argumenterer dermed for å skille mellom politikere og det politiske administrasjonsapparatet, altså statsforvaltningen som aktører. Formålet til det nasjonale politikkfeltet er dermed å fange hvordan det politiske klima og politisk debatt påvirker utviklingen av klimapolitikk (Boasson 2015: 38).

Aktører som derfor vil utgjøre kjernen i det nasjonalpolitiske feltet er den lovgivendeforsamling og deres komiteer, politiske partier, regjeringsmedlemmer og statsråder som er engasjert i relevant politikkområde eller saksfelt (Boasson 2015: 38). Dermed vil jeg i motsetning til Hernes (1983: 291) jerntriangler definere stortingskomiteer som en del av det politiske feltet og ikke som en del av en segmentert triangel med oljeselskapene og forvaltningen. Statsråden er her i en spesiell posisjons i skjæringspunktet mellom det politiske og forvaltningen, men defineres her som en politisk aktør og derfor en del av politikfeltet (Boasson 2015: 39-40).

For å formulere forventninger til det nasjonale politikfeltet brukes samme variabler basert på strukturelle og institusjonelle mønstre ved feltet. De strukturelle ressursene autoritet og informasjon er enten konsentrert, da innenfor et departement og innenfor én statsråds kontroll eller spredt mellom flere departement hvor flere aktører vil ha ansvar for policyutfall og dermed ha mer informasjon og påfølgende insentiver til å prioritere saksfeltet (Boasson 2015: 40).

Til forskjell fra organisasjonsfeltet vil ikke den institusjonelle variabelen variere i antall logikker som opererer innenfor feltet, men på en akse mellom politisk konkurranse og garbage-can preget beslutningstaking. Det vil si at feltet institusjonelt vil være preget av enten høy eller lav oppmerksomhet om saker, der politisk konkurranse betegner tilfeller av intens politisk debatt og saker høyt på agendaen. Mens garbage-can modellen betegner fravær av politisk engasjement, hvor beslutningstaking i stor grad overlates til byråkratiet (Boasson 2015: 43).

Slik kan vi sette de to forskjellige institusjonelle mønstrene sammen med den strukturelle variabelen i en firefeltstabell av feltmekanismer for det nasjonalpolitiske feltet som vi ser i tabell 2. under. Disse mekanismene er *Minister styring* og *Lovgivende styring*, med to mellomliggende mekanismer i *politisering* og *tilfeldig beslutningstaking*. Det politiske feltet forstås altså som preget av strukturell og institusjonell variasjon som gir en betegnelse av feltet som enten styrt etter sektorprinsippet, altså underlagt ministerstyring for hvert relevant departement, eller lovgivende styring hvor saker blir styrt av en nasjonal politisk debatt på Stortinget (Boasson 2015: 43-45). Dette gir oss en typologi som framgår av tabellen under.

Tabell 2. Fire sosiale mekanismer innenfor politikfelt.

Strukturelt mønster → Institusjonelt mønster ↓	Konsentrert	Spredt
Politisk konkurranse	Politisering <i>Mellomliggende mekanisme</i>	Lovgivende styring
Garbage-Can	Minister styring	Tilfeldig beslutningstaking <i>Mellomliggende mekanisme</i>

2.4.1 Sosiale mekanismer i politikfeltet

For å fange opp det som anses som egenartete mekanismer for det politiske feltet må vi ta inn over oss hvilket klima politikere jobber i. Mye av Boassons antagelser er basert på forskningen til Pepper D. Culpepper (2011) og hans forståelse av politikk under høy og lav «salience», eller saksviktighet. Med saksviktighet menes det her en saks viktighet ifølge velgerne relativt til andre saker. Culpeppers (2011: 4) grunnleggende antagelse er at saker som er høyt oppe på agendaen kan forklares av tradisjonell politikk der politikerne kjemper om velgerne og vil bevege seg mot «median velgeren». Saker som ikke oppnår samme viktighet blir bestemt av andre prosesser enn velgerpreferanser. Dette er grunnlaget for de to institusjonelle logikkene som presenteres for politikfeltet: politisk konkurranse og garbage-can. Saker som er av mindre viktighet blir ofte betegnet av lite innsyn og teknisk kompleksitet og dermed gjøre det vanskeligere for velgere å mene noe om. Dermed vil også pressen ha lite insentiv til å dekke saken som er uinteressant for flest velgere. Politikere har heller ikke mye å tjene på å skaffe seg ekspertise om saker som ikke har høysaksviktighet (Culpepper 2011: 5). Slik vil lav saksviktighet eller det som her kalles garbage-can mekanismen, med mye større sannsynlighet føre til at politikuttviklingen dikteres mer av organisasjonsfeltets forståelse. Politisk konkurranse derimot vil gjøre aktører svært interessert i hverandres handlinger innenfor politikfeltet. Politisk aktører vil under slike forhold se beslutningssituasjoner som muligheter for å vinne politiske seiere (Boasson 2015: 44).

Slik forstått resonnerer det institusjonelle mønsteret med antagelsene som er gjort om organisasjonsfeltet. Sagt på en annen måte setter dette teoretiske perspektivet opp noen forutsetninger om når politikere har mest makt. Statsvitenskap antar at politikere har makt, men hvor mye makt er et spørsmål som ikke alltid blir like mye oppmerksomhet. Utfallet av elektrifisering av olje- og gassfelt på Utsirahøyden, som kan forstås som en relativt komplisert

sak, kan dermed være avhengig av høy saksviktighet, forstått som politisk konkurranse som underliggende mekanisme. Setter vi dette sammen med den strukturelle variabelen der autoritet enten er konsentrert under ett departement eller spredt mellom flere politiske institusjoner og aktører kan vi forstå det nasjonale politikfeltet som varierende mellom ministerstyring eller lovgivende styring som to ytterpunkter (Boasson 2015: 44).

Ministerstyring er en mekanisme som finner sted når de strukturelle ressursene er konsentrert under et departement og en statsråd. Andre deler av regjeringen og komiteer i folkeforsamlingen vil ha begrenset formell autoritet. Institusjonelt vil beslutningsprosessen være preget av en form for garbage-can modell. Det vil si at politisk beslutningsprosesser ikke vil følge av klare preferanser, men heller være et resultat av politikutviklingen som skjer innenfor det aktuelle organisasjonsfeltet (Boasson 2015: 43-44). Disse forholdene gjør det mindre sannsynlig at politikere engasjerer seg i den aktuelle saken. Skulle politisk involvering finne sted vil det være opptil statsråden i kontroll om og hvordan en skal gripe inn i politikutviklingen. Men som det følger av antakelsen om politisk konkurranse vil en statsråd ha lite å tjene på, med tanke på popularitet, ved å involvere seg (Boasson 2015: 43-44).

Det følger dermed av denne mekanismen at det politiske feltet ikke vill være i førersetet i politikutviklingen. Relatert til klimapolitikk vil denne mest sannsynligvis formes av organisasjonsfeltaktører. Dette vil hovedsakelig skyldes lavt politisk engasjement og dermed vil faktisk problemløsning flyttes nedover i forvaltningen og bli foretatt av byråkrater eller mellom byråkratier og private aktører. I en slik situasjon vil en statsråd oftere innta en reaktiv posisjon ved å styre gjennom å gi politisk støtte til andres forslag som kommer gjennom forvaltningen (Boasson 2015: 45).

Lovgivendestyring står i sterk motsetning. Det er en mekanisme som finner sted når den strukturelle makten er spredt og politikere konkurrerer om de aktuelle sakene. Det vil si det beskriver en situasjon hvor en sak har kommet i søkelyset for hele det politiske felt og er trukket ut av sin sektor og over i den nasjonale politiske debatten, eller inn i Stortinget. Hvert aspekt relatert til saken vil bli gjenstand for politisk debatt og der alle aktører vil gjøre sitt beste for å vinne både små og store beslutningssituasjoner. En slik situasjon preget av sterk konkurranse gjør aktørene veldig oppmerksomme på hverandres adferd og et hvert aspekt som kan debatteres vil kunne bli utfordret (Boasson 2015: 45).

Lovgivendestyling er en mektig mekanisme i den grad den bidrar til å gjøre politikfeltet sterkere i forhold til organisasjonsfeltet. Dette er basert på antagelsene om at spredt maktstruktur og politisk konkurranse vil gjøre politikere mer villige til å bruke tid og krefter på en aktuell sak i tillegg til å følge nøye med på hvordan saken håndteres i andre felt (Boasson 2015: 44-45). Denne teorien tilsier altså at klimapolitikk som blir utviklet under slike forhold vil være drevet fram med politikere i førersetet. Naturlig nok vil alle saker, også innenfor klimapolitikk, utvikle seg i sykluser og ingen sak kan forventes å bli preget av en slik mekanisme for alltid (Boasson 2015: 45).

De to mellomliggende mekanismene betegner, i likhet med organisasjonsfeltet, et felt i en overgangsfase. *Politisering* finner sted når strukturelle ressurser er konsentrert, men hvor en aktuell sak øker i viktighet og politisk konkurranse setter inn som institusjonell logikk. På tross av lite formell makt vil et bredere sjikt av politiske aktører engasjere seg og politiske partier vil konkurrere om sakseierskap og fremme sine problemløsninger (Boasson 2015: 45).

Tilfeldig beslutningstaking som mellomliggende mekanisme kan betegnes av situasjoner hvor en sak ikke er høyt på agendaen og hvor flere aktører som departementer, direktorater eller tilsyn deler autoritet over et saksfelt, eller hvor en sak ikke er tilknyttet en tydelig definert beslutningsautoritet. Ved en tilfeldigstyringsmekanisme vil det sannsynligvis være tilfeller av politisk konkurranse over andre saker som gjør at de politiske aktørene bruker tid og krefter på disse (Boasson 2015: 45).

2.4.2 Forventninger til det nasjonale politikfeltet

Tidligere tilpasset vi organisasjonsfeltet til petroleumssektoren ved å ta utgangspunkt i det vi vet om utfallet av elektrifiseringen av Utsirahøyden, samt tidligere funn fra Boassons CCS-case. Det samme kan vi gjøre for politikfeltet. Det vi vet er at en politisk opposisjon fremmet krav om elektrifisering som senere ble vedtatt enstemmig på Stortinget. Boasson (2015: 103,108) finner at politikerne var mektige og hadde stor påvirkning på CCS-politikken, men etter flere år med engasjement fikk de likevel ikke på plass et storskala CCS-anlegg. Betyr dette at politikerne er mektigere i elektrifiseringssaken enn det Boasson fant?

Når det kommer til elektrifiseringssaken er det vanskelig å beskrive Stortingets overkjøring av petroleumsfeltet som noe annet enn lovgivende styring. Som tidligere nevnt er dette en mekanisme som antar at politikfelt retter stor oppmerksomhet om en sak, noe som ikke kan

vare for alltid. Men den politiske interessen for elektrifisering har vært relativ høy over lang tid. Som nevnt i introduksjonen er elektrifisering ikke noe nytt. Alle oljefelt blir vurdert elektrifisert, og politikerne var tidlig interessert i potensiale for utslippsreduksjon ved Utsirahøyden. Jeg vil derfor anta at politikkkfeltet har gått gjennom en utvikling i elektrifiseringssaken som har gjort feltet mer politisert og til slutt drevet av en lovgivendestyringsmekanisme.

Denne forventningen kan formuleres som følger: «Politikkfeltet klarte å få gjennom et krav om elektrifisering fordi saken politiserte feltet og tilslutt drevet av lovgivende styring».

2.5 Politikk som forhandling

Til nå har jeg argumentert for at vil finne et segmentert petroleumsfelt og et politikkkfelt drevet av lovgivende styring. Selv om Boasson (2015: 108) finner at politikerne i CCS-casen hadde stor påvirkning, går det egentlig noe imot antagelsene som henne teori om nasjonal klimapolitikk bygger på. Det vil si at høy grad av segmentering egentlig skal kunne begrense politikernes innflytelse. Elektrifiserings-casen og CCS-casen er derfor to like case med forskjellige utfall. Hva er det som gjør at tilnærmet like verdier innenfor petroleumsfeltet og politikkkfeltet i to case har gitt to forskjellige utfall?

Vi har hittil forklart når de to feltene står sterkest i forhold til hverandre. Det er derimot mindre klart hva teorien antar om tilfeller der begge feltene preges av en svak eller sterk mekanisme. Culpepper (2011: 4) antar at organisasjonsaktører ikke ofte vinner når det kommer til saker som har oppnådd høy saksviktighet fordi det gjør at aktører med særinteresser må alliere seg med større interessegrupper og at de må appellere til den offentlige opinionen. Dette hviler på Culpeppers studieobjekt som er selskapskontroll og selskapsovertakelse, noe som han anser som et felt for særinteresser. I den grad valg av kraftløsning på en oljeplattform kan behandles på lik linje kan argumenteres. Men det interessante her er at vi ikke har utbrodert noen antagelser om hvilke strategier organisasjonsfeltet bruker overfor et sterkt politikkkfelt, annet enn at de sannsynligvis vil forsøke å forsterke legitimiteten til segmentet, for eksempel ved å forsøke å fremheve sin ekspertise og dermed definere problemer som kompliserte spørsmål som de har de beste forutsetninger for å løse.

Jeg vil argumentere for at det under slike forhold, der petroleumsfeltet er segmentert, men utfordres av et sterkt politikkfelt, så vil det være større sannsynlighet for at politikken blir til som et resultat av politiske forhandlinger. Slike forhandlingsprosesser skaper nye dynamikker ved å bringe inn nye deltakere utenfor segmentet og nye definisjoner på hvilke beslutninger som blir gjort gjeldende (Olsen 1989: 27). Det vil dermed også kunne være relevant å anta at andre interesser som miljøbevegelsen vil kunne ha større innflytelse på den politiske arenaen hvis vi finner at hardt står mot hardt mellom de to feltene. Utfordringer blir da å kunne si noe om hvilke faktorer som forklarer hvem som har størst påvirkningskraft. Når et segmentert felt står overfor et politikkfelt drevet av lovgivende styring, hvem står da sterkest relative posisjon?

2.5.1 En supplerende teoretisk tilnærming

For å konseptualiserer slike forhandlingsdynamikker vil jeg bruke teorien til Skodvin, Gullberg og Aakre (2010) «target-group influence» eller målgruppeinnflytelse, samt Culpepper og Reinke (2014). Målgruppeinnflytelse antar at målgrupper av en type politikk som representerer en samlet posisjon, kan true med å sanksjonere uønsket politikk. Dermed vil beslutningstakere ofte ivareta målgruppens hensyn når politikken blir utviklet, men kun i den grad målgruppen står i et gjensidig avhengighetsforhold til beslutningstakerne (Skodvin m.fl. 2010: 855).

Et eksempel er en studie av Gullberg og Skodvin (2011) hvor de forklarer hvorfor noen industrier i Norge unnslopp CO₂-avgift og andre ikke. De argumenterer for at energiintensive industrier kunne fremsette relevante og troverdige trusler om nedleggelse og utflagging av produksjon hvis kostbar klimagasspolitikk ble implementert. Petroleumsindustrien derimot klarte ikke fremsette lignende trusler om at CO₂-avgift ville undergrave deres konkurransedyktighet og ble derfor pålagt denne avgiften i motsetning til de energiintensive industriene (Gullberg og Skodvin 2011: 124).

Deres teori består av en rekke interessante begreper som kan bidra til å forstå forhandlingsprosesser. En av de viktigste forutsetningene er et gjensidig avhengighetsforhold mellom målgruppen og beslutningstakerne. Myndighetene ønsker å redusere klimagassutslipp på en kostnadseffektiv måte. Det antas at industriens detaljerte kunnskap om deres eget virke gir dem best kunnskap, og dermed også er bedre egnet til å redusere egne utslipp kostnadseffektivt. Effektive trusler er derfor en faktor av industriens private informasjon

(Skodvin m.fl. 2010: 856-857). Resultatet var derfor at de energiintensive industriene inngikk en frivillig avtale med myndighetene om å redusere sine klimagassutslipp.

For at slik innflytelse skal finne sted er det et nødvendig, men ikke tilstrekkelig kriterium at beslutningstakerne til en viss grad representerer målgruppens ønsker. I tillegg må deres hensyn representeres av beslutningstakere som kan kontrollere utfallet av prosessen. Det vil si målgruppers interesser er i tillegg avhengig av å være representert av aktører som utgjør en vinnende koalisjon, det vil si representantene for målgruppens preferanser må være i en posisjon som gir dem mulighet til å bestemme utfallet av en forhandling (Skodvin m.fl. 2010: 856-857). Beslutningstakere kan deles inn i det som kalles *agenda-settere* og *vetospillere*. Hvem som utgjør vetospillere er en funksjon av beslutningsreglene som for eksempel voteringsregler i Stortinget. Politiske aktører kan også være agenda-settere noe som kan innebære betydelige fordeler i form av å kunne velge ut det policyforslaget som er nærmest sin egen posisjon som utgangspunkt for debatt. Agenda-setteres preferanser vil derfor ha betydning for hvordan målgruppers interesser vil bli representert i prosessen (Skodvin m.fl. 2010: 857).

I dette henseende må vi forstå teorien om målgruppeinnflytelse som et supplement til flerfelts-rammeverket, særlig når det kommer til å forstå hvordan sterke «segmenterte» felt kan tape i beslutningssituasjoner på Stortinget. Mens flerfelts-rammeverket til Boasson antar at segmenterte felt vil stå sterkt i forhold til politikfeltet, vil denne andre teoretiske tilnærmingen anta at dette ikke alltid er tilfellet. Det vil være avhengig av effektive trusler og riktig representasjon blant beslutningstakerne.

Flerfelts-rammeverket gir oss ikke gode nok verktøy for å vurdere hvordan feltenes relative styrkeforhold vil kunne oversettes til antagelser om utfallet. Jeg vil argumentere for at det mest interessante ved forhandlingstilnærmingen er at vi får et slikt analytiske verktøy gjennom forståelsen av gjensidig avhengighet.. Inspirert av Culpepper og Reinke (2014) vil jeg argumentere for at denne avhengigheten vil kunne omtales som strukturell makt, ofte definert som et selskap viktighet i den nasjonale økonomien. Slik makt har en ikke bare en automatisk innvirkning, men også kan brukes strategisk og aktivt. Det vil si at for eksempel Statoils påvirkning på politikutfallet ikke bare vil være et resultat av i hvor stor grad politikere er avhengig av oljeindustrien, men også hvordan Statoil velger å fremme sin makt. Dette er ulikt fra instrumentell makt som handler om å få kontakt med beslutningstakere via lobbyisme, som for eksempel Statoil kan antas å ha my av. Dermed kan ikke Statoil bare

forvente at politikere velger en fordelaktig politikk for petroleumsindustrien basert på sin rolle i norsk økonomi, de må i tillegg spille sine kort riktig, for eksempel ved å investere i utenlandske markeder (Culpepper og Reinke 2014: 433). Å forklare hvorfor petroleumsfeltet ikke kunne motsette seg kravet om elektrifisering vil derfor avgjøres av mer enn segmentering og lovgivende styring som mekanisme. Det vil også være avhengig av hvem som har de avgjørende vetospillere og om de står i et effektivt gjensidig avhengighetsforhold til industrien.

2.5.2 Forventninger til forhandlingsprosesser

Tilslutt vil jeg gjøre meg noen antagelser basert på de konkurrerende teoriene som har blitt presentert over. Det er et perspektiv jeg vil kalle politikk som forhandling. Den grunnleggende antagelsen her er at målgruppen for en politikk, som i dette tilfellet petroleumsindustrien eller mer konkret lisenshaverne for de enkelte oljefeltene, og beslutningstakerne i form av politikere kan komme fram til en politikk basert på forhandlinger. Disse antas igjen stort sett å være basert på de mer strukturelle ressursene til petroleumsindustrien relatert til et gjensidig avhengighetsforhold mellom industrien og politikerne. En forutsetning for denne tilnærmingen er som jeg tidligere argumenterte for, at vi vil ha større sannsynlighet for å se politikk som forhandling i tilfeller hvor både petroleumsfeltet og politikkkfeltet preges av relativt forsterkende mekanismer.

Stemmer dette perspektivet kan vi forvente å se at oljeselskaper som Statoil ikke har klart å aktivt bruke sin strukturelle makt som en viktig del av norsk økonomi til å fremsette trusler for å motsette seg politikk de mener er ugunstig for dem. Hypotesen om politikk som forhandling vil formuleres slik: «Petroleumsindustrien klarte ikke å motsette seg et krav om elektrifisering fordi de ikke klarte å utstede effektive og relevante trusler som gjorde beslutningstakerne villig til å endre sin politikk».

3 Metode

Denne studien har som formål å anvende og vurdere det teoretiske rammeverket for studie av nasjonal klimapolitikk av Elin Boasson (2015). Dette vil gjøres ved å undersøke den elektrifisering av Utsirahøyden som case. Elektrifiseringssaken interessant fordi den skiller seg ut fra tradisjonell norsk olje- og klimapolitikk. For å si noe vitenskapelig om både det teoretiske rammeverket og elektrifiseringssaken må det konstrueres et klart og tydelig forskningsdesign.

Det generelle forskningsdesignet vil være en casestudie. Det vil si en studie av et enkelt avgrenset fenomen. Fordi vi bare studerer en case vil vi kunne fordype oss i mange detaljer og observasjoner over en lengre tid. Denne kvalitative dataen vil bli gjort analytisk forståelig ved hjelp av prosessporing. Prosessporing er en analytisk narrativ som setter de empiriske observasjonene i kronologisk rekkefølge. Slik vil vi kunne undersøke om de teoretiske forventningene som jeg har formulert tidligere stemmer overens med det narrative vi finner gjennom prosessporing. Casestudier og prosessporing passer veldig godt til hverandre. Ikke bare gjør det at vi kan få en bedre forståelse av hva som faktisk har skjedd i denne casen, men det er en veldig god måte å teste og vurdere det teoretiske flerfelts-rammeverket.

Jeg vil anvende både intervju og dokumentstudier som datainnsamlingsmetoder.

Forskningsdesignets fokus på det teoretiske komplekse flerfelts-rammeverket, samt bruk av prosessporing gjør at det er veldig viktig med et bredt kvalitativt datagrunnlag. Intervju og dokumentinnsamling vil utgjøre en form for triangulering som sikrer bredden i datagrunnlaget.

Metodologiske diskusjoner innenfor samfunnsvitenskap har til tider ansett casestudier som en annenrangs metode i forhold til «stor-N» statistiske studier. Dette hviler på antagelsen om at metoder for vitenskapelig studie er basert på systematisk manipulering og kontroll av variabler (George og Bennett 2005: 17). Jeg vil argumentere for at studie av en enkel case kan gi verdifull vitenskapelig innsikt hvis det gjøres med riktig formål og metodologiske teknikker (George og Bennett 2005: 32-33). Denne studien vil derfor ha som formål å vurdere å videreutvikle flerfelts-rammeverket med elektrifiseringen av Utsirahøyden som kritisk case.

3.1 Forskningsdesign

Boassons (2015) teoretiske rammeverk bygger på bruken av teoretiske konsepter, typologier og mekanismebasert forklaring. Teorien ønsker å si noe generaliserbart om den underliggende prosessen i utviklingen av nasjonal klimapolitikk (Boasson 2015: 2). Andre typer forskningsdesign bruker ofte teoretiske rammeverket som fokuserer på presise og enkle korrelasjoner mellom forklarende faktorer og utfall. Slike casestudier tar utgangspunkt i eksperimentets logikk om å isolere og forklare variasjon over tid og rom for å forklare hvilke faktorer som henger sammen med utfallet (Gerring 2007:151). Det følger av dette at mer variasjon med større antall case vil gi bedre validitet i forskningen. For Gerring (2007:20, 26) kan casestudier skilles fra komparative studier og statistiske studier etter antall case som studeres. Problemet er at flerfelts-rammeverket ikke har slike teoretiske hypoteser om deterministiske eller probabilistiske korrelasjoner mellom faktorer og utfall.

Derfor vil denne studien ta et metodologisk utgangspunkt i en annen tilnærming. George og Bennett (2005: 5) definerer casestudier som: «the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events». Forskjellen mellom Gerring (2007) og George og Bennett er at sistnevnte hevder casestudier kan være generaliserbare, men kan også studeres for casens egen skyld. George og Bennetts definisjon understreker en tilnærming som anser casestudier som et unikt og interessant forskningsdesign i seg selv og ikke noe man gjør fordi en ikke har god nok tilgang på datasett eller tilnærmet eksperimentell design. Dette er fordi casestudier av enkelt saker tillater forskeren å undersøke komplekse kausale mekanismer i detalj. Slik kan en få en bedre forståelse av hvordan mekanismer opererer og hvordan de forholder seg til hverandre. Casestudie er også den eneste metoden som gjør det mulig for oss å empirisk identifisere teoretiske rammeverk som flerfelts-rammeverket som baserer seg på komplekse kausale samspillsforhold og mekanismer (George og Bennett 2005: 19-21).

Valg av casestudie som forskningsmetode er altså basert på min interesse for Boassons teori om utvikling av nasjonal klimapolitikk. Med dette teoretiske rammeverket som utgangspunkt ønsket jeg å bruke casestudie for å finne igjen de kausale mekanismene som teorien forventer å fungere og hvordan vil de operere samspill. Slik teorifokusert casestudier må ha et klart forskningsformål. Formålet for denne studien er å vurdere validiteten og under hvilke forhold flerfelts-rammeverket fungerer. Det er en form for teoritestende case, noe som ikke er ensbetydende med å bekrefte eller avvise en hel teori (George og Bennett 2005: 75). I denne sammenheng betyr det å empirisk undersøke de kausale mekanismene som konseptualiseres i

flerfelts rammeverket for å se hvor godt de bidrar til å forklare utviklingen av nasjonal klimapolitikk. Casestudier som bygger på ett eller få case er ofte rike på detaljer som kan bidra til å forstå akkurat hvordan disse mekanismene fungerer og om det er noen funn som kan være med på å videreutvikle vår forståelse av flerfelts-rammeverket (George og Bennett 2005: 76-77) For å kunne si noe vitenskapelig og meningsfullt om både det teoretiske rammeverket og hvordan nasjonal klimapolitikk utvikles er det viktig å benytte seg av gode teknikker for valg av case.

Elektrifisering av Utsirahøyden som kritisk case.

Målet for valget av case er å finne igjen de kausale mekanismene som teorien forventer. En bør derfor velge case etter hvilken grad man antar at en teori har stor eller liten forklaringskraft. Dette omtales ofte som «most likely» eller «least likely» casevalg (George og Bennett 2005: 121).

Elektrifisering av Utsirahøyden kan utgjøre en form for «most likely case». For Boasson (2015) var CCS-saken en god case for å teste teoriens antagelser ettersom det i det tilfellet var et segmentert felt som sto imot press fra et politikkkfelt. Elektrifisering av Utsirahøyden deler mange likheter med CCS-casen. Det er også her i elektrifiseringscasen et segmentert petroleumfelt og tegn til tydelig politisk press fra det nasjonale politikkkfeltet. Utfallet av elektrifiseringen av Utsirahøyden må derimot sies å være forskjellig fra CCS-casen. Men valget av elektrifisering av Utsirahøyden som case er ikke kun på bakgrunn av at utfallet skiller seg fra det en skulle forvente. Det er fordi jeg vil argumentere for at det er en case vi mer stor sannsynlighet vil finne igjen flerfelts-rammeverkets mekanismer. Ettersom dette er en case flerfelts-rammeverket bør kunne forklare og det kan virke som den går imot teoriens antagelser vil jeg argumentere dette utgjør en kritisk case for Boassons flerfelts-rammeverk.

En kritisk case er en case som må passe en teori veldig godt for at vi skal kunne ha noe tiltro til teoriens validitet (George og Bennett 2005: 120). Dette vil jeg basere på sammenligningen med CCS-casen. Der hadde politikere under visse forhold relativ stor innflytelse over politikktutviklingen. Politikerne ble ikke preget av petroleumfeltets syn og presset gjennom en teknologisk utvikling, på tross av petroleumfeltets motstand. Likevel klarte ikke politikkerne å gjennomføre en stabil CCS-politikk som lå så langt fra petroleumfeltets posisjon (Boasson 2015: 105-108). Prosjektet møtte på mange utfordringer som i praksis gjorde at det måtte legges ned. Flere teoretiske forhold virker å ligge til rette for å studere de

samme mekanismene som i CCS-casen. I elektrifiseringscasen kan virke som om politikerne har utviklet en politikk som går imot petroleumsfeltet, som på tross av motstand ser ut til å bli godtatt og gjennomført av aktørene i petroleumssektoren. Elektrifisering av Utsirahøyden må derfor anses som en kritisk case. Hvis ikke flerfelts-rammeverket kan bidra til å forklare hvorfor politikerne tilsynelatende har utøvd så mye makt overfor en sterk industri vil det være en svakhet ved teorien (George og Bennett 2005: 120-121).

3.2 Prosessporing

Gerring (2007: 37-38) argumenterer for at enkelte forskningsdesign med seg visse metodologiske tilbøyeligheter. Valget av å kun studere én case som i dette tilfellet vil altså innebære større fokus på intern validitet over ekstern validitet, kausale mekanismer over kausale effekter og dypt teoretisk omfang over bredt teoretisk omfang (Gerring 2007: 37). Jeg har valgt å bruke prosessporing som forskningsmetode fordi det baserer seg på styrkene til casestudier. I tillegg er prosessporing er en metode som forsøker å identifisere den mellomliggende kausale prosessen, det vil si den kausale kjeden eller mekanismen som knytter uavhengig og avhengig variabel sammen (George og Bennett 2005: 206). Prosessporing egner seg derfor godt til en studie av flerfelts-rammeverkets kausalmekanismebaserte forklaringer.

I sin enkleste form er prosessporing et detaljert narrativ, en historisk presentasjon av en case i kronologisk rekkefølge (George og Bennett 2005: 210-211). Den sekvensielle prosessen innenfor en spesifikk case er det sentrale her, ikke empirisk korrelasjon på tvers av case (George og Bennett 2005: 14). Fokuset her er på hvordan de ulike definerte teoretiske mekanismene leder an til utfallet av et fenomen. Det som vi antar er den teoretiske prosessen som skjer når, for eksempel en sak blir politisert eller når personer institusjonaliseres inn i en organisasjons sosiale normer og regler.

Prosessporing passer godt til dette formålet fordi, ved å studere ulike deler av prosessen mellom en faktor og et utfall genererer man flere observasjoner innenfor en case. Ved å undersøke denne prosessen som en del av en kausal kjede som passer overens med teoretiske forventninger, vil prosessporing forsterke studiens reliabilitet og validitet (George og Bennett 2005: 207). Det er nettopp fordi det er en forutsetning at observasjonene må være avhengige

av hverandre og passe inn i en antatt kausal kjede, at vi kan anta at en teori har forklaringskraft. (George og Bennett 2005: 207).

“[...] In short, process-tracing is a methodology well-suited to testing theories in a world marked by multiple interaction effects, where it is difficult to explain outcomes in terms of two or three independent variables – precisely the world that more and more social scientists believe we confront” (George og Bennett 2005: 206).

For å gjennomføre en casestudie med prosesssporing hvor selve formålet er å teste og muligens videreutvikle et teoretisk rammeverk basert på komplekse mekanismer må vi anvende oss av et bredt empirisk grunnlag. Det er kun med forskjellige datamateriale som intervjuer, arkivdokumenter, historiske uttalelser og andre kilder at vi kan konstruere et detaljert hendelsesforløp som lar oss spore kausalmekanismer fra årsak til utfall. Slik triangulering av datainnsamlingsmetoder gjør at prosesssporing blir et kraftfullt verktøy for å undersøke kausalmekanismer, men gir også en mye dypere forståelse av den konkrete casen (George og Bennett 2005: 86, 110).

3.3 Analysenivå

Før beskrivelsene av innsamlingsmetodene er det viktig å redegjøre for studiens analysenivå. Denne studien kunne hatt flere mulige innfallsvinkler. Det er mulig å studere den enkelte beslutningsprosessen, enten innad i Statoil, OED eller i forhandlingene som skjedde på Stortinget. Et slikt aktørfokus kunne ha gitt en bedre forståelse av de individuelle beslutningstakerne og hvordan de bidro til en elektrifisering av Utsirahøyden.

Denne oppgaven derimot bruker det teoretiske begrepet *felt* som innfallsvinkel og analysenivå. Som jeg vil komme tilbake til i punktet om datainnsamling er en studie av beslutningsprosesser ikke valgt fordi det har vist seg å være utfordringer med å få informanter til å stille til intervju. Mye av vurderinger som OED og OD gjør og kommuniserer mellom seg er taushetsbelagt. På den andre siden er feltnivået som Boasson (2015) legger seg på interessant fordi det gir en helt annen innsikt i hvordan de større sosiale systemene og deres sammensetning påvirker utviklingen av klimapolitikk.

Med felt som Fligstein og McAdams (2011:3) definerer som «[...] a meso-level social order», vil oppgaven hovedsakelig fokusere på organisasjoner som de viktigste aktørene. Selv om det gjennom oppgaven vil trekkes fram flere enkelt personer, vil det teoretiske analysenivået være

fokusert på hvordan feltaktører som organisasjoner utgjør unike sosiale felt, som petroleumsfeltet og politikfeltet. Jeg vil argumentere for at dette er verdifullt fordi det gjør at mer generelle sosiale mekanismer som diskutert i teorikapittelet kan identifiseres og igjen studeres på en måte som gir oss innsikt i hvordan unike felt påvirker hverandre.

Feltnivået vil kunne gi oss mulighet til å formulere forventinger til hvordan visse sammensetninger av viktige faktorer som autoritet, informasjon, institusjonelle logikker, og ikke minst sosiale mekanismer som for eksempel politisering eller segmentering kan legge til rette for eller hindre visse former for klimapolitisk utvikling. Relatert til et mer individuelt aktørperspektiv, prøver flerfelts-rammeverket å si noe om det sosiale feltet og konteksten som aktørene befinner seg og dets påvirkning på aktørenes muligheter for politikkinflytelse.

Baksiden av dette kan være at en må ta høyde for at en må basere seg på antagelser om hvordan de enkelte organisasjonene kommer fram til sine beslutninger. Fordi feltnivået aggregerer adferd til et visst «mesonivå» er det vanskelig å si noe konkret om hvor sterke eller svake organisasjonen er samlet internt. Selv om det vil fremkomme noe informasjon om interne beslutningsprosesser vil det ikke være nok for å si noe sikkert om disse.

3.4 Datainnsamling

Det er anvendt to ulike datakilder basert på intervju og dokumenter. Kun intervju har vært en utpreget innsamlingsmetode. På samme måte som forskningsdesign kan peke mot visse forskningsmetoder kan datainnsamlingsmetode også ha mye å si for hva oppgaven kan si noe om. For det første er det valgt kvalitative data noe som underbygger prosesssporing som metode. For det andre er det valgt dokumenter og informanter som samsvarer med analysenivå og teoretisk tilnærming. Det vil si fokuset ligger på feltnivå innenfor petroleumssektoren og den nasjonale politiske arena. Det er valgt både intervju og dokumenter fordi disse komplimenterer hverandre.

Dokumentinnsamling har ikke fulgt en bestemt metode. Disse er valgt ut for å representere et så bredt informasjonsgrunnlag som mulig fra første til siste periode i casen. Dette er for å etablere en detaljrik hendelsesforløp som prosesssporingen kan basere seg på.

Dokumentkildene utgjør stortingsmeldinger, avisartikler, tekniske rapporter fra OD eller oljeselskapene, samt utdrag fra flere debatter på Stortinget.

3.4.1 Intervjuer

Denne studien har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med seks informanter. Det er flere grunner til at intervju velges i motsetning til å kun basere seg på observasjonsdata som dokumenter. En av de mest klare fordelene er at det ikke alltid vil eksistere informasjon som er offentlig tilgjengelig. Det kan også være snakk om begrensede eller upålitelige kilder (Beyers, Braun, Marshall, m.fl. 2014: 175). I denne casen er dette definitivt tilfelle. Mye av den petroleumpolitiske prosesser og prosedyrer er ikke tilgjengelig for offentligheten før beslutninger allerede er tatt og overlevert for eksempel som stortingsproposisjoner. Det eksisterer veldig begrenset informasjon om hvordan OED, OD og oljeselskapene samarbeider i praksis. Det samme er til en viss grad sant for politiske forhandlinger og diskusjoner som ikke foregår i Stortingsforumer, men heller i gangene.

I motsetning til offisielle dokumenter kan intervjuer gi oss mer innsikt i ulike strategier som ble vurdert, og vel så interessant, som ikke ble vurdert. I tillegg er intervjuer bedre egnet til å gi oss informasjon om hvordan den enkelte aktør forstår og veier interesser i situasjoner som koalisjonsbygging, lederskap, samarbeid og mulige konflikter som oppstår under slike forhold (Beyers, m.fl. 2014: 176).

Begrensningene til intervju som metode for datainnsamling ligger i at det sjeldent kun bør brukes alene som kildegrunnlag. Intervju bør bli ansett som en viktig komplementær tilleggsstrategi til annen datainnsamling (Beyers, m.fl. 2014: 177). Fordi intervjuobjektene er subjektive vil det være flere skjevheter som kan befestes seg i datamateriale. Det kan oppstå reliabilitetsutfordringer knyttet til intervju hendelser som skjedde for en tid siden og dermed oppstå svikt i informantens hukommelse. Et annet fenomen er at subjektive informasjonskilder kan overvurdere sin egen eller andres rolle med tanke på innflytelse og påvirkning på prosesser eller beslutninger (Beyers, m.fl. 2014: 178-179). Det kan også tenkes at mindre aktører har blitt glemt eller fått en redusert rolle, mens store og synlige aktører Statoil eller olje- og energiministeren har fått sin rolle overvurdert.

Eliteintervjuer

De seks informantene som er intervjuet er hovedsakelig valgt ut fra de definerte analyseområdene petroleumsfeltet og nasjonal politikkfeltet. Informantene ble valgt ut fordi de stått nært til debatten eller beslutningene om elektrifisering. Intervjuobjektene kan derfor

klassifiseres som eksperter eller eliter og har dermed lagt forutsetninger for hvordan intervjuene er gjennomført metodologisk (Harvey 2011: 433).

Eliteintervju som metode er en begrenset datainnsamlingsmetode, men også krevende å gjennomføre i praksis. Det innebærer at å stille de rette spørsmålene krever forståelse av hva slags belegg som studien trenger, samt en klar idé om hva slags informasjon som er gjennomførbart for informanten å kunne svare på (Beyers, m.fl. 2014: 177).

Denne balansegangen har vært en utfordring i denne studien. Særlig når det kommer til å få aktører i tale. Innenfor petroleumsfeltet kan særlig OED, OD og Lundins fravær karakteriseres som så betydelige at de svekker oppgavens evne til å dekke alle relevante aktører. Jeg har hatt vært i kontakt med potensielle informanter i OED og OD, men uten å få dem til å stille til intervju. Utfordringen ser ut til å være at det enten ikke er gjennomførbart for disse aktørene å svare på spørsmålene på grunn av det som blir ansett som sensitiv informasjon og regler for taushetsplikt når det kommer til kommunikasjon mellom OED og OD, og deres interne vurderinger. Derfor valgte jeg å gi alle informantene anonymitet. Anonymitet gjør studien mindre reliabel, men har vært en stor hjelp for å få informanter til å stille.

En annen utfordring oppsto da jeg valgte en strategi basert på Beyers, m.fl. (2014: 179) hvor en ønsker å redusere fokuset på det som da kan forstås som sensitiv eller politisk informasjon. Det resulterte heller i at potensielle informanter ikke ville stille til intervju og henviste meg heller til tilgjengelig offisiell informasjon som petroleumsloven eller pressemeldinger.

Når det kommer til aktører fra politikkfeltet har jeg større bredde. Jeg valgte informanter basert på politiske partier som har deltatt i beslutningen om elektrifisering, samt relevante interesseorganisasjoner som har hatt en fremtredende rolle saken. Disse er Industri Energi og miljøorganisasjonen ZERO. Men også her mangler det noen viktige aktører, særlig informanter fra nåværende regjeringspartier H og Frp. Det er en svakhet ved studiet at disse partiene ikke blitt intervjuet. Likevel har jeg basert meg på et omfattende uttalelser fra alle de relevante partiene i Stortingsdebatter og i aviser. Jeg har i tillegg anvendt en annen masteroppgave med den samme elektrifiseringsdebatten som tema og som har gjennomført intervjuet med kilder i H og FrP som kilder. Intervjuene i masteroppgaven til Merete Haddal Bjåstad (2015) gir uttrykk for lignende politiske posisjoner som jeg har funnet fram i min datainnsamling.

Når det kommer til de gjennomførte intervjuene er en begrensning som også springer ut av eliteintervjuenes natur er at metoden som ble valgt var semi-strukturerte intervjuer. En slik metode tillater en mer fri struktur og mindre fokus på intern validitet fordi spørsmålene som stilles ikke er like rigide og dermed vil hvert intervju forløpe seg noe annerledes. Dette er viktig fordi i eliteintervjuer vil den beste tilnærming mellom informanter. Samtidig er det viktig å ha en viss struktur fordi eliter kan ha dårlig tid og være veldig dominerende i en samtale (Harvey 2011: 434). På forhånd utarbeidet jeg to intervjuguider basert på de definerte teoretiske feltene. Disse var igjen basert på det teoretiske rammeverket og kan grovt deles inn i spørsmål om strukturell makt som informasjon og autoritet, og på den andre siden institusjonelt mønster som type institusjonell logikk.

3.4.2 Dokumentinnsamling

Elektrifisering av Utsirahøyden ble en stor politisk debatt som ble diskutert på Stortinget og i nyhetsmedier. Denne studien har lagt til grunn et lengere perspektiv enn kun den politiske debatten. Det vil si fra funnen på Utsirahøyden ble gjort i 2007 til den endelige godkjenningen av Johan Sverdrup-feltet i 2015, med påfølgende krav om at alle feltene på område skulle elektrifiseres. Det følger av de teoretiske forventningene at saken ikke var like politisert og høyt oppe i mediene i begynnelsen som ved utgangen av casen. Derfor er det viktig å samle inn et bredt og detaljert empirigrunnlag. Jeg har basert meg på dokumenter fra Stortinget og diskusjonene rundt felt utbyggingene, aviser og magasiner som omtaler elektrifiseringssaken, tekniske dokumenter fra oljeselskapenes utredninger og ikke minst offentlige dokumenter fra OED og OD som beskriver hendelsesforløp og vurderinger gjort av både oljeselskapene og petroleumsmyndighetene.

Det mest grunnleggende for en forsker, særlig ved bruk av casestudier og kvalitative datakilder, er å grundig forklare hvordan dataen ble skapt og samlet inn (King m.fl. 1994: 8). I denne sammenheng vil jeg beskrive hvilke vurderinger jeg har gjort ved kildebruk og hvordan jeg har kommet fram til disse.

En stor del av datakildene kommer fra magasinet Teknisk ukeblad. Etter å ha lest gjennom en mengde avisartikler om elektrifisering av Utsirahøyden, var det tydelig at Teknisk ukeblad hadde fulgt særlig godt med i saken fra et tidlig tidspunkt. Magasinets kompetanse og interesse for petroleumssektoren gjør at de har fulgt elektrifiseringsaker også på andre felt. Det gjør også at deres kontakter i sektoren har gitt dem reportasjer som betegner hendelser

som ingen andre offentlige kilder har hatt tilgang til. Min datainnsamling har derfor brukt mye av Teknisk ukeblads rapportering av saken. Jeg har lest det meste som de har publisert om saken. Det er også brukt mange andre aviser og magasiner for å utforske ulike synsvinkler. Jeg mener derfor min datainnsamling baserer seg på det mest troverdige bilde av hva som faktisk har skjedd i saken.

En svakhet ved bruk av magasiner og avisartikler er at de har en interesse av å skrive om det som er mest oppsiktsvekkende. Det kan derfor at bruken av disse som kildemateriell vil gi en skjevhet mot konflikt og uenigheter i saken. Jeg har derfor sørget for å knytte meg sterkt til direkte sitater og konkrete hendelser og ikke påstander og meninger. Dokumentinnsamlingen gjøres også i sammenheng med intervju med både oljeselskap og politikere. Slik har jeg også brukt triangulering av data til å forstå hvor det er motstridende opplysninger og hvor det er likheter. Jeg prøver også å uttrykke slike uenigheter mellom intervjukilder og dokumentkilder oppstår i casestudien.

4 Bakgrunn

I dette kapittelet vil jeg fremsette det som utgjør relevant kontekst om ulike prosesser og hendelsesforløp som ble igangsatt før saken om elektrifisering av Utsirahøyden fant sted. Elektrifisering av oljeplattformer er både klima- og oljepolitikk. Kapittelet vil derfor hovedsakelig deles inn i etter hvilke politiske forhold innenfor olje- og klimapolitikk som relaterer seg til elektrifisering. Klimapolitisk er særlig klimaforliket fra 2008 et viktig utgangspunkt, blant annet på grunn av utslippsreduksjonsmålene Norge forpliktet seg til. Også før klimaforliket har politikere vært interessert i å bruke elektrifisering for å redusere klimautslipp. Derfor har det blitt gjennomført utredninger om elektrifiseringspotensiale av OD og Norges vassdrags- og energiverk (NVE) ved tre anledninger fra 1996 til 2008. Ved alle anledningene var elektrifisering ansett som dyrt og komplisert. I tillegg må det redegjøres for det oljepolitiske systemet som et elektrifiseringstiltak skal gjennomføres i. Kapittelet vil vise hvordan saksbehandlingssystemet og eierskapsstrukturene på oljefeltene fordeler autoritet og informasjon på en måte som legger føringer for et samarbeid om elektrifisering.

4.1 Elektrifisering og norsk klimapolitikk

Fra 2007 til 2010 ble det gjort en rekke nye oljefunn som har blitt beskrevet som en ny oljeboom for norsk petroleumsindustri. Funnene ligger relativt tett innenfor et område på Utsirahøyden i Nordsjøen, noe som også ga en optimisme om elektrifisering blant annet fordi et samlet nettverk av plattformer kunne bety betydelig stordriftsfordeler, i tillegg til at en unngår nok en betydelig økning av norske klimagassutslipp. En elektrifisering av kun et det største Johan Sverdrup-feltet, representerer en besparelse på nær 13 mill. tonn CO₂ i feltets levetid, tilsvarende 330 000 tonn årlig (Prop. 114 S 2014-2015). Det utgjør en reduksjon på ca. 2% av norsk olje og gass årlige utslipp på 15,1 mill tonn CO₂ (SSB 2015). Altså et potensielt betydelig utslippskutt som Norge sårt trenger hvis de skale evne å møte sine mål fra klimaforliket. I 2014 vedtok Stortinget etter mye debatt at det senest innen 2022 skal etableres en områdeløsning for kraft fra land som skal dekke hele kraft behovet til alle feltene på Utsirahøyden (Innst. 382 S 2014–2015).

Elektrifisering som klimatiltak ble for første gang politikk i 1996 da stortinget vedtok at alle nye feltutbygginger på norsk sokkel skulle vurderes for kraft fra land (St.meld. 41(1994-1995). Bakgrunnen for dette var Brundtlandkommisjonen i 1987 og at Stortinget nå hadde satt

seg som mål å redusere veksten i CO₂-utslippene slik at de stabiliseres på 1990-nivå (Ulfstein 2000). Utover 1990-tallet viste det seg for Brundtland regjeringen at dette ville bli svært vanskelig. Utslippene var på tydelig vei oppover. En del av utfordringen var at oljefeltene levde mye lengre enn forventet på grunn av bedre teknologi, noe som ga økt produksjon og økte utslipp (Martiniussen og Løvås 2014). I 1996 da den massive Troll A-plattformen skulle bygges, fant man ut at vektbelastningen måtte reduseres. Svaret ble å fjerne gasskraftverket om bord og heller forsyne plattformen med kraft fra land via sjøkabel. Resultatet var at utslippene til Troll A plattformen sank som en stein (Martiniussen og Løvås 2014). Dette ble lagt merke til på Stortinget. Det ble vedtatt at det ved alle nye feltutbygginger skal legges fram en oversikt over energibehov, og kostnadene ved å benytte kraft fra land. I tillegg ble Oljedirektoratet (OD) og Norges vassdrags- og energiverk (NVE) bedt om å utarbeide en rapport om kostnader og miljøgevinster ved å elektrifisere eksisterende olje- og gassfelt (St.prp. nr. 65 1996-1997).

Utredningen var derimot nedslående for elektrifiseringsprosjektet. Oljefeltene hadde en antatt kortere levetid enn i dag og dermed var kraftbehovet på sokkelen forventet å avta betraktelig etter år 2000 i likhet med lønnsomheten ved å elektrifisere (Martiniussen og Løvås 2014). Dette har med tiden vist seg å være feil, feltene lever stadig lengre ved hjelp av nyere teknologi og lønnsomheten for å elektrifisere øker tilsvarende. Interessant nok skulle OD og NVE bli bedt om å utrede elektrifisering to ganger senere, i 2002 og 2008.

I den andre utredningen fra 2002 ble konklusjonen at Norge ville oppleve et framtidig kraftunderskudd som ville gi skyhøye strømpriser. Den tredje fra 2008 konkluderte med at vi ville oppleve en prisvekst på EUs nye klimakvoter som ville gjøre gi kraftig prisvekst på europeisk kraft som ville gjøre det alt for dyrt å elektrifisere (Martiniussen og Løvås 2014). Disse konklusjonene ble gjort på bakgrunn av forutsetninger som ikke har vist seg å holde. En av de viktigste hendelsene som endret situasjonen var finanskrisen som sendte kvoteprisen ned, økte kraftoverskuddet og ikke minst økte levetiden på oljefeltene. Disse faglige rapportene satte en stopper for elektrifiseringsprosjektet. Det ble rett og slett ansett som for dyrt og det ble dermed heller ingen utvidet debatt (Martiniussen og Løvås 2014).

En av mange grunner til at det er viktig å utrede muligheten for å gjennomføre elektrifisering på norsk sokkel er fordi investering i kraft fra land innebærer høye kostnader og komplisert teknologi. I norsk klimapolitikk og særlig overfor petroleumssektoren er det generelle

økonomiske virkemidler som er mest brukt. I petroleumsmeldingen fra 2011 heter det at den beste måten å redusere klimagassutslipp i petroleumssektoren er ved å:

[...] etablere virkemidler som gjør at selskapene har egeninteresse av å begrense sine utslipp. Dette kan gjøres ved å sette en kostnad på utslippene, slik at selskapenes overskudd blir størst når de gjennomfører de hensiktsmessige utslippstiltakene. På kontinentalsokkelen gjør en dette ved at selskapene må betale CO₂-avgift og kjøpe klimagasskvoter for å dekke sine utslipp (Meld. St. 28 (2010-2011: 116)).

Dette omtales som tiltakskostnaden, kostnaden ved å investere i et klimatiltak i forhold til besparelser i klimagassutslipp det gir. For at elektrifisering skal være et realistisk klimatiltak må den utløses av oljeselskapenes tiltakskostnad. Elektrifisering er igjen basert på relativt komplekse forutsetninger som gjør slike beregninger beheftet med usikkerhet. Eksempler på det er omfanget av eventuelle ombygginger, investerings- og driftskostnader, levetid for feltet samt framtidig elektrisitets- og gasspriser (Meld. St. 28 (2010-2011: 121)).

Med dette som bakgrunn er det overraskende at et samlet storting i 2014 valgte å pålegge oljeselskapene på Utsirahøyden å gjennomføre en felles områdeelektrifisering.

Partienes holdning til elektrifisering

Ikke lenge før elektrifisering av Utsirahøyden blir en sak forhandles det om norsk klimapolitikk på Stortinget. Det som senere har blitt kjent som klimaforliket fremgår av Stortingets behandling av St. Meld. 34 (2006-2007), senere oppdatert i 2012. Klimaforliket inneholder flere mål for utslippsreduksjoner mot 2020. Et av disse er at tilsvarende 2/3 av norske utslipp skulle tas nasjonalt. I tillegg til flere overordnede mål ble også noen sentrale prinsipper i klimapolitikken nok engang understreket. Disse var blant annet Prinsippet om at forurensere betaler, føre var-prinsipper, generelle virkemidler skal være sentrale og muligheten til å bruke andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter (St. Meld. 34 (2006-2007)). Sagt på en annen måte, ble det enighet om at en skal legge kostnadseffektivitet til grunn og at klimatiltak skal utløses via selskapenes tiltakskostnad.

FrP var det eneste partiet på Stortinget som sto utenfor klimaforliket. Dette gjenspeiles også i partienes holdning til elektrifisering av norsk sokkel. Basert på en gjennomgang av partiprogrammene fra valget 2013 er det mange som ønsker elektrifisering, men basert på ulike perspektiver på kostnad og klimapolitisk virkemiddelbruk overfor petroleumssektoren

(Bjåstad 2015). Ap ønsker å videreføre et høyt aktivitetsnivå og verdiskaping i petroleumsindustrien og understreker at det er gjennom de økonomiske virkemiddelene som kvotesystemet og CO₂-avgift en bør redusere klimagassutslipp. De ønsker å øke kraft fra land ved å stryke CO₂-avgiften (Bjåstad 2015: 17). SV mener fornybar energiforsyning som for eksempel kraft fra land skal være en forutsetning for å få bygge ut større nye felt på sokkelen. I tillegg til økt CO₂-avgift, er de for å redusere utvinningstempoet, økt skattelegging og generelt sterkere styring av oljesektoren. SV står altså for en mye sterkere virkemiddelbruk over petroleumssektoren (Bjåstad 2015: 18). KrF vil at alle nye utbygginger skal baseres på kraft fra land, i tillegg til at de ønsker en sterkere styring gjennom vilkår for tildeling av letetillatelse. På lik linje vil Venstre sette krav om elektrifisering ved nye utbygginger og store ombygginger på norsk sokkel (Bjåstad 2015: 18). Sp vil øke bruken av kraft fra land på sokkelen. Høyre derimot peker på allerede lave klimagassutslipp ved norsk petroleumssektor, men ønsker å elektrifisere der det er forsvarlig med tanke på miljø og økonomi. FrP på sin side understreker viktigheten av langsiktige forutsigbare og konkurransedyktige rammevilkår for petroleumssektoren. De anser miljøutfordringene som noe som må løses gjennom internasjonale avtaler og er kritiske til å bruke klimapolitikken for å øke skatter, avgifter og utgifter. På motsatt side i klimapolitikken vil MDG avvikle all subsidiering av petroleumsindustri og stoppe all videre leting etter olje og gass på norsk sokkel (Bjåstad 2015: 18).

Så å si alle unntatt FrP er for elektrifisering. De største partiene Ap og H, mener dette må komme som et resultat av tiltakskostnaden, mens partiene mer sterkere miljøprofil som KrF, V og SV er for ulike typer virkemiddelbruk som går utover det økonomiske regime av CO₂-avgift og kvoter.

4.2 Elektrifisering og norsk oljepolitikk

Elektrifisering må også forstås i henhold til norsk oljepolitikk. Det vil derfor være hensiktsmessig med en kort redegjøring for relevant politisk saksbehandling i petroleumssektoren. Grovt skissert, er saksbehandlingen som følger. Hvis det oppdages nye olje- eller gassreserver vil selskapene som eier utvinningskonsesjon nedsette en teknisk komite, ofte med Oljedirektoratet (OD) som observatør (Boasson 2005: 60). Disse vil utveksle informasjon og råd om utbyggingsløsning. Selskapene er som kjent pålagt å vurdere kraft fra land som en del av mulige utbyggingsløsninger. Etter hvert fattes det et konseptvalg

der en bestemmer seg for utbyggingsløsning og dermed også kraftløsning. Dette konseptet videreutvikler selskapene til de leverer en såkalt plan for utbygging og drift av petroleumforekomster (PUD). PUD-en skal inneholde opplysninger om hvordan rettighetshavere vil bygge ut og drive feltet. OED, OD og selskapene har veldig tett kontakt i forbindelse med dette arbeidet (Intervju Statoil; Boasson 2005: 60). PUD skal i siste instans fremlegges Stortinget for godkjenning. Selskapene skal ikke begynne det praktiske arbeidet med utbyggingen før regjeringen eller Stortinget har godkjent planene, men i løpet av perioden har det blitt vanligere at myndigheter lar selskapene inngå bindende kontrakter før utbyggingene er politisk behandlet (Boasson 2005: 60; Petroleumsloven 1996).

Særlig PUD-behandlingen er interessant i denne casen. Formålet med PUD er at myndighetene får omfattende informasjon og demokratisk kontroll over om utbyggingsprosjektene på norsk sokkel. «Den inngående kommunikasjonen gir mulighet til å påvirke konseptvalget og praksisen med vilkårsfastsettelse gir mulighet til rettslig styring av hvilke løsninger som til slutt blir valgt. Vilkår om elektrifisering er en del av denne prosessen» (Hjetland og Møinichen 2013:14-15).

Det er tydelig at det foregår et godt og institusjonalisert samarbeid mellom oljeselskapene og petroleumsmyndighetene. Selv om selskapene vet mest om de konkrete forholdene rundt investering og drift er de villige til å dele med petroleumsmyndighetene. Som Johan P. Olsen forklarer kan dette ses på som et resultat av et forventet langvarig tillitsforhold der feil eller ufullstendig informasjon til politikerne kan ødelegge dette tillitsforholdet. Oljeselskapene vil argumentere for at informasjon er konfidensiell, men vil veie det opp mot potensielle inngrep i næringen som kan forekomme dersom myndighetene ikke får nok informasjon til å forsikre seg om at hovedtrekkene i politikken følges. Dersom tillitsforholdet svekkes eller konfliktnivået øker vil innslaget av «partsprodusert informasjon» også øke (Olsen 1989: 72). Kort sagt, skulle politikerne miste tillitten til petroleumssektorens samarbeid vil de bli mer tilbøyelig til å gripe inn. Dette er ikke ulikt politiseringsmekanismen i flerfelts-rammeverket.

Begreper i petroleumssektoren

Denne casen avgrenses til ett sett med aktører som fant og bygget ut oljefelt på en del av Nordsjøen omtalt som Utsirahøyden. Det vare være nyttig med en begrepsavklaring og en oversikt over feltene og rollene de forskjellige selskapene spiller når det kommer til petroleumproduksjon.

Det eksisterer flere oljefelt på Utsirahøyden, men de konkrete feltene som denne saken handler om er Johan Sverdrup, Edvard Grieg, Ivar Aasen og Gina Krog. Det er disse feltene som OED ba vurdere en felles områdeelektrifisering. For enkelthets skyld vil jeg noen ganger henviser til disse som Utsirahøyden. Disse har alle tidligere hatt andre navn da funnen først ble gjort, men de vil i denne studien gjennomgående omtales med sine endelige offisielle navn. Det vil også framkomme at et felt vil ha flere eiere, som Johan Sverdrup som har hele fem rettighetshavere. En rettighetshaver er etter petroleumsloven en fysisk eller juridiske person som innehar en tillatelse til undersøkelse, utvinning, transport eller utnyttelse av petroleumsressurser (Petroleumsloven 1996). Rettighetshaverne deler eierskap til den petroleum som produseres, basert på hvor stor andel de eier av en lisens. Noe forvirrende omtales ofte felt som lisenser og rettighetshavere som lisensiere. Lisenser er utvinningstillatelser som gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster innenfor lisensens angitte geografiske område. Det som er viktig i denne sammenheng er at lisens er de angitte geografiske områdene som myndighetene har åpnet for leting og utvinning av petroleumsressurser (Petroleumsloven 1996).

Tilslutt er et viktig element at hvert felt har en utnevnt operatør som på rettighetshavernes vegne forestår den daglige ledelse av petroleumsvirksomheten. Operatørselskapet har rett til å bygge ut et felt for produksjon ved et kommersielt funn. Operatøren opptrer gjerne på vegne av partnerskapet av rettighetseiere. Jeg vil for enkelthets skyld ta utgangspunkt i operatørrollen når det kommer til hvem som tar beslutninger på vegne av et oljefelt. I tabell 3. under kan vi se en oversikt over disse ansvarsrollene som kort er beskrevet. Det norske oljeselskap fusjonerte med BP Norge i 2016 og ble dermed erstattet med et det nye oljeselskapet Aker BP. I denne oppgaven velger jeg å beskrive operatøren av Ivar Aasen som Det norske. I tabell 5-1 under ser vi en oversikt over eierforholdene og operatørrollen ved de relevante feltene på Utsirahøyden.

Tabell 3. Oversikt over feltene på Utsirahøyden.

Felt (Tidligere kalt)	Johan Sverdrup (Aldous/Avaldsnes)	Edvard Grieg (Luno)	Ivar Aasen (Draupne)	Gina Krog (Dagny)
Operatør	Statoil	Lundin	Det norske**	Statoil
Rettighetshavere*	Statoil 40% Lundin 22% Petro 17% Det norske 11% Maersk Oil 8%	Lundin 65% OMW 20% Wintershall 15%	Statoil 41% Det norske 34% Bayerngas 12% VNG 3% Lundin 1% OKEA 0,5%	Statoil 58% Total E&P 30% PGNiG Upstream -International 8% Aker BP 3%
*Rettighetsandeler fra oljedirektoratets fakta sider per 17.10.2016.				
**Det norske oljeselskap fusjonerte med BP Norge i 2016 og heter i dag Aker BP.				

5 Kraft fra land og kraftfull politikk

Dette kapittelet vil ta for seg hendelsesforløpet rundt elektrifisering av Utsirahøyden. I juni 2015 vedtok Stortinget et krav om at feltene Johan Sverdrup, Edvard Grieg, Ivar Aasen og Gina Krog skulle etablere en områdeløsning for kraft fra land som skulle dekke hele kraftbehovet til feltene. Som jeg vil vise handler denne saken om ambisjonen om å sørge for at alle disse omtalte feltene ble forsørget med elektrisk kraft fra land, ikke bare ett felt. Stortingets krav til elektrifisering ble fattet etter at aktørene samarbeidet om å utrede muligheten for områdeelektrifisering, men valgte å ikke gå videre med det konseptet da det ble for dyrt.

Problemstillingen spør hvorfor Stortinget valgte å vedta et krav om områdeelektrifisering av alle feltene på Utsirahøyden? Som vi har sett har det vært et politisk ønske om å elektrifisere plattformer på norsk sokkel, men med et tydelig forbehold om at dette må være kostnadseffektivt. Nettopp hvorfor Stortinget i dette tilfellet tilsynelatende overkjørte hensynet til kostnadseffektivitet er hva vi skal forklare i dette kapittelet. Dette vil i stor grad fremstilles som et historisk hendelsesforløp, grovt delt opp i tre perioder: Fra 2007 til 2011, oljebloom og utbyggingsutfordringer. Fra 2011 til 2013, samarbeidet om felles områdeelektrifisering. Tilslutt fra 2013 til 2015 politisk dragkamp om områdeelektrifisering.

Den første perioden av denne casen kan vi plassere fra da det ble gjort en rekke nye store oljefunn på Utsirahøyden fra og med 2007. Den første perioden beskriver altså den tiden da et av de største industriprosjektene i Norge ble en realitet og hvordan disse oljefeltene skulle bygges ut preget diskusjonen. Den andre perioden vil fokusere på samarbeidet om en felles vurdering av områdeelektrifisering. I 2011 tar OED initiativ til å samle alle de kommersielle selskapene i prosjektgruppen Utsira High Power Hub (UHPH). Jeg vil vise hvordan uenighetene og beslutningene i UHPH-samarbeidet gjorde petroleumsfeltet mindre samlet og dermed mindre segmentert. Den siste perioden kommer etter Statoils konseptutvalg for Johan Sverdrup hvor de går vekk fra en felles områdeelektrifisering. Konseptvalget representerer et vendepunkt her fordi det konkluderte med at Utsirahøyden ville bli deelektrifisert. Det er klare tegn på at den politiske debatten for alvor tar av på dette tidspunktet. Dette vil blant annet gå inn på forhandlinger mellom opposisjonspartiene som en kort stund etter konseptvalget gikk innfor å kreve områdeelektrifisering, lenge før PUD-behandlingen i Stortinget.

Tabell 4. Periodeoversikt

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Periode	Ny oljeboom og utbyggingsdebatt								
					Samarbeid om en felles områdeelektrifisering				
							Politisk dragkamp om elektrifisering		

Som vi det fremgår av tabellen over er det noe overlapp mellom hvert år. Det må understrekes at skillet mellom tidsperioder er et analytisk skille mellom temaer som jeg vil argumentere er mer fremtredende under en viss fase av casen. Fra første til andre periode er det hovedsakelig oppstarten av UHPH-prosjektet som signaliserer overgangen fra utbyggingsdebatt til samarbeid om områdeelektrifisering. Fra andre til tredje periode er det konseptvalget for Johan Sverdrup som endelig bekrefter at UHPH-prosjektet ikke valgte en områdeløsning. Noe av beskrivelsene som presentert under vil følgende ikke være utelukkende kronologisk og vil noen ganger gå et par skritt tilbake for å forklare utviklingen innenfor et annet tema.

5.1 Ny oljeboom og utbyggingsdebatt

Fra 2007 til 2010 ble det gjort en rekke funn på Utsirahøyden i Nordsjøen. Området har vært gjenstand for leting i flere tiår, men var nå plutselig kilden til det som har blitt beskrevet som en ny oljeboom. Det var det lille svenske oljeselskapet Lundin Oil som først fant olje på område i 2007. Senere oppdaget Det norske oljeselskap i 2008 et nytt funn i samme område, før Lundin igjen fant enda mer olje i 2009. Bare året etter i 2010 gjorde Lundin og Statoil to kjempefunn som skulle bli slått sammen og hetende Johan Sverdrup, det største oljefeltet på 30 år (Martiniussen og Løvås 2014; OD 2015). Til sammen utgjorde disse funnene feltene Edvard Grieg, Ivar Aasen, Gina Krog og Johan Sverdrup. Disse feltene skulle bli gjenstand for diskusjoner om hvordan de skulle bygges ut og i hvor stor grad en kunne realisere felles gode som økt oljeutvinning og lavere utbyggingskostnader gjennom samordnet utbygging.

I denne perioden er det flertallsregjeringen Stoltenberg-II, de såkalte rødgrønne, som styrer. Som vi har sett i bakgrunns-kapittelet fastla klimameldingen fra 2008 et bredt forlik om at opp mot to tredeler av utslippsreduksjon skal gjøres nasjonalt. I tillegg er det bredt ønske om å bruke elektrifisering som tiltak for å senke klimagassutslipp. Det blir olje- og energiminister

Ola Borten Moe (Sp) sin oppgave å sørge for at det legges til rette for at regjeringens klimapolitikk blir gjennomførbar innenfor petroleumssektoren.

Et felles tema som går igjen i denne perioden er diskusjonen om hvordan disse nye feltene skal utvikles og bygges. Jeg vil vise hvordan utbyggingspotensialet for disse feltene har stor betydning for både klimapolitiske ambisjoner om elektrifisering og mer petroleumpolitiske hensyn som effektivt ressursbruk.

5.1.1 Utfordringen med å samordne utbyggingen

Allerede fra begynnelsen har Utsiraområdets rettighetshavere måtte samarbeide om fordelingen og utvinningen av ressursene som var tilstedte. Det var få selskaper som hadde troen på nye oljefunn på denne delen av Utsirahøyden etter mange år med aktivitet på området, men etter at Lundin gjorde funn i 2007 på det som skulle bli Edvard Grieg våknet de andre selskapene. Det viste seg at funnet var første i rekke av flere større funn som strakk seg utover flere av lisensene (Helgesen 2011). Det lille oljeselskapet Lundin ble den største rettighetshaveren på Edvard Grieg og ble i tillegg tildelt operatøransvar. Dette var deres første ansvar for egen plattform på norsk sokkel.

Ettersom feltene lå såpass nærme hverandre oppsto det en diskusjon om hvorvidt det skulle legges opp til en samordning av utbyggingen. Det vil si feltene kunne i varierende grad bygge sin plattforminfrastruktur sammen med de andre feltene på en måte som gjør at de kan bedre utnytte sine ressurser. Samordnet utbygging er ikke det samme som områdeelektrifisering, men som jeg vil argumentere er dette tett koblet til visse forhold som potensielt kan gjøre elektrifisering mye mer attraktivt for de kommersielle aktørene.

I et brev fra januar 2010 utfordrer petroleumsmyndighetene rettighetshaverne til å vurdere samordnet utbygging og å vurdere en felles kraft fra land løsning fordi det kan spare både selskapene og samfunnet ressurser. I klimameldingen fra 2012 beskrives en viktig forutsetning for lønnsom elektrifisering som muligheten til «å designe og tilrettelegge innretningene for kraft fra land» (Meld. St. 21 2011-2012: 115). Derfor må elektrifisering ofte være planlagt fra første stund for å være lønnsomt. Dette gjaldt da feltene Edvard Grieg, Ivar Aasen og Gina Krog (OED 2014). Konseptet som ble vurdert av partene var basert på sjøkabel til en felles ubemannet omformer- og distribusjonsplattform eller en Hub, som igjen fordelte strømmen i kabler til de enkelte installasjonene på feltet (Lundin 2011: 24). I april

2011 kom Det norske fram til et anslag som viste at det var mer lønnsomt å bygge ut Ivar Aasen-feltet alene uten samordning med Edvard Grieg (Stangeland 2011a). September publiserte Lundin sin konsekvensutredning for Edvard Grieg, der de beregnet en tiltakskostnad på 2100 kr per tonn CO₂ for å elektrifisere sin plattform, noe de anså som for kostbart. En av begrunnelsene til at tiltakskostnaden ble så høy var at Lundin mente det var urealistisk at et fellessystem for kraft fra land ville kunne etableres i tide for den da planlagte utbyggingen av feltet (Lundin 2011: 26). Selskapet fremhevet også at selve planen om en områdeelektrifisering av disse tre feltene ikke ville være en god nok løsning, uten Johan Sverdrup. En ny vurdering ville måtte inkludere det helt nye Johan Sverdrup-feltet (Lundin 2011: 26).

Både samordnet utbygging av Edvard Grieg og Ivar Aasen, og en fellesområdeelektrifisering ble dermed ansett som lite sannsynlig. Interessant nok ser vi at den første vurderingen av en mulig områdeelektrifisering startet så tidlig som i 2010. Dette inkluderte derimot ikke Johan Sverdrup fordi, som en informant beskriver det, hadde ikke feltet «utkrystallisert seg som et funn» enda (Intervju Statoil). Lundin hadde besluttet at Edvard Grieg skulle bygges ut for en eventuell senere overgang til kraft fra land selv om det ikke ble resultatet i første omgang (Lundin 2011: 26) Dermed holdt selskapet dørene åpne for en mulig områdeelektrifisering på et senere tidspunkt. Likevel var det liten tvil om at Lundin var ivrig på å komme i gang med produksjonen. Selskapet hadde mål om å levere PUD innen utgangen av samme år allerede og planla derfor å drifte plattformen med gasskraft inn til videre (Lundin 2011: 26-27).

I oktober 2011 ble det kjent at OED gjorde rettighetshaverne fra Edvard Grieg og Ivar Aasen klare på at de ikke ville godkjenne en PUD uten at gevinstene av samordning ble realisert (Stangeland 2011b). Ettersom selskapene ble gjort oppmerksom på OEDs krav kom det raskt signaler om samordning fra både Lundin og Det norske. I en børsmelding fra Lundin uttalte administrerende direktør, Ashley Heppenstall at de jobbet med en utbyggingsløsning for Edvard Grieg som ville gi muligheter for å bygge sammen med Ivar Aasen og at de jobber med partnerne i denne lisensen (Stangeland 2011b). Administrerende direktør i Det norske, Erik Haugane kommenterte også at en samordnet utbygging kan gjøre prosjektene mer lønnsomme og redusere risiko for alle rettighetshaverne (Stangeland 2011b).

Det kan dermed virke som et slikt krav ble tydelig forstått av aktørene og ga resultater. Likevel ble OED kritisert for å ikke anvende slike krav overfor flere felt og selskaper. OEDs samordningskrav kom nemlig bare dager etter at daværende spesialrådgiver i OD, Rolf

Wiborg kritiserte departementets håndtering av saken. Wiborg sendte brev til Riksrevisjonen hvor han beskylder OED for å ignorere lovverket, da i forbindelse Johan Sverdrup feltet. (Ree og Helgesen 2011). I følge Wiborg har OD i lengre tid påpekt at det store Johan Sverdrup funnet bør bygges ut i sammenheng med de to mindre funnene Edvard Grieg og Ivar Aasen. Dette er en henvisning til Petroleumsloven § 4-1 om forsvarlig utvinning som Wiborg hevder gir departementet adgang til å kreve samordning mellom alle utbygginger i området fordi det gir en bedre og mer forsvarlig ressursutnyttelse (Ree og Helgesen 2011; Petroleumsloven 1996). Hovedsakelig betyr forsvarlig ressursutnyttelse at mer av oljen kan utvinnes som er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er også dette OED henviser til i sin argumentasjon om å samordne feltene Grieg og Aasen i sitatet ovenfor. Forskjellen er at OED ikke ville kreve det samme for Johan Sverdrup.

Oljedirektoratet har lenge vært forkjempere for økt oljeutvinning og omtaler det som en av sine fanesaker. Mer enn halvparten av påviste oljeressurser på norsk sokkel blir liggende igjen i undergrunnen og dermed anser OD selv noen få prosents økt utvinningsgrad som store verdier for samfunnet (OD 2016). Samordnet utbygging kan ofte gjøre felt i bedre stand til å øke utvinningsgraden og derfor eksisterer også det en mulighet for myndighetene å kreve dette i henhold til Petroleumsloven § 4-1. Kilder i OD skal ha vært oppgitte over at mindre felt som Grieg og Aasen bygges ut så fort som mulig. OD mener bedre planlagt utbygging og samordnet infrastruktur potensielt kan føre til betydelige samfunnsøkonomiske besparelser (Ree og Helgesen 2011; Petroleumsloven 1996). Oktober 2011 underbygger Lundin-sjef Torstein Sannes ODs bekymring i en kommentar til Teknisk Ukeblad. Han hevder det trolig er for sent å samordne med Johan Sverdrup funnet: «Luno [Edvard Grieg] ligger to-tre år foran i løypa. Vi tror ikke det er verdt å vente» (Helgesen og Ree 2011).

Selv om OED og daværende olje- og energiminister Ola Borten Moe (Sp) ble kritisert for å ikke bruke lovverket for å kreve en større samordning av utbygging mellom de tre feltene er det klart at OED aktivt jobbet for samordning og områdeelektrifisering ifølge intervjuer (Intervju Statoil). OED ønsket også at Johan Sverdrup skulle knyttes tett opp til utbyggingsløsningene til de andre feltene som dermed kunne gi et godt grunnlag for en felles områdeelektrifisering. Likevel er det klart at OED altså ikke ville bruke tvang som virkemiddel hele veien (Helgesen 2011c). Borten Moe begrunner dette på denne måten:

De funnene som allerede er gjort her ligger i forskjellig avstand fra hverandre og er modnet i ulik grad frem mot en utbygging. Dette legger føringer på hvilken grad av samordning som er hensiktsmessig» (Helgesen 2011c).

Statsrådets begrunnelse kom som svar på kritikken til Borghild Tenden, daværende næringspolitisk talskvinne for Venstre, som utfordret olje- og energiministeren på om det vil bli et krav om full samordning på Utsirahøyden. Tenden hevder følgende:

I noen tilfeller er ikke oljeselskapenes egeninteresse i samsvar med samfunnets interesse. Selskapenes behov for rask kapitalstrøm kan for eksempel stå i veien for en samordning som kan ta noe mer tid, men totalt sett være billigere og klimamessig bedre, sier Tenden. (Helgesen 2011c).

Dette argumentet samsvarer med det Petter Osmundsen, Professor i petroleumsøkonomi, uttaler i et intervju med Teknisk Ukeblad. Han peker på at det kan være at enkelte nye selskaper som har høy kapitalkostnad kan bli bekymret for at samordning vil føre til forsinket oppstart av produksjon og dermed større finansiell risiko (Stangeland 2013). Slike argumenter kan tyde på at mindre selskaper som Lundin og Det norske har en form for finansieringsmodell som tilsier at de er dårligere rustet for utsettelse. Lundin understreker at en eventuell utsettelse vil medføre «en samfunnsøkonomisk kostnad på ca. 3-4 mrd NOK per år [...]» (Lundin 2011: 26).

Statoil som elektrifiserings forkjemper

I motsetning til de andre feltoperatørene viste Statoil som operatør av Sverdrup-feltet positive tegn til en større samordning med de nærliggende feltene. I mine intervju framkommer det at Statoil vurderte elektrifisering av Johan Sverdrup fra første stund, selv før de hadde gjort en dyptgående kostnadsanalyse (Intervju Statoil). Det kan være flere grunner til det.

Kanskje den mest åpenbare grunnen er at de materielle forholdene peker mot kraft fra land. Johan Sverdrup-feltet omfatter enorme petroleumsressurser som vil ta mange år å produsere og vil dermed gi feltet et enormt kraftbehov. Det er derimot ikke nok gass på feltet til å dekke energibehovet gjennom konvensjonelle gassturbiner. Derfor må feltet få sin kraft fra land eller et annet funn. Hvis Sverdrup bygges ut for kraft fra land, vil kostnadene for elektrifisering av andre funn i området bli betydelig billigere (Helgesen og Ree 2011). Johan Sverdrup spiller derfor en nøkkelrolle i saken om områdeelektrifisering.

En annen grunn er av mer politisk natur. Det fremgår av intervjuene at Statoil selv var klar over vesentlige politiske forventningene til elektrifisering. Valget om å gå for elektrisk kraft fra land for Johan Sverdrup beskrives av Statoil som et strategisk valg:

Vi hadde ikke regnet kost-nytte-vurdering, vi fant ut at det her gjør vi bare. [...] det skyldes at vi visste at Johan Sverdrup kommer til å bli et felt som blir veldig, veldig stort og som kommer til å driftes i mange år. Med den miljøbevisstheten både industrien og politikerne og alle sammen har fått med seg, så var det et naturlig valg at det skulle bli elektrifisert. Spesielt når mulighetene var til stedet for det, og så var det det at vi som selskaper i lisensen var klar over at det politisk sett ville være smakløst og ikke elektrifisere fra fase 1 (Intervju Statoil).

Spørsmålet er hvorfor felles områdeelektrifisering var vanskelig å oppnå når det var tydelige signaler fra både OED, OD og Statoil om at det var ønskelig? Utfordringen var spørsmålet om samordnet utbygging. Statoil stilte seg positive til en områdeelektrifisering, hvis partene klarer å samkjøre seg (Helgesen og Ree 2011). Nettopp dette trekkes fram som problemet. I en e-post fra 30.august 2011 som Teknisk ukeblad har fått tak i forklarer Statoil overfor OD at ettersom partene på Utsirahøyden ikke har blitt enige om å samkjøre utbyggingen må pågående studier av en felles kraft fra land løsning avsluttes (Helgesen og Ree 2011). Og samarbeidsutfordringene fortsatte.

Ikke før i 2012 kom operatørene for Edvard Grieg og Ivar Aasen fram til en samarbeidsavtale om samordnet utbygging av sine felt. Et av de viktigste samarbeidene var at Aasen-plattformen skulle få sin kraft fra Grieg-innretningen (Det norske 2012; Stangeland 2013). Myndighetene på sin side hadde håpet på en større samordning av de to feltene og ikke bare deling av kraft. Dokumenter fra OD viser at deres klare vurdering var at ytterlige verdier kunne vært oppnådd dersom lovverket åpnet opp for det. «På tross av tydelig påtrykk fra myndighetenes side, var det ikke vilje hos partene til å samorde [sic]», uttaler OD i dokumenter Offshore.no har fått tilgang til (Stangeland 2013).

Gjennom hele denne perioden ønsket petroleumsmyndighetene å samordne utbyggingen av disse relevante feltene på Utsirahøyden. Dette var blant annet for å oppnå høyere oljeutvinning. Men det kan også argumenteres for at myndighetene trykket på for samordning for å gjøre områdeelektrifisering mindre kostbart og mer realistisk. Til slutt oppnådde de kun

en delvis samordning mellom Edvard Grieg og Ivar Aasen. Hva betyr det for muligheten for områdeelektrifisering?

5.1.2 Betinget godkjenning av Edvard Grieg

Den første vurderingen av områdeelektrifisering med kun de tre feltene Edvard Grieg, Ivar Aasen og Gina Krog var ikke lønnsom nok for oljeselskapene. Våren 2012 ble PUD for utbygging av Edvard Grieg godkjent i Stortinget. En av grunnene var som vi skal se i neste kapittel at det i 2012 ble satt i gang et nytt forsøk på å utrede områdeelektrifisering, denne gangen inkludert Johan Sverdrup.

Tiltakskostnaden for kraft fra land til Edvard Grieg og Ivar Aasen var ca. 1500 kr pr redusert CO₂. Tar en med felte Gina Krog blir dette redusert ned mot 700kr. Håpet var da at kjempfeltet Johan Sverdrup ville redusere tiltakskostnaden ytterligere (Innst. 356 S (2011-2012)). I mellomtiden fikk Edvard Grieg godkjenning for sin utbygging, men på én betingelse. Plattformen ble godkjent for utbygging med konvensjonell gasskraft, men skulle gjøres mottakelig for elektrisk kraft fra land i tilfelle det skulle bli en områdeelektrifisering senere (Innst. 356 S (2011-2012)).

Interessant nok er det en tydelig tverrpolitisk linje om at dette må skje innenfor økonomiske rammer. Som stortingsrepresentanten Siri A. Meling (H) forklarer: «Høyre er opptatt av at vi forsyner installasjonene med kraft fra land, der dette er økonomisk forsvarlig. Det er denne tverrpolitiske linjen Stortinget har lagt seg på» (Innst. 356 S (2011-2012)). Også Lars Egeland (SV) var enig i denne forutsetningen: «Men som flere har sagt her, er det slik at hvis man får til elektrifisering av Utsirahøyden, der Edvard Grieg-feltet inngår, vil det være innenfor økonomiske rammer som er akseptable, [...] (Innst. 356 S (2011-2012)).

Andre som blant annet stortingsrepresentant Line Henriette Hjemdal (KrF) var bekymret for at betinget godkjenning av gasskraft på Edvard Grieg kunne påvirke den pågående utredningen av områdeelektrifisering:

Vi er kritiske til at det legges til rette for så store investeringer i gassdrevne turbiner på Utsirahøyden parallelt med at det jobbes med en felles løsning for kraft fra land. Det er ikke bare vi som er bekymret. Oljedirektoratet har i sine uttalelser til denne PUD-en påpekt at investeringer i turbiner og generatorer på feltet vil medføre at en samordnet

kraft-fra-land-løsning for området vil bli dyrere og mindre kostnadseffektiv (Innst. 356 S (2011-2012)).

Siri A. Meling (H) var for godkjenning av Edvard Grieg, men delte en viss bekymring i likhet med Hjemdal. I diskusjonen på Stortinget spurte Meling om daværende olje- og energiminister var klar over alle detaljene rundt midlertidig gasskraft som kunne ha konsekvenser for muligheten til å elektrifisere senere: «Grunnen til at jeg stiller disse spørsmålene, er frykten for at bordet kan fange, og at kostnadene ved en valgt løsning fanger avgjørelsen i forkant» (Innst. 356 S (2011-2012)).

Ola Borten Moe (Sp) tok bekymringen med ro. Statsråden uttalte at det «[...] her i dag stilles krav og gis signal som er tydeligere enn noen lisens noen operatører noen gang tidligere har fått, knyttet til kraft-fra-land-løsningen» (Innst. 356 S (2011-2012)). Det kan oppfattes som om Borten Moe føler seg trygg på at han som statsråd sammen med Stortinget har gjort det de kan for å legge rette til en områdeelektrifisering.

Det er en bred enighet om at elektrifisering må skje med hensyn til kostnadseffektivitet i klimapolitikken og selskapenes økonomi. Det som er mer interessant er at spørsmålet om gasskraft på Edvard Grieg peker på en usikkerhet blant noen av stortingsrepresentantene til hvorvidt denne betingede godkjenningen på noen måte utgjør en utfordring for områdeelektrifisering i fremtiden.

En periode uten samarbeid

Oppsummert har noen av de største utfordringene denne perioden vært manglende samordning og samarbeid mellom feltoperatørene. Fordi feltene ble oppdaget og utviklet på ulike tidspunkt var operatørene motvillige til å bygge ut sammen. I tillegg ville OED pålegge alle feltene en samordnet utbygging. Hvor langt operatørene er kommet i planleggingen av utbygginger har mye å si for elektrifisering. Som tidligere forklart er en viktig forutsetning for lønnsom elektrifisering som muligheten til «å designe og tilrettelegge innretningene for kraft fra land» (Meld. St. 21 2011-2012: 115). Elektrifisering av eksisterende oljeplattformer er klart dyrere fordi det innebærer ekstra ombygging. I tillegg vil eventuelle endringer i planene for plattformer ofte innebære betydelige kostnader. Disse faktorene spilte inn når det kom til PUD-behandlingen av Edvard Grieg. Derfor ble Grieg pålagt å bygge ut med mulighet for

å ta imot kraft fra land. Nå skulle nemlig nøkkelfeltet, Johan Sverdrup inkluderes. Forholdene lå til rette for områdeelektrifisering.

5.2 Samarbeidet om en felles områdeelektrifisering

Fra 2011 til 2013 var rettighetshaverne, OED og OD opptatt med en ny vurdering av en felles områdeelektrifisering av feltene på Utsirahøyden. Dette samarbeidsprosjektet fikk navnet Utsira High Power Hub (UHPH). Jeg vil vise at UHPH-samarbeidet var en konvensjonell prosjektorganisasjon på norsk sokkel, samtidig som det representerte noen nye utfordringer for petroleumssektoren. Samarbeid mellom ulike selskaper om utbygging av plattformer og delt produksjonssystemer er veldig vanlig. Utbygging av et felles kraftsystem mellom flere plattformer og lisenser, ikke minst et basert på elektrisk kraft fra land er derimot noe unikt i Norge. Etter noen år med arbeid i UHPH begynte partene også å vurdere andre mindre kostnadskrevende løsninger enn felles områdeelektrifisering (OED 2014). Etter hvert som det ble mindre sannsynlig at oljeselskapene ville velge områdeelektrifisering begynte politikere og interesseorganisasjoner å hevde seg tydeligere i debatten. Tidlig i 2014 presenterte Statoil sitt konseptvalg for Johan Sverdrup. De velger kraft fra land for Johan Sverdrup, men ikke sammen med de andre feltene. Det gikk mot en såkalt delelektrifisering av Utsirahøyden, med kun en elektrifisering av Johan Sverdrup. Konseptvalget markerer her slutten på en periode der hele petroleumsfeltet gjennom UHPH-prosjektet har samarbeidet om en felles områdeelektrifisering. Utfallet var ikke det politikerne håpet på da de ga en betinget godkjenning til Edvard Grieg og de andre feltene som skulle bli godkjent underveis.

5.2.1 Utsira High Power Hub som et unikt samarbeidsorgan

Initiativet fra OED til å samle alle aktørene til en prosjektgruppe ble gjort allerede september 2011. Oppdraget fra OED gikk ut på å oppdatere den tekniske/økonomiske analysen fra den tidligere innleverte fellesrapporten i lys av påvisningen av Sverdrup-funnet. I tillegg skulle selskapene utrede kraftsituasjonen på land for aktuelt kraftbehov, samt utrede og foreslå samordningsmodeller og kommersielle prinsipper for en samordnet kraft fra land-løsning til Utsirahøyden. (OED 2014). I 2012 fikk prosjektet navnet Utsira High Power Hub (UHPH) på grunn av det sentrale elementet i områdeløsningen: en felles distribusjonsplattform for strøm fra land til feltene, en såkalt Power Hub. Det er interessant å merke seg at konseptet altså ikke

var ulikt det selskapene tidligere hadde vurdert som løsning i 2010, da uten Johan Sverdrup (OED 2014).

UHPH-prosjektet var organisert på samme måte som samarbeid mellom rettighetshavere i partnerskap ellers foregår i norsk petroleumsindustri. På samme måte som lisenser som for eksempel Johan Sverdrup vanligvis består av et partnerskap av selskaper så bestod UHPH-prosjektet av en videreføring av dette på ett høyere nivå. UHPH var satt opp som en komitestruktur delt opp i henhold til tekniske og kommersielle kategorier hvor operatørselskapene fra de ulike lisensene var representert. Øverst var det som kalles en ledelses-komite (Intervju Statoil). Mens ledelses-komiteen var det øverste organet i prosjektet var det formelt tilbake i lisensene beslutningene ble tatt. Det vil si at Statoil med ansvar for Johan Sverdrup var en deltaker i UHPH, men tok endelig avgjørelser tilbake i sin lisens med sitt rettighets-partnerskap. Et viktig skille her er da at Johan Sverdrup er deltager i UHPH, men uavhengig av ledelses-komiteen, selv om denne også bestod av en egen arbeidsgruppe fra Statoil. Komiteen kan anses som et sekretariat for samarbeidet om områdeelektrifisering som skulle lede de andre deltakerne i denne prosessen, som da var operatørene for de aktuelle feltene (Intervju Statoil). Sagt på en annen måte var det tatt organisatoriske grep for å skille ledelses-komiteen fra operatørselskapene og dermed sikre at alle fikk lik tilgang på viktig informasjon (Intervju Statoil). Dermed kunne Statoil, som hadde en lederrolle i UHPH sammenheng og var operatør for det største feltet på området, opptre habilt overfor de andre selskapene. Dette tyder altså på at informasjonen ble delt jevnt mellom alle selskapene, store og små.

I tillegg hadde OD en viktig rolle i UHPH sammenheng. OD følger opp alle feltene på norsk sokkel og har mulighet til å komme på alle lisensmøter. I dette tilfellet opprettet OD en egen intern arbeidsgruppe for UHPH-prosjektet for å delta aktivt i komiteene og observere aktørene. En informant beskriver det som noe unikt at OD i dette tilfellet ikke bare deltok, men også satte av så store ressurser som de gjorde i det som beskrives som en relativt tidlige fase av prosjektet (Intervju Statoil). Informanten forklarer videre om ODs deltakelse:

De fikk med seg hvordan dynamikken var og gjorde det tekniske arbeidet og kunne verifisere det Statoil gjorde osv. [...] OD gjorde jo en formidabel jobb i UHPH sammenheng. Mitt personlige inntrykk er at samarbeidet med OD var veldig bra og også med OED var det et veldig godt samarbeid (Intervju Statoil).

Som vi har vært inne på var Johan Sverdrup nøkkelen til å oppnå områdeelektrifisering av Utsirahøyden. Fordi feltet var så stort og oppdaget sist var en eventuell områdeelektrifisering sett i sammenheng med utbyggingen av Sverdrup-feltet. Johan Sverdrup skulle bygges ut i flere faser, og konseptvalg for fase 1 var ventet ved utgangen av 2013 og investeringsgrunnlag i utgangen av 2014 (OED 2014). UHPH-prosjektet var altså tett tilknyttet Johan Sverdrups tidsplan. Mens partnerne i UHPH studerte tekniske og kommersielle løsninger med leverandørmarkedet og andre relevante aktører skjedde det flere oppdateringer av forutsetninger rundt områdeelektrifisering. OD hadde i anledning UHPH gjennomført en egen studie av områdeelektrifisering og på Stortinget ble klimaforliket oppdatert, noe vi skal se nærmere på.

5.2.2 Oppdaterte forutsetninger for elektrifisering

Allerede i Petroleumsmeldingen fra 2011 ble kraft fra land også omtalt som et viktig tiltak for å redusere klimagassutslipp på norsk sokkel. I meldingen gjør regjeringen det klart at de ønsker at oljeselskaper skal vurdere kraft fra land til nye felt og også ved store ombygginger av eksisterende felt. I tillegg skal operatør ved feltutbyggingen søke om tilknytning til nettet det kraft fra land er aktuelt og Statnett skal legge til rette for framtidig kraftforbruk i petroleumssektoren (Meld. St. 28 (2010-2011: 123)). Ikke minst understrekes det en tro på at CO₂-avgiften vil bidra til at oljeselskapene selv gjennomfører klimatiltak:

[...] petroleumsvirksomheten er blant de sektorene som historisk har betalt høyest CO₂-avgift. Norsk petroleumssektor har derfor over lang tid hatt en betydelig sterkere egeninteresse av å gjennomføre relativt sett dyre utslippsreducerende tiltak enn de fleste andre aktører i inn- og utland (Meld. St. 28 (2010-2011): 117).

I april 2012 ble klimaforliket oppdatert på bakgrunn av den da værende Stoltenberg-II regjeringens fremleggelse av stortingsmeldingen Norsk klimapolitikk (Meld. St. 28. (2011-2012)). Klimaforliket kan tolkes som en bred enighet som i denne sammenheng nok en gang understreker et tydelig politisk ønske om områdeelektrifisering av Utsirahøyden, og det kun to år før det ble endelig kjent at selskapene valgte en såkalt del-elektrifisering: «[...] regjeringen [har] som mål at den sørlige delen av Utsirahøyden skal forsynes med kraft fra land. Regjering vil ta endelig stilling til dette blant annet på bakgrunn av de pågående analysene fra rettighetshaverne» (Meld. St. 28. (2011-2012): 11).

Med dette ble målet om å øke bruken av kraft fra land på norsk sokkel understreket på nytt. Som virkemiddel ble det derfor vedtatt å øke CO₂-avgiften med 200 kr. Det ville også nå kreves at selskapene før konseptvalg informerer OD om de alternativene som utredes, slik at konseptvalg ikke fordyrer eller på annen måte reduserer sannsynligheten for en løsning med kraft fra land. Dermed ville myndighetene være klar over hvilke kraftløsninger selskapene selv vurderte. I tillegg ba regjeringen Statnett legge til rette for økt bruk av kraft fra land (Meld. St. 21 (2011-2012): 11). Vi ser altså at det politisk ble tatt grep for å legge forholdene til rette for elektrifisering under det klimapolitiske regime av virkemidler, men hvorvidt det ville gi resultater var fremdeles et åpent spørsmål.

Oljeindustriens landsforening (OLF) var positive til klimameldingen, men hevdet det var usikkert om økningen av CO₂-avgift ville føre til utslippsreduksjoner (Tjelta 2012). Andre aktører som ZERO pekte mot mer systematiske faktorer, som at miljøverndepartementet stod uten egne virkemidler i klimapolitikken. For dem var det problematisk at OED hadde for stor makt i behandlingen av en sak som elektrifisering (Bjåstad 2015: 20). For OED er det lang tradisjon i å jobbe tett med de kommersielle selskapene om løsninger på norsk sokkel. Men med OD som sitt fagmiljø står de langt fra uten egen uavhengig ekspertise.

For å gjennomgå noen av forutsetningene for gunstig områdeelektrifisering fikk OD i etterkant av klimameldingen gjennomførte en egen rapport om områdeelektrifisering på Utsirahøyden. De kom fram til at en slik elektrifisering ville ha en tiltakskostnad beregnet til 412 kr per tonn reduserte CO₂-utslipp. Dette er noe høyere enn summen av CO₂-avgiften og kvotepris, men lavere enn CO₂-kostnaden som fremkommer i klimameldingen (OD 2012). Men som i alle slike vurderinger er det store usikkerheter knyttet til forutsetningene som legges til grunn. OD fremhever spesielt tre områder som kan påvirke dette prosjektet. Investering i fellesanlegg som landstasjon, strøm-kabel og mottaksstasjon på sokkelen, fremtidig prisutvikling for kraft fra nettet og for gasspris og det fremtidige energibehovet som følge av økt eller minsket produksjon på feltene (OD 2012: 19-25).

Det kan også være relevant å nevne et element som kunne hatt innvirkning på elektrifiseringsprosjektet, men som derimot ikke ble gjennomført. Tidlig i 2012 ble spørsmålet om en statlig koordineringsrolle i utviklingen av et regionalt offshorennett diskutert i sammenheng med Meld. St. 14 (2011-2012) *utbygging av strømmettet*. Der ble det påpekt at en elektrifisering av Utsirahøyden kunne vurderes i forbindelse med utbygging av et regionalt strømmnett til havs hvis det skulle bli behov for det i fremtiden. I denne henseende er det

interessant at stortingsrepresentanter fra Høyre bemerket «[...] at regjeringa foreløpig ikkje har tatt stilling til kven som skal vere ansvarleg for nett- og systemverksemda til havs». Og at «[...] det kan vere ein svakheit at spørsmålet om ansvar ikkje er avklart, og ber regjeringa avklare dette spørsmålet» (Innst. 287 S (2011–2012)). Daværende statssekretær i OED, Eli Blakstad (Sp) forklarte da at departementet ikke hadde tatt stilling til hvem som skal ha et slikt koordineringsansvar. Samtidig, kommenterer Blakstad, at det er klart at Statnett som er systemansvarlig på land også kan ha en klar rolle i utformingen av et nett til havs (Lie 2012).

Selv om vi ser at den daværende Stoltenberg-II regjeringen legger flere forhold til rette for en vellykket områdeelektrifisering så gjøres det ingen organisasjonelle grep for å gjennomføre dette. Det vil si at det ikke eksisterer et koordineringsansvar for utbyggingen av en felles kraftinfrastruktur. Som jeg vil vise, bruker OED den konvensjonelle samarbeidsmodellen mellom dem, OD og oljeselskapene som de gjør for all utbygging på norsk sokkel. Det er viktig å understreke at spørsmålet om en koordineringsrolle ble diskutert med utgangspunkt i utbyggingen av et større regionalt offshorenett. Statnett selv anser det ikke som nødvendig med overordnet koordinering ved elektrifisering av ett og ett enkelt felt som det vanligvis gjøres ved elektrifiseringsprosjektet på norsk sokkel (Lie 2012). Spørsmålet om et offshorenett er likevel interessant fordi det tydeliggjør valget myndighetene gjorde ved å legge saken innenfor petroleumsfeltets system. Det er fullt mulig at regjeringen her kunne tillagt, for eksempel Statnett en koordinerende rolle og dermed lagt opp til en annen modell enn den som vanligvis brukes innenfor petroleumsfeltet. Dette er også relevant fordi, som vi skal se var områdeelektrifiseringsprosjektet UHPH til en viss grad nytt farvann for både oljeselskapene og OED.

5.2.3 Samarbeid og uenigheter i UHPH

Edvard Grieg hadde allerede fått sin PUD godkjent og sommeren 2013 fikk de resterende feltene i UHPH også godkjenning. Også disse fikk samme betingelser som Edvard Grieg i henhold til kraft fra land. (OED 2014). Dermed ble de mindre feltene bygget ut samtidig som UHPH-prosessen foregikk. Denne parallelle utbyggingen med UHPH var til tider en bekymring for myndighetene.

I følge et møtoreferat fra november 2013 Teknisk ukeblad har fått innsyn i, kom OD med kritikk til Lundin, operatøren av Edvard Grieg (Qvale, Ramsdal og Taraldsen 2013a).

Problemet var nettopp det Siri A. Meling (H) hadde fryktet under godkjenningen av PUD for

Edvard Grieg. Møtereferater viste at Lundin hadde latt være å fortelle at designet av Grieg-plattformen ikke var tilrettelagt for at hele feltet kunne drives med kraft fra land. Det designet som myndighetene godkjente var prosjektert med to gassturbiner som skal generere varme, men det manglet en løsning for å omdanne elektrisk kraft fra land til varme. Det vil si at selv om Edvard Grieg blir forsynt med kraft fra land ville ikke plattformen kunne skru av alle gassturbinene fordi de måtte dekke varmebehovet (Qvale m.fl. 2013a).

OD hevder Lundin har satt myndighetene i en vanskelig situasjon fordi selskapet ikke valgte å melde ifra om et behov for redesign til myndigheten og dermed gjorde det umulig for myndighetene å velge noe annet enn å godkjenne en dyrere løsning.

Elektrifiseringskostnadene blir høyere dersom det innebærer ombygging. I følge møtereferatet skal Lundin ha begrunnet valget med at de ikke ville forstyrre fremdriften i prosjektet (Qvale m.fl. 2013a). Siri A. Meling (H), som var medlem av energi- og miljøkomiteen da PUD til Edvard Grieg ble godkjent, reagerte kraftig: «Dersom det du [Teknisk ukeblad] referer til stemmer, er dette veldig beklagelig. Jeg kjenner faktisk at jeg blir provosert. Det viser dårlig dømmekraft fra Lundins side» (Qvale m.fl. 2013a).

Ikke lenge etter avviste Lundin påstandene fra Teknisk ukeblad og uttalte at plattformen var helt klar for å motta strøm fra land. Det eneste redesignet som kreves er en generator som ifølge daglig leder i Lundin, Torstein Sanness ikke representerer noen «ny stor design». (Qvale, Ramsdal og Taraldsen 2013b). Sanness avviser også at selskapet har løyet for Stortinget eller myndighetene. Hvorvidt Lundin videreformidlet viktig informasjon etter avtale eller ikke er ikke det mest relevante i dette tilfellet. Mer interessant er hvordan slike tekniske detaljer kommer fram i visse medier og blir nyheter. Politikere som Kjell Ingolf Ropstad (Krf), Siri Meling (H) og Per Rune Henriksen (Ap) reagerte alle kraftig på saken, noe som tyder på at de fulgte nøye med på utviklingen av arbeidet. På tross av den noe forhøyete oppmerksomheten om saken ville ikke OD avkrefte den informasjonen Teknisk ukeblad presenterte: «Vi har et referat fra møte. Referatet beskriver møtet slik det var. Utover det vil ikke vi si noe mer. Vi ønsker ikke å gå i noen polemikk med Lundin i mediene», uttalte pressekontakt i OD, Bjørn Rasen. (Qvale, Ramsdal og Taraldsen 2013b). Lundin hadde i ettertid omfattende møtevirksomhet for å berolige Stortinget om at selskapet ikke hadde snudd ryggen til de kravene som ble satt i PUD (Ramsdal, Taraldsen og Qvale 2014).

Innholdet i UHPH-konseptet

I følge OED jobbet partene i UHPH med en felles omformerplattform som konsept, med to parallelle strømkabler fra land som skulle sikre robust kraftforsyning og muligheten for å sikre et mulig økt kraftbehov. Da prosjektet fikk endelig underlag fra leverandørene sent i 2013 viste det seg at dette ville bli en komplisert og dyr løsning. De tidligere estimatene hadde vært på omkring 9 mrd. kr. Investeringene ble nå anslått av Statoil til å være over 16 mrd. kr. Som en følge av dette valgte partene i UHPH å utsette konseptutvalget og studere et mindre kostnadskrevende alternativ (OED 2014). I første omgang ble det ikke kjent hva som stod bak denne forsinkelsen. Statoil sendte ut en melding om at Johan Sverdrup endret oppstart fra 2018 til 2019, men ville ikke karakterisere det som en forsinkelse, men mer som en presisering (Taraldsen 2013). Det var derimot flere medier som spekulerte i om det kunne være uenigheter og om dette var fordi noen ikke ville ha elektrifisering. Prosjektleder Øyvind Reinertsen i Statoil måtte ut å avvise spekulasjoner om at endringene var et resultat av uenigheter og krangling i UHPH-partnerskapet:

Det står mange steder at det er krangling. Dette er et felt [Johan Sverdrup] som betyr mye for mange, og det er klart at det er mange diskusjoner. Diskusjonene som oppstår er med på å gi en bedre løsning. Slik det står nå, er det full enighet i partnerskapet (Taraldsen 2013).

I følge Teknisk ukeblad var årsaken for Johan Sverdrup utsettelsen at partene i UHPH foreløpig ikke har klart å komme fram til en løsning i studiet av områdeelektrifisering. Reinertsen mener dette var feil ettersom Statoil «jobber kun med løsninger som gir kraft fra land til hele Utsirahøyden-området» (Taraldsen 2013). Reinertsens uttalelser sammenfaller ikke helt med intervjuer som karakteriserer fremdriften i UHPH som treigt og vanskelig for Statoil, selv om de jobbet for områdeelektrifisering.

Ulike insentiver

Elektrifisering av plattformer er ikke et nytt fenomen. Som tidligere nevnt har oljeplattformer fått sin kraft fra land så tidlig som 1996. UHPH-prosjektet representerer likevel noe nytt. Ulike lisenser og oljeplattformer har lang erfaring med å bygge ut og dele felles produksjonsinfrastruktur. Det er det som ble gjort mellom Edvard Grieg og Ivar Aasen i spørsmålet om samordning som tidligere diskutert i kapittel 5.1. Men som en informant forklarer er det samme ikke blitt gjort for kraftsystemer. Det vil si det er aldri blitt gjort en samordning av kraftinfrastruktur på norsk sokkel når det gjelder kraft fra land (Intervju

Statoil). Dette gjør at UHPH-prosjektet står overfor visse unike utfordringer som ikke vanligvis gjør seg gjeldende ved utbygging av plattformer.

For å gå tilbake til Øyvind Reinertsens uttalelser er utfordringen for Statoil at Johan Sverdrup begynte å få dårlig tid hvis den skulle fatte sitt konseptvalg og få levert PUD. Reinertsens uttalelser om at Statoil i Johan Sverdrup lisensen ikke så på andre alternativer enn UHPH bekreftes i intervju, men det ga også Statoil en annen utfordring i at Johan Sverdrup da var avhengig av en enighet om en løsning i UHPH, noe som tok tid.

Å fatte et konseptvalg for en operatør betyr at selskapet tar en avgjørelse om hva slags utbyggingskonsept de vil studere videre for å ha nok kunnskap til å levere en god PUD. Får ikke selskapet fastsatt et konsept vil det naturligvis utsette hele prosessen fram mot PUD og igjen produksjonsstart og dermed utgjøre betydelige kostnadstap. Sammenlignet med de andre deltakerne i UHPH sto derfor Johan Sverdrup i en annen situasjon, som en informant forklarer:

For å ikke få en utsettelse på Sverdrup, så var det viktig at vi hadde en teknisk løsning på plass til DG2 [konseptvalg]. Så vi hadde et stort insentiv til å komme i mål med UHPH. De andre feltene hadde ikke det samme presset på seg. Fordi de andre hadde fått PUD, de hadde en utbygging på plass. Vi hadde ikke det. Så de hadde ikke det samme presset på tid, og ville utforske mange andre alternativer. Og dette gikk ikke fort framover. (Intervju Statoil).

Dette er særlig interessant sammenlignet med uttalelsene til de mindre feltoperatørene som har hastet med å få sin PUD godkjent. Nå som de hadde blitt godkjent kan det virke som de fikk god tid. Dermed kan Statoils valg om å støtte opp om UHPH-prosjektet som myndighetene ville ved å kun vurdere områdeelektrifisering ha vært med på å utsette Johan Sverdrup. Fordi da partene i UHPH ble klar over den store kostnadsøkningen, hadde ikke Statoil noe annet alternativ de kunne hoppe over på som ville holdt dem innenfor den opprinnelige tidsplanen (Intervju Statoil). Det er viktig og holde to ting separert her. Det ene er at det var UHPH-prosjektet som måtte se seg nødt til å vurdere andre mindre kostbare alternativer enn full områdeelektrifisering. Det andre er at Statoil ikke gikk vekk fra en elektrifisering Johan Sverdrup. Skulle Johan Sverdrup bli forsynt med gasskraft ville det også innebære en forsinkelse fordi de kunne hadde jobbet med kraft fra land som alternativ.

Informanten forklarer også at utbyggingen av en felles offshore kraftinfrastruktur med strøm fra land er noe nytt på norsk sokkel. Derfor brukte UHPH-partene sine lange erfaring fra arbeid med felles olje- og gassinfrastruktur for å modellere områdeelektrifiseringen. (Intervju Statoil). Jeg vil argumentere for at de ulike insentivene som informanten har pekt på over gjør at UHPH-prosjektet ser ut til å ha opplevd en annen dynamikk enn det de er vant med fra konvensjonell olje- og gassinfrastruktur. Utfordringen er de ulike forholdene som preger hvert felt, som vi så skapte problemer ved utbyggingsdiskusjonen i kapittel 5.1. Nemlig ulik tidsplan og størrelse, noe som igjen har resultert i at feltene har fått godkjent PUD på forskjellig tidspunkt og dermed kunne begynne utbyggingen av sine felt uansett hvilken kraftløsning som blir valgt i UHPH. Statoil og Johan Sverdrup som sistemann ut i en slik dynamikk stod dermed i en spesiell situasjon.

Jeg vil argumentere for at denne dynamikken med ulike insentiver for de individuelle operatørene i et felles samarbeid var et uforutsett element i UHPH-prosjektet. UHPH vurderingen av områdeelektrifisering innenfor petroleumssektorens system mangler en overordnet koordinering. For eksempel hvis ingen feltoperatør fikk godkjent PUD før UHPH-prosjektet var ferdig.

På dette tidspunktet var ikke endringene i kostnadene offentlig kjent. Det var ikke før rundt årsskifte 2013-2014 informasjon begynte å lekke ut, altså rett etter oppstyret rundt Lundins gassturbiner. I mellomtiden hadde det vært Stortingsvalg og den nye mindretallsregjeringen Solberg I med Høyre og FrP erstattet Stoltenberg II-regjeringen. Den nye olje- og energiministeren, Tord Lien (FrP) så ut til å ha arvet en sak som brygget opp til storm.

5.2.4 Kostbar områdeelektrifisering

Mens politikerne ventet på at Statoil skulle fatte sitt konseptvalg for Johan Sverdrup og dermed hva som ville skje med UHPH, begynte presset å bygge seg opp rundt den ferske olje- og energiministeren. Konseptvalget som opprinnelig skulle ha vært på plass innen utgangen av 2013, var forsinket til en gang i første kvartal 2014. Spørsmålene hadde haglet mot den ferske Olje- og energiministeren som ikke ville omtale spekulasjonene om uenigheter i UHPH-prosjektet. Men januar 2014 kom Lien på banen angående elektrifisering på Utsirahøyden og kunne bekrefte at Johan Sverdrup ville bli elektrifisert. Som vi vet fra intervju var ikke dette en av utfordringene for UHPH. Hvorvidt det blir en full områdeelektrifisering kunne Lien derimot ikke si:

[...] Det er på ingen måte gitt at det ikke blir elektrifisering, helt eller delvis, av Edvard Grieg ennå. Det er viktig å ha med seg at det tidligere regimet godkjente Edvard Grieg. Hva som blir ståa på Utsirahøyden når alt er på plass er ikke klart ennå (Qvale, Ramsdal og Taraldsen 2014).

Det at Lien påpeker at utfallet av UHPH ikke er gitt, kan tolkes som et budskap til Stortinget at det er selskapene som må ta den avgjørelsen, ikke politikerne. I tillegg ser vi at Lien trekker fram det tidligere Stortingets godkjenning av PUD til Edvard Grieg som en relevant faktor.

Men ikke lenge etter begynte UHPH å slå sprekker i offentligheten. OED bekreftet at en områdeelektrifisering av Johan Sverdrup og de andre feltene har vist seg å bli flere milliarder kroner dyrere enn antatt. Det var stor frykt for at dette ville gjøre at selskapene ikke valgte områdeelektrifisering og at OED kunne komme til å godta det. Av tilhengere av områdeelektrifisering ble dette tolket som om regjeringen og OED dermed droppet tanken om en felles løsning (NTB 2014a). Leder av miljøstiftelsen ZERO, Marius Holm uttalte:

All erfaring tilsier at det nærmest er umulig å komme senere med krav om elektrifisering når forurensende gassturbiner først er installert. [...] Tord Lien første eksamen som statsråd er ikke bestått, når han lar oljeselskapene diktere sine egne rammevilkår. Saken tyder på at oljeforvaltningen er utenfor demokratisk kontroll, når sluttresultatet så til de grader er i strid med gjentatte stortingsvedtak (NTB 2014a).

Tidligere har vi sett at Stortinget hadde sterke forventninger til områdeelektrifisering, men begynte nå å tvile på om Tord Lien i tilfredsstillende grad formidlet den samme viljen til elektrifisering overfor oljeselskapene. Det er altså verdt å merke seg at fra dette tidspunktet danner det seg et skille mellom regjeringen og opposisjonene i denne saken. Mens det tidligere var bred støtte til områdeelektrifisering var nå opposisjonen sterkt kritiske til at UHPH-prosjektet så ut til å gå vekk fra en områdeelektrifisering. Regjeringspartiene Høyre og FrP derimot stilte ikke spørsmål ved oljeselskapenes vurderinger.

En stor grunn til at opposisjonen ble kritiske til regjeringen og oljeselskapenes vurdering var de enorme kostnadsøkningene som Statoil rapporterte. Spørsmålet var hvordan det kunne ha seg at kostnadene ikke bare nesten doblet seg fra tidligere anslag på omlag 9 mrd. kr til 16 mrd. kr, men også var vesentlig høyere enn det OD hadde kommet fram til i sin vurdering fra 2012. På en radiosending i politisk kvarter anslo Lien at tiltakskostnaden for UHPH var på 2000 kr per tonn CO₂. Nesten en femdobling sammenlignet med det ODs anslag på 412 kr.

Politikerne som var for områdeelektrifisering antok at kostnadsøkningen ville sette en stopper for områdeelektrifisering, i hvert fall fra første fase (Taraldsen 2014; OD 2012). Saken kom opp i Stortingets spørretime der statsråd Tord Lien ble grillet av representanter fra Ap, SV, V og KrF som stilte seg kritiske til Liens håndtering av saken. Kjell Ingolf Ropstad (KrF) etterspurte en mer aktiv statsråd:

Jeg oppfatter det også sånn at det er statsrådets tydelige oppgave å gi beskjed til oljeselskapene om hva han forventer – i dialog. Det burde etter min mening kanskje ha vært gjort før, men nå får vi se hva som kommer. Så må statsråden være tydelig, slik at når PUD-en kommer til Stortinget, slipper Stortinget å avvise den fordi det ikke er en områdeløsning (Stortinget 2014a).

Vi kan her tydelig se et forvarsel om avvisning av PUD til Johan Sverdup. Kanskje også et frampek til Stortingets inngripen og krav til elektrifisering. Statsråd Lien svarte ikke på denne trusselen og henviste kun til at «De sterke virkemidlene som det var bred enighet om her i denne sal, gjelder fortsatt» (Stortinget.2014a). Statsråden ble oppfattet som passiv overfor det som ble antatt å være Stortingets vilje om en områdeelektrifisering. Stortingsrepresentant Heikki Holmås (SV) uttrykker seg slik: «Kan statsråden forsikre Stortinget om at det hele tiden er blitt kommunisert et klart krav fra departementets side om at Johan Sverdrup skal fullelektrifiseres, og at hele Utsira-området skal fullelektrifiseres?» (Stortinget 2014b). Lien på den andre siden svarte at: «Stortinget har ikke vedtatt, slik det blir hevdet her, at Utsirahøyden skal ha kraft fra land. Det Stortinget har sluttet seg til er at departementet skal følge opp utredningen og ha som mål at den sørlige delen av Utsirahøyden skal forsynes med kraft fra land.» (Stortinget 2014b).

Statsråden har rett at Stortinget ikke har vedtatt et krav til områdeelektrifisering. I stortingets PUD-behandling av Edvard Grieg, Ivar Aasen og Gina Krog, har det vært et tydelig ønske om at disse skal forsynes med kraft fra land ved en eventuell områdeelektrifisering som UHPH-prosjektet vurderte. Det at nettopp disse godkjenningene som tilsynelatende har påvirket vurderingen av kraft fra land ved å gjøre løsningen vesentlig dyrere var dermed en stor skuffelse for tilhengerne av områdeelektrifisering. Nå er det riktig nok ikke slik at det kan konkluderes med at dette er grunnen til kostnadsøkningen. Ifølge intervju kilder var dette mer et resultat av en treg framgang i prosjektet samt at usikkerhetene knyttet til nettopp de investerings- og markedsfaktorene som OD påpekte i sin vurdering fra 2012 som tidligere vist i kapittel 5.3.4. kan ha gjort prosjektet mye dyrere (Intervju Statoil; OD 2012). Det som er

interessant er at opposisjonspolitikere tvilte på kostnadsestimatene, som igjen ga grobunn for et svekket tillitsforhold mellom stortingsopposisjonen og Olje- og energiminister, Tord Lien.

Konseptvalget

Det var nettopp i dette klimaet Statoil endelig la fram sitt konseptvalg for Johan Sverdrup, og dermed resultatet av UHPH-prosjektet. 13. februar 2014 bekrefter Statoil at Johan Sverdrup-plattformen skal få sin kraft fra land. Kraften kommer fra Kårstø på land og direkte til plattformen via en sjøkabel (Statoil 2014). Det vil dermed si at UHPH-løsningen med en felles distribusjonsplattform for alle feltene ikke ble valgt. Det gikk altså mot en såkalt delelektrifisering av Utsirahøyden.

Formelt var dette kun en beslutning for fase 1 av Johan Sverdrup. I sitt konseptvalg understreker Statoil at ett potensielt framtidig alternativ for feltet er felles elektrifisering med de andre feltene på området (Statoil 2014). En må huske på at alle de andre feltene på Utsira allerede er tilrettelagt for å motta strøm fra land etter krav fra myndighetene. Det er to ting som stortingsopposisjonen og aktører i miljøbevegelsen tolker ut av konseptvalget. Det ene var at det ble ansett som et stort tap å ikke få igjennom områdeelektrifisering fra første stund av produksjonen. Første fase alene representerer flere millioner tonn CO₂ når det er snakk om fire oljefelt. Konseptvalget gjelder for første fase og utelukker dermed ikke områdeelektrifisering senere. Det andre var en reell frykt for at dette i praksis vil gjøre det nærmest umulig å få gjennom en områdeelektrifisering uansett, selv om dette konseptvalget holder døren åpen for områdeelektrifisering i senere utbyggingsfaser. Som en informant fra SV forklarer vil en del kontrakter og forutsetninger være fastsatt og planlagt av oljeselskapene til og med før PUD-godkjenning (Intervju SV). Det gjør at en endring alltid vil medføre større eller mindre kostnader sammenlignet den opprinnelige planen, noe som i praksis gjør områdeelektrifisering for dyrt.

5.3 Politisk dragkamp om elektrifisering

Med konseptvalget til Statoil ble saken for alvor politisert. Selv om jeg legger konseptvalget til grunn for et tematisk skille har vi sett spor av politiseringsmekanismen allerede før denne beslutningen. Det kan argumenteres for at elektrifiseringssaken til en viss grad har vært preget av politisering, slik flerfelts-rammeverket forstår det, siden de nye oljefunnene på Utsirahøyden ble oppdaget. Jeg vil likevel argumentere for at dette tidspunktet er et fruktbart

skille fordi det indikerer petroleumsfeltets endelige beslutning i vurderingen av elektrifisering gjennom UHPH. Aktørene i politikkkfeltet har tatt i bruk ulike virkemidler for å fremme elektrifisering, men det har stort sett vært enighet om at beslutningen skal fattes innenfor petroleumsfeltets rammer. Konseptvalget signaliserer dermed at aktørene i petroleumsfeltet har tatt sin beslutning. Det er nå et spørsmål om aktørene i det nasjonale politikkkfeltet bør si seg enig i dette eller kjempe videre for områdeelektrifisering. Sagt på en annen måte, så er elektrifisering nå det nasjonale politikkkfeltets beslutning.

Områdeelektrifisering var nå tett koblet sammen Johan Sverdrup som enda ikke hadde fått godkjent utbygging. Etter normal saksbehandling er det OED som har ansvar for behandlingen av utbyggingen av Johan Sverdrup inntil PUD-behandlingen i Stortinget som var planlagt våren 2015. Det nasjonale politikkkfeltet som har stått på sidelinjen av denne saken vil i denne perioden føre en debatt som grunnleggende utfordrer OED og petroleumsfeltets kontroll over saksbehandlingen. Det er en debatt som vil ha betydning for om politikerne vil ta ytterligere grep for å få gjennom områdeelektrifisering. Den viktigste delen av denne debatten fant sted våren 2014, fra og med Statoils konseptvalg i februar til Stortinget i juni valgte å kreve områdeelektrifisering for hele Utsirahøyden. Stortingsrepresentant Heikki Holmås (SV) fremmet april 2014 et forslag om å kreve at alle de relevante feltene på Utsirahøyden ble forsynt med kraft fra land fra første produksjonsdag. Forslaget ble tatt opp av energi- og miljøkomiteen og det ble dermed opp til Stortinget og forhandle fram en løsning. Komiteens innstilling var et mer moderat krav om områdeelektrifisering senest innen 2022, samme år som fase 2 for Johan Sverdrup var planlagt. Hvorfor valgte Stortingsopposisjonen å foregripe PUD-behandlingen som var planlagt i 2015 året etter? Og ikke minst hvorfor ble kravet om områdeelektrifisering fra første dag endret?

5.3.1 Petroleumssegmentet blir utfordret

Med Statoils konseptvalg gjennomført tok det ikke lang tid før OED kunne offentliggjøre sin forklaring av UHPH-prosjektet og hvorfor det ble så dyrt. Departementet publiserte en flere sider lang redegjørelse 21. februar 2014. OEDs begrunnelse har jeg redegjort for i kapittel 5.2 der UHPH-prosjektet beskrives. Forklaringen baseres hovedsakelig på endringer i kraftbehovet og markedspriser. OED presenterte dermed en framstilling om at UHPH-prosjektet ble for dyrt, og at Statoil valgte å elektrifisere Johan Sverdrup alene fordi det var billigere.

Det som er interessant for denne studien er ikke å skulle bedømme hvilke tall som er riktige, men å observere at flere aktører tvilte på troverdigheten til informasjonsgrunnlaget som ble presentert. «Det er bra at de kommer med noe, men for meg er ikke dette nok. Jeg forventer at OED legger frem mer» uttalte Stortingsrepresentant Kjell Ingolf Ropstad (KrF) som reaksjon på OEDs offentliggjøring (Taraldsen 2014b). Det er flere grunner til at tilhengere av områdeelektrifisering åpent tvilte på Olje- og energiministeren og oljeselskapene. Den kanskje mest åpenbare grunnen er at det i løpet av våren skulle oppstå mange konkurrerende forklaringer på hva som egentlig var kostnadene ved UHPH, og hva som egentlig var grunnen til at prosjektet ikke ble gjennomført.

I februar avdekket Teknisk ukeblad at OED og OD angivelig hemmeligholdt et dokument som inneholdt oppdaterte kostnadsanslag for Utsirahøyden (Qvale og Stensvold 2014). Bakgrunnen skal være at OD har gjort en egen vurdering av ulike elektrifiseringsløsninger og kommet med kostnadsestimat for disse. Teknisk ukeblad hevder å vite at disse estimatene er vesentlig lavere enn det oljeselskapene har presentert. Mer interessant er det at Stortingets energi- og miljøkomite ved gjentatte ganger søkte om å få innsyn i ODs vurdering. Ola Elvestuen (V) ba på vegne av komiteen om innsyn 12. februar og 3. mars, men fikk avslag begge gangene (Ramsdal 2014). Elvestuen var ikke fornøyd med at komiteen nektes innsyn: «Siden hoveddiskusjonen går nå og ikke til neste år, er det nødvendig å vite hva OD har oversendt, og hva OED har lagt til grunn» (Ramsdal 2014). Heikki Holmås (SV) mener avslagene gjør det vanskeligere for komiteen å ta stilling til den fremtidige behandlingen av Johan Sverdrup PUD:

Jeg mener Tord Lien hindrer Stortinget i å gjøre det arbeidet vi må gjøre. Realiteten er at vi ikke har hatt muligheten til å ha innsyn i viktige premisser for de veivalgene som skal gjøres slik at vi neste vår kan fatte vedtak om elektrifisering av Utsirahøyden fra dag én, sier Heikki Holmås (Ramsdal 2014).

Mars 2014 inviterte energi- og miljøkomiteen blant annet Statoil og Lundin, men også miljø- og oljebransjeorganisasjoner, og kraftselskaper til Stortinget. Målet var å få klarhet i en del spørsmål om elektrifisering (Qvale 2014). I følge Teknisk ukeblad skal møtet tidvis ha vært preget av høy temperatur. Det var hovedsakelig to gjennomgangstemaer: hvorvidt OED og statsråden var villig til å gjennomføre Stortingets ønsker og hvorfor kostnadene hadde blitt så høye. Statoil oppga under møtet at de måtte ha fått beskjed fra OED for en måned siden hvis de skulle ha kommet fram til en områdeløsning for alle feltene (Qvale 2014). Hvorvidt dette

er riktig sier ikke mine intervjuklider noe om, men det skal ha fått stortingsrepresentant Heikki Holmås til å reagere kraftig ifølge Teknisk ukeblad. For ham var det enda et bevis på at statsråd Lien hadde unngått å gjennomføre Stortingets ønske om områdeelektrifisering (Qvale 2014). «Når Statoil sier at de burde fått signal for en måned siden, når har han egentlig tenkt å gi den beskjeden? Og hvorfor har han ikke gitt den beskjeden? Det er ting jeg ønsker å få svar på», uttalte Holmås (Qvale 2014).

I følge Teknisk ukeblad skal Statoil etter møtet ha lovet en rekke stortingsrepresentanter å oversende mer informasjon om elektrifiseringsprosessen (Qvale og Taraldsen 2014). OED hadde på forhånd publisert underlagsmateriale fra Statoil på sine nettsider, men med store deler av dokumentet sladdet (OED 2014b). I følge teknisk ukeblad måtte Statoil uken etter beklage at det ble gitt en muntlig lovnad om at de skulle dele tallene med offentligheten og energi- og miljøkomiteen. Dette var på bakgrunn av tallenes forretningssensitive natur som Statoil ønsket forståelse for ikke kunne deles (Qvale og Taraldsen 2014). Stortingets press for å få innsyn i Statoil sine beregninger ble altså ikke innvilget. «Dette styrker mistanken om at kostnadene er blåst opp. Kostnadene ble brukt som et argument tidligere, nå går man tilbake på det. Det er et demokratisk problem at de ikke offentliggjør tallene» uttaler Kjell Ingolf Ropstad (Qvale og Taraldsen 2014).

Det Ropstad henviser til her var at det også dukket opp andre begrunnelser enn for høye kostnader. Kostnadene hadde hele tiden vært hovedforklaringen, men daværende Johan Sverdrup-sjef i Statoil, Øivind Reinertsen forklarte også at selskapet ville unngå forsinkelser på gigantfeltet: «I tillegg blir dette nå et prosjekt vi styrer, og har mer kontroll over. Vi styrte ikke huben. Der ville vi vært avhengig av enighet mellom fire forskjellige felt med ni forskjellige eierselskaper» (Løvås 2014). Dagens næringsliv hevder å vite at Statoil ønsket å unngå kompliserte forhandlinger mellom fire oljefelt og ni forskjellige rettighetshavere på Utsirahøyden som kunne ha utsatt hele Johan Sverdrup utbyggingen (Løvås 2014). Reinertsen på sin side avviser at Statoil har kranglet om kostnadene med Lundin, og understreker at økonomien har vært avgjørende for konseptvalget. Likevel innrømmer Reinertsen at det er en «neglisjerbar prisforskjell» mellom UHPH-konseptet og elektrifisering over to faser slik det endelige konseptvalget foreslår (Løvås 2014).

Ser vi på uttalelsene til stortingsrepresentant Kjell Ingolf Ropstad er frustrasjonen tydelig:

Vi får ikke innsikt i hva som har vært årsaken til at partene i UHPH-prosjektet ikke har klart å bli enige. Dette frustrerer meg, fordi for et år tilbake opplevde vi at det lå i kortene at man ikke klarte å oppnå enighet i gruppa. Vi presset tydelig på for at daværende olje- og energiminister Ola Borten Moe skulle ta grep, men de rødgrønne valgte bare å sitte og se på saken. Men dette er ikke tid for etterpåklokskap. Nå bør Statoil høre på ønskene fra Stortinget (Qvale 2014).

Frustrasjonen til Ropstad og de andre i opposisjonene ligger i at det oppstår flere konkurrerende forklaringer på hvorfor UHPH-prosjektet ikke ble gjennomført, samtidig som Stortinget blir nektet innsyn i underlagsmateriale. I tillegg er Ropstad oppgitt over det som han oppfatter som en feilslått tillitt til at olje- og energiministeren, både den forrige og den nåværende, kan tilstrekkelig formidle Stortingets ønske overfor petroleumsfeltet. Ropstads kommentar understreker et viktig element i denne henseende: UHPH-prosjektet i seg selv representerer et forsøk på å la petroleumsfeltet selv vurdere og bestemme områdeelektrifisering, innenfor gitte klima- og petroleumspolitiske rammebetingelser. Regjeringen på sin side ser ikke problemet med at denne situasjonen ikke har produsert de ønskede resultatene og legger opp til en prosess som er helt i tråd med praksis i slike saker. Daværende klima- og miljøminister, Tine Sundtoft (H) understreker dette ved å si at: «Stortinget vil behandle saken når plan for utbygging og drift [PUD] er klar. Dette er den samme prosessen som Stortinget har hatt i 40 år» (NTB 2014b). For Sundtoft og regjeringen var det en henvisning at Stortinget måtte få la OED og oljeselskapene få gjennomføre sin saksbehandling inntil en PUD er klar. Da kan saken forelegges Stortinget.

På overflaten kan det virke som Statoil og andre oljeselskaper kan ha insentiv til å tilbakeholde informasjon, eller i verste fall blåse opp sine kostnader for å unngå elektrifisering (NTB 2014c). Intervjukilder avviser dette, og forklarer at oljeselskapene i et langtidsperspektiv vil ha insentiv til å samarbeide med myndighetene. Det er lite sannsynlig at Statoil skulle risikere et slikt spill:

Blir du tatt for noe sånt noe så er konsekvensene så store at det gjør du ikke. Konsernledelsen ville aldri være med på noe sånt noe. Som en person i et prosjekt så har du ingenting å tjene på det. Men det var jo veldig uheldig da at kostnadene endret seg så dramatisk over en kortere periode (Intervju Statoil).

Men nettopp tidspunktet for kostnadsøkningen som informanten her påpeker, gjør at akkurat slike spekulasjoner blir tilforlatelig. Denne utviklingen kan ha gjort det mer attraktivt å anvende andre kilder til informasjon utenfor petroleumsfeltet.

Nye aktører og ny informasjon kommer inn

I april, rundt en måned etter møtet i energi- og miljøkomiteen publiserte Energi Norge en rapport om elektrifisering av Utsirahøyden gjennomført av et konsulentselskap. Der framkommer det at elektrifiseringen kan ha en tiltakskostnad på kun 40 kr per tonn CO₂ (Nikolaisen 2014). Dette er et kostnadsestimat som er vesentlig lavere enn det vi har sett fra Statoil eller OD. Mer interessant er det at rapporten fikk debatten om kostnadene til å blusse opp igjen etter en roligere periode. I Stortingets spørretime konfronterte Terje Aasland (Ap) olje- og energiminister Tord Lien med den nye rapporten og spurte hvordan det kunne ha seg at kostnadsestimatene spriket så kraftig og om han kunne bidra med en oppklaring av tallene. Statsråden svarte at det var liten grunn til å tvile på petroleumsfeltets tall (Stortinget 2014c).

Det er viktig å bemerke at Energi Norge langt ifra kan ansees som en uavhengig faginstans, men som en arbeidsgiver og næringspolitisk interesseorganisasjon for kraftbransjen. Det er dermed vanskelig å utelukke at Energi Norge har et klart insentiv for bruk av kraft fra land. En informant fra Industri Energi, fagforbundet for ansatte i blant annet olje- og gassindustrien, beskriver produksjon av slike rapporter som «en konkret kampanje for å så tvil om Statoil sine estimer» (Intervju Industri Energi). Som en motvekt til dette fikk Industri Energi utarbeidet en egen rapport gjennom konsulentselskapet Pöyry og forskningsinstituttet CICERO, men som først ble publisert i oktober, altså en stund senere (Pöyry og CICERO 2014).

I tillegg til interesseorganisasjoner var også nå Miljødirektoratet ute med en rapport. Direktoratet fremhevet elektrifisering av sokkelen som et av de viktigste klimatiltakene hvis Norge skal nå 2020 målene (NTB 2014d). I tillegg kritiserer Miljødirektoratet Statoil for både å ikke velge områdeelektrifisering fra oppstart og for å ikke ha fått tilgang til viktig informasjon i et høringsinnspill: «Vi mener det er svært uheldig at miljømyndighetene ikke gis innsyn i opplysninger som er vesentlige for å forstå valget av løsning når denne vil ha store konsekvenser for norske klimagassutslipp» (MD 2014).

Disse rapportene føyer seg inn i en rekke rapporter som ble produsert fra og med de store oljefunnene på Utsirahøyden ble kjent. For eksempel trekker miljøorganisasjonen ZERO i intervju fram sin rapport om elektrifisering fra 2011 (Lundberg og Kaski 2011). Fordi så mange rapporter har blitt publisert over en lengre periode er det vanskelig å argumentere for at disse er produsert som et resultat av Stortingsopposisjonens manglende tillitt til OED og petroleumfeltet. Det taler heller for at politiseringen har åpnet opp for en mer pluralistisk debatt. Jeg vil likevel argumentere for at det er påfallende å se hvor mye større rolle og oppmerksomhet interesseorganisasjonenes bidrag fikk i den offentlige debatten etter Statoils konseptvalg februar 2014, noe som dermed taler for en forhøyet politisering. I mine intervju med interesseorganisasjonene Industri Energi og ZERO framkommer det at disse selv anså deres rapporter og deltagelse i debatten som et betydningsfullt virkemiddel for sitt synspunkt. Begge organisasjonene oppga at de hadde hatt direkte kommunikasjon med stortingspolitikere våren 2014. De opplevde også at politikerne satte pris på alternative kilder til informasjon om saken (Intervju ZERO og Industri Energi).

Til nå har vi sett tydelige tegn til at elektrifiseringsdebatten ikke lenger var definert av forståelsen og informasjonsgrunnlaget til petroleumfeltet alene. I intervju med Industri Energi stiller informantene seg kritisk til Energi Norge-rapporten som oppleves som et forsøk på å undergrave petroleumfeltets tallgrunnlag. Samtidig uttrykkes det forståelse for at situasjonen rundt debatten om elektrifisering lå godt til rette for konkurrerende forståelser og informasjon:

Så skal det sies da at overskridelsene på mange prosjekter har vært betydelig. [...] Så den generelle tillitten blant politikere til selskapenes evne til å levere på kostnad var ikke veldig høy på tidspunktet og ble ytterligere underminert av disse oppdragsrapportene (Intervju Industri Energi).

Flere aktører utenfor petroleumfeltet utfordret nå deres autoritet og informasjon. Olje- og energiminister Tord Lien har vi tidligere sett understreke sin tillitt til petroleumfeltet og deres informasjonsgrunnlag. Det er liten grunn til å tro at kostnadene var blåst opp med vilje, særlig med tanke på at Statoil ser ut til å være for elektrifisering. Derimot kan det tenkes at Tord Liens og Statoils strategi om å nekte videre innsyn ikke bidro til å berolige situasjonen. Kan det også ha bidratt til å eskalere konflikten mellom petroleumfeltet og politikfeltet?

5.3.2 Stortinget griper inn

10. mars fikk saken en ny dynamikk da Heikki Holmås (SV) fremmet et representantforslag eller et såkalt dokument-8 forslag om områdeelektrifisering. Forslaget ba konkret om å «sikre kraft fra land-løsning for hele kraftbehovet for hele Utsirahøyden fra første dag i Johan Sverdrup-feltets operasjonstid» (Dokument 8: 58 S (2013-2014)). 24. mars valgte energi- og miljøkomiteen å ta opp forslaget til behandling. Saken var nå på bordet til politikerne. Ville de la petroleumsfeltets vurderinger stå, eller overkjøre og kreve områdeløsning fra dag én?

Formålet med forslaget til Holmås var å tvinge fram flere svar fra Olje- og energiministeren, som tidligere hadde nektet Stortinget innsyn i ODs vurderinger av Statoils kostnadsberegninger (NTB 2014e). Tidligere har vi sett uttalelser fra opposisjonspolitikere som blant annet Kjell Ingolf Ropstad (KrF) som har hintet til at Johan Sverdrup PUD kan bli avslått uten krav til områdeelektrifisering. Likevel kommer det fram i flere av intervjuene med Stortingspolitikere at regjeringen ble overrasket over dok-8 forslaget. I tillegg hevder en informant at selv Statoil hadde innsett faren for at Stortinget ville gripe inn (Intervju Statoil, Ap, SV, ZERO). Daværende nestleder i ZERO, Kari Elisabeth Kaski forklarte at deres organisasjon var svært delaktig i formuleringen av forslaget til Holmås. Holmås sitt dok-8 forslag var et resultat av samarbeid med Ropstad (KrF), Olav Elvestuen (V) og Energi Norge (Bjåstad 2015: 33; Intervju SV). Det er altså tydelig et forslag som er utformet med aktører utenfor petroleumsfeltet, og som har sterke interesser i elektrifisering. Det er to ting som skapte reaksjoner ved dette forslaget. Det ene er nettopp forslaget i seg selv, som en ukonvensjonell inngripen i saksbehandlingen av utbyggingssaker. Det andre er formuleringen av forslaget med ordlyden «fra første dag i Johan Sverdrup-feltets operasjonstid».

Statoil selv hevdet at dersom Stortinget nå gikk inn for å kreve områdeelektrifisering fra Sverdrups første fase vil det bety en utsettelse på ett år, og et tap på 20 mrd. kroner (Taraldsen 2014c). Gro Brækken i bransjeorganisasjonen Norsk Olje & Gass mente forslaget kunne bidra til å skape større usikkerhet om rammevilkår på norsk sokkel. Tord Lien hevdet dette kunne gi opphav til en ny type politisk risiko for selskaper som vil være aktive på Norsk sokkel, i tillegg til at han understreket Statoils bekymring for økonomisk tap i milliardklassen og hvordan dette vil påvirke norsk leverandørindustri (Bjåstad 2015: 33). Argumentene imot elektrifisering spisset seg til og det er ikke uten grunn. Det er svært uvanlig i norsk oljepolitikk at Stortinget kommer med innvendinger før PUD-behandlingen, for ikke å nevne å gjøre endringer eller å avslå selve PUD-en. Det sistnevnte alternativet om PUD avslag var ikke en reell trussel, men fungerte som en begrunnelse for å gripe inn før PUD-behandlingen.

Skulle Stortinget bli forelagt en PUD til behandling som de ikke kjente noe om fra før av for så å stille krav til en annen utbygging? Det er for vanskelig og dyrt som en informant fra SV forklarer:

[Jeg] mener det er et stort demokratisk underskudd på behandling av utbygginger her i Norge. Vi [Stortinget] er inne på forvaltningsplanene, som legger overordnede føringer, men når vi blir invitert til å være med på å si ja eller nei til en PUD så er jo egentlig løpet kjørt. Jeg skal like å se den stortingsrepresentant, eller stortingsflertall som valgte å si nei til en PUD når en rekke av kontraktene allerede er inngått (Intervju SV).

Slik forstått har altså oljeselskapene i realiteten mye autoritet. Selv om Stortinget har rett til å avvise en PUD er det i realiteten lite sannsynlig. Derfor bygget det seg opp et argument om at det var nødvendig å gripe inn så tidlig som mulig. Dette viser også fram et annet kanskje mer tungtveiende argument for å fremme et dok-8 forslag. En utbredt frustrasjon blant politikere og miljøorganisasjoner er at det er blitt vanligere at myndigheter lar oljeselskapene inngå bindende kontrakter før utbyggingene er politisk behandlet. Dette til tross for at det i petroleumsløven §4-2 heter at vesentlige kontraktsmessige forpliktelser ikke skal inngås før PUD, uten samtykke fra departementet (Boasson 2005: 60; Petroleumsløven 1996). Et flertall av intervjukildene som støttet områdeelektrifisering legger disse betraktningene til grunn for at Stortinget kom på banen (Intervju Ap,SV, ZERO og MDG). Til og med i petroleumssektoren uttrykkes det en viss forståelse for slike betraktninger (Intervju Statoil). En informant mener det er et resultat av at oljeselskapene hele tiden jobber tett med OED:

[...] prosessen er jo lagt opp til at OED fungerer som myndighetenes forlengede arm inn mot oljeindustrien. Og de involverer seg jo tidlig. Så når man kommer til PUD-tidspunktet så har man egentlig en teknisk løsning som man har bearbeidet med myndighetene fram mot PUD og som med veldig stor sannsynlighet vil gå gjennom (Intervju Statoil).

En slik forklaring kan underbygge blant annet Heikki Holmås bekymring om at OED-ministeren ikke tilstrekkelig har videreformidlet Stortingets ønske til oljeselskapene. Informanten i Statoil avviser dette:

Nei, altså signalene fra OED var det som Stortinget ønsket. Det var jo at man skulle få til en områdeløsning. Så det var ingen mismatch mellom OEDs signaler og det som var ønske fra myndighetenes side. Men det å få det til så fort at man klarte å ikke

stoppe opp prosessen på Sverdrup, det ble vanskelig, og det hadde OED forståelse for (Intervju Statoil).

Det er altså lite som tyder på at OED og Statsråden ikke har jobbet for å sikre områdeelektrifisering. Det kan heller virke som at det blir vanskeligere for flere i opposisjonen å godta petroleumsfeltets vurderinger, ikke fordi det er skjedd noe fusk, men fordi saken nå vare blitt så politisk viktig.

Flertall for områdeelektrifisering

Spørsmålet nå var om et flertall ville stille seg bak Holmås sitt forslag. Skulle forslaget bli til en flertallsinnstilling fra komiteen trengte Holmås og forene opposisjonspolitikere bak seg og skaffe til veie informasjon som tilsa at elektrifisering fra dag én var et realistisk forslag. 12 mai kalte energi- og miljøkomiteen inn aktørene på Utsirahøyden til lukket høring for å få tak i enda mer informasjon fra oljeselskapene (Taraldsen 2014e). 16 mai, bare dager senere holdt en samlet opposisjon bestående av Ap, V, KrF, SV, Sp og MDG pressekonferanse der de presenterte et flertall for å kreve områdeelektrifisering. Dette ble presentert som en seier for områdeelektrifisering og ble feiret med kake i vandrehallen med blant annet ZERO til stedet. Opposisjonen hadde grundig overrasket regjeringen med en bred enighet som til og med inkluderte regjerings støttepartier.

Til tross for at flere nasjonale medier rapporterer at regjeringen ble tatt på sengen av dette forslaget, var det også kjent at partiene i opposisjonen lenge hadde etablert en tydelig posisjon i saken. Frps energipolitiske talsmann, Oskar Grimstad var skuffet over at regjeringens støttepartier V og KrF ikke hadde konsultert med dem før de inngikk i andre flertallskonstellasjoner som samarbeidsavtalen mellom partiene tilsier (Sandvik og Krekling 2014). I følge Nikolai Astrup (H) fikk ikke Frp og H se utkastet til avtalen før en halvtime før pressekonferansen noe han mener er uryddig og skulle gjerne sett saken behandlet i energi- og miljøkomiteen enn å bli forhandlet og presentert i gangene på Stortinget (Sandvik og Krekling 2014). Det er mulig å spørre seg om hvor overrasket regjering hadde grunn til å være. Andre kilder skal ha det til at regjeringspartiene skal ha blitt invitert til samtaler med opposisjonen tidligere samme uke, men reagerte ikke tidsnok (Johnsen, Haugan og Henriksen 2014).

Det var i hvert fall nå klart at det ville bli krav om områdeelektrifisering, men det tok ikke lang tid før det dukket opp usikkerhet rundt tidsperspektivet i opposisjonens avtale. Mer

konkret i kravet ber Stortinget regjeringen stille krav om en områdeløsning med «[...] en tidsplan for gjennomføring» (Krekling, Brekke og Sandvik 2014). I tillegg stilles det krav om «[...] at kabelforbindelse mellom de ulike installasjonene på Utsirahøyden etableres i forbindelse med oppstartsfasen av Johan Sverdrup» (Ibid.).

En kan legge merke til at kravet som ble fremmet av opposisjonen 16 mai, er forskjellig fra det dok-8 forslaget som Heikki Holmås fremmet tidligere. Holmås foreslår elektrifisering fra dag én, eller det som beskrives som første fase av Johan Sverdrup. Det nye opposisjonskravet krever kun en tidsplan for gjennomføring av områdeelektrifisering. I tillegg er det en formulering om at kabelforbindelse mellom installasjonen må opprettes innen Johan Sverdrups oppstartfase. Og akkurat «oppstartfase» var en formulering åpen for tolkning.

Dager senere ble det meldt nyhetsmedier om at Ap hadde snudd i saken og ville gå inn for at elektrifisering først kan skje i fase to. Utgangspunktet for denne nyheten var at Olje- og energiminister Tord Lien (Frp) ved utgangen av mai, kom med et svar til energi- og miljøkomiteen i saken om elektrifisering. I Liens svar heter det:

Departementet mener således en kraft fra land-løsning for hele Utsirahøyden kan realiseres uten at det medfører risiko for utsettelse av produksjonsstart for Johan Sverdrup-feltet hvis det gjøres ved byggetrinn to i Sverdrup-feltets oppstartfase (Taraldsen 2014f).

For Terje Aasland ble dette tolket som fullt gjennomslag for Arbeiderpartiets posisjon:

Her kommer Tord Lien med en kjempeinnrømmelse, og denne måten å tilnærme seg vårt forslag til vedtak, opplever jeg som konstruktivt. [...] Jeg mener det er et fullt gjennomslag for vår tilnærming. Vi må huske på at vi hadde en statsråd som ikke ville ta et oppgjør med områdeløsning i prosjektet (Taraldsen 2014f).

Kjell Ingolf Ropstad (KrF) som var blant de som presenterte opposisjonsavtalen i vandrehallen på Stortinget reagerte med overraskelse på Aaslands uttalelse: «Ja, jeg er overrasket. Jeg er overrasket over at Ap nå ser på fase 2 som oppstartsfasen. [...] Oppstartsfasen er ikke nødvendigvis fra dag 1, men relativt tidlig i prosessen. Og helt klart i fase 1 - definitivt ikke i fase 2» (Gjerde 2014). Statsminister Erna Solberg (H) på sin side tolket dette som at Ap nå la seg på regjerings linje: «avklaring fra Ap betyr at vi nå kan bygge ut Sverdrup-feltet i det tempo som var forutsatt fra Regjeringens side» (Gjerde 2014).

Det oppsto dermed usikkerhet om opposisjonen stod samlet eller ikke. Når Johan Sverdrup-feltet har en forventet produksjonstid på om lag 50 år, når defineres da oppstartstiden og hvem bestemmer tidspunktet for overgangen i de forskjellige utbyggingsfasene? (Taraldsen 2014g). Det er riktig nok slik at utbyggingsfasene ikke er håndfaste tidspunkter, men prosjekteringsfaser som oljeselskapene benytter seg av ved større utbygginger. Dermed utgjør Aaslands, regjeringens og resten av opposisjonens tolkning av avtalen og tidsperspektivet, nettopp en åpen tolkning.

4. juni ble spørsmålet besvart. Energi- og miljøkomiteen vedtok en flertallsinnstilling som stiller krav til områdeelektrifisering for alle de relevante feltene på Utsirahøyden så raskt som mulig og senest innen 2022 (Innst. 237 S (2013–2014)). Innstillingen ble senere enstemmig vedtatt på Stortinget

Som vi skal se var nettopp beslutningen om å kreve elektrifisering innen 2022 et resultat av forhandlinger mellom de som ville ha elektrifisering fra dag én, og de som ville ha i fase to. Det ble også bestemt at OD skulle gjøre en egen vurdering av når det raskest mulig kunne etableres en områdeelektrifisering. Blant annet Kjell Ingolf Ropstad håpte at OD sin vurdering ville avdekke at det i realiteten var mulig å elektrifisere området tidligere enn det Statoil hevdet. Da OD leverte sin rapport september 2014 konkluderte også de med at det ville være stor fare for utsettelse dersom det ble etablert områdeløsning allerede ved Johan Sverdrups oppstart i 2019 (Taraldsen og Ulvestad 2014). På den andre siden bekreftet OD at en områdeelektrifisering var mulig å få til i sammenheng med Johan Sverdrups fase to, forutsatt at den blir etablert innen 2022. Tord Lien var tilfreds med rapporten, mens Ropstad var kritisk og uttalte at «Dette ligner et forsvarsdokument for Statoil, ikke en uavhengig og kritisk vurdering» (Taraldsen og Ulvestad 2014).

Selv om blant annet Ropstad forholdt seg kritisk, var OD rapporten i denne sammenheng med på å avslutte den videre debatten om elektrifisering. Områdeelektrifisering var vedtatt, men i praksis først i Johan Sverdrups andre fase. I juni 2015 ble stortingsproposisjonen med tittelen «Norges største industriprosjekt», enstemmig godkjent i Stortinget (Prop. 114 S (2014-2015)).

5.3.3 Forhandlinger

Selv PUD til Johan Sverdrup med krav til områdeelektrifisering ble enstemmig vedtatt 2015, var det relativt høy temperatur i stortingsdebatten. Kanskje det største uromomentet var

politikernes tolkning av hvem som hadde endret sin posisjon eller hvem som hadde gitt innrømmelser for å få på plass dette kompromisset (Stortinget 2015). I flere intervjuer trekkes dok-8 forslaget og den påfølgende opposisjonsavtalen 16. mai fram som et veiskille. I intervju med Ap forklares det også som at dette forslaget, i stedet for å skape usikkerhet, faktisk bidro til å skape forutsigbarhet ved å tidlig behandle et krav som åpenbart ville komme ved neste års PUD (Intervju Ap). Informanten som spilte en større rolle i forhandlingene i Ap forklarer at de aldri var med på det første forslaget SV fremmet, men at det ble brukt som utgangspunkt for å analysere det politiske handlingsrommet. Etter at opposisjonen presenterte sin avtale i vandrehallen 16. mai, gikk Ap til verks og fremmet et revidert forslag internt på Stortinget, da også overfor H og FrP. Det hevdes at det var dette «forslaget som til syvende og sist i prinsipp ble vedtatt» (Intervju Ap). Det er dette som skal ha resultert i innstillingen fra energi- og miljøkomiteen som ble enstemmig vedtatt i Stortinget.

Dette er ikke ubestridte påstander. Både regjeringspartiene og opposisjonen, altså stort sett alle bortsett fra Ap selv skal ha det til at de snudde i saken på grunn av sterke interesser i fagforeningene og at endringen til senest 2022 er et resultat av nettopp det. Informanten i Ap derimot mener 2022 var et kompromiss som resultat av at alle partiene opererte med forskjellige tolkninger av begrepene fra avtalen 16. mai, særlig hva som faktisk var en oppstartsfasen (Intervju Ap).

I intervju med SV vedgås det at de helst skulle sett ett vedtak om elektrifisering fra første dag av Johan Sverdrups operasjonstid, men at det viktigste var at det ble en enighet om å stille krav til områdeelektrifisering i seg selv (Intervju SV). Det neste målet til SV var å stadfeste kravet i henhold til et konkret år og ikke begrepet fase, fordi: «[...] fase 1 og 2 er bare noe oljeselskapene har funnet på» (Intervju SV). Videre understrekes det i intervju med SV at de forsto det slik at Ap snudde mest sannsynlig på grunn av press fra Statoil og fagforbundene (Intervju SV). Det avviser Ap og hevder hverken Industri Energi eller Statoil påvirket utfallet i vesentlig grad:

De mener jo liksom at de bevega slutt punktet for Stortinget. Det er feil. Jeg har grei gjennomgang av det første utkastet som ble lagt fram og presentert for de andre partiene som de sluttet seg til og det er det opprinnelige. Du må lese det veldig nøye for å finne ut hva som er nyansene, men det er ingen reell forskjell. Men det er en forskjell som gjør at H og FrP mente at de kunne gå inn. Og spesielt H følte seg ubekvem med å ikke være med

på forslaget, det er jeg helt overbevist om. Det er altså ingen bevegelse sånn som hverken Leif Sande [Industri Energi] eller Tord Lien [Frp] har sagt at det har vært. (Intervju Ap).

Aktørene i petroleumsfeltet

Det er interessant at Industri Energi og Norsk olje og gass, som da er underlagt LO og NHO, sammen med Statoil hadde felles posisjon mot et statlig krav om områdeelektrifisering. Det vil i utgangspunktet utgjøre en relativ sterk allianse, i det som tradisjonelt omtales som trepartssamarbeidet. I intervju med Industri Energi virker det derimot ikke som de har hatt et tett samarbeid i denne saken:

[...] Statoil hvor viktig de er i samfunnet, så er det jo gitt at de har stor nok kontaktflate til å holde møter med stort sett hvem de vil. Det gjør de nok når de skal fremme sine saker. Vi er ikke deltakere i sånne møter (Intervju Industri Energi).

I intervju med Statoil stilte jeg lignende spørsmål om elektrifiseringssaken har gått gjennom trepartssamarbeidet i petroleumssektoren? Informanten forklarer at den konkrete vurderingen og gjennomføringen av UHPH-prosjektet var i direkte dialog med OED og OD, naturlig nok. Når det kom til det politiske debatten var det Statoils ledelse som hovedsakelig var i dialog med politikerne og stile opp i møter hos energi- og miljøkomiteen (Intervju Statoil).

De [ledelsen] trenger jo ikke bruke Norsk olje og gass i slike direkte møter. Men Norsk olje og gass fungerer fortsatt som interesseorganisasjon. De vil være ute og uttale seg og det gjorde de nå også for oljeindustrien (Intervju Statoil).

Men disse uttalelsene henter til at trepartssamarbeidet ikke har vært særlig aktivt i denne sammenheng. Tradisjonelt har de store hovedorganisasjonene som LO og NHO hatt en mindre sentral rolle i petroleumpolitikken og har hovedsakelig vært tilknyttet arbeidsforhold (Olsen 1989: 158-160). Det er tydelig at det er tette kontakt mellom Statoil, OED og OD. Det er hovedsakelig gjennom dette tette samarbeidet oljeselskaper som Statoil utøver sin innflytelse. Det er her både det praktiske, men også den politiske dialogen foregår og beslutninger fattes. Det kan virke som om Statoils forhold til Norsk olje og gass og IE i denne saken ikke har bidratt til å utforme en samlet posisjon, men som en informasjonskanal i den offentlige debatten og overfor politikere.

Kompromisset 2022

Utgangspunkt for et slikt spørsmål er da innstillingen om at alle de relevante feltene på Utsirahøyden skal elektrifiseres så fort som mulig, og senest innen 2022. I intervju med Ap spurte jeg om endringen fra Heikki Holmås sitt forslag om områdeelektrifisering fra «første dag i Johan Sverdrup-feltets operasjonstid» (Dokument 8: 58 S (2013-2014)), til det endelige vedtaket er et resultat av bekymringene for utsettelse?:

Nei. Johan Sverdrup i seg selv er jo planlagt med oppstart med kraft fra land. Det var områdeløsningen som var diskusjonen. Og områdeløsningen sa vi allerede fra det utkastet jeg laget, skulle komme i forbindelse med fase to av Johan Sverdrup. [Og det sammenfaller med 2022?] Det sammenfaller med 2022, ja. (Intervju Ap).

Ap vil ikke si seg enig i at kompromisset 2022 var et resultat av trusselen om utsettelse. Leser vi ut ifra uttalelsen over må endringen forstås som et resultat av at Ap aldri var med på det første dok-8 forslaget og derfor heller aldri endret posisjon. Det vil si at de alltid var for en områdeelektrifisering i perioden rundt fase to av Johan Sverdrup. Det gjør det likevel vanskelig å tolke det som noe annet enn at Ap anså trusselen om utsettelse som reell. MDG mente det ikke var en reell trussel om utsettelse, eller i verste fall at det i så fall var en selvforsynt konsekvens (Intervju MDG).

I min oppfatning har man jo her operert i motstrid mot Stortingets ønske og gitt tillatelse i motsetning til Stortingets ønske. Og så fortsetter Stortinget å si at vi faktisk ønsker at det skal gjøres på den måten [områdeelektrifisering]. Og da bør man faktisk kunne straffe de. [...] men jeg ser at det politisk sett ikke var mulig å få til noe flertall på det med Ap (Intervju MDG).

Ser vi alt dette i sammenheng er det klart at vedtaket om full områdeelektrifisering besto av to grunnleggende elementer som ble ulikt prioritert og tolket. Det ene som var av høyest prioritet som kanskje blir tatt for gitt ettersom forhandlingene kom til et så avansert stadium er at det ble enighet om å kreve områdeelektrifisering av Utsirahøyden. Ser vi tilbake på begynnelsen av denne saken er det absolutt ikke et selvsagt utfall. En kunne ha sett for seg at det ble enighet blant partene på Utsira for å iverksette UHPH-konseptet. Det var tross alt gjort betydelige investeringer for at alle feltene skulle være mottakelig for kraft fra land. Johan Sverdrup var allerede besluttet elektrifisert av Statoil. Når det kom til stykke ble det ikke valgt en områdeelektrifisering. Det var derimot store reservasjoner fra OED, men også den forutgående Stoltenberg II-regjeringen og den nåværende Solberg-regjeringen mot å pålegge

rettighetshaverne områdeelektrifisering. Dermed må et enstemmig vedtak i Stortinget om å nettopp gjøre det anses som et historisk vedtak.

Det andre elementet er tidsperspektivet. Mens det tilslutt faktisk ble enighet om å elektrifisere de ulike feltene på Utsirahøyden, så var det fremdeles uenigheter om tidspunktet. Den største faktoren i forhandlingene ser ut til å ha vært faren for utsettelse av Johan Sverdrup-utbyggingen som dermed kan forårsake økonomisk tap for både Statoil og leverandørindustrien i Norge. Regjeringen sammen med Statoil, IE og Norsk olje og gass kunne derfor ikke gå med på en elektrifisering i første fase av Johan Sverdrup. Det ville rett og slett komme for nært på Statoils planlagte milepæler i utbyggingen. Opposisjonen mente det var realistisk og få til. Bak seg hadde de blant annet ZERO, Bellona og kraftbransjen i Energi Norge. I en litt spesiell situasjon finner vi Ap som står i en nøkkelposisjon mellom de to sidene. Ut i fra intervjuene er det vanskelig å si noe annet enn at Ap var for en elektrifisering i fase to, men at de brukte sin posisjon strategisk ved å utarbeide et forslag som kunne bringe de to sidene sammen. Det har gitt den interessante situasjonen der både regjeringspartiene og de øvrige opposisjonspartiene mener Ap har snudd i saken. Det som er relevant for denne studien er derimot hvordan de ulike interessene har manifestert seg i maktkoalisjoner for å påvirke utfallet av elektrifiseringssaken. At vedtaket ble fattet med ordlyden senest innen 2022, viser at områdeelektrifisering ble vedtatt som et resultat av en forhandlingsprosess.

6 Analyse

Elektrifisering som klimatiltak har vært en ambisjon over lang tid, hovedsakelig fra politisk hold. Vurderingen av elektrifiseringen av Utsirahøyden ble satt til arbeidsgruppen UHPH. Vi har derimot sett hvordan politisk misnøye med vurderingen av områdeelektrifisering har gjort at Stortinget til slutt påla selskapene på feltene Edvard Grieg, Ivar Aasen, Gina Krog og Johan Sverdrup å bruke kraft fra land.

Tidligere formulerte jeg noen forventninger til petroleumfeltet og politikfeltet, samt hvordan politikk som forhandling kan supplere flerfelts-rammeverket. Jeg vil i analysen vise hvordan petroleumfeltet utviklet en form for svak segmentering, hovedsakelig på grunn av feltets mange aktører og på grunn av UHPH-prosjektets flate samarbeidsstruktur. Politikfeltet ble på sin side preget av en mye tydeligere endring i feltmekanismer enn det vi har sett i petroleumfeltet. Det nasjonale politikfeltet var helt fra starten av veldig oppmerksom på utbyggingen av oljefeltene på Utsirahøyden. Det var politisk hold som tok initiativ til områdeelektrifisering. UHPH-prosjektet foregikk under ministerstyring, men da utfallet gikk imot områdeelektrifisering satte politiseringen i for fullt. Statsråd Tord Lien og Statoil nektet opposisjonen innsyn i saksbehandlingen, noe som til slutt førte til at Stortinget grep inn og vedtok et krav til områdeelektrifisering, et tydelig tegn på lovgivende styring. Selvet kravet om områdeelektrifisering ble inngått som et kompromiss som ikke ville føre til utsettelse for oljeselskapene. Petroleumfeltets svake segmentering gjorde at ikke hadde evne til å utstede relevante trusler til å motsette seg et krav til områdeelektrifisering. Politikerne ble likevel avskrekket fra å påføre oljeselskapene særlig negative økonomiske konsekvenser.

I tabell 5. under finner vi de teoretiske forventningene som er avledet fra Boassons (2015) flerfelts-rammeverk og forhandlingsperspektivet inspirert av Skodvin m.fl. (2010) og Culpepper og Reinke (2014).

Tabell 5. Teoretiske forventninger i elektrifisering av Utsirahøyden

Felt	Teoretisk forventning
Petroleumfeltet	Petroleumfeltet klarte ikke å motsette seg krav om elektrifisering fordi de var preget av en svak form for segmentering og var dermed mindre motstandsdyktige mot press fra andre felt

Politikkfeltet	Politikkfeltet klarte å få gjennom et krav om elektrifisering fordi saken politiserte feltet og til slutt førte til lovgivende styring
Forhandlings- prosess	Petroleumsindustrien klarte ikke å motsette seg et krav om elektrifisering fordi de ikke klarte å utstede effektive og relevante trusler som gjorde beslutningstakerne villig til å endre sin politikk.

6.1 Petroleumsfeltet: svak segmentering

Denne studien har basert seg på en løs sammenligning med Boassons studie av CCS-teknologi. Boasson (2015: 103) hadde konkludert med at petroleumssektoren var “[...] strikingly similar to the classic, theory-oriented descriptions of segments, iron triangles and policy monopolies». I CCS-casen var Statoil ikke bare tilknyttet statlige myndigheter, selskapet var også alene om å ta beslutninger om CCS og hadde stor kontroll over informasjonsflyten vedrørende teknologisatsningen. I denne casen har vi sett at det er flere forskjeller fra CCS-casen. For det første er det snakk om et mye høyere antall aktører i en mer kompleks samarbeidssituasjon. Derfor har jeg også innledningsvis formulert en forventning om at samarbeidet mellom de mange aktørene ville påvirke konsentrasjonen av autoritet og informasjon. Mange selskaper kan også øke sannsynligheten for at det oppstår ulike meninger og dermed mer spillerom for ulike institusjonelle logikker. Jeg vil vise hvordan petroleumsfeltet over tre perioder endret de strukturelle og institusjonelle dimensjonene på en måte som nyanserer den teoretiske forståelse av segmentering.

Første periode 2007-2011: Segmentering med dårlig samarbeid

I første periode kan petroleumsfeltet beskrives som veldig likt Boassons CCS-case. I utgangspunktet er det et svært tett samarbeid mellom myndighetene og oljeselskapene på norsk sokkel. Tar vi utgangspunkt i Statoil hvor staten er hovedaksjonær, samarbeider de tett med OED og OD om beslutningene ved sine utbygginger. I tillegg kommer Petoro som forvalter statens direkte økonomiske engasjement på sokkelen, og som er rettighetshaver i en rekke felt, blant annet Johan Sverdrup. Fokuset for første periode var spørsmålet om samordnet utbyggingen av de nye oljefeltene. OED oppfordret feltene Greig, Aasen og Krog til å vurdere områdeelektrifisering, men selskapene fant det lite lønnsomt, særlig uten en

felles vurdering med Johan Sverdrup-feltet. Var dette fordi oljeselskapene grunnleggende var imot elektrifisering? Empirien har vist at særlig Statoil har vært positive til elektrifisering. Jeg vil argumentere for at Statoil som de andre selskapene motsatte det statlige kravet til områdeelektrifisering fordi det faktisk ble for dyrt. I tillegg gikk kravet imot den generelle styringsideen i norsk oljepolitikk. Det er lite empirisk belegg for en ren motstand til elektrifisering. Mye av oljeselskapenes motstand var også basert på en form for stivhengighet i petroleumssektoren, der den etablerte måten å gjøre ting på ble fulgt

Som det framgår av empirien har selskapene lang erfaring med samarbeid mellom seg. Dette skjer hovedsakelig innenfor en lisens. En lisens som tidligere forklart har ofte mange rettighetshavere som eier forskjellige andeler av hver lisens. Lisensstrukturen har en viss beslutningslinje, om enn ikke helt hierarkisk, der operatørselskapet har en lederrolle. I tilfellet Utsirahøyden var det derimot også snakk om et samarbeid på tvers av lisenser, faktisk fire forskjellige lisenser. Samarbeidet mellom disse viste seg å være noe vanskelig. Tradisjonelt utarbeider operatøren på vegne av lisensen en plan for utbygging (PUD) som blant annet inneholder en vurdering av kraft fra land som kraftløsning. Dette skjer i tett samarbeid med OED og særlig OD som fagorgan, men er grunnleggende opp til operatøren innenfor de gitte politiske rammene. Samordnet utbygging betydde at operatørene for ulike lisenser med ressurser på ulik størrelse og forskjellig oppstartstid måtte finne en felles løsning på sine utbygginger. Derfor er utfordringene med samordnet utbygging et resultat forskjellene mellom lisensene som ga dem ulike insentiver til å bygge sammen og potensielt elektrifisere. Dette endte med at kun feltene Edvard Grieg og Ivar Asen fikk en delvis samordnet infrastruktur, noe som igjen var et resultat av at OED tilslutt måtte kreve en slik løsning for at feltene skulle få godkjent sin PUD.

Strukturelt kunne samordnet utbygging ha ført til en mye større spredning av informasjon og autoritet. Selskapene motsatte seg derimot dette initiativet. Derfor kan vi si at første periode ikke førte til en svakere segmentering, men fulgte et relativt hierarkisk system der hvert enkelt operatørselskap valgte vekk en felles løsning og dermed beholdt sin strukturelle makt. Samordnet utbygging gir likevel en pekepinn mot hvor segmenteringen ville begynne å slå sprekker. Selv om operatørselskapene holdt informasjonen tett mellom seg og var mest opptatt av sine egne felt, er det klart at de små selskapene Lundin og Det norske hadde stor påvirkningskraft. Under segmentering antas det i utgangspunktet at kun noen få store aktører vil ha innflytelse på politikktutviklingen. Det vi derimot ser er at operatørrollen gir strukturell autoritet innenfor oljesystemet og dermed betydelig påvirkning i et ellers segmentert system

dominert av Statoil og OED. Mot slutten av perioden ser vi et eksempel på det da Lundin får en betinget godkjenning av sin PUD for Edvard Grieg-feltet med en gasskraftløsning.

Det er få tegn til at feltet er særlig preget av konkurranse mellom ulike institusjonelle logikker. Likevel har samordnet utbygging vist tilfeller av det som i OD hvor samfunnsøkonomisk logikk råder sterkt i motsetning til en dominerende markedslogikk. Det er Rolf Wiborgs uttalelse og kritikk av OEDs manglende vilje til å bruke tvang et eksempel på. OEDs beslutning om å kun kreve samordnet utbygging av Grieg og Aasen, ble kraftig kritisert ettersom det samme virkemiddelet kunne ha blitt brukt overfor de resterende feltene og kanskje ha gitt bedre grunnlag for områdeelektrifisering. Det at daværende olje- og energiminister Ola Borten Moe (Sp) ikke valgte en slik framgangsmåte må kunne sies å være et utslag av en dominerende markedslogikk. Resultatet er at lisensene ikke forplikter seg til hverandre og derfor begrenser sine investeringer til å gjelde sin egen virksomhet. Tvang fra OED ville også uten tvil kunne gå på akkord med indirekte statlige. Elektrifisering var ønskelig og kanskje samfunnsøkonomisk gunstig, men må kun utløses av oljeselskapenes tiltakskostnad.

Andre periode 2011-2014: Små aktører med mye makt

Utfordringene med samordnet utbygging fulgte også videre inn i andre periode og UHPH-prosjektet. UHPH-arbeidsgruppen er særlig interessant fordi den gjenspeiler de konvensjonelle strukturene på sokkelen, samtidig som prosjektet illustrerer det unike ved akkurat denne casen. UHPH-arbeidsgruppen ble beskrevet som en relativ flat organisasjon med tilnærmet demokratisk beslutningsprosess. Samtidig er samarbeidspartnerne bundet av en tradisjonell lisensstruktur hvor operatøren for et felt må tilbake til lisenspartnerskapet for å fatte en endelig beslutning. UHPH-prosjektet var vanskelig og begrenset mulighetene for områdeelektrifisering basert på tre faktorer.

For det første UHPH-prosjektet unikt fordi det aldri før hadde vært en vurdering av felles kraftinfrastruktur med kraft fra land. Aktørene i UHPH måtte ta i bruk kjente modeller for utbygging av oljeinfrastruktur som utgangspunkt. Utfordringen lå i at oljeproduksjon og kraftsystem er ulike fenomener. Kan selskapene hente mer olje ut ved å samarbeide vil de ha et insentiv til å gjør nettopp det. Kraft fra land-infrastruktur derimot er en veldig dyr investeringen som gjør at jo lengere du kan drive produksjon og dermed ha et større kraftbehov, jo mer vil investeringen lønne seg. Dermed er det ikke like lønnsomt for mindre

felt som ikke vil kunne produsere i like lang tid. De ulike insentivene ser ut til å ha påvirket samarbeidet om elektrifisering. I første periode jobbet Lundin for å få sin PUD av Edvard Grieg godkjent så fort som mulig. I UHPH-prosjektet beskrives Lundin derimot som villige til å bruke god på å alle mulige konsepter til kraftløsning. Om dette var med vilje er usikkert, men det tyder på at Lundin var mer interessert i sitt eget felt.

Dette bringer oss over i den andre faktoren. Jeg vil argumentere for at samarbeidsprosjekt i seg selv endret maktstrukturen i petroleumsfeltet. Det er tydelig at selskapene var klar over betydningen en PUD har i petroleumssystemet. Lundin kunne som operatørselskap utnytte sin strukturelle posisjon til å påvirke samarbeidet i UHPH ettersom de var avhengig av det lille selskapet. Det at de ulike selskapene fikk sin PUD godkjent på forskjellige tidspunkter og noen til og med lenge før UHPH gjorde at OED og Stortinget mistet mye av sin autoritet til å legge føringer på selskapenes beslutning. Dette ser vi eksempler på ettersom det oppstår uenigheter mellom Lundin, OD og Statoil underveis. Hvor dype uenighetene var er vanskelig å si, men det tyder på at et stort selskap som Statoil ikke kunne overkjøre resten. Statoil som tidlig besluttet å elektrifisere Johan Sverdrup kunne mulig ha tjent på at de andre selskapene også måtte ta del i en felles investering i kraft fra land. Derfor vil jeg igjen understreke at casen viser Statoil til tider positive holdning til elektrifisering. Det er eller UHPH resultatet som skyldes at selskapet måtte velge en annen løsning.

Den tredje faktoren peker tilbake til argumentet fremmet av blant annet Heikki Holmås (SV) om at områdeelektrifisering burde vært statlig koordinert. UHPH var et samarbeid mellom selskap som i utgangspunktet hadde veldig forskjellige ressurser og insentiver. Hadde alle feltene måtte vente med å få sin PUD godkjent til UHPH-prosjektet var ferdig, kunne i det minste tidsperspektivet mellom feltene samkjøres. Det kan ikke argumenteres for at en slik koordinering nødvendigvis hadde gjort at oljeselskapene valgte områdeelektrifisering. Men det er en erkjennelse at utbygging av større kraftinfrastruktur mellom ulike selskaper, med ulike forutsetninger, kan ha hatt nytte av en uavhengig overordnet koordinering.

Grunnleggende blir det et politisk spørsmål som kan ses i lys av tradisjonen for å indirekte økonomisk styring i norsk oljepolitikk.

Til slutt vil jeg argumentere for at den dominerende markedslogikken som egentlig skal gjøre feltet sterkere og mer motstandsdyktig fra press uten ifra hadde motsatt effekt. Særlig de mindre feltene ønsket å maksimere sine bedriftsøkonomiske fortjenester, dermed var det stort fokus på individuell utbygging av felt og lite fokus på samarbeidet om områdeelektrifisering.

Dette er en kritikk til Boassons (2015) forståelse av segmentering ettersom det ikke er konkurrerende institusjonelle logikker, men en spesifikk logikk under visse forhold som har gjort feltet mindre samkjørte.

En slik analyse av UHPH-prosjektet tyder på en annen form for segmentering enn den vi fant i første periode. Særlig er det den flate beslutningsprosessen mellom lisensene i samarbeidet som gjør at strukturelle ressurser som informasjon og autoritet blir spredt jevnt mellom de ulike feltene og deres respektive operatører. Samarbeidets avhengighet av alle partene gjorde at selv de minste selskapene ofte hadde mest å si. I følge *samarbeid* som mekanisme vil spredt autoritet og informasjon føre til et lavt konfliktnivå fordi aktørene deler samme institusjonelle logikk. Det som er interessant i denne sammenheng er at samarbeidsmekanismen forventer at fravær av hierarkisk styrt koordinering kan gi opphav til noe inkonsistens i aktørenes handlinger i elektrifiseringssaken. Dette har vi sett klare eksempler på. Det er dette aspektet som nyanserer dimensjonen segmentering. I praksis er det vanskelig å tegne et tydelig skille mellom segmentering og samarbeid, men jeg vil argumentere for at petroleumsfeltet ikke var preget av samarbeid. Dette er fordi det ikke er noen konkret institusjonell eller strukturell utfordrer til petroleumsfeltets sosiale orden. Det må heller forstås som at det i petroleumsfeltet er mye mer konflikt og uorden enn det segmentering som teori antar, og ikke minst i sammenlignet med CCS-casen. Dette er en kritikk mot Boassons (2015) forståelse av segmentering. Derfor vil jeg også argumentere for at en kan beskrive petroleumsfeltet som preget av en svak segmentering.

Tredje periode 2013-2015: Splittet innad, samlet utad.

Siste periode markerer egentlig et skifte i fokus fra petroleumsfeltet til politikfeltet. Inntil Statoil fatter sitt konseptvalg for Johan Sverdrup har petroleumsfeltet vært i førersetet av politikutviklingen. Den påfølgende elektrifiseringsdebatten setter politikfeltet i sentrum når stortingsopposisjonen mobiliserer til omkamp. Petroleumsfeltet har opplevd interne uenigheter, men hvordan reagerer på det politiske presset utenfra?

Statoil, Lundin og Det norske er nå i samme posisjon som de var i første periode, nemlig i full kontroll over sine egne oljefelt. De står ikke lenger i et avhengighetsforhold til hverandre, og har kontroll over informasjonen innad i sine organisasjoner. Et annet element er at selskapene utad ikke er avhengig av politikerne. Dette gjelder i hvert fall Lundin og Det norske som har

fått godkjent PUD. Regjeringen støttet Statoils beslutning om å gå vekk fra områdeelektrifisering for fas én og selskapet forventet å få sin PUD godkjent de og.

Kjell Ingolf Ropstad (KrF) hintet til at Statoils innsynsnekt kunne føre til at Stortinget ikke godkjente Johan Sverdrups PUD fordi det gikk imot Stortingets ønsker. Deler av opposisjonen truet altså med utsettelse hvis ikke aktørene i petroleumsfeltet var mer åpne. Interessant nok ble situasjonen snudd rundt. Som vi vet ble en mulig utsettelse av Johan Sverdrup en stor del av debatten, men hovedsakelig en trussel mot politikerne og noe som splittet opposisjonen. Det at Ap ville unngå en utsettelse var en stor grunn til at det ble fastsatt et krav om elektrifisering med frist til 2022. Det som er relevant i denne sammenheng er at utsettelse av Johan Sverdrup ble et pressmiddel for petroleumsfeltet og ikke for politikerne. Ser vi tilbake på argumentet for å kreve områdeelektrifisering våren 2014 forstår vi at dette springer ut at politikerne selv anser PUD som et dårlig virkemiddel for demokratisk kontroll. Når PUD kommer til behandling i Stortinget mener blant annet Heikki Holmås det er for sent for politikere å påvirke utbyggingen fordi vitale kontakter og andre prosesser allerede er satt i gang, noe som gjør det for kostbart å avslå en PUD. Det er derfor kravet til elektrifisering kommer som et resultat av et dok-8 forslag året før PUD behandlingen til Johan Sverdrup.

Det at faren for utsettelse blir en stor del av debatten må kunne tolkes som gjennomslag for petroleumsfeltet perspektiver. Faren for utsettelse bidro også til å samle aktører utenfor petroleumsfeltet som Norsk olje & gass og Industri energi til felles forsvar mot elektrifisering. Dette er også grunnen til at vi kan si at petroleumsfeltet er segmentert og ikke preget av *samarbeid*. Selv om feltet har opplevd mer uro og konflikt enn det mekanismen tilsier, ser vi at feltet står samlet utad. Problemdefinisjonen til Statoil gjenspeiles i OED og OD og har videre bidratt til debatt om tidspunktet for elektrifiseringen.

Oppsummert finner jeg belegg for forventningen om petroleumsfeltet som preget av en svakere form for segmentering. Dette har hovedsakelig vært et resultat av et høyt antall aktører, der også små selskaper har hatt stor påvirkning. En kritikk til Boasson (2015) må være at casen viser hvordan den dominerende markedslogikken som egentlig skal gjøre feltet sterkere og mer motstandsdyktig fra press uten ifra hadde motsatt effekt. Dette må også forstås sammen med UPHs fordeling av autoritet og informasjon som ga de små selskapene mer makt. Casen viser at antagelsene fra segmenteringsteorien ikke stemmer overens med en slik form for samarbeid i petroleumssektoren. Denne casestudien kan bidra til å nyansere bilde av petroleumsfeltet som segmentert.

6.2 Det nasjonale politikfeltet: Storingsregjereri

I motsetning til petroleumsfeltet har vi sett en mye tydeligere endring i politikfeltet gjennom utviklingen av elektrifisering av Utsirahøyden. Mens petroleumsfeltet har vært preget av en svakere form for segmentering har det nasjonale politikfeltet gått fra ministerstyring og et OED med ansvaret for områdeelektrifisering, til å se et aktivt Storting gripe inn i den sedvanlige saksgangen og pålegge krav i en form for lovgivende styring. Utfallet av denne casen i seg selv peker både mot en endring i statlig styringsidé, fra indirekte økonomisk styring til direkte statlig industriutvikling, i tillegg til at Stortinget har overkjørt regjeringen. Derfor formulerte jeg en forventning om at politikfeltet på oljeselskapene områdeelektrifisering fordi feltet ble politisert, noe som tilslutt førte til en lovgivende styringsmekanisme. Følgende vil jeg vise hvorfor det skjedde store endringer på den strukturelle og den politisk institusjonelle dimensjonen. Både politisk konkurranse og endring fra flertalls- til en mindretallsregjering har gitt opposisjonen på Stortinget mye makt. Den lovgivende styringsmekanismen virket forsterkende for elektrifiseringsforkjemperne og dermed sørget for at et statlig pålegg kom på plass.

Første periode 2007-2011: Kostnadseffektiv elektrifisering.

I den første perioden styrte den rødgrønne regjeringen med flertall og tok initiativ til en elektrifisering av Utsirahøyden. For å forsikre seg om det ble CO₂-avgiften økt i petroleumsmeldingen fra 2011. Det er tegn til at feltet var preget ministerstyring denne første perioden. I 2011 ba olje- og energiminister Ola Borten Moe (Sp) for første gang oljeselskapene vurdere samordnet utbygging og områdeelektrifisering. OED påla også samordning mellom Edvard Grieg og Ivar Aasen som krav for godkjent PUD av feltene. OED hadde stor autoritet i saken og kontrollert informasjonen i tett samhandling med oljeselskapene og OD. Men hvor godt passer antagelsene om den politiske institusjonelle logikken garbage can inn i denne perioden?

Ministerstyring vil ha det til at statsråden egentlig ikke involverer seg særlig i saker under slike forhold, men unntak av personlig interesse. Dermed foregår vanligvis beslutningstakingen på et lavere nivå i forvaltningen som preges av garbage can-lignende prosesser (Boasson 2015: 44). Culpeppers (2011: 5) antagelser om «quiet politics» antar også at petroleumsfeltets makt forsterkes på grunn av liten politisk interesse. Dette passer dårlig

med realitetene i elektrifiseringssaken. Det kan argumenteres for at elektrifiseringen av Utsirahøyden var preget av politisering allerede fra start. Det vil si at saken aldri var helt utenfor oppmerksomheten til en rekke politikere som fulgte nøye med på nyheter om utviklingen i saken. Det at elektrifisering tyder på å være et politisk initiativ tyder heller ikke på garbage-can mekanismer. På en side er det kanskje uventet fordi relative tekniske saker har mindre sannsynlighet for å virke politiserende (Culpepper 2011: 5). På den andre siden er ikke dette kun et spørsmål om kraftløsning, men utbyggingen av fire oljefelt, inkludert et av de største oljefeltene siden 80-tallet på norsk sokkel. Altså en stor sak politisk sak. En annen faktor er at miljøorganisasjoner som Bellona og ZERO jobbet tett på politiske partier som SV og var med på å formidle interessen for elektrifiseringssakens til offentligheten. Det ble skrevet mye om det unike potensiale for utslippsreduksjon som disse feltene samlet kunne bidra til som ZERO sin rapport fra 2011 (Lundberg og Kaski 2011).

Ingenting tyder på at feltaktører utfordret statsrådets autoritet og informasjonskontroll, men samtidig er det få tegn til at politikutviklingen har vært drevet av garbage can-lignende prosesser. Daværende statsråd Ola Borten Moes tilstedeværelse i samordningsdiskusjonen, samt oppmerksomheten konfliktene fikk, gjør at vi kan anta at saken i noen grad ble styrt statsråden. Jeg har for tynt empirisk grunnlag for å vurdere Borten Moes personlig engasjement i saken, men på bakgrunn av de gjennomgående tydelige signalene fra Stoltenberg II-regjeringen om områdeelektrifisering av Utsirahøyden er det ikke utenkelig at Statsråden var personlig engasjert i områdeelektrifisering. Empirien viser i hvert fall at politikfeltet ikke var preget av en ren form for ministerstyring. Med dette som bakgrunn er det ikke så uventet at elektrifiseringssaken fort blir politisert i neste periode. Dette er også et eksempel på at flerfelts-rammeverkets firefeltstabell over mekanismer blir veldig grove analyseverktøy i praksis.

Andre periode 2011-2013: Økende politisering

I denne perioden tar OED for andre gang initiativ til en vurdering av områdeelektrifisering, denne gangen inkludert Johan Sverdrup. Det er ministerstyring og OED har høy autoritet og stor kontroll over informasjonen. Likevel ser vi at oppmerksomheten fra politikere på Stortinget vedvarer. Dette underbygges av at uenigheter og utfordringer i UHPH-sammenheng ved visse anledninger ble nyheter og engasjerte både regjerings- og opposisjonspolitikere. Stortinget var også formelt inne med føringer da Edvard Grieg, Ivar

Aasen og Gina Krog fikk sin PUD godkjent med betingelse å koble seg på kraft fra land ved en mulig områdeelektrifisering. Et annet argument er at den relative høye oppmerksomheten UHPH hadde gjorde at uenigheter som ikke er uvanlige i petroleumsindustrien, nå ble raskere plukket opp og fikk tildelt større betydning enn normalt. Det viser at petroleumsfeltet kanskje ikke var i en unik situasjon med tanke på uenigheter. Det unike var at politiseringen gjorde at den uenigheten som vanligvis foregår, nå ble dratt opp på det politiske plan.

Til slutt kan også Stortingsvalget 2013 som ga et regjeringsskifte har spilt en rolle. Partiene som i regjering hadde fremmet elektrifisering og UHPH-prosjektet måtte nå se saken utvikle seg i opposisjon. Det tok ikke lang tid før at den nye olje- og energiministeren, Tord Lien (Frp) ble presset på svar om hvorfor UHPH ble så dyrt, i tillegg til om statsråden i tilstrekkelig grad hadde formidlet Stortingets ønske om å elektrifisere. Det er også på dette tidspunktet tanken om å pålegge oljeselskapene en områdeelektrifisering blir en del av debatten. Det er nevneverdig at det er først etter regjeringsskifte at et statlig krav til områdeelektrifisering blir en del av debatten. For noen politikere var et statlig krav et resultat av det de anså som klare brudd på Stortingets vedtak og vilje. Statsråd Lien argumenterer på sin side for at man ikke kunne ha tatt resultatene av UHPH for gitt. Det vil si det er opp til oljeselskapene sammen med OED å vurdere områdeelektrifisering som nyttig eller ikke. Det er eiendommelig at Statsråden blir kritisert for å argumentere for at elektrifisering må utløses av oljeselskapenes tiltakskostnad ettersom det er akkurat hva den tidligere regjeringen og Stortinget i første periode var enige om. Det viser at politikfelt nå preget av høy politisering. Under høy politisering ble partiene KrF, V og SV mye mer tydelige på sine miljøprofiler, som åpnet for bruk av ekstra virkemidler overfor petroleumssektoren. Det at statlig krav til elektrifisering dukker opp i slutten av denne perioden må tolkes som et resultat av regjeringsskifte til en mindretallsregjering sammen med politisering gjorde disse partiene villige til å trosse oljeselskapenes vurderinger.

Tredje periode 2013-2015: Passiv statsråd og aktivt Storting

Statoils konseptvalg var å elektrifisere Johan Sverdrup-feltet alene og dermed legge områdeelektrifiseringsplanene på is. Første og andre periode har handlet om en politisk vilje til å elektrifisere som har blitt overlatt til petroleumsfeltets vurdering. Nå som den beslutningen var tatt, kan den påfølgende politiske debatten tolkes som et spørsmål om politikfeltet ville godta et slikt utfall.

Stortinget anført av opposisjonen og da særlig KrF, V og SV var tydelig på banen og etterspurte mer informasjon. Skifte til en ny mindretallsregjering ga i tillegg disse partiene som en del av opposisjonen større autoritet enn tidligere. Det ble gjennomført flere høringer, spørretimer, seminarer og møter på Stortinget med elektrifisering som tema. Det ble understreket i intervju, samt i nyhetene at energi- og miljøkomiteen var på en relativ uortodoks offensiv overfor oljeselskapene. Det er helt klart at olje- og energiministerens kontroll over informasjon og ikke minst autoritet i saken på dette tidspunktet ble utfordret. I dette perspektivet må jo da dok-8 forslaget og energi- og miljøkomiteens behandling av saken anses som kulmineringen av denne politiseringen. I det stortingskomiteen ville behandle dok-8 forslaget grep Stortinget inn i statsrådets og OEDs autoritet og vi kan begynne å snakke om et felt drevet av lovgivende styring. Men hvorfor var deler av stortingsopposisjonen nå villig til å ta i bruk direkte statlig styring over industrien? Det gikk mot et statlig krav til områdeelektrifisering, noe ingen tidligere regjeringer hadde gjort.

Det som er interessant i denne sammenheng er statsråd Tord Lien og hans rolle mellom petroleumfeltet og politikfeltet. Rett etter konseptvalget ble Lien ved flere anledninger konfrontert med Statoils beslutning og hva det vil si for en full områdeelektrifisering. I tillegg tvilte opposisjonen på informasjonsgrunnlaget til petroleumfeltet og forlanget ved en rekke anledninger mer informasjon og innsyn i saksbehandlingen. Politisering betyr ikke nødvendigvis mer makt til det politiske feltet over statsråden, det er avhengig av hvordan Lien reagerer på opposisjonens press og hvilken strategi han velger (Boasson 2015: 45). Statsråden valgte å støtte opp under legitimiteten til petroleumfeltets informasjon, samt deres beslutning om å ikke gi innsyn. For OED var det ikke interessant å pålegge oljeselskapene et konsept som ville bety utsettelse av et av Norges største industriprosjekter.

Opposisjonen hevdet statsråden ikke bare forsvarte petroleumfeltet, men oppførte seg passiv eller avvisende overfor Stortinget, noe som i lengden ikke bidro til å holde kontroll over saken, og kan ha gitt motsatt effekt. Etter hvert som opposisjonen ble mer og mer provosert over mangel på innsyn ble de også mer lydhør overfor aktører utenfor petroleumfeltet som miljøorganisasjoner og kraftbransjeinteresser som presenterte andre kilder til informasjon. Politikere har normalt sett stor tillitt til fagekspertisen i OED og særlig OD, men under politisering blir situasjonene løftet ut av en spesialkontekst. Det vil si det er ikke lenger et rent faglig eller teknisk spørsmål, men et politisk anliggende (Olsen 1989: 201). Politikfeltet

utfordret og overkjørte dermed petroleumssegmentets vurdering og på la oljeselskapene å bygge ut sine felt med kraft fra land senest innen 2022.

Jeg finner belegg for den teoretiske forventningen om at kravet til områdeelektrifisering kom som et resultat av økende politisering og til slutt lovgivende styring. Jeg finner derimot mindre belegg for å si at politikkkfeltet innledningsvis var preget av minister styring. Det er interessant at elektrifiseringssaken ser ut til å ha vært gjenstand for politisk oppmerksomhet over så lang tid. I et felt preget av garbage can vil det være aktørene som har tid og energi til å investere i saken som har mulighet til å påvirke politikken. Stoltenberg II-regjeringen satte i gang vurderingen av områdeelektrifisering, men overlot gjennomføringen og ansvaret til petroleumssektoren og statsråden. Det er først etter at petroleumsfeltet velger vekk områdeelektrifisering og politikkkfeltet har fått en mindretallsregjering forholdene er lagt til rette for bruk av statlig krav overfor oljeselskapene. Den brede partipolitiske enigheten om at elektrifisering må være kostnadseffektiv ble lagt til siden under politisk konkurranse og en opposisjon i flertall la grunnlag for lovgivende styring som mekanisme.

Under lovgivende så det ut som en samlet opposisjon kunne overkjøre både oljeselskapene og regjeringen. Selvet kravet i vedtaket om utbyggingen var imidlertid et resultat av et kompromiss som vi har sett. Det mest «radikale» forslaget om å pålegge områdeelektrifisering fra dag én fikk ikke gjennomslag fordi særlig Ap var imot. Kravet til områdeelektrifisering representerer derfor ikke en like stor påkjenning for oljeselskapene som en kunne trodd innledningsvis. Det må derimot understrekes at det at Utsirahøyden ble vedtatt elektrifisert av Stortinget på tross av motstand fra petroleumsfeltet uansett representerer et stort gjennomslag for politikkkfeltet og et eksempel på politikkens makt. Særlig når vi ser tilbake til første periode av denne casen.

Er politikerne mektigere enn Boassons CCS-case finner? Det er lite som tilsier at norske politikere er mektigere enn for litt under ett tiår siden. Dette må heller forstås gjennom flerfelts-rammeverket komplekse samspills mekanismer. Det er den underliggende prosessen belyst av flerfelts-rammeverket gjennom en prosessporing som gjør at vi forstår hvordan politik- og petroleumsfeltet endret karakter på en måte som har gjort et slikt utfall mer sannsynlig. Med den første mindretallsregjeringen på åtte år og et noe mer pluralistisk petroleumsfelt ble det for første gang et krav til kraft fra land-løsning ved en feltutbygging på norsk sokkel. Akkurat hvorfor et svakt segmentert petroleumsfelt fikk påvirket kravet til å bli tidfestet til 2022 er ikke like lett å forklare med flerfelts-rammeverket.

6.3 Politikk som forhandling: strategisk bruk av makt

Basert på dette teoretiske perspektivet formulerte jeg tidligere en forventning om at petroleumsindustrien ikke klarte å motsette seg et krav om områdeelektrifisering fordi de ikke klarte å utstede effektive og relevante trusler som påvirket beslutningstakerne til å ikke kreve områdeelektrifisering.

I analysen av petroleumsfeltet argumenterte jeg for at debatten om utsettelse kunne tolkes som gjennomslag for petroleumsfeltet perspektiver. Faren for utsettelse bidro også til å samle aktører utenfor petroleumsfeltet som Norsk olje & gass og Industri energi ved å appellere til bredere allmenne interesser som sysselsetningen i petroleumstrien og samfunnsøkonomisk fortjeneste. Dette resonnerer med teoriene til Rommetveit (2011) og Culpepper (2011). Det som anses som særinteresser vil tape for mer allmenne interesser når det kommer til saker som får høy oppmerksomhet og blir drevet av politisk konkurranse.

Statlig krav til områdeelektrifisering

Tar vi for oss kravet om områdeelektrifisering i seg selv er det interessant at den største trusselen fra petroleumsfeltet handlet om en mulig utsettelse av Johan Sverdrup utbyggingen. Det var derimot få anklager om at slike politiske krav og «stortingsregjereri» ville føre til større politisk usikkerhet og langsiktige problemer for norsk petroleumsnæring. Det ble i hvert fall ikke en stor del av den politiske debatten.

Kravet til områdeelektrifisering representerer en form for statlig industristyring som petroleumsfeltet er sterk motstander av, og som er uvanlig klimapolitikk overfor petroleumssektoren (Boasson 2015: 8). Det er derfor uventet at vi ikke så flere argumenter mot kravet i seg selv. Basert på Skodvin m.fl. (2010) er det klart at petroleumsfeltet ikke hadde vetospillere for å forhindre et krav om områdeelektrifisering, det vil si det var et flertall på Stortinget for å kreve områdeelektrifisering. Flere informanter peker her på Ap som en viktig brikke mellom opposisjonen og regjeringen. At politikfeltet var preget av en mindretallsregjering har hatt mye å si for dette utfallet. I tillegg utgjorde Heikki Holmås en viktig agenda-setter ved å fremme sitt dok-8 forslag som utgangspunkt for diskusjonen. Det må nok en gang understrekes at kravet om områdeelektrifisering i seg selv er en stor seier for

politikkfeltet. Derfor er det viktig å skille mellom kravet i seg selv og tidspunktet for gjennomføringen. La oss først se nærmere på kravet i seg selv.

Flere i opposisjonen var lite bekymret for utsettelse, selv om det ville innebære negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Hvorfor var politikerne så offensive mot petroleumsfeltet? For det første var de nødvendige tilpasningene for å ta imot kraft fra land allerede gjennomført på samtlige plattformer. For det andre så har ikke oljeselskapene mulighet til å velge og vrake av nasjonale markeder for oljeproduksjon. I Gullberg og Skodvins (2010) case kunne de norske energiintensive industriene true med å flagge ut produksjonen til et land med bedre forhold. Oljeselskapene derimot var bundet til der oljereservene befant seg. Det kan derfor argumenteres for at Statoil og de andre oljeselskapene hadde mindre økonomisk strukturell makt enn man kan forvente av en så viktig nasjonal industri. Så hvorfor ble det en debatt om tidspunktet?

Områdeelektrifisering innen 2022

Som nevnt var det tidspunktet for elektrifiseringen som preget debatten og forhandlingene på Stortinget. Senest innen 2022 kan både tolkes som gjennomslag for politikkfeltet og petroleumsfeltet. På den ene siden er «senest innen 2022» et konkret år som gjør at elektrifiseringen ikke knyttes til begrepet fase. Blant annet Heikki Holmås var redd for at begrepet fase ville kunne tolkes på ulike måter og i verste fall bety at petroleumsfeltet kan velge når de selv ønsker å elektrifisere. På den andre siden framgår det av intervjuer at det ble året 2022 fordi det utgjør forventet oppstart for fase to av Johan Sverdrup. Det kan bety at senest innen 2022 i realiteten er en mer politisk spiselig omskrivning av petroleumsfeltets posisjon. Konseptvalget til Statoil slår formelt fast at selskapet ikke vil gå inn for en områdeelektrifisering i første fase av utbyggingen av Johan Sverdrup, men utelukket ikke muligheten i fase to. Noen fryktet derimot at det i praksis ville gjøre områdeelektrifisering dyrere og vanskeligere slik at det i realiteten ville bety at det ble utelukket. Vil det si petroleumsfeltet egentlig fikk et kraftig gjennomslag, selv om det ikke ser sånn ut på overflaten?

Empirien viser at det er mulig å anta at Ap delte bekymringene for en mulig utsettelse. Dette gjøres mindre klart av den politiske posisjoneringen partiene gjør overfor hverandre om hvorvidt de har snudd i saken, eller hvem som er vinnere eller tapere. At politikerne er opptatt av hvem som endret posisjon er helt i tråd med politiseringsmekanismen, men det er

uinteressant for denne studien om Ap snudde eller ikke. Det som er interessant er at Ap var både for å pålegge oljeselskapene å elektrifisere, samtidig som de ikke ville påføre noen en utsettelse. I dette henseende er Ap igjen en vetospiller, men denne gangen fordi de sørget for at det ikke blir elektrifisering i fase én. Men hvis petroleumfeltets eneste gjennomslag i saken var å motsette seg en del av ordlyden i Heikki Holmås sitt første dok 8-forslag om elektrifisering «fra første dag i Johan Sverdrup-feltets operasjonstid» (Dokument 8: 58 S (2013-2014)), så er det kanskje ikke snakk om noe særlig gjennomslag. Jeg vil argumentere for at det tidspunktet 2022 forteller oss noe om hvor liten makt petroleumfeltet hadde og hvorfor det ble deres eneste seier.

Lundin, Det Norske og ikke minst Statoil sin strukturelle makt er betydelig i norsk økonomi. I følge Culpepper og Reinke (2014: 431) så er ikke det nødvendigvis nok for å påvirke politikktviklingen i sin favør. Denne casen har vist hvordan hendelsesforløpet på Utsirahøyden for det første har gjort at disse tre oljeselskapene ikke står i en samlet posisjon, men er splittet på bakgrunn av ulike insentiver. Som tidligere nevnt har Statoils holdning til elektrifisering vist seg å være mye mer positiv enn det som ble antatt innledningsvis. For det andre har ikke oljeselskapene vært agendasetterne. Mens Heikki Holmås brakte kravet på banen gjennom dok-8 forslaget, har petroleumfeltet heller vært defensive gjennom hele saken. Til slutt hadde ikke oljeselskapene vetospillere på sin side når det kom til beslutning om å pålegge områdeelektrifisering. Derimot klarte selskapene å sanksjonere mot forslaget om at de må være forsørget med kraft fra land fra første dag i operasjonstiden.

Forskjellen er at trusselen om utsettelse viste seg å være relevant og effektiv, men ble egentlig ikke utsløst som et resultat av oljeselskapenes strategi eller forhandlinger på Stortinget. Jeg vil argumentere for at trusselen om utsettelse automatisk springer ut av oljeselskapenes strukturelle makt. Det vil si at politikerne forventet seg at områdeelektrifisering fra første dag i feltets operasjonstid ville bety negative konsekvenser for norsk petroleumindustri. Motsetningen til dette hadde vært om for eksempel Statoil truet med å trekke seg ut av eller slutte å investere i framtidige norske prosjekter. Dette eksempelet illustrer forskjellen på automatisk og strategisk bruk av strukturell makt (Culpepper og Reinke 2014: 431-432). Hadde oljeselskapene kunne bruke sin maktposisjon strategisk ville vi forvente at de kunne utstede mer effektive og relevante trusler. Derimot viser denne casen at oljeselskapene ikke anvendte strategisk strukturell makt, noe som kan ha sørget for at oljeselskapene kun klarte å påvirke når områdeelektrifisering kan gjennomføres.

Ved å analytisk skille mellom kravet områdeelektrifisering og tidspunktet for områdeelektrifisering kan vi forstå i hvilken grad petroleumsfeltet hadde innflytelse, og hvorfor petroleumsfeltet hadde så lite gjennomslag i elektrifiseringssaken. Jeg finner derfor belegg for den teoretiske forventningen om politikk som forhandling. Petroleumsfeltet klarte ikke å sanksjonere mot kravet om områdeelektrifisering fordi de ikke hadde mulighet til å bruke sin strukturelle maktposisjon strategisk. Dette sammen med at aktørene i petroleumsfeltet ikke hadde vetospillere på sin side gjorde at områdeelektrifisering ble påkrevd. Dette kan derimot nyanseres noe ved å peke på at kravet ble tidfestet til 2022 fordi politikerne likevel var klar over at oljeselskapenes store strukturelle maktposisjon i norsk økonomi og var dermed i et gjensidig avhengighetsforhold som begrenset politikerne.

6.1 Hvordan kan flerfelts-rammeverket suppleres?

Jeg har argumentert for at de teoretiske bidragene til Skodvin m.fl. (2010) og Culpepper og Reinke (2014) supplerer flerfelts-rammeverket til Boasson (2015). Det vil si disse teoriene fanger opp andre perspektiver som flerfelts-rammeverket ikke gjør og dermed forsterker vår forståelse av casen og ikke minst teorien om nasjonal klimapolitikktutvikling.

Gjennom tre perioder har vi sett hvordan petroleumsfeltet og politikkkfeltet har endret seg. Petroleumsfeltet har stått splittet innad og dermed blitt preget av en svakere form for segmentering. Politikkkfelt ble politisert og til slutt drevet av lovgivende styring. Disse underliggende mekanismene forteller oss at forhandlingene på Stortinget ikke skjedde i et vakuum, men i en situasjon drevet av lovgivende styring og segmentering. Flerfelts-rammeverket har gitt oss en bedre forståelse av hvordan elektrifisering som klimatiltak gikk fra å være indirekte statlig styrt gjennom økonomiske virkemidler til å bli et direkte statlig teknologikrav. De underliggende mekanismene som vi har identifisert forteller oss hvordan feltaktørene i petroleumsfeltet og politikkkfeltet ble påvirket av disse underliggende mekanismene på en måte som har forsterket deres makt og gjort utfallet av denne casen mer sannsynlig.

Casen viser likevel flere grunner til å kritisere flerfelts-rammeverket. Jeg vil argumentere for at Boasson har en forenklet forståelse av segmentering. Segmentering er en ekskluderende mekanisme, forstått som at andre aktører og forståelser som ikke passer inn i den

dominerende tankegangen til de største aktørene stenges ute. Politikk som forhandling åpner opp denne segmenteringen på en måte som gjør at de dominerende aktørene må utøve sin innflytelse aktivt, ellet som Culpepper og Reinke (2014) kaller strategisk. Aktører som Statoil brukte ikke sin strukturelle makt strategisk fordi de ikke var i en posisjon til å utstede effektive trusler mot krav om områdeelektrifisering. Politikerne trodde ikke på at et slikt krav ville kunne skade Statoil og petroleumssektoren. Tidspunktet er derimot veldig viktig for å nyansere dette bilde. Det var ikke flertall for å pålegge oljeselskapene elektrifisering fra dag én. Dette har jeg argumentert ut i fra oljeselskapenes automatiske strukturelle maktposisjon i norsk økonomi. Kravet til områdeelektrifisering ble gjort innenfor et mulighetsrom som på mange måter ble definert av petroleumsfeltet. Formelt var det åpent for en potensiell områdeelektrifisering senere. Men at politikerne satte et direkte krav til en slik utbyggingsløsning kan ikke undervurderes og må beskrives som et stort politisk gjennomslag overfor en sterk industri.

Skodvin m.fl. (2010) og Culpepper og Reinke (2014) sine teoretiske bidrag gir oss en bedre analytisk forståelse av hvorfor akkurat tidspunktet for områdeelektrifiseringen er viktig. Gjensidig avhengighet og strukturell makt gir oss bedre forståelse av økonomiske strukturelle bakenforliggende forklaringsfaktorer som spiller inn når hardt står mot hardt. Likevel vil jeg argumentere for at det er flerfelts-rammeverket som gjør at vi forstår hvorfor feltaktørene havnet i denne situasjonen i utgangspunktet. Du hadde aldri kommet til den situasjonen at valg av kraftløsning i en utbyggingssak på norsk sokkel hadde blitt bestemt av en stortingsopposisjon ett år før den formelle PUD-behandlingen, uten de teoretiske feltmekanismene som vi har sett gjennom denne casen. Flerfelts-rammeverket har forklart hvorfor Stortinget vedtok å pålegge oljeselskapene på Utsirahøyden å gjennomføre en områdeelektrifisering. Rammeverket har også forklart oss hvordan utvikling av nasjonal klimapolitikk under ulike forhold kan gi helt forskjellige utslag av politikk.

7 Konklusjoner

Det må konkluderes med at Elin Boassons (2015) flerfelts-rammeverk svarer på problemstillingen om hvorfor Stortinget vedtok å pålegge oljeselskapene på Utsirahøyden å gjennomføre en områdeelektrifisering. Petroleumsfeltet var forventet å være preget av segmentering som mekanisme, men samtidig i en svakere form enn det vi har sammenlignet med i Boassons CCS-case. Et høyt antall aktører gjorde det vanskeligere å koordinere innsatsen mellom oljeselskapene. I tillegg er det ikke tydelig at alle oljeselskapene var imot elektrifisering. Statoil satset på elektrifisering tidlig. De ville hatt en stor gevinst av å dele elektrifiseringsinvesteringen med de andre feltene. Oljeselskapene hadde i realiteten en mye friere holdning til områdeelektrifisering enn vi kunne forvente. Samtidig var Statoil sterkt imot at politikerne skulle overprøve deres vurdering av lønnsomheten i klimatiltaket. Selv om det virker som Statoil arbeidet for områdeelektrifisering, la de UHPH bak seg da kostnadene og samarbeidet gjorde det for vanskelig. Da politikkfeltet åpnet for å pålegge aktørene krav om elektrifisering var de kritiske. Dette stemmer med forventningen til petroleumsfeltets svake segmentering. Selskapene var til tider uenige og dårlig koordinert innenfor sitt segment, men stod imot en overprøving av deres beslutning om elektrifisering utenifra. Det er ikke uvanlig at ulike løsninger diskuteres i store enkelt organisasjoner som for eksempel Statoil. Men etter en slik diskusjon, fattes det en beslutning av ledelsen som følges nedover i organisasjonen. Dette hierarkiske beslutningsmønsteret manglet, og gjorde det derfor vanskelig for aktørene i petroleumsfeltet og enes og jobbe mot en løsning.

Her finner jeg at Boassons (2015) forståelse av segmentering er for begrenset. utfordringen var at oljesektorens system ikke var godt nok egnet for en felles vurdering av utbygging av en felles kraftinfrastruktur på norsk sokkel. Selskapene hadde ikke insentiver til å samordne sine utbygginger, men var heller interessert i sine egne felt og å komme i gang med oljeproduksjonen. Derfor finner jeg at det heller er markedslogikken som drev særlig de mindre feltoperatørene Lundin og Det norske vekk fra en felles områdeløsning. På den måten har jeg argumentert for at markedslogikken har bidratt til å svekke feltets evne til å koordinere sin innflytelse på politikuttviklingen. Dette er en kritikk til Boassons forståelse av segmentering. Det kan altså eksistere mye mer uro innad i petroleumsfeltet selv under segmentering. Feltene hadde allerede gjort seg mottakelig for kraft fra land, men var imot at politikerne skulle pålegge dem å bruke kraft fra land. Denne inkonsistensen bant feltaktørene

gjorde det mye lettere for politikerne å pålegge oljeselskapene elektrifisering som i stor grad allerede var påbegynt.

Når det kommer til politikkkfeltet forventet vi å se en mye større endring fra ministerstyring til økende politisering, for så å se en politikk utviklet under lovgivendestyling som mekanisme. Denne forventningen har jeg delvis funnet belegg for. Det er helt tydelig tegn til at det var en mekanisme av lovgivende styring som fant sted da stortinget tok over behandlingen av utbyggingen til Johan Sverdrup. En høy politisering om elektrifiseringssaken ledet opp til denne lovgivende styringen. Derimot har jeg problematisert antagelsen om at denne saken i utgangspunktet startet som ministerstyring, og mer konkret om garbage-can mekanismen var tilstede. Elektrifisering av Utsirahøyden hadde en bred politisk oppslutning. Reduksjonen av klimagassutslipp fra de fire feltene på området hadde vært betydelige for Norge som var langt fra å nå sine utslippsreduksjonsmål fra klimaforliket. Det er derfor flere tegn til at områdeelektrifisering var et politisk initiativ og ikke noe som kom fra petroleumsfeltet. Likevel finner jeg at ministerstyring er beskrivende ettersom statsråden og OED fikk overlatt ansvaret for gjennomføringen av områdeelektrifisering. Dette må derimot ikke overskygge en relativt høy oppmerksomhet fra politikere fra første periode i denne casen. Derfor ser vi også at uenigheter som kanskje ikke er så uvanlige i petroleumssektoren fort ble nyheter og kritisert av politikere.

Regjeringsskifte i 2013 hadde stor betydning for endringen av de strukturelle forholdene i politikkkfeltet. Det er vanskelig å si om de samme politikerne hadde kritisert Statoil og petroleumsfeltets beslutning om å delelektrifisere Utsirahøyden hadde den samme Stoltenberg-regjeringen fortsatt etter valget. Det er i hvert fall tydelig at det er først etter valget forslaget om å pålegge aktørene områdeelektrifisering kommer opp. En mindretallsregjering gir potensielt mye mer autoritet til Stortinget hvis de kan samle en felles opposisjon. I elektrifiseringssaken skjedde akkurat det. Politiseringen tillot også partiene som hadde mer offensiv miljøpolitikk å fremme sin politikk. Statoils og de andre feltaktørene prøvde å forhindre at politikerne fikk mer informasjon og autoritet, men lyktes ikke. Politiseringen løfter saker ut av en spesialkontekst definert av eksperter og gjør det til et politisk anliggende. Informasjonen til petroleumsfeltet ble etter hvert mindre viktig, særlig fordi politikerne fikk støtte fra andre kilder som ZERO og Energi Norge. Politikktutviklingen ble derfor preget av et Storting i flertallsopposisjon som kunne pålegge oljeselskapene å elektrifisere utsirahøyden.

Casen viser derimot at kravet til områdeelektrifisering ikke var en like stor overkjøring som vi kunne forvente innledningsvis. Dette er hovedsakelig fordi vedtaket ble fremforhandlet til å kreve elektrifisering senest innen 2022. Dette er et klart utslag av at politikerne ikke ville påføre Johan Sverdrup noen utsettelse. Utfallet om områdeelektrifisering innen 2022 må forstås på bakgrunn av utviklingen i begge de teoretiske feltene. Oljeselskapene i petroleumfeltet gikk med på å gjøre sine plattformer mottakelig for kraft fra land så lenge de fikk fortsette med sine utbygginger. Statoil var åpen for en senere områdeelektrifisering. Da politikerne påla krav om områdeelektrifisering var det lite Statoil og de andre selskapene kunne gjøre annet enn å kreve mer tid.

Forventningen til politikk som forhandling var at aktørene i petroleumfeltet ikke klarte å utstede effektive trusler mot områdeelektrifisering. Ettersom jeg innledningsvis antok at oljeselskapene var imot elektrifisering var det på overflaten tilsynelatende riktig. Oljeselskapene hadde hverken veto-spillere eller effektive trusler mot områdeelektrifisering. Denne casen viser derimot også at noen trusler hadde en effekt på utfallet, men ikke på den måten som ble forventet. At kravet om områdeelektrifisering må oppfylles innen 2022 er et tegn på at oljeselskapene har stor økonomisk strukturell makt som kan ha stor innvirkning på utfallet av politikktutviklingen. Det at denne trusselen flyttet tidspunktet for elektrifisering kan derimot ikke sies å være en effektiv og relevant trussel mot hele kravet i seg selv. Dette er delvis fordi oljeselskapene i seg selv var inkonsistente i sin holdning til elektrifisering. Derfor vil jeg konkludere med at forventningen passer overens med de empiriske funnene i casen.

Funnene som er gjort i denne casen tyder på at flerfelts-rammeverket kan forklare hvorfor oljeselskapene på Utsirahøyden ble pålagt områdeelektrifisering. Flerfelts-rammeverket har også forklart elektrifiseringen av Utsirahøyden som en kritisk case og hvorfor petroleumfeltet ikke styrte politikktutviklingen og hvorfor politikerne hadde så mye makt. Flerfelts-rammeverket viser hvordan denne casen har utviklet seg over flere perioder der feltmekanismene har gjort seg gjeldende. Funnene peker likevel på at Boassons tilnærming til segmentering er preget av en begrenset forståelse av hvor mye spillerom feltaktører har. Denne studien har vist at petroleumfeltet selv bidro til å gjøre feltet svakere stilt overfor politikktfeltet. Mens Boassons CCS-case kun har Statoil i samarbeid med OED og OD som sentrale feltaktører har elektrifiseringscasen et flere aktører, store og små i komplekse samarbeidsformer. Dette kan brukes som en kritikk mot Boassons tilnærming basert på et høyere feltnivå som gjør mange antagelser om enkelt aktørers handlinger innenfor et felt.

Litteraturliste

- Bang, Guri (2010): "Energy security and climate change concerns: Triggers for energy policy change in the United States?" *Energy Policy*, 38(4): 1645-1653.
- Beyers, Jan, Caelesta Braun, David Marshall, og Iskander De Bruycker (2014). «Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts». *Interest Groups & Advocacy*. 3(174): 174-178.
- Bjåstad, Merete Haddal (2015). *Frå kupp til kompromiss – kabeltrekking om kraft frå land. Ein casestudie om beslutningsprosessen fram mot tvungen elektrifisering av Utsirahøyden frå 2022*. Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.
- Boasson, Elin Lerum (2005). *Klimaskapte beslutningsendringer?: en analyse av klimahensyn i petroleumspolitiske beslutningsprosesser*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Boasson, Elin Lerum (2015). *National Climate Policy. A Multi-Field Approach*. New York: Routledge.
- Bulai, Eva Marie og Anne Linn Kumano-Ensby (2014). «Ny klimapolitikk fra Jonas Gahr Støre». NRK. Tilgjengelig ved: https://www.nrk.no/norge/_-ny-klimapolitikk-fra-store-1.11899161 [Besøkt: 24.08.2016].
- Det norske (2012). *Plan for utbygging og drift av Ivar Aasen-feltet. Del 2: Konsekvensutredning*.
- Culpepper, Pepper D. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Culpepper, Pepper D. og Raphael Reinke (2014). "Structural Power and Bank Bailouts in the United Kingdom and the United States". *Politics & Society*, 42(4): 427-454.
- Czarniawska, Barbara (ed.) m.fl. (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). "Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Dokument 8: 58 S (2013-2014). *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken og Heikki Eidsvoll Holmås om å sikre kraft fra land-løsning for hele Utsirahøyden*. Oslo: Stortinget.
- Egeberg, Morten (1999). "The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making" *Public Administration*. 77(1): 155-170.

- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. (77-99) Oslo: Universitetsforlaget.
- Fligstein, Neil og Doug McAdam (2011). "Toward a General Theory of Strategic Action Fields" *Sociological Theory*. 29(1): 1-26.
- Fligstein, Neil og Doug McAdam (2012). *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedland, Roger og Alford, R. Robert (1991). "Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions", i Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gjerde, Robert (2014). Ap er likevel enig med Regjeringen når det gjelder elektrifisering av Utsira-høyden: Full elektrifisering kan først skje i fase 2. *Aftenposten*. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Ap-avlyser-stortingskupp-om-Utsira-88167b.html> [Besøkt 11.12.2016].
- Gullberg, Anne Therese og Stine Aakre (2015). «Norsk Klimapolitikk: 2030-målene og tilknytning til EU». CICERO Policy Notes. 2015:01.
- Gullberg, Anne Therese og Tora Skodvin (2011). "Cost Effectiveness and Target-Group Influence in Norwegian Climate Policy". *Scandinavian Political Studies*. 34(2): 123-142.
- Harvey, S. William (2011). «Strategies for conducting elite interviews». *Qualitative Research*. 11(4): 431-441
- Helgesen, Ole K. (2008). –Utslippene skal ned. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/utslippene-skal-ned/258308> [Besøkt 25.09.2016].
- Helgesen, Ole K. (2011a). Vil elektrifisere gigantfunnet. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/vil-elektrifisere-gigantfunnet/242392> [Besøkt 25.09.2016].
- Helgesen, Ole K. (2011b). Det Norske hadde 40 prosent av gigantfunnet. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/det-norske-hadde-40-prosent-av-gigantfunnet/227709> [Besøkt 27.09.2016].

- Helgesen, Ole K. (2011c). Det Norske og Lundin slipper unna. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/det-norske-og-lundin-slipper-unna/246363> [Besøkt 29.09.2016].
- Helgesen, Ole K. og Maiken Ree (2011). Hemmelig spill om milliardverdier i oljen. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/hemmelig-spill-om-milliardverdier-i-oljen/236796> [Besøkt 29.09.2016].
- Hjetland, Andreas og Henrik Møinichen (2013). *Elektrifisering av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel: En konsesjonsrettslig analyse*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hernes, Gudmund (1983). *Det moderne Norge 5. Makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Holm, Tore, Harald Dovland, Anders Pederstad, Jon Tveiten, Hans Even Helgerud og Esben Tønning Otterlei (2014). *Konsekvenser av lave kvotepriser i EU ETS* (oppdragsrapport M-151). Hentet fra: <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M151/M151.pdf> [Besøkt: 11.12.2016].
- Howlett, Michael, Anthony Perl og M. Ramesh (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy* (3.ed). Don Mills: Oxford University Press.
- Innst. 287 S (2011–2012). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*. Oslo: Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 356 S (2011–2012). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Edvard Grieg-feltet*. Sak nr. 3. Oslo: Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 382 S (2014–2015). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten*. Oslo: Energi- og miljøkomiteen.
- Johnsen, Alf Bjarne, Bjørn Haugan og Eirik Landsend Henriksen (2014). Opposisjonen krever full elektrifisering av Utsira. *VG*. Hentet fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/klimatrusselen/opposisjonen-krever-full-elektrifisering-av-utsira/a/10123496/> [Besøkt 11.12.2016].
- Klausen, Jan Erling og Hillmar Rommetvedt (1996). *Miljøpolitikk: organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Krekling, David Vojislav, Anders Brekke og Siv Sandvik (2014). Opposisjonens krav: Full elektrifisering av Utsirahøyden. *NRK*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/krever-elektrifisering-av-utsira-1.11721695> [Besøkt 09.12.2016].

- Lie, Øyvind (2012). Ingen koordinering av elektrifisering. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/ingen-koordinering-av-elektrifisering/244562> [Besøkt 15.11.2016].
- Lundberg, Silje og Kari Elisabeth Kaski (2011). *Strøm fra land til olje- og gassplattformer*. Oslo: ZERO.
- Lundin (2011). *Plan for utbygging, anlegg og drift av Luno. Produksjonslisens PL338*. Del 2-Konsekvensutredning.
- Løvås, Jostein (2014). Enklere å gå alene. *Dagens næringsliv*. Hentet fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055008201403150aa31b01b176f9b94d18ca9998da93ac&serviceId=2> [Besøkt 02.12.2016].
- Martiniussen, Erik og Jostein Løvås (2014). «Kraftkampen». *Magasinet, Dagens Næringsliv*.
- MD (2014). *Kommentarer til forslag til program for konsekvensutredning for Johan Sverdrup-feltet, PL 265, PL 501, PL 502*.
- Meld. St. 21 (2011-2012). *Norsk klimapolitikk*. Oslo: Klima- og miljøverndepartementet
- Meld. St. 13 (2014-2015). *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Nikolaisen, Per-Ivar (2014). Lien: Tviler ikke på oljeselskapene når de sier det koster minst 20 ganger så mye. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/lien-tviler-ikke-pa-oljeselskapene-nar-de-sier-det-koster-minst-20-ganger-sa-mye/231552> [Besøkt 08.11.2016].
- NTB (2014a). Regjeringen dropper krav om elektrifisering av hele Utsira. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/regjeringen-dropper-krav-om-elektrifisering-av-hele-utsira/225213> [Besøkt 01.11.2016].
- NTB (2014b). Solberg: Målet er full elektrifisering på Utsirahøyden. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/solberg-malet-er-full-elektrifisering-pa-utsirahoyden/232055> [Besøkt 28.11.2016].
- NTB (2014c). – Mye tyder på at Utsira-kostnadene er blåst opp. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/mye-tyder-pa-at-utsira-kostnadene-er-blast-opp/228742> [Besøkt 28.11.2016].
- NTB (2014d). – Sökkelen må elektrifiseres hvis klimamålene skal nås. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/sokkelen-ma-elektrifiseres-hvis-klimamalene-skal-nas/232275> [Besøkt 01.12.2016].

- NTB (2014e). Nektes innsyn. *Offshore.no*. Hentet fra:
http://offshore.no/sak/61106_nektes_innsyn?redirected=1 [Besøkt 06.12.2016].
- OD (2012). «Elektrifiseringsvurderinger for midtre nordsjø».
- OD (2015). «Johan Sverdrup - blant de aller største». Hentet fra:
<http://www.npd.no/nyheter/nyheter/2015/johan-sverdrup---blant-de-aller-storste/>
[Besøkt 29.09.2016].
- OD (2016). «Økt utvinning». Hentet fra: <http://www.npd.no/no/Tema/Okt-utvinning/> [Besøkt 18.10.2016].
- OD, NVE, Ptil og SFT (2008). «Kraft fra land til norsk sokkel».
- OED (2014). «Kraft fra land til Utsirahøyden». Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraft-fra-land-til-utsirahoyden/id751610/>
[Besøkt 17.10.2016].
- OED (2014b). Konseptvalg for Sverdrup-funnet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Konseptvalg-for-Sverdrup-funnet/id752717/>
[Besøkt 29.11.2016].
- Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1989). *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Petroleumsloven (1996). *Lov om petroleumsvirksomhet*. Hentet fra:
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1996-11-29-72#KAPITTEL_4 [Besøkt 08.12.2016].
- Pöyry og CICERO (2014). *Livssyklusanalyse av klimaeffekten av elektrifisering av Utsira*. Rapport utarbeidet for Industri Energi. Hentet fra:
http://folk.uio.no/reed/revidertutsira/IndustriEnergi_klimavirkningerUtsira_Endelig%20oversjon_v1_3.pdf [Besøkt 01.12.2016].
- Prop. 114 S (2014-2015). *Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Ramdsdal, Roald (2014). Lien nekter å gi Utsira-dokumenter til Stortinget. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/lien-nekter-a-gi-utsira-dokumenter-til-stortinget/232038> [Besøkt 01.12.2016].

- Ramsdal, Roald, Lars Taraldsen og Peder Qvale (2014). Lundin forsøker å berolige Stortinget om Edvard Grieg. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/lundin-forsoker-a-berolige-stortinget-om-edvard-grieg/275117> [Besøkt 01.11.2016].
- Ree, Maiken og Ole K. Helgesen (2011). Elefantfunnet kan bli kostnadssluk. *Teknisk ukeblad*. Henter fra: <http://www.tu.no/artikler/elefantfunnet-kan-bli-kostnadssluk/246073> [Besøkt 25.09.2016].
- Rommetvedt, Hilmar (2011). *Politikkens allmenngjøring og den nypluralistiske parlamentarismen* (2.utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Samuelsen, Hans Jørgen m.fl. (2013). *Statusrapport "Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt" Etablering av infrastruktur for kraft fra land til felt på Utsirahøyden*. Statoil.
- Sandvik, Siv og David Vojislav Krekling (2014). Tok regjeringen på sengen med Utsira-krav. *NRK*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/hoyre-og-frp-overrasket-1.11722027> [Besøkt 11.12.2016].
- Schattschneider, Elmer Eric (1960). *The semiseovereign People: A Realist View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, Philippe C. (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Skodvin, Tora, Anne Therese Gullberg and Stine Aakre (2010). "Target-group influence and political feasibility: the case of climate policy design in Europe". *Journal of European Public Policy*, 17(6): 854–873.
- Skjærseth, Jon Birgir (2005). "Governing technological change by voluntary agreements: climate policy and Dutch petroleum production". *Climate Policy* 5(4): 419-432.
- SSB (2015). Utslipp av klimagasser, 2015, foreløpige tall. Hentet fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-forelopige/2016-05-20> [Besøkt 24.08.2016].
- St. Meld. 34 (2006-2007). *Norsk Klimapolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Stangeland, Glenn (2011a). Luno-samarbeid gjør Draupne dyrere. *Offshore.no*. Tilgjengelig ved:http://offshore.no/sak/32469_lunosamarbeidgjoerdraupnedyrere [Besøkt 01.10.2016].
- Stangeland, Glenn (2011b). Tvinges til å bygge sammen. *Offshore.no*. Hentet fra: http://offshore.no/sak/33589_tvingestilaabyggesammen?_ga=1.214411729.73603549.1475329745 [Besøkt 01.10.2016].

- Stangeland, Glenn (2013). Ville presse Grieg og Aasen sammen. *Offshore.no*. Hentet fra: http://offshore.no/sak/37402_ville_presse_grieg_og_aasen_sammen [Besøkt: 05.10.2016].
- Statoil (2012). *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt - etablering av infrastruktur for kraft frå land til felt på Utsirahøyden*.
- Statoil (2014). Konseptvalg for Johan Sverdrup-feltet. Hentet fra: http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2014/Pages/13Feb_JohanSverdrup.aspx [Besøkt: 03.11.2016].
- Stortinget (2014a). Ordinær spørretime. Spørsmål 8, sak nr. 2. 12.02.2014. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140212/ordinarsporretime/8/> [Besøkt 10.12.2016].
- Stortinget (2014b). Ordinær spørretime. Spørsmål 12, sak nr. 2. 05.02.2014. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140205/ordinarsporretime/12/> [Besøkt 10.12.2016].
- Stortinget (2014c). Muntlig spørretime. Sak nr. 1. 02.04.2014. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140402/muntligsporretime/> [Besøkt 10.12.2016].
- Stortinget (2015). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten. Sak nr. 4. 18.06.2015. Henter fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2014-2015/150618/4> [Besøkt: 12.12.2016].
- Taraldsen, Lars (2013). Statoil benekter forsinkelser og uenigheter i Sverdrup-lisensen. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/statoil-benekter-forsinkelser-og-uenigheter-i-sverdrup-lisensen/233260> [Besøkt 31.10.2016].
- Taraldsen, Lars (2014a). ODs elektrifiserings-anslag: 421 kroner per tonn CO2. Statoil: 2000 kroner. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/ods-elektrifiserings-anslag-421-kroner-per-tonn-co2-statoil-2000-kroner/231352> [Besøkt 31.10.2016].

- Taraldsen, Lars (2014b). Her er Tord Liens forklaring på at Utsira-prisen gikk fra 9 til 16 mrd. på ett år. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra <http://www.tu.no/artikler/her-er-tord-liens-forklaring-pa-at-utsira-prisen-gikk-fra-9-til-16-mrd-pa-ett-ar/228193> [Besøkt 31.10.2016].
- Taraldsen, Lars (2014c). – Sverdrup-utsettelse vil være et radikalt inngrep fra Stortinget. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/sverdrup-utsettelse-vil-vaere-et-radikalt-inngrep-fra-stortinget/231015> [Besøkt 06.12.2016].
- Taraldsen, Lars (2014d). Onsdag sa Statoil dette om Utsira-scenarioet som ble virkelig i dag. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/onsdag-sa-statoil-dette-om-utsira-scenarioet-som-ble-virkelig-i-dag/230870> [Besøkt 06.12.2016].
- Taraldsen, Lars (2014e). I dag er det lukket Utsira-høring på Stortinget. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/i-dag-er-det-lukket-utsira-horing-pa-stortinget/230907> [Besøkt 06.12.2016].
- Taraldsen, Lars (2014f). Lien vil fortsatt ha Utsira-elektrifisering i fase to. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/lien-vil-fortsatt-ha-utsira-elektrifisering-i-fase-to/230764> [Besøkt 11.12.2016].
- Taraldsen, Lars (2014g). Arbeiderpartiet vil ikke vente til «langt ut i fase to». *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/arbeiderpartiet-vil-ikke-vente-til-langt-ut-i-fase-to/225738> [Besøkt 12.12.2016].
- Taraldsen, Lars og Lars Lillo Ulvestad (2014). – Utsira-rapporten ligner et forsvarsdokument for Statoil. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <https://www.tu.no/artikler/utsira-rapporten-ligner-et-forsvarsdokument-for-statoil/231933> [Besøkt 12.12.2016].
- Thornton, Patricia H. og William Ocasio (2008). “Institutional Logics”. Kapittel 3. i Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby og Kerstin Sahlin. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications.
- Tjelta, Stein (2012). -Klimameldingen gir forutsigbarhet. *Offshore.no*. Hentet fra: http://offshore.no/sak/35024_klimameldingen_gir_forutsigbarhet [Besøkt 27.10.2016].
- Østerud, Øyvind (2007). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Qvale, Peder (2014). Enten har Lien gjort en slett jobb, eller så gambler Statoil. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/enten-har-lien-gjort-en-slett-jobb-eller-sa-gambler-statoil/232154> [Besøkt 29.10.2016].

- Qvale, Peder og Lars Taraldsen (2014). Statoil lovet Stortinget elektrifiserings-tall. Så gjorde de helomvending. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/statoil-lovet-stortinget-elektrifiserings-tall-sa-gjorde-de-helomvending/232097> [Besøkt 28.10.2016].
- Qvale, Peder og Tore Stensvold (2014). Stortinget forlanger å få Tord Liens hemmeligholdte dokument om Utsirahøyden. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/stortinget-forlanger-a-fa-tord-liens-hemmeligholdte-dokument-om-utsirahoyden/229276> [Besøkt 28.11.2016].
- Qvale, Peder, Roald Ramsdal og Lars Taraldsen (2013a). Edvard Grieg-plattform ikke forberedt på elektrifisering tross krav fra myndighetene. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/edvard-grieg-plattform-ikke-forberedt-pa-elektrifisering-tross-krav-fra-myndighetene/233348> [Besøkt 28.10.2016].
- Qvale, Peder, Roald Ramsdal og Lars Taraldsen (2013b). -Plattformen er 100 prosent klar til å kjøre på strøm fra land. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/plattformen-er-100-prosent-klar-til-a-kjore-pa-strom-fra-land/233334> [Besøkt 28.10.2016].
- Qvale, Peder, Roald Ramsdal og Lars Taraldsen (2014). Olje- og energiministeren sår tvil om elektrifisering av Utsirahøyden. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra: <http://www.tu.no/artikler/olje-og-energiministeren-sar-tvil-om-elektrifiseringen-av-utsirahoyden/224963> [Besøkt 01.11.2016].

Vedlegg

Informanter:

1. Statoil
2. Arbeiderpartiet
3. Sosialistisk venstreparti
4. Miljøorganisasjonen Zero
5. Industri Energi
6. Miljøpartiet de grønne