

Russisk oljetransport gjennom Barentshavet

En tilfellestudie av den norske responsen

Kari Aasen



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

26.November 2010

Russisk oljetransport gjennom Barentshavet

En tilfellestudie av den norske responsen

Kari Aasen

Antall ord: 19 000

© Kari Aasen

2010

Russisk oljetransport gjennom Barentshavet

Kari Aasen

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

Trykk: Oslokopisten

Sammendrag

Oppgaven er en tilfellestudie av den norske responsen på økningen av den russiske oljetransporten gjennom Barentshavet. Oljetransporten fra Nordvest-Russland tok seg plutselig dramatisk opp i 2002, noe som kom svært overraskende på norske myndigheter. Hensikten med oppgaven har derfor vært å kartlegge den norske responsen, for å finne ut hva som har preget den. På bakgrunn av kjennetegnene ved responsen har jeg deretter forsøkt å sannsynliggjøre hvilke oppfatninger av Russland som vært dominerende.

Jeg har brukt Robert Jervis' (1976) bok om oppfatninger i internasjonal politikk og Graham T. Allison's (1969) rasjonalitetsmodeller som teoretisk rammeverk. Slik har jeg også begrunnet å skille mellom en enhetlig og en pluralistisk oppfatning av Russland, og en enhetlig og en pluralistisk respons fra norsk side. Jeg har kommet frem til at den norske responsen har vært både enhetlig og pluralistisk, men mest pluralistisk. Dette sannsynliggjør til en viss grad at norske aktører kan ha hatt en pluralistisk oppfatning av Russland, men andre forhold kan også ha gjort seg gjeldende.

Forord

Å skrive en masteroppgave er spennende, lærerikt og veldig utfordrende. Derfor er det viktig med god hjelp og støtte underveis.

Jeg ønsker å takke til min veileder Arild Moe, som har hjulpet meg gjennom hele prosessen med denne oppgaven. Takk for alle innspill og kommentarer.

En takk også til mine informanter for at dere ville dele deres kunnskaper og meninger med meg.

Takk til verdens beste mastergjeng! Jeg kommer til å savne Kaffislabberas og pausene våre i 9.

Takk til Anne og Rakel for korrekturlesing.

Til slutt vil jeg takke mamma og pappa som har vært trofaste støttespillere gjennom hele studietida.

Jeg tar det fulle og hele ansvaret for eventuelle feil og mangler i oppgaven.

Oslo, 26.11.10
Kari Aasen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og problemstilling	1
1.1	Oppfatningers betydning	2
1.2	Når oppfatning styrer handling	2
1.3	Russland som enhetlig eller pluralistisk aktør.....	3
1.4	Omfanget av oljetransporten	5
1.5	Enhetlig eller pluralistisk respons	5
1.6	Metodisk tilnærming	7
1.7	Oppgavens oppbygging	9
2	Teoretiske tilnærminger	10
2.1	Oppfatningers betydning.....	10
2.2	En rasjonalistisk tilnærming.....	13
2.2.1	Enhetlig rasjonell aktør- modellen	13
2.2.3	Byråkratisk- politikkmodellen.....	16
2.3	Modellene anvendt på Norge	18
3	Den norske responsen.....	19
3.1	Lover og reguleringer	19
3.1.1	Kystverket får hovedansvaret for oljevernberedskapen	19
3.1.2	Utvidelse av territorialgrensen	20
3.1.3	Seilingsleder	21
3.1.4	Oljeeksport fra Russland via Kirkenes	23
3.2	Ustyr	25
3.2.1	Moderne skip.....	25
3.2.2	Slepebåtkapasiteten	25
3.3	Overvåkning	30
3.3.1	Varslingsordning for skip.....	30
3.3.2	Systemer for trafikkovervåkning og kontroll	32
3.3.3	Vardø Trafikksentral	33
3.4	Samarbeidsavtaler med Russland.....	35
3.4.1	Russisk initiativ til innkjøp av oljevernutstyr	37
3.5	Sammendrag norsk respons.....	38
4	Tolkning av den norske responsen	40

4.1. Norsk respons – enhetlig?	40
4.1.1 Respons på sikkerhetsutfordring?.....	40
4.1.2 Forsvarets betydning	41
4.1.3 Overvåkning	41
4.2 Norsk respons – pluralistisk?	42
4.2.1 Byråkratiets rolle.....	42
4.2.2 Kystverket.....	42
4.2.3 Samarbeidsavtaler med Russland.....	43
4.2.4 Selvstendige aktører	43
4.3 Norsk respons sett i sammenheng med enhetlig rasjonell aktør- modellen	44
4.4 Den norske responsen sett i lys av organisasjons- og prosessmodellen og byråkratisk-politikkmodellen.....	45
4.5 Oppsummering	48
5 Konklusjon	49
5.1 Testing av hypotesene	49
5.2 Oppfatninger av Russland	50
5.3 Koplingen mellom respons og oppfatning.....	54
5.4 Andre forholds betydning for organiseringen av den norske responsen	54
5.4.1 Internasjonale avtaler	55
5.4.2 Norske forhold:	55
Litteraturliste	57
Vedlegg 1 – Oversikt over intervjuer	63

1 Innledning og problemstilling

Oljetransporten fra den russiske delen av Barentsregionen var ubetydelig før 2002. Men i løpet av 2002 økte denne transporten både uventet og dramatisk. Russiske oljetankere ble for første gang brukt til å transportere store mengder oljeprodukter fra Kvitsjøområdet¹ via Barentshavet og sørover langs norskekysten på vei til europeiske og amerikanske markeder. Den markante økningen av russiske oljetankere langs norskekysten fikk raskt stor offentlig interesse og kom høyt opp på den politiske dagsordenen i Norge. Miljøbevegelsen, forskere, politikere, media og andre kom alle på banen og krevde strakstiltak for å bedre oljevernberedskapen i nord.

Økningen i oljetransporten i 2002 kom svært uventet på norske myndigheter blant annet fordi den var i strid med prognosene som Kystverket tidligere hadde utarbeidet i samarbeid med russiske myndigheter. Derfor var det overraskende at norske myndigheter ikke automatisk ble varslet da det oppstod en dramatisk endring i omfanget av oljetransporten fra Nordvest-Russland. Den manglende varslingen fra russisk side gjorde at norske aktører måtte danne seg egne oppfatninger av situasjonen og av omfanget av oljetransporten. Det er derfor interessant å se på om det finnes noen sammenheng mellom norske aktørers respons og deres generelle oppfatninger av Russland. Kan responsen forstås som utslag av en forutinntatt oppfatning av Russland? Dette er utgangspunktet for oppgavens hovedproblemstillinger:

- 1) Hva karakteriserte den norske responsen på økningen av russisk oljetransport gjennom Barentshavet?
- 2) (Hvordan) kan organiseringen av responsen bidra til å forstå norske aktørers oppfatninger av Russland?

¹Kvitsjøen er en stor innbuktning av Barentshavet i det nordvestlige Russland.

1.1 Oppfatningers betydning

De klassiske teoriene innenfor internasjonal politikk gir alle forskjellige svar på hva som motiverer statens handlinger. Realismen hevder for eksempel at en stats fremste mål er å sikre nasjonale sikkerhetsinteresser, mens liberalister vil si det er preferansene til det sivile samfunn som avgjør hvordan en stat handler. Likevel er det i følge Jervis (1976: 3) ofte svært vanskelig om ikke umulig å forklare utfall av beslutningsprosesser eller statlige handlinger uten å legge vekt på beslutningstakernes verdensoppfatning og ikke minst deres oppfatninger av andre aktører. Aktørenes oppfatninger må ses som en direkte årsak til hvorfor de handler som de gjør.

Jeg tar i oppgaven utgangspunkt i to forskjellige oppfatninger av Russland – Russland som enhetlig aktør – og Russland som pluralistisk aktør. En enhetlig aktør vil typisk være staten representert ved den nasjonale regjeringen. Den er rasjonell og nyttemaksimerende og bruker utenrikspolitikken som virkemiddel for å sikre nasjonale interesser. I motsetning vil en pluralistisk aktør være preget av samspillet, men også interessekampen som forgår om ressurser og innflytelse mellom ulike spillere innenfor det politiske systemet.

1.2 Når oppfatning styrer handling

I tillegg til at oppfatninger påvirker hvordan aktørene handler er det også slik at aktørene søker å tilpasse sine handlinger i forhold til hverandre. Dersom man ønsker å handle korrekt i forhold til andre må man også predikere hvordan andre aktører kommer til å handle. Det kan for eksempel gjøres ved å resonere seg frem til hvilke prosesser denne handlingen kommer til å bli et resultat av. Hvis vi opplever en aggressiv handling vil responsen vår avhenge av hvilke motiver vi mener den hadde. Dersom vi resonerer oss frem til at motparten hadde dårlige hensikter vil vår respons også være aggressiv. Tidligere erfaringer med denne aktøren vil også påvirke vår respons (Jervis 1976: 32-33). Det er en tendens til at stater ruste opp for å fremstå sterke i den tro at det vil virke avskrekkende på andre stater. Dette mener Jervis er resultater av misoppfatninger fordi resultatet av denne strategien ofte blir at andre stater svarer med selv å ruste opp, slik kommer man etter hvert inn i en rustningsspiral.

Det at en stat velger å speile en annen stats handlinger, eller det den oppfatter som en annen stats handlinger, er utbredt i internasjonal politikk. Derfor er det forståelig at dersom norske aktører oppfattet Russland som en enhetlig aktør så ønsket norske myndigheter å fremstå samlet ved en enhetlig organisering av responsen på oljetransporten. Tilsvarende vil responsen ha vært pluralistisk dersom norske myndigheter oppfattet Russland som en pluralistisk aktør. Spørsmålet om kostnader taler også for at det er en fordel å speile aktører man må forholde deg til. Grunnen til det er at man ønsker å bli belønnet dersom oppfatningen av andre aktører viser seg å være riktig, samtidig som man er avhengig av å kunne leve med kostnadene av å ha feil oppfatning (Jervis 1976: 111).

1.3 Russland som enhetlig eller pluralistisk aktør

Sovjetunionen ble av de fleste betraktet som selve kroneksempelen på en enhetlig aktør – sentralisering og maktmonopol var da også offisielle mål for regimet. Da det nye Russland så dagens lys ved årsskifte 1991-1992, ble det administrative systemet fra Sovjetunionen videreført kun med små justeringer (Hønneland og Jørgensen 2006: 15). Etter et 1990-tall preget av politisk og økonomisk kaos kom Vladimir Putin til makten i 2000. Hans viktigste politiske agenda ble å gjenoppbygge den russiske statsmakten. Byråkratiet skulle være tilgjengelig for det politiske lederskapet, tøylene til de regionale guvernørene skulle strammes og man skulle hindre storkapitalen i å legge føringer for politikken. I tillegg skulle tilliten til parlamentet og rettsapparatet gjenreises, politiet og militæret skulle styrkes, det skulle settes fart på økonomien og Russlands makt og prestisje skulle gjenreises også utenfor landets grenser (Remington 2010: 3). Putin kontrollerte det dominerende partiet i Statsdumaen og valgte i stor grad sin egen regjering, noe som ga inntrykk av en svært sentralisert stat. For mange bekreftet dette også oppfatningene av Russland som en sentralisert, enhetlig aktør.

Etter at Putin ble president økte det føderale nivåets kontroll over petroleumsressursene. Ut fra en oppfatning av Russland som en enhetlig aktør vil det være logisk å konkludere med at økningen i oljetransporten gjennom Barentshavet fra

2002 var dirigert av staten. Sett i lys av energipolitikkenes økende rolle i utenrikspolitikken kan oljetransporten sees som en manifestasjon fra den russiske stat, på grensen til en aggressiv handling, spesielt med tanke på den manglende varslingen av norske myndigheter.

Politisk og økonomisk kaos var imidlertid ikke det eneste som kjennetegnet 1990-tallet i Russland. Perioden har også blitt beskrevet som "the shift to pluralism". Grunnloven fra 1993 fastslo befolkningens forsamlingsfrihet og nye prinsipper for maktfordeling mellom de øverste statsorganene ble gjennomført (Hønneland og Jørgensen 2006: 141). På to tiår hadde forholdene endret seg fra at man kun kunne ha interesser definert av Sovjet-regimet, til at det tidlig på 2000-tallet eksisterte en kvart million NGOer i Russland. Spesielt organisasjoner som drev med spesifikke, russiske problemstillinger hadde etter hvert fått en viss anerkjennelse både av befolkningen og av myndighetene (Hønneland og Jørgensen 2006: 143 og Remington 2010: 153).

I samme tidsrom fikk mange av de tidligere statseide selskapene helt eller delvis privat eierskap. Når det gjaldt oljesektoren hadde myndighetene på 1990-tallet etablert tre vertikalt integrerte selskaper som hadde blitt privatisert gjennom "aksjer for lån"-ordningen. Denne ordningen ble opprettet av russiske banker i 1995,- for å gi staten lån til å dekke et stigende budsjettunderskudd mot sikkerhet i aksjer i oljeselskapene. Da staten etter noen år ikke hadde betalt tilbake den benyttede kreditten kom oljeselskapene på private hender (Hønneland og Jørgensen 2006: 112 og 118).

I løpet av 1990-årene hadde forholdet mellom Norge og Russland i stadig større grad fått preg av samarbeid. Det gjaldt ikke bare sentrale myndigheter, men også selskaper og organisasjoner i de to landene. Selv om sentraliseringen hadde økt under Putin var fortsatt mye i privat eie i 2002-2003. Det er derfor en mulighet for at dette utstrakte samarbeidet, som i stor grad gjaldt for olje og gass, kan ha bidratt til at norske aktører endret sin oppfatning av Russland i en mer pluralistisk retning. I tillegg til privatisering og et sterkere sivil samfunn skulle dette tilsi at Russland i 2002 kunne oppfattes som en pluralistisk aktør.

Hovedpoenget er at det i 2002-2003 i stor grad var rimelig både å ha en enhetlig og en pluralistisk oppfatning av Russland.

1.4 Omfanget av oljetransporten

I 2002 var omfanget av den russiske oljetransporten fire millioner tonn, fordelt på omlag 200 seilinger. Kystverket hadde beregnet for 2002 at antallet slike transporter ville utgjøre rundt 45 seilinger (Rapp 2003). Da oljetankeren Moscow fikk problemer utenfor Honningsvåg i mars 2003 var nærmeste slepebåt 10 timer unna. Denne hendelsen bidro til å avdekke store hull i norsk oljevernberedskap og fikk så stor oppmerksomhet at den nærmest tvang norske myndigheter til å handle. I 2003 doblet omfanget av oljetransporten fra Russland seg og utgjorde 8 millioner tonn. I tillegg så man for seg at en realisering av et rørledningsprosjekt fra Vest-Sibir til Murmansk, med en årlig kapasitet på 50-120 millioner tonn, ville gi så mange som 800 passeringer av store oljetankere² langs norskekysten i 2010 (Bambulyak og Frantzen 2003: 4). Det var dette norske myndigheter hadde å forholde seg til da de skulle organisere den norske responsen.

1.5 Enhetlig eller pluralistisk respons

For å forstå hva som ligger i henholdsvis en enhetlig og en pluralistisk respons på den russiske oljetransporten vil jeg bruke Graham T. Allisons tre rasjonalitetsmodeller som et teoretisk rammeverk. Den første modellen tar utgangspunkt i det nasjonale nivået og ser på staten ved den nasjonale regjeringen som en enhetlig rasjonell aktør (Allison 1969: 694). Hvorvidt denne modellen passer avgjøres av om norske myndigheter oppfattet økningen i den russiske oljetransporten som et utenriks- og sikkerhetspolitisk anliggende. En enhetlig norsk respons vil sees på som en reaksjon på oljetransporten der sentrale myndigheter definerer oljetransporten som en sikkerhetsutfordring (med det formål å beskytte norske interesser). Jeg forventer at en slik respons, på bakgrunn av mistro til russiske forhold rundt transporten, har hatt fokuset på å styrke norsk overvåkning av skipstrafikken fra Russland. Manglende informasjon om oljetankernes

² 100 000 og 250 000 tonnere.

standard har ført til en styrking av slepebåtkapasiteten. Det er også grunn til å tro at tradisjonelle maktmidler som Kystvakten, som en del av Sjøforsvaret, har vært en viktig aktør i en slik type respons.

Men dersom oppfatninger av Russland som en pluralistisk aktør har vært fremherskende vil jeg forvente en mer sammensatt respons. Da det kan være relevant å bruke pluralistiske modeller for å forklare hvordan norske myndigheter har handlet i forhold til den russiske oljetransporten. Organisasjons- og prosessmodellen og byråkratisk-politikkmodellen til Allison legger vekt på at politiske handlinger ofte er et resultat av interne, organisatoriske og byråkratiske prosesser der noen interesser vinner fram på bekostning av andre. Dersom Russland i større grad ble oppfattet som en pluralistisk aktør, styrt av subnasjonale interesser der de store oljeselskapene og regionale myndigheter har gjort seg gjeldende, forventer jeg at den norske responsen har vært mer teknisk. Det vil si at det norske byråkratiet har styrt dette gjennom standard prosedyrer med innspill fra andre aktører som Fylkesmannen i Finnmark, miljøbevegelsen, stortingspolitikere og andre. En slik respons vil i større grad fokusere på samarbeidsavtaler med aktører på russisk side for blant annet å kunne bedre oljevernberedskapen. Det kan også tenkes at Kystverket har spilt en selvstendig rolle.

I en ideell verden burde jeg nå vite hvilke oppfatninger norske aktører som gjorde seg gjeldende i organiseringen av den norske responsen hadde av Russland i 2002-2003. Jeg har imidlertid begrenset adgang til direkte å kartlegge norske beslutningstakers oppfatninger. Derimot kan jeg innhente data om den faktiske responsen. På bakgrunn av disse dataene vil jeg forsøke å sannsynliggjøre hvilke oppfatninger som har vært dominerende. I stedet for å se på hvordan norske aktørers oppfatninger har styrt hvordan de responderte på økningen i oljetransporten fra Russland, vil jeg altså ført kartlegge responsen for deretter å forsøke å si noe om hvilke oppfatninger av Russland som har gjort seg gjeldende blant norske aktører. På grunnlag av dette blir mine hypoteser:

H1: Dersom responsen har vært enhetlig tyder det på at norske aktører har oppfattet Russland som enhetlig.

H2: Dersom responsen har vært pluralistisk tyder det på at norske aktører har oppfattet Russland som pluralistisk.

1.6 Metodisk tilnærming

Denne oppgaven er en tilfellestudie av russisk oljetransport gjennom Barentshavet, med fokus på organiseringen av den norske responsen på den økte oljetransporten fra 2002. Tilfellestudier er såkalte ”tykke” beskrivelser av få enheter med flere variable. Det interessante er sammenhengen mellom variablene og konteksten rundt.

Tilfellestudier kan være beskrivende eller fortolkende, de kan brukes til begrepsutvikling, hypotesedanning og hypoteseprøving (Gerring 2007: 37-39). Min studie vil være fortolkende fordi den er motivert av interessen for det aktuelle tilfellet og fordi jeg skal bruke teoretiske tilnæringsmåter for å forklare Norges respons på oljetransporten. Studien vil også være hypoteseprøvende da jeg har som mål å bruke den til enten å styrke eller svekke de to hypotesene formulert ovenfor.

George og Bennett (2005: 18-22) trekker frem fire fordeler med tilfellestudier som metode som jeg håper også vil gjøre seg gjeldene i denne oppgaven. For det første gjør tilfellestudiet det mulig for forskeren å oppnå en høy grad av begrepsmessig validitet. Det vil si at man identifiserer de indikatorene som best representerer det teoretiske konseptet man som forsker ønsker å måle. Ved kjennskap til konteksten hindrer man å tøyne begrepene slik at man ikke lenger måler det man har sagt man skal måle. Den andre fordelen er tilfellestudiets potensial i forhold til å generere nye hypoteser og få frem nye variabler. Gjennom informantintervjuer kan forskeren få ny informasjon som kan gjøre det naturlig å ta med nye variabler og formulere nye hypoteser i analysen. For det tredje gjør tilfellestudiet det mulig å avdekke årsakssammenhenger ved det aktuelle tilfellet. Da enkelte årsakssammenhenger kun vil gjøre seg gjeldende under spesielle forhold vil det ikke være mulig å avdekke disse ved statistiske studier. Endelig kan tilfellestudiet gjøre det mulig å finne ut av komplekse sammenhenger mellom flere variabler fordi man som forsker kan følge det aktuelle tilfellet på nært hold.

Bruk av tilfellestudier som metode har også sine ulemper og begrensninger. Ved at man går i dybden fremfor i bredden mister man muligheten til å finne representative statistiske sammenhenger. Siden ett tilfelle ikke vil være representativt kan man ikke generalisere, men kun prøve om en generell antakelse også stemmer i forhold til et bestemt tilfelle (Gerring 2007: 43). Det er som regel en fordel å kombinere metoder, for eksempel tilfellestudier og statistiske analyser, for å sikre en best mulig studie.

For å kunne besvare problemstillingene og styrke eller svekke hypotesene mine har jeg benytte meg av kildetriangulering mellom dokumenter og kvalitative eliteintervjuer. Intervjuene er likevel kun støtte og utdyping av funn gjort i dokumenter. For å danne meg et bilde av situasjonen i Norge i 2002 har avisartikler vært et nyttig utgangspunkt som informasjonskilde. Her har særlig avisene Nordlys og Finnmarken vært av interesse, men jeg har også funnet nyttig informasjon i Aftenposten, Dagbladet og Dagens Næringsliv. Avisartikler har også vært viktig for å finne frem til uttalelser som gjengir norske aktørers oppfatninger av Russland. I tillegg finnes det tekniske forskningsrapporter om omfanget av oljetransporten, utgitt annethvert år fra 2003, samt andre artikler om forurensningsfaren knyttet til oljetransporten og om planene for rørledningen fra Vest-Sibir til Murmansk. Det finnes også mye litteratur om både oppfatninger og Russland. Det likevel ikke gjort tilsvarende studier som har samlet kjennetegnene ved den norske responsen og sett det i sammenheng med oppfatningen av Russland.

Den viktigste informasjonskilden har vært offentlige dokumenter som stortingsmeldinger og statsbudsjettene fra den aktuelle perioden. Jeg har også fått tilgang til noen arkivdokumenter fra Fiskeri- og kystdepartementet om samarbeidet med Russland om oljevernberedskapen. Det er viktig å være klar over at spesielt avisartikler kan være like mye meningsyttringer som objektiv informasjon. Når det gjelder denne oppgaven har dette heller vært en fordel enn en ulempe, fordi det har gitt meg tilgang til uttalelser fra personer jeg ikke har hatt muligheten til å intervjuer. I tillegg har avisartiklene bidratt til å forklare konteksten den norske responsen må sees i lys av.

Formålet med å gjøre eliteintervjuer har vært å styrke eller svekke funn fra ulike dokumenter. Eliten forstås her som en ekspert på tema som informerer intervjueren. Utvalget vil være ikke-tilfeldig og en blanding mellom utvalg blant tilgjengelige informanter og et formålsutvalg. Ikke-tilfeldig utvalg gir kontroll over utvalgsprosessen. Det sikrer at jeg får med viktige aktører, samtidig som potensialet for å generalisere blir lite på grunn av utvalgsskjevhet (Andersen 2006: 282 og 291). Et overordnet mål er at de dataene som presenteres i denne oppgaven skal være gyldige og pålitelige. For å sikre påliteligheten (reliabiliteten) til funnene som presenteres i oppgaven er det en fordel med kildetriangulering fordi det forutsetter bruk av flere kilder. Når det gjelder oppgavens gyldighet (validitet) så er det et spørsmål om overførbarhet og om jeg har lyktes med å måle de begrepene jeg ønsker å forklare. For denne oppgaven er dette er en utfordring i forhold til ”oppfatningen av Russland” som rommer både det bildet og de forventningene norske aktører har til Russland. En oversikt over mine 6 informanter finnes i Vedlegg 1.

Det kan imidlertid være problematisk å spørre informantene i 2010 hvordan de oppfattet situasjonen i 2002. Oppfatninger kan ha en tendens til å tilpasse seg det som i ettertid har blitt regnet som eller har vist seg å være det korrekte. Den enkelte informant kan ha prestisje knyttet til svaret. Jeg vil likevel hevde at prestisje i forhold til mine informanter i like stor grad kan være knyttet til å ville gi et sannferdig bilde av, og oppfatninger rundt, situasjonen i 2002.

1.7 Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av fem kapitler. I kapittel 2 presenterer jeg oppgavens teoretiske tilnærming, Jervis (1976) om oppfatninger i internasjonal politikk og Allison (1969) rasjonalitetsmodeller. Kapittel 3 er empirikapitlet. Her presenteres den norske responsen på økningen av russisk oljetransport gjennom Barentshavet. I kapittel 4, Tolkning av responsen, plasseres de norske tiltakene i sammenheng med modellene. I kapittel 5 oppsummeres funn og konklusjoner.

2 Teoretiske tilnærminger

Hensikten med oppgaven er å analysere hvordan oppfatninger av Russland påvirket organiseringen av den norske responsen på økningen av russisk oljetransport gjennom Barentshavet. Jeg tar derfor utgangspunkt i Robert Jervis bok, *Perceptions and Misperceptions in International Politics* fra 1976. Boken fremhever oppfatninger og misoppfatningers betydning for hvordan aktørene velger å handle. For å forklare organiseringen av den norske responsen vil jeg benytte meg av Graham T. Allison's tre rasjonalitetsmodeller som teoretisk tilnærming. Bruken av modellene er basert på Allison's artikkel fra 1969, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. Felles for de tre modellene er at de tar utgangspunktet i at aktører er rasjonelle og nyttemaksimerende. Rasjonalitet innebærer en forestilling om målrettet atferd, den handlingsmuligheten som velges er den som gir best resultat sett fra den handlenes eget perspektiv (Rasch 2007: 236). Modellene skiller seg fra hverandre ved at de fremmer tre forskjellige syn på hvem som regnes som aktøren, og mens den første modellen er enhetlig, så er de to andre pluralistiske.

2.1. Oppfatningers betydning

I *International Relations* har den tradisjonelle oppfatningen vært at beslutningstakerne stort sett har en korrekt verdensoppfatning og at de misoppfatninger som oppstår kun er utslag av tilfeldigheter. Denne oppfatningen ønsker Jervis (1976: 3) å motbevise. Han hevder at oppfatninger av verden og av andre aktører avviker fra virkeligheten i mønstre som det både er mulig å avdekke og forstå. Vi kan finne både misoppfatninger som er like for ulike mennesker og viktige forskjeller i oppfatninger som kan forklares uten dypdykk i menneskers sinn. Et sentralt poeng er da om viktige forskjeller i politiske preferanser kan spores til forskjeller i beslutningstakernes oppfatninger av deres omgivelser, og om det finnes viktige forskjeller mellom virkeligheten og delte og allmenne oppfatninger (Jervis 1976: 14). For å finne ut hva som påvirker hvordan statene fremstår og handler, gjør Jervis en analyse av tre nivåer for å se om noen av disse nivåene er så bestemmende for hvordan aktørene handler at oppfatninger likevel kan avskrives som en viktig forklaringsfaktor.

Gjennomgåelsen av det internasjonale miljøet, innenrikspolitiske forhold og byråkratiets rolle leder likevel frem til at det ofte er svært vanskelig, om ikke umulig, å forklare avgjørelser og politikkutforming uten å ta med beslutningstakernes verdensoppfatning samt deres oppfatninger av andre aktører. Spesielt nyttig er det å analysere beslutningstakernes oppfatninger dersom de ikke er i overensstemmelse med virkeligheten. Et mål er å forklare hvordan intelligente og samvittighetsfulle toppolitikere misforstår omgivelsene og på bakgrunn av det tar ”gale” avgjørelser. En slik analyse kan også være nyttig med tanke på å finne ut hvorfor politiske aktører i samme situasjon opptrer forskjellig. Dette er ofte tilfelle fordi aktørene har ulike oppfatninger av verden generelt og av andre aktører spesielt.

Selv om det kunne vært interessant å finne ut hvilke oppfatninger som er de riktige, er det ofte like nyttig å se på hvorfor aktørene har de oppfatningene de har (Jervis 1976: 28-29). I stedet for å prøve å forklare statenes utenrikspolitikk som en direkte konsekvens av enten det internasjonale miljøet, innenrikspolitikken eller byråkratiet, hevder Jervis (1976: 30) at det er mer fruktbart å analysere aktørenes oppfatninger som en direkte årsak til at de handler som de gjør. At to aktører har den samme oppfatningen garanterer ikke at de vil respondere på en ekstrem situasjon på samme måte. Men responsene vil ofte være like, og viss de ikke er det er det som regel lett å finne ut hva forskjellene i handlingsmåter skyldes (Jervis 1976: 31).

En oppfatning kan også være en misoppfatning. En vanlig misoppfatning blant aktørene i internasjonal politikk er å se på andre aktørers handlinger som mer sentraliserte og bedre planlagte og koordinerte enn sine egne handlinger. Dette henger sammen med aktørenes trang til å kunne forklare hva og hvorfor noe skjer. Denne tendensen er sterkest når aktørene er i konflikt med hverandre. En årsak til det er at aktører som samarbeider ofte er godt informert om grunnlaget for hverandres handlinger (Jervis 1976: 319 og 329). Vi har videre en tendens til å tro at de landene vi liker også gjør det vi liker og støtter våre målsetninger, i motsetning til de landene vi anser som fiender. Disse landene mener vi jobber mot oss, samarbeider med andre fiendtlige stater og fører en politikk som kan svekke oss (Jervis 1976: 118). I forhold

til min oppgave er det interessant og se om dette er tilfelle også for norske aktørers oppfatninger av Russland.

Jervis (1976: 172) hevder at det i politikken er vanlig å ignorere informasjon som er i uoverensstemmelse med det man allerede vet eller at man tolker ny informasjon i gammelt referanseverk. Dette bidrar til å opprettholde unyanserte forestillinger og utilfredsstillende politikk og tiltak. Disse prosessene er likevel nødvendige for at beslutningstakerne skal kunne handle. Aktører som nekter å endre oppfatning av situasjonen når ny informasjon ikke passer med det man vet fra før kan ikke automatisk beskyldes for å være irrasjonelle eller for å forvrengte situasjonen. Bare i de tilfeller hvor aktørers behandling av ny informasjon bryter med allmenne kjente normer og regler kan vi si at aktøren har handlet irrasjonelt (ibid). I følge Rasch (2007: 235) har enhver aktør i sosiale sammenhenger en begrenset kognitiv kapasitet. Det betyr at oversikten over handlingsalternativer og informasjon om konsekvensene av å velge dem i enhver situasjon vil være begrenset (og rasjonaliteten er følgelig bundet). "Aktøren må derfor aktivt "søke" etter tilfredsstillende løsninger på handlingsproblemet vedkommende står overfor, og straks et slikt øynes, blir det valgt" (Rasch 2007: 236).

Det er vanskelig å si noe om akkurat hvor åpen eller avvisende beslutningstakerne skal være. Likevel er det vanligere at de holder seg til en etablert tro og standpunkt og dermed er for raske med å avvise alternative syn eller ny informasjon, enn at de motsatt er for raske med å endre standpunkt (Jervis 1976: 187). Når en bestemt tro har etablert seg vil ikke ny informasjon lenger ha den samme påvirkningen på oss som den ville ha hatt på et tidligere stadium (før vi hadde bestemt oss). Mens man fortsatt prøver å få ulike typer informasjon til å henge sammen vil man også eksperimentere med ulike fortolkninger av inngående informasjon. Senere når man mener å ha forstått sammenhengene og har tatt sitt standpunkt vil man automatisk fortolke ny informasjon i en bestemt mening (Jervis 1976: 188).

Som nevnt tidligere er det vanlig å oppfatte andre aktører som mer sentraliserte og bedre planlagte enn det de er. Mens vi ofte ser på vennlige handlinger fra andre aktører

som en respons på eget lands politikk, blir mer fiendtlige handlinger lett sett på som uprovosert aggresjon. Det vil ofte ikke være tilfellet i virkeligheten. Det er det viktig å være klar over fordi slike misoppfatninger ofte fører til at man overdriver andres fiendtlighet. Kostnadene av slike misoppfatninger er igjen svært undervurderte (Jervis 1976: 424).

Formålet med å bruke Jervis er å få frem oppfatningers betydning i politiske beslutningsprosesser. For å analysere selve prosessen rundt den norske responsen på økningen av russisk oljetransport gjennom Barentshavet trenger jeg andre teoretiske verktøy.

2.2. En rasjonalistisk tilnærming

Allison bruker rasjonalitetsbegrepet når han analyserer Kennedy-administrasjonens håndtering av Cuba-krisen med Sovjetunionen høsten 1962. Analysen blir som nevnt ovenfor gjort med utgangspunkt i tre modeller som forutsetter at aktørene er rasjonelle, altså at de i en gitt handlingssituasjon velger det handlingsalternativet som best kan sikre deres interesser. Modellene viser rasjonalitet på flere nivåer da den enhetlige og de to pluralistiske modellene skiller seg fra hverandre i forhold til hvilke aktører som er sentrale for de politiske beslutningsprosessene.

2.2.1 Enhetlig rasjonell aktør- modellen

Denne modellen har mange likhetstrekk med realismen der politikk er spørsmål om egeninteresse og maktbestrebelse. Realismens utgangspunkt er det nasjonale nivået fordi statene ved deres nasjonale regjeringer blir sett på som de viktigste aktørene i internasjonal politikk. Siden statene eksisterer i et internasjonalt anarki kan de ikke stole på hverandre. Utenrikspolitikken er derfor virkemiddelet i kampen for å sikre egeninteresser og statens sikkerhet. Spørsmål om fred og sikkerhet er det sentrale i internasjonal politikk og militær sikkerhet har høyest prioritet for de enkelte statene. Internasjonalt samarbeid og integrasjon blir sett på som ugunstig for nasjonalstaten (Goldmann 2007: 237-238). Siden det er staten som har beslutningsmakten og fordi staten søker å handle på en måte som best sikrer dens interesser, omtales staten som en enhetlig rasjonell aktør.

For en enhetlig rasjonell aktør er handlinger en kalkulert respons på et strategisk problem. Statens handlinger bestemmes ut fra om de er i overensstemmelse med øvrige nasjonale mål, andre tilgjengelige alternativer og handlingenes forventede konsekvenser. Premissene for denne modellen er at det som skal forklares er bevisste handlinger, at aktøren er den nasjonale regjeringen og at en handling er en kalkulert respons på et strategisk problem for og nå et bestemt mål. Staten er en enhetlig rasjonell aktør som står ovenfor et sett av valgmuligheter hvor hvert enkelt valg har klare konsekvenser. Siden staten er den eneste aktøren er det ikke noen konkurrerende syn på hva konsekvensene kan være. Når et strategisk problem får staten til å handle, må den først ta et valg mellom de ulike handlingsalternativer. Valget tas på bakgrunn av nasjonale mål, tilgjengelige alternativer i tillegg til forventede konsekvenser av de ulike alternativene (Allison 1969: 694-695). Når staten har utført en bestemt handling kan man derfor være sikker på at denne handlingen var den optimale, under de gitte omstendighetene, for å oppnå det ønskede målet.

2.2.2. Organisasjons- og prosessmodellen

I følge organisasjons- og prosessmodellen blir det for enkelt å se på stater representert ved sine regjeringer som enhetlige aktører. Staten består av en mengde løst sammensatte organisasjoner som lever sine egne liv mer eller mindre organisert i en hierarkisk struktur. For at staten skal kunne respondere på alle typer problemer har hver organisasjon sitt bestemte ansvarsområde. Selv om lederne både formelt og ofte i praksis sitter på toppen av denne strukturen, for eksempel i form av å være statsråd, oppfatter staten problemer gjennom ”organisatoriske briller”. Statlige handlinger er dermed ikke kalkulerte avgjørelser tatt av statsledere, men ”outputs” fra organisasjoner som opererer etter faste rutiner og prosedyrer.

Organisasjonene kan bestå av mange personer, derfor er koordinering av alles rutinene svært viktig. De komplekse prosedyrene og rutinene utføres derfor etter såkalte *standard operating procedures* (SOPs). For at organisasjonene skal være i stand til å utføre betydningsfulle oppgaver i forhold til alvorlige problemer utfører de også

grunnleggende oppgaver som å sette opp budsjetter og driver med rapportskriving. Pålitelighet i arbeidet med samtlige oppgaver krever SOPs. Siden prosedyrene skal være standardiserte endres de verken hurtig eller med letthet. Til tross for at noen konkrete oppgaver ikke hadde latt seg utføre uten SOPs, så gjør de samtidig at organisasjonene ofte fremstår som både bakstrevsk og lite effektive utad (Allison 1969: 698 og 700).

Da det er organisasjonene som er aktørene blir også makten fragmentert. Problemer deles opp og behandles i forskjellige deler av systemet. Hver organisasjon er kvasi-uavhengig innenfor rammeverket av det øvrige politiske systemet og dermed ansvarlig for sin sektor eller sitt sett av problemer. Det at handlinger skal forstås som outputs innebærer at organisasjonene sjelden har eksplisitt formulerte mål. De forskjellige organisasjonene skal likevel alltid stå for en akseptabel opptreden ved å holde seg til gitte rammebetingelser og SOPs. Organisasjonene utfører mer eller mindre automatisk de oppgavene de er tildelt. Oppgavene kan innebære å overvåke et problemområde, å innhente informasjon eller å forberede en respons på et konkret problem. Hver organisasjon har et repertoar av programmer de kan benytte i arbeidet med sin del av problemet.

Organisasjonene søker å unngå usikkerhet ved å drive forhandlinger med andre organisasjoner for med dette å skape et stabilt miljø. Selv om organisasjonene tilpasser seg sine omgivelser skjer det i stor grad ved hjelp av de eksisterende prosedyrene. Noen problemer er så komplekse at de overlapper flere organisasjoner. De krever da sentral koordinering, noe som kan være vanskelig å få til fordi det avhenger av forholdet mellom organisasjonene og lederne som igjen bestemmes av problemets natur, tiltak og informasjon tilgjengelig for de sentrale lederne, system for belønning og straff av medlemmene i organisasjonene og prosedyrene for tildeling av ressurser. Som ledere av konglomeratet av organisasjoner er de ikke uten betydning i beslutningsfasen om hvilke programmer som skal iverksettes når og hvor. Men det er umulig for lederne å ha full kontroll gjennom detaljstyring (Allison 1969: 701).

2.2.3. Byråkratisk- politikkmodellen

Lederne som sitter på toppen av organisasjonene utgjør ikke en monolittisk masse. I stedet er hver enkelt en spiller i et sentralt og konkurranseutsatt spill. Spillet kalles byråkratisk politikk og består av forhandlinger under gitte rammer mellom hierarkisk plasserte spillere innad i regjeringen. Dette er utgangspunktet for Allison's tredje modell, byråkratisk-politikkmodellen. Her regnes ikke styresmaktenes handlinger som outputs fra organisasjoner, men som utfall av forhandlingsspillet. Byråkratisk-politikkmodellen skiller seg fra modellen om enhetlig rasjonell aktør fordi det ikke finnes en enhetlig aktør, men mange aktører som spillere, der hver nasjonale regjering utgjør en kompleks arena for det nasjonale spillet. De politiske lederne og topplederne for relevante organisasjoner utgjør de sentrale spillerne. Av og til vinner en gruppe av spillere frem på bekostning av en annen, men langt oftere fører sprikende interesser til at resultatet blir et helt annet enn noen hadde forventet seg på forhånd. Det avgjørende i dette spillet er ikke grunnlaget for å støtte en bestemt handling eller organisasjonsrutiner som velger et alternativ fremfor et annet, men styrken og ferdighetene til forkjemperne og motstanderne for handlingen som utgjør kjernen i spillet (Allison 1969: 707).

Et sentralt punkt når man ser på sentrale myndigheters beslutninger og handlinger som resultater av intra-nasjonal politikk er at disse resultatene eller utfallene ikke kan regnes for å være løsninger på problemer, som er det sentrale under organisasjons- og prosessmodellen, men heller resultater av kompromisser, koalisjoner, konkurranse og forvirring blant regjeringens spillere. Den aktiviteten som leder frem til utfallene kan derfor best karakteriseres som forhandlinger. Som vi har vært inne på ovenfor er aktøren verken en enhetlig stat eller et konglomerat av organisasjoner, men heller et visst antall individuelle spillere. Grupper av disse spillerne utgjør agenten for den bestemte regjeringens beslutninger og handlinger. Som Allison (1969: 709) skriver: "Players are men in jobs".

For å bli en spiller i dette interne nasjonale spillet må man okkupere en av topposisjonene i sentraladministrasjonen. Siden Allison bruker modellene på utenrikspolitikk er konkrete eksempler på spillere presidenten og/eller statsministeren,

ministeren med ansvaret for det aktuelle politikkområdet, sentrale ledere i forsvaret og etterretningstjenesten. I tillegg kommer såkalte ad hoc- spillere som er spillere med interesser i den aktuelle saken. Hvilken posisjon spilleren har bestemmer hva den kan gjøre og ikke gjøre. Utenriksministeren er for eksempel både ansvarlig for sitt fagområde og en av regjeringssjefens viktigste rådgivere, samtidig som han er kollega med regjeringssjefens andre rådgivere. Han har et ansvar ovenfor parlamentet og skal representere nasjonen utad. Alle disse rollene gjør at utenriksministerens opptreden på en arena påvirker hans innflytelse og anseelse på andre arenaer.

Samtidig som hver spillers makt er av betydning for spillerens mulighet til et suksessfullt spill, kan ikke makt garantere et tilfredsstillende utfall for spilleren. Løsninger på strategiske problemer kommer ikke som resultatet av dyptgående analyser som kun fokuserer på det aktuelle problemet. Tidsfrister og andre forhold som påvirker de travle spillerne krever raske beslutninger og er derfor minst like avgjørende for utfallet i en bestemt sak. Det blir tatt beslutninger på vegne av regjeringen og iverksatt handlinger som verken er utfall av kalkulerte valg som en samlet gruppe stiller seg bak og heller ikke som sammendrag av ledernes preferanser. Konteksten med maktsektorisering og individuelle bedømmelser påvirker viktige beslutninger og bestemmer politikken ut fra spillerens valgmekanismer (Allison 1969: 709-710). Fra dette kan man altså trekke den slutningen at dersom en stat utfører en handling så er denne handlingen utfallet av forhandlingene mellom individer og grupper innad i regjeringen og departementene.

Bruk av organisasjons- og prosessmodellen og byråkratisk-politikkmodellen istedenfor enhetlig rasjonell aktør- modellen kan bidra med forbedringer både når det gjelder prediksjons- og forklaringskraft. Det å bruke disse modellene fullt ut krever svært mye informasjon, men uansett om informasjonen er mer begrenset så kan de bidra til å forbedre og gjøre analysen mer fullstendig. Den største svakheten med organisasjons- og prosessmodellen er at den ikke gir en større forståelse for hvorfor spesielle programmer og SOPs beholdes i organisasjonene og hvordan en leder kan forbedre organisasjonens opptreden. En svakhet med byråkratisk-politikkmodellen er dens kompleksitet og kravet om mye informasjon i tillegg til at mange av detaljene om

forhandlingene kan være overflødig (Allison 1969: 716). Mens enhetlig rasjonell aktør- modellen fokuserer på det presset og de incentivene som oppstår på den internasjonale strategiske arenaen, så er organisasjons- og prosessmodellen og byråkratisk-politikkmodellen mer opptatt av de interne mekanismene i regjeringen som legger føringene for politikken.

2.3. Modellene anvendt på Norge

Hensikten med å anvende disse modellene er å kunne forstå hvilke aktører som gjorde seg gjeldene og dermed la de sterkeste føringene for den norske responsen på den økte oljetransporten gjennom Barentshavet. Den første modellen vil bli brukt for å si noe om den politiske forankringen for den norske responsen. Om regjeringens rolle og om hvorvidt det var viktig med en respons som fremstod som toppstyrt. Dersom mye var toppstyrt kan det styrke H1 om at man ville speile Russland gjennom en enhetlig respons. De pluralistiske modellene er tenkt som et hjelpemiddel for å se på det norske byråkratiets og enkeltpersoners roller og betydning for hvordan man organiserte de norske tiltakene. Dersom organiseringen av den norske responsen har vært preget av byråkratiske prosesser og forhandlinger mellom aktører vil H2 styrkes på bekostning av H1.

3 Den norske responsen

I løpet av 2003 satte norske myndigheter i gang flere tiltak som skulle bedre sjøsikkerheten og oljevernberedskapen i Barentshavet og sørover langs norskekysten. Blant tiltakene som ble iverksatt omhandlet noen endringer i lover og reguleringer samt ansvarsfordeling, mens andre tiltak var mer tekniske og handlet om økt overvåkning og slepebåtberedskap. Noen av tiltakene kunne iverksettes internt i Norge, mens andre tiltak krevde samhandling med Russland. Samlet utgjorde disse tiltakene den norske responsen på den økte oljetransporten og det er disse tiltakene som er tema for dette kapittelet. I tillegg til å beskrive den norske responsen på økningen av russisk oljetransport gjennom Barentshavet, skal jeg også se på hvilke norske aktører som hadde en dominerende rolle i forhold til de beslutninger som ble tatt. Reagerte norske myndigheter på en spesiell måte fordi aktøren de måtte forholde seg til var Russland?

3.1 Lover og reguleringer

3.1.1 Kystverket får hovedansvaret for oljevernberedskapen

Et av de første tiltakene som skulle gjøre det lettere for norske myndigheter å møte utfordringene knyttet til den russiske oljetransporten ble iverksatt allerede fra 1. januar 2003. Da overtok Fiskeri- og kystdepartementet ansvaret for den statlige oljevernberedskapen fra Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn, og samlet arbeidsoppgavene hos Kystverket. Denne endringen i ansvarsfordeling skulle sikre at det samlede og overordnede ansvaret for forvaltningen av marine ressurser, sjøtransport, forebyggende sjøsikkerhet og dermed også ansvaret for den statlige oljevernberedskapen ble lagt til ett departement og slik tydeliggjort. Det skulle ikke herske noen tvil om hvem som hadde det øverste ansvaret på dette området (Samferdselskomiteen 2004-2005). Overføringen av den statlige oljevernberedskapen til Fiskeri- og kystdepartementet betydde at Kystverket som utøvende myndighet fikk ansvaret for situasjoner hvor fartøy kunne utgjøre en fare for akutt forurensing. I situasjoner som i tillegg representerte en fare for liv eller helse skulle Kystverket

koordinere iverksettelse av oljevernaksjoner med hovedredningsentralen (St.meld.nr. 14 (2004-2005)).

Denne endringen i ansvarsforhold uttrykker først og fremst en erkjennelse av at de forebyggende tiltakene for å styrke sjøsikkerheten overfor til kyststaten burde vurderes sammen med den skadebegrensende beredskapen. Allerede på 1990-tallet hadde et eget utvalg (Kystforvaltningsutvalget) ledet av Finansdepartementet blant annet utredet ansvarsforhold ved iverksettelse av eventuelle oljevernaksjoner (Kjønnøy 2010 [telefonintervju]). Da økningen i oljetransporten fra Russland satte oljevernberedskapen på den politiske dagsordenen i 2002 fulgte Fiskeri- og kystdepartementet opp med nødvendige tiltak. Departementet la til grunn en argumentasjon om større synergi dersom man samordnet oljevernberedskapen med de forebyggende tiltakene. Embetsverket hadde i forkant av dette gjennomført enkle risikoanalyser om samspillet mellom fisk, olje og transport (Ullbæk Selvig 2010 [intervju]). Fiskeri- og kystdepartementet fikk gjennomslag for sine argumenter og kunne i stortingsmeldingen, *På den sikre siden* (2004-2005), fremholde at ansvarsoverføringen av oljevernberedskapen til Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket hadde ført til en bedre samordning og utnyttelse av de ressursene som ble stilt til rådighet på dette området.

3.1.2 Utvidelse av territorialgrensen

I løpet av 2003 ble det også bestemt at Norges sjøterritorium skulle utvides. Folkeretten slår fast at kyststater kan bestemme at landets sjøterritorium kan strekke seg 12 nautiske mil ut fra kysten. I Europa i 2002 var det kun Hellas, ved siden av Norge, som fortsatt hadde territorialfarvann på fire nautiske mil. I territorialfarvannet kan kyststaten bestemme mer i forhold til tiltak for å unngå ulykker enn det den har adgang til utenfor territorialfarvannet. Forslaget om å utvide territorialgrensen fra fire til 12 nautiske mil ble først presentert i Bondevik-regjeringens stortingsmelding, *Rent og rikt hav* i mars 2002, med den hensikt å få bedre kontroll over risikofylt transport langs kysten og da særlig i forhold til utenlandske skip. På dette tidspunktet var man likevel mest bekymret for fremtidige transporter av atomavfall fra Russland (St.meld.nr. 12 (2001-2002)). Det er derfor liten tvil om at den økte oljetransporten fra

høsten 2002 førte til en fortgang i behandlingen av territorialgrensespørsmålet. Utenriksdepartementet ledet konsekvensutredningen av en slik utvidelse av territorialfarvannet og kom frem til at det verken var rettslige, økonomiske eller tekniske problemer som stod i veien for å utvide norsk sjøterritorium. Dermed kunne Miljøverndepartementet utarbeide et forslag til lovendring. Loven ble vedtatt i Stortinget i mai 2003 og skulle gjelde fra 1. januar 2004. Den nye loven påla de russiske oljetankerne å gå 12 nautiske mil eller minimum 22 km fra norskekysten (St.meld.nr. 14 (2004-2005)). Utvidelsen ga mulighet for etablering av påbudte seilingsleder for farlig og forurensende last lenger ut fra kysten enn det som tidligere hadde vært tilfellet.

3.1.3 Seilingsleder

Samtidig med at utvidelsen av territorialgrensen fra fire til 12 nautiske mil trådte i kraft fra 1. januar 2004, fastsatte Kystverket påbud om seilingsleder i territorialfarvannet utenfor Finnmark, på strekningen mellom Vardø og Nordkapp. Det ble gjort fordi det var på denne strekningen at oljetankerne fra Russland hadde seilt nærmest kysten. De påbudte seilingsledene ble lagt så nær territorialgrensen som overhode mulig og viste tydelig minimumsavstanden fra kysten som denne trafikken ble pålagt å holde (St.prp.nr. 1(2004-2005)). Fartøy som valgte å seile så langt ut fra kysten at de kom utenfor Norges territorialfarvann ble ikke berørt av seilingsledene.

International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)³ gir kyststater mulighet til å søke IMO, FNs sjøfartsorganisasjon, om etablering av seilingsleder også i sjøområder utenfor territorialgrensen. Miljøstiftelsen Bellona tok til orde for dette allerede i 2003 med et krav om at skip med farlig last måtte gå minst 35 nautiske mil fra kysten. Dette ble fremmet som et tiltak for å forhindre at oljetankere kunne drive på land (Bellona 2003). På grunn av den økende oljetransporten og som varslet i stortingsmeldingen, *På den sikre siden* (2004-2005), søkte Norge i april 2006 IMO om etablering av påbudte seilingsleder på strekningen mellom Vardø og Røst. Søknaden ble av Fiskeri- og kystminister Helga Pedersen kalt en milepæl i arbeidet med

³ SOLAS er et av IMOs viktigste regelverk om sjøsikkerhet. Det inneholder krav til konstruksjon og bygging av skip, brannvernustyr, radio- og kommunikasjonsutstyr og laster (St.meld.nr. 14 (2004-2005)).

sjøsikkerhet og oljevernberedskap (Fiskeri- og kystdepartementet 2006:a). Norge fikk fullt gjennomslag for sin søknad allerede i desember samme år. Fra 1. juli 2007 måtte alle tank- og lasteskip i transitt eller i internasjonal fart til eller fra havner i Norge på 5000 bruttotonn eller mer seile omkring 30 nautiske mil fra kysten. Dette tiltaket skulle gi norske myndigheter større muligheter til å gjøre nødvendige tiltak dersom et skip fikk problemer, spesielt i forhold til oljeutslipp (Fiskeri- og kystdepartementet 2007, Selvig 2009). IMO har kun i svært få tilfeller vedtatt seilingsleder for så store sammenhengende områder som det strekningen Vardø-Røst utgjør. Det er derfor klart at Fiskeri- og kystdepartementets dialog med delegasjoner fra andre land og spesielt med Russland i forkant av vedtaket hadde vært avgjørende for at Norge fikk gjennomslag for dette forslaget (Fiskeri- og kystdepartementet 2006:b).

I forkant av vedtaket i IMO hadde Kirsten Ullbæk Selvig i Fiskeri- og kystdepartementet en god kontakt og dialog med det russiske Transportministeriet om Norges sak i forhold til dette spørsmålet. Det hadde vært viktig å få frem at Norge og Russland som ansvarlige kystnasjoner måtte ta ansvar for trafikken i de kystnære områdene, for å bevare kultur, miljø og næringsgrunnlag på begge sider av grensen. Norge hadde gjort mye for å bruke de virkemidlene nasjonen rådet over som nasjonalstat, men det var ikke nok (Ullbæk Selvig 2010 [intervju]). Russiske myndigheter forsto at Russland som ansvarlig energinasjon måtte ta på alvor at det ble reist spørsmål ved sikkerheten rundt oljetransporten og konsekvensene av denne. Det ble derfor ansett å være i russisk interesse å støtte Norge her.

Både utvidelsen av territorialgrensen og etableringen av seilingsleder representerer endringer i lover og regler på området for å kunne regulere menneskelig atferd. De mest gjennomgripende og progressive endringene kommer ofte i etterkant av store ulykker og katastrofer. I disse tilfellene var det den økte oljetransporten som gjorde utslaget fordi det ble oppfattet som en endring i trusselbildet som krevde snarlige tiltak. Situasjonen var med på og sette dagsordenen og engasjerte både den politiske og den administrative ledelsen i Fiskeri- og kystdepartementet. Det var i tillegg viktig å få med i norske scenarioer at fire store russiske oljeselskaper planla en oljerørledning til Murmansk når oljevernberedskapen skulle dimensjoneres (Ullbæk Selvig 2010

[intervju]). Dersom det ble noe av de russiske planene ville det føre til en ytterligere økning i oljetransporten. Som jeg vil komme tilbake til nedenfor så hersket det i denne perioden en oppfatning om at de ”russiske” båtene var av svært dårlig standard. I tillegg var det vanskelig å få oversikt over hvilken last de hadde.

Det er grunn til å tro at norske myndigheter ville ha satt i gang betydelige tiltak uansett hvilket land som hadde begynt med oljetransport langs norskekysten, men at man likevel var litt ekstra på vakt siden det var nettopp Russland. Selv om det var embetsverket som formulerte og la føringer for endringer i lover og regelverk, ble beslutningene både om at Kystverket skulle få ansvaret for sjøsikkerhet og oljevernberedskap, utvidelsen av territorialfarvannet og etableringen av seilingsledene tatt på høyeste politiske nivå. Daværende Fiskeri- og kystminister Helga Pedersen hadde heller ikke hatt noen grunn for å presentere Norges gjennomslag i IMO som en seier, dersom hun ikke hadde sett behovet her hjemme om å forsikre om at norske myndigheter var i ferd med å få ytterligere kontroll på den trusselen som oljetransporten fra Russland representerte.

Det viktigste med seilingsledersystemet var å presse trafikken lengre ut fra den sårbare kysten og dermed gi beredskapsaktørene bedre tid til å respondere i forbindelse med ulykker. En innvending er likevel at dersom en oljetanker skulle få problemer er det ikke gitt at det at den befinner seg lengst mulig unna kysten alltid vil være den beste løsningen. I følge Frantzen ([intervju] 2010) kan det i enkelttilfeller være like lurt å få fartøyet inn i en trang fjord for å begrense og kontrollere skadeomfanget.

3.1.4 Oljeeksport fra Russland via Kirkenes

Samtidig som Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet arbeidet for å få utvidet territorialfarvannet for å få de russiske oljetankerne lengst mulig ut fra kysten, søkte private aktører med støtte fra Sør-Varanger kommune om permanent tillatelse til omlasting av olje for russiske tankere i Bøkfjorden utenfor Kirkenes. Kirkenes regionhavn kom med forslaget som gikk ut på at 250 000 tonn russisk olje kunne omlastes i Kirkenes. Farvannet rundt oljefeltene nord i Russland er isete og grunne noe som kun gjør det mulig for små oljetankere å anløpe. Det var derfor behov for steder

for omlasting til større tankere, såkalte STS- operasjoner (skip til skip), før videre transport. Tre slike omlastinger fant sted våren 2002, og man ønsket derfor å plassere et lagerskip for olje permanent i Bøkfjorden. I forkant av disse omlastingene måtte Kirkenes regionhavn gjøre en miljørisikoanalyse for å se om dette var forsvarlig. Analysen ble gjort av Det Norske Veritas som konkluderte med at faren for utslipp var lav til moderat. Statens Forurensningstilsyn godkjente derfor omlastingene som utgjorde om lag 50 000 tonn olje (Dagens Næringsliv 2002, Nilsen 2002). I 2005 hadde det ikke kommet noen endelig avgjørelse i forhold til søknaden om permanent etablering. Kystverket behandlet disse søknadene. I følge Bambulyak og Frantzen (2009: 61-62) fikk Kirkenes Transit AS likevel en midlertidig tillatelse til omlasting av olje i 2005, men den ble trukket tilbake i 2006 av hensynet til Bøkfjordens status som nasjonal laksfjord. I 2005-2006 ble det utført 11 STS- operasjoner i Bøkfjord. En midlertidig tillatelse ble igjen gitt for perioden 2007 til 2009.

Omlastingene har vært omstridt fordi Fiskeri- og kystdepartementet var klar over at en slik privat etablering mest sannsynlig kom til å åpne opp for private oljevernressurser, og dermed også for privat slepebåtkapasitet. Dette er tilfellet for slepebåtkapasiteten i Sør-Norge (St.meld.nr. 14 (2004-2005)). Men tidligere i den samme Stortingsmeldingen har imidlertid departementet konkludert med at:

”det ikke kan forventes vesentlige endringer når det gjelder det kommersielle grunnlaget for privat slepebåtkapasitet i Nord-Norge i 2004–2005. Det fremholdes derfor at det i 2004–2005 fortsatt vil være en statlig oppgave å sørge for tilstrekkelig slepekapasitet i deler av Nordland og i hele Troms og Finnmark” (St.meld.nr.14 (2004-2005)).

I statsbudsjettet for 2006 er det fortsatt kun snakk om en videreutvikling av slepebåtkapasiteten, ikke at den skal overlates til det private (St.prp.nr. 1(2006-2007)). Det er derfor grunn til å tro at det er andre årsaker enn at Fiskeri- og kystdepartementet var skeptiske til private oljevernressurser som ligger til grunn for at ingen aktører fikk permanent omlastingstillatelse i Bøkfjorden før i 2009. Statusen som nasjonal laksefjord gjør at all omlastingsaktivitet av miljøhensyn også i fremtiden kommer til å være underlagt strenge reguleringer.(Bambulyak og Frantzen 2009: 62).

3.2 Ustyr

3.2.1 Moderne skip

Norge har i samarbeid med flere andre land, også her gjennom FNs sjøfartsorganisasjon IMO, arbeidet for å utfase gamle skip med enkelt skrog, og heller prioritert bygging av nye skip med dobbelt skrog. Nyere tankskip er sikrere enn eldre tankskip og dobbeltskrogede skip er sikrere enn enkeltskrogede. De aller fleste av skipene som frakter olje fra Nordvest-Russland til Europa og USA er og har også vært moderne dobbeltskrogede skip, og ikke gamle og dårlig vedlikeholdte rustholker som mange i Norge trodde da oljetransporten gjennom Barentshavet tok seg opp i 2002 (Frantzen 2007, St.meld.nr.14 (2004-2005)). Det er også villedende å snakke om russiske oljetankere da dette er internasjonal trafikk med internasjonale fartøy. Det er likevel riktig at disse skipene i stadig større grad har blitt russisk eide. Nye og sikre skip er likevel ikke noen garanti i seg selv mot ulykker. På samme måte som moderne fartøy med et godt utdannet mannskap med høy arbeidsmoral reduserer faren for ulykker, kan godt utrustede fartøyer med et dårlig trent mannskap med lav moral både være bortkastede ressurser og i tillegg øke faren for ulykker. Utrangerte fartøy og dårlig utdannet mannskap med lav arbeidsmoral øker risikoen for ulykker ytterligere (Bambulyak og Frantzen 2009: 91). Siden Norge også er en stor skipsfartsnasjon ser man seg tjent med å arbeide for at både skip og mannskap holder et høyt nivå.

For Forsvaret ble det viktig å få ut korrekt informasjonen som ble samlet inn om de passerende oljetankerne for å kunne gi et representativt bilde av trafikken og fartøyene. Denne informasjonen viste at de aller fleste skipene i denne transporten holdt en høy standard. Da informasjon om fartøystandarden til en viss grad var med på å dimensjonere tiltak og oppfølgingen av trafikken, var det spesielt viktig at informasjonen var korrekt (Årøy 2010 [telefonintervju]).

3.2.2 Slepebåtkapasiteten

Slepebåter er avgjørende for å forhindre at oljetankere som får problemer i Barentshavet eller lengre sør langs norskekysten synker eller driver på land. Når det gjelder den norske slepebåtkapasiteten så er det nevnt i Stortingsmeldingen, *Rent og*

rikt hav, fra 2002 at regjeringen skal gjøre en vurdering av slepebåtkapasiteten i Nord-Norge. Kystverket fikk derfor i oppdrag av Fiskeridepartementet⁴ å lage en situasjonsrapport av slepekraftbehovet på bakgrunn av trusselbildet og miljørisikoen, dimensjonering av slepeberedskapen og krav til responstid ved ulykker. Selv om det ble gjort klart at trusselbildet fra skipstrafikken i størst grad kom fra transporten av råolje fra Russland, så ville også malmtrafikken til Narvik og skipstrafikken til Melkøya ved Hammerfest fra 2006 sette krav til slepebåtkapasiteten.

Rapporten som ble sendt ut på høring våren 2003 foreslo at det skulle leies inn en havgående slepebåt for å dekke områdene i Øst-Finnmark, og at det skulle leies inn fartøy med ansvar for Vest-Finnmark og Nord-Troms frem til den planlagte ferdigstillingen av Melkøya i 2006. Videre ble det foreslått at Kystvakten skulle ha ansvaret for beredskapen i Sør-Troms og Vesterålen og at det skulle kjøpes inn nødslepeutstyr. Høringsrunden viste at høringsinstansene i all hovedsak var enige i Kystverkets vurderinger.

Under behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2003 kritiserte Stortinget regjeringen for at den ikke allerede da hadde fremmet bevilgningsforslag for etablering av statlig slepebåtberedskap i Nord-Norge. I juni samme år fikk den russiske oljetankeren *Moscow* maskinproblemer og var en stund i drift utenfor Honningsvåg. Mannskapet om bord fikk etter hvert start på motoren igjen uten behov for assistanse. Hendelsen bidro likevel til ytterligere å øke fokuset på slepebåtkapasiteten (Fiskeri- og kystdepartementet 2004 og Bakke 2003). Ut fra denne vurderingen foreslo regjeringen i statsbudsjettet for 2004 at et innleid fartøy skulle dekke havområdet utenfor Øst-Finnmark. Forsvaret påtok seg ansvaret utenfor Vest-Finnmark og Nord-Troms og skulle ha et fartøy med slepekapasitet i området frem til 1. mars 2004. Forsvaret påtok seg også å ha et fartøy med slepekapasitet utenfor Sør-Troms og Vesterålen ut 2004 (Fiskeri- og kystdepartementet 2003).

I forkant av fremleggningen av regjeringens stortingsmelding om sjøsikkerhet og beredskap sa Fiskeri- og kystminister, Svein Ludvigsen, dette i en pressemelding:

⁴ Fiskeridepartementet skiftet navn til Fiskeri- og kystdepartementet i 2004.

”På grunn av den forventede økningen i transporten av russisk olje langs norskekysten er det fra 2004 etablert slepebåtberedskap i Nord-Norge. I budsjettet for 2005 er det satt av midler til videreføring av denne beredskapen. Det innebærer to slepefartøy i sommerhalvåret og tre i vinterhalvåret” (Fiskeri og kystdepartementet 2004).

I 2003 hadde regjeringen imidlertid gått inn for at det skulle være tre slepebåter disponibelt til enhver tid i Nord-Norge. Spesielt Bellona var svært kritiske til det de opplevde som et kutt i den statlige slepebåtberedskapen. Det Bellona fant spesielt kritikkverdig var at dette skjedde samtidig som Fiskeri- og kystministeren la frem prognoser som viste at oljetransporten bare kom til å øke i årene fremover (Bakke 2005). Regjeringen forsvarte en differensiering i beredskapen i sommer- og vinterhalvåret ut fra meteorologiske forhold, den statlige og godt etablerte slepebåtkapasiteten og at man hadde fått på plass gode overvåknings- og rapporteringsrutiner. Det ble likevel tatt til orde for å vurdere slepebåtberedskapen på nytt i løpet av 2005 i forbindelse med utbyggingen av Snøhvitfeltet (Fiskeri- og kystdepartementet 2004).

I tillegg til at en differensiering i slepebåtberedskapen var en erkjennelse av værforholdene, måtte man også tenke på ressursbruken. Forsvarets fartøyer utførte vanlige kystvaktoppgaver parallelt med slepebåtberedskapen, men hadde begrensninger på hvor de kunne bevege seg. Det er interessant å merke seg at mens Forsvaret dekket to soner og Kystverkets innleide fartøy dekket én sone, så var det Kystverkets fartøy som dekket sonen nærmest Russland. Det ble oppfattet som en føring fra politisk nivå at det var det sivile fartøyet til Kystverket tankerne skulle møte først (Årøy 2010 [telefonintervju]). Dette kan tyde på at norske myndigheter ikke ønsket å fronte overfor Russland at oljetransporten ble oppfattet som en trussel i Norge. Men i følge Årøy var det heller motsatt. Det at oljetanker ble møtt av slepebåter var en indikasjon på at norske myndigheter så et risikopotensiale i trafikken. Derfor var det viktig at Kystverkets fartøy lå nærmest Russland fordi det var Kystverket som hadde det formelle ansvaret for sjøsikkerheten.

Enhver oljetanker kan imidlertid bli regnet som en miljøtrussel dersom slepebåtkapasiteten ikke er tilstrekkelig. Men behovet vil hele tiden være forskjellig

både når det gjelder størrelsen på og antallet slepebåter. Fordi den russiske oljetransporten økte fra 2002 ble det behov for en statlig slepebåtberedskap i Nord-Norge. Ordning var kostbar, men samtidig et synlig tiltak som viste at myndighetene tok situasjonen på alvor. I perioden fra 2002 har antallet seilinger etter hvert vært nedadgående mens det har vært en tendens til at tonnasje per skip har gått opp. Idealsituasjonen vil derfor være en informasjonsutveksling mellom Norge og Russland der man til enhver tid vet hvilke ressurser som er tilgjengelige og som dermed effektivt kan bistå et fartøy med problemer (Bambulyak og Frantzen 2009: 93).

Kystvaktens betydning for slepebåtkapasiteten

Kystvakten er en del av Sjøforsvaret og er statens viktigste myndighetshåndhever på havet. Kystvakten har lovfestede oppgaver innen fiskerikontroll, suverenitetshevdelse, miljøoppsyn, tolloppsyn, anløpskontroll og i forhold til redningsaksjoner, samt en rekke andre oppgaver som er definert i Kystvaktloven (St.prp.nr. 1(2004-2005)). Siden Kystvakten er en del av forsvaret og ikke underlagt Fiskeri- og kystdepartementet, hadde den i utgangspunktet ikke noe ansvar for Norges oljevernberedskap. Til tross for dette har Kystvakten vært viktig for å kunne styrke slepebåtkapasiteten i Nord-Norge i forbindelse med den økte oljetransporten fra Russland.

I mai 2003 inngikk Kystverket og Forsvaret en avtale som skulle regulere Forsvarets deltakelse i oljevernaksjoner og inngripen for å unngå forurensing. Forsvaret har dermed myndighet til å lede aksjoner der situasjonen krever at tiltak umiddelbart blir iverksatt. Meningen er at Forsvaret vil utøve aksjonsledelse inntil Kystverket kan overta og lede aksjonen. Dette samarbeidet mellom Forsvaret og Kystverket har fungert svært godt både i forhold til å komme raskt til et ulykkessted og dermed også få iverksatt nødvendig tiltak (St.prp.nr. 1(2004-2005:a)). I Forsvarsdepartementets budsjett for 2005 heter det: ”Regjeringen prioriterer å styrke slepebåtberedskapen i Nord-Norge, og FD⁵ vil i 2005 tildele KV⁶ 18 mill. kroner for innleie av fartøy med nødvendig slepekapasitet” (St.prp.nr.1(2004-2005:b)). I budsjettet for 2006

⁵ Forsvarsdepartementet

⁶ Kystvakten

videreførte forsvaret gjennom Kystvakten sin støtte til slepebåtkapasiteten i Nord-Norge med to fartøyer. Kystvaktfartøyet Harstad var for eksempel spesialbygd for å hindre at ukontrollerte driftende fartøy skulle komme på land og dermed forurense kysten (St.prp.nr. 1 (2005-2006:) og Strøm-Erichsen 2006).

Til tross for at det oppstod noen utfordringer når Forsvaret skulle inn i et sivilt system var man i Fiskeri- og kystdepartementet av den oppfatning at samarbeidet med Forsvaret om slepebåteredskapen hadde fungert på en svært god måte. Det ble raskt klart at man måtte ha statlig slepebåtkapasitet i nord og det var heller ingen diskusjon om at Forsvaret måtte bistå Kystverket med fartøy og kompetanse. Det var likevel et spørsmål om kostnader da slike forbyggende tiltak er kostnadskrevenne i tillegg til at man helst ser at de ikke må tas i bruk (Ullbæk Selvig 2010 [intervju]). For at samarbeidet skulle fungere best mulig ble det lagt vekt på å holde hverandre gjensidig orientert. Den første tiden var ikke Fiskeri- og kystdepartementet like mye med i utøvelsen, men det var likevel ingen tvil om at Forsvaret gjorde jobben på departementets vegne (Årøy 2010 [telefonintervju]).

Oppsummering av slepebåtkapasiteten og Kystvaktens betydning

En fungerende slepebåtordeining ble sett på som en sentral del av den norske oljevernberedskapen som skulle møte utfordringen med den økende oljetransporten fra Russland. Det var derfor soleklart at man måtte få på plass en statlig slepebåtkapasitet i Nord-Norge. Kystverket og Kystvakten fikk relativt raskt på plass en samarbeidsordning der Kystvakten skulle dekke to soner og Kystverkets innleide fartøy skulle dekke én sone, den nærmest Russland. Det at Forsvaret skulle inn i et sivilt system, som slepebåteredskapen skulle være, må bety at norske myndigheter med Fiskeri- og kystdepartementet i spissen var opptatt av at den norske responsen ikke skulle være noen forsvarsrespons. Om årsaken til det var at man ikke ville provosere russiske myndigheter er det vanskelig å finne svar på. Men som jeg kommer tilbake til nedenfor, så var norske myndigheter opptatt av å øke samarbeidet med russiske myndigheter om sjøsikkerhet og oljevernberedskap. Selv om det mest sentrale var at samarbeidet mellom Kystverket og Kystvakten så ut til å fungere, var det likevel ingen tvil om at beslutningsmyndigheten på dette området lå hos Fiskeri- og

kystdepartementet. Til forskjell fra spørsmålet om seilingsleder og utvidelse av territorialfarvannet hadde det her en betydning at det var nettopp Russland man hadde med å gjøre. Siden norske myndigheter i startfasen hadde lite kunnskap om oljevernberedskapen på russisk side ble det ekstra viktig å få på plass en tilstrekkelig beredskap på norsk side.

3.3 Overvåkning

3.3.1 Varslingsordning for skip

Fylkesmann i Finnmark, Gunnar Kjønnøy, etablerte på eget initiativ i november 2002 en varslingsordning for skip som gikk inn i norsk farvann med farlig last. Ordningen gikk ut på at russiske rederier selv varslet Fylkesmannen før deres fartøy gikk inn i norsk farvann. Fylkesmannen sendte varslet videre til Kystverket og Forsvaret.

Bakgrunnen for varslingsordningen var at fylkesmannen ble klar over hvor store mengder olje rederiene etter hvert kom til å transportere ved bruk av sjøveien fra Murmansk. Fylkesmannen var heller ikke fornøyd med oljevernberedskapen og mente at ansvars plasseringen mellom Kystverket og Forsvaret måtte bli klarere slik at man kunne handle umiddelbart dersom en ulykke skulle inntreffe. I følge Kjønnøy var beredskapen like mangelfull som den hadde vært to år tidligere da de russiske planene om omfattende tankskiptrafikk langs norskekysten først skal ha blitt kjent.

Fylkesmannen tok blant annet til orde for en fortløpende arbeid med å etablere en permanent kyst- overvåkningssentral og for å bedre slepebåtkapasiteten (Rapp 2003).

Fylkesmannen tok kontakt med 11 rederier i 7 forskjellige land og fikk svar fra 10 av dem. Rederiene så på varslingsordningen som en fordel blant annet fordi det ga en ekstra sikkerhet til mannskapet om bord. Ordningen fungerte etter hensikten og allerede i mars 2003 mottok Fylkesmannens beredskapsavdeling nesten daglig varsel fra rederier om skip som var på vei. Da oljetankeren Moscow fikk problemer utenfor Honningsvåg i mars 2003 var fylkesmannen den første som ble varslet (Kjønnøy 2010 [telefonintervju], Rapp 2003). Men istedenfor ros for en snarlig respons på den nye utfordringen som oljetransporten var, ble Fylkesmann Kjønnøy offentlig refset av

Fiskeriminister, Svein Ludvigsen, for å ha uttrykt tvil om regjeringens organisering av oljevernberedskapen. Ludvigsen var opptatt av å få frem at det var han som hadde det overordnede ansvaret (Rapp 2003).

Varslingsordningen var et eget tiltak og ikke et pålegg fra sentrale myndigheter, men igangsatt av fylkesmannen som regional beredskapsmyndighet. Det at fylkesmannen handlet på egenhånd ble oppfattet som en utidig innblanding av sentrale myndigheter (Kjønnøy 2010 [telefonintervju]). Saken ble kanskje ekstra sårbar fordi Kjønnøy tidligere hadde vært departementsråd i Fiskeridepartementet. Konflikten mellom Kjønnøy og Fiskeriministeren var likevel for det meste et resultat av en misforståelse. En overskrift i media som var desken sin og ikke et sitat fra fylkesmannen gjorde at Ludvigsen måtte ut i media å vise handlekraft (Kjønnøy 2010 [telefonintervju]).

Hos Fylkesmannen i Finnmark holdt man på med varslingsordningen ett års tid, men det å ta i mot fakser fra rederiene krevde både helgeberedskap og vaktordning, noe fylkesmannen ikke hadde kapasitet til i lengden. Til tross for at han fikk på plass en varslingsordning, mente ikke Kjønnøy at denne var tilstrekkelig. I tillegg til å få vite at oljetankere var på vei inn i norsk farvann var det nødvendig med mer informasjon fra rederne om fartøyenes standard. Systemer for automatisk identifisering av skip, AIS, når oljetankerne nærmet seg norsk farvann, ble trukket frem som et eksempel på et slikt system. Det var også en konkurranse om hvem som skulle overta varslingsordningen. Fylkesmannen fikk henvendelser både fra Kystverket og Landsdelskommando Nord-Norge, noe som viser at det tok litt tid å avklare om ansvaret for beredskapen skulle være militært eller sivilt (Kjønnøy 2010 [telefonintervju]). Etter hvert har det at ansvaret skal ligge hos det sivile vært et bærende prinsipp, men selve beredskapen utøves i praksis i samarbeid med det militære.

Da det var klart at ansvaret for å overvåke oljetankerne skulle ligge hos Kystverket ble det opprettet en dialog mellom Fylkesmannen i Finnmark og Kystverket i Ålesund om å overta varslingsordningen. På det daværende tidspunkt hadde imidlertid ikke etaten ressurser til å utføre oppgaven og måtte derfor ha assistanse fra Forsvaret (Kjønnøy

2010 [telefonintervju]). På kort tid ble det satt i gang et omfattende apparat der operatørene hos Landsdelskommando Nord-Norges overvåkningssenter på Reitan ble drillet i å følge fartøyene, og man opprettet et avansert dokumentasjonssystem for trafikken. Det ble blant annet laget en saksmappe på hvert enkelt fartøy, på hver enkelt transitt om last og om hvor fartøyet skulle. I tillegg førte man statistikk som ble sendt til Kystverket og andre (Årøy 2010 [telefonintervju]).

Å overvåke oljetankere ble ikke oppfattet som en hovedoppgave for Forsvaret, men man hadde ressursene til det og det ga god trening i bruk av Forsvarets systemer. Man brukte de samme prosedyrene og de samme dataverktøyene både når man fulgte sivile og militære fartøy. I tillegg hadde Forsvarets overvåkningssenter på Reitan to motivasjoner for å ta på seg denne oppgaven. For det første ble den økte oljetransporten oppfattet som en miljøtrussel, og Forsvaret ønsket av miljøhensyn å bidra med overvåkning. For det andre satt man i Forsvaret med følelsen av at det ikke var noen andre aktører som hadde et tilsvarende overvåkningsapparat. Forsvaret fikk til et godt samarbeid med fartøyene, der de var opptatt av å målrette overvåkingen for å kunne dimensjonere en eventuell innsats. For Overvåkningssenteret var det svært viktig å påpeke overfor fartøyene at dette var en oppgave som ble utført for sivile myndigheter og som derfor ikke var militært relatert (Årøy 2010 [telefonintervju]).

3.3.2 Systemer for trafikkovervåkning og kontroll

Fiskeri- og kystdepartementet samarbeidet med Russland om sjøsikkerhet og oljevernberedskap. I dette samarbeidet inngikk også en utveksling av såkalte AIS-data, et nettverk for automatisk identifisering av skip, som Fylkesmannen i Finnmark etterlyste ovenfor. Utbyggingen av dette systemet ble slutført i 2004 og skulle være et effektivt virkemiddel i overvåkingen av skipstrafikken langs norskekysten. Systemet rapporterte blant annet opplysninger om skipet, rederiet, flaggstat og lastetype. I 2005 skulle systemet være i drift for hele kysten (St.meld.nr. 14 (2004-2005)). Regjeringen hadde derfor et poeng i 2005, da den hevdet at en differensiering i slepebåtberedskapen i sommer- og vinterhalvåret delvis kunne forsvares med de gode overvåknings- og rapporteringsrutinene som var blitt etablert i samarbeid mellom Norge og Russland. Arbeidet med dette AIS- systemet trekkes frem i flere offentlige

dokumenter som omhandler den økte russiske oljetransporten og var utvilsomt et svært viktig bidrag til økt sjøsikkerhet.

Det kan likevel diskuteres om et slikt nettverk for automatisk identifisering av skip kan kalles en direkte respons på den russiske oljetransporten. Kravet om at AIS skulle implementeres i alle fartøyer i internasjonal fart ved utgangen av 2004 kom i form av et EU-direktiv inntatt i EØS-avtalen allerede i januar 2003. AIS ble i utgangspunktet utviklet som et antikollisjonssystem til bruk om bord i skip, men har i tillegg vist seg svært godt egnet til overvåkning, kontroll og veiledning av skip fra land. Kystverket hadde ansvaret for etableringen av systemet som helhet, mens Forsvaret sto for etableringen av systemmottakere (Fiskeri- og kystdepartementet 2004).

3.3.3 Vardø Trafikksentral

Regjeringen foreslo i revidert nasjonalbudsjett for 2004 at det skulle bygges en trafikksentral for Nord-Norge i Vardø. Forslaget ble begrunnet med at utbyggingen av oljevirkosomheten i Russland hadde gitt en betydelig økning i antall oljetankere utenfor kysten av Nord-Norge. En ny trafikksentral i Vardø skulle derfor være et viktig bidrag til overvåkning og sikkerhet rundt disse transportene. Vardø hadde også en strategisk viktig beliggenhet i forhold til Barentshavet. Trafikksentralen skulle være en betydelig del av Kystverkets beredskapsorganisasjon og skulle håndtere uhell og hendelser ved å samarbeide med Kystverkets beredskapsavdeling. På bakgrunn av en miljørisikoanalyse som viste både økt og økende risiko i havområdene utenfor Finnmark og Troms, ble det bevilget penger til byggestart i 2005. Det var hele tiden et mål at trafikksentralen skulle stå ferdig til 2007.

Frem til 2007 skulle skipstrafikken i Nordområdene og utenfor de to nordligste fylkene ivaretas av Kystverkets øvrige ressurser, blant annet Fedje Trafikksentral og gjennom samarbeid med Forsvaret. Vardø Trafikksentral ble satt i operativ drift 1. januar 2007 med det offisielle navnet Norwegian Ocean Region, Vessel Traffic Service (NOR-VTS). Sentralen dekker trafikkovervåkingen i norsk økonomisk sone⁷ utenfor

⁷ En sone rundt det norske fastlandet, opprettet med virkning fra 1. januar 1977. Her har Norge ikke suverenitet, men suverene rettigheter over naturressursene både i og på havbunnen og i havområdene over (Fiskeri- og kystdepartementet 2009).

grunnlinjen, samt vernesonen rundt Svalbard ved hjelp av radarovervåkning, skipsrapportering og systemet for automatisk identifisering av skip, AIS. Den viktigste oppgaven til sentralen er å overvåke skipstrafikk med farlig last på strekningen fra Rørвик i Nord-Trøndelag til grensa mot Russland (Fiskeri- og kystdepartementet 2004; Kystverket 2006). Det innebærer også å overvåke at trafikken overholder reglene for seilingsledsystemet som omtalt ovenfor.

I dagens system kreves det at myndighetene til enhver tid har kontroll på skipstrafikken. Grunnen til det er at dersom et fartøy skulle få problemer så skal det bli satt i gang passende tiltak før en eventuell katastrofe inntreffer (Bambulyak og Frantzen 2009: 92). Dette krever kompetente fagfolk. Flere ting kan imidlertid tyde på at kvaliteten på kontrollen ikke avhenger av hvor trafikksentraler er plassert. Til tross for Vardøs strategiske plassering har det vært problemer med å få folk til å bosette seg der over tid. Fiskeri- og kystdepartementet mener fortsatt at det var riktig avgjørelse fordi det var klokt visuelt sett å plassere trafikksentralen på Norges nordligste østligste punkt, og samtidig fordi plasseringen sikrer en nærhet til der det skjer (Ullbæk Selvig 2010 [intervju]).

Oppsummering overvåkning

Det er liten tvil om at det å få bedre oversikt over oljetransporten fra Russland var en viktig prioritet for norske myndigheter. Økt informasjon om omfang og standard ga også bedre muligheter for en riktig dimensjonering av oljevernberedskapen i Nord-Norge. At Fylkesmannen i Finnmark tok initiativ til en varslingsordning kom overraskede på sentrale myndigheter, samtidig som den bidro til å få fortgang i responsarbeidet. En viktig svakhet her er at Kystverket av regjeringen fikk ansvaret for overvåkning før etaten var i stand til å utføre denne oppgaven. Heldigvis kom det raskt på plass samarbeidsavtaler med Forsvaret som disponerte nødvendig utstyr og kompetanse. Etter hvert har også AIS- systemet blitt et viktig verktøy, og etableringen av Trafikksentralen i Vardø har ført til at Kystverket nå selv er i stand til å overvåke skipstrafikken.

3.4 Samarbeidsavtaler med Russland

I følge Fiskeri- og kystminister, Helga Pedersen (2006), er ”Et godt samarbeid med Russland er kanskje det viktigste tiltaket for å fremme sjøsikkerheten i nordområdene”.

I juni 2003 inngikk Norge en samarbeidsavtale med Russland om oljevernberedskap og sjøsikkerhet i Nordområdene. Hensikten med denne samarbeidsavtalen var å utvikle et gjensidig varslings- og informasjonssystem for oljetransporten gjennom Barentshavet og langs norskekysten. Avtalen skulle omfatte samarbeid om overvåkningssystemer for tankskip og store slep, samt erfaringsutveksling innen oljevern.

Avtalen kom som et resultat av en rekke møter på embetsmannsnivå mellom det norske fiskeridepartementet og det russiske transportministeriet. For å koordinere arbeidet for å bedre sjøsikkerheten og oljevernberedskapen ble det nedsatt en styringskomité som bestod av Kirsten Ullbæk Selvig, ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet og Mikhail Ivanovich Suslin fra det russiske transportministeriet. Det ble i tillegg opprettet to prosjektgrupper som skulle rapportere til denne styringskomiteen. Regiondirektør i Kystverket Vest, John Erik Hagen, og nestleder i sjøsikkerhetsadministrasjonen i transportministeriet, Anatoly Gorshkovsky, skulle lede den ene gruppen med ansvaret for overvåkning av oljetransport, etablering av varslingsystem og koordinering av slepebåtkapasitet i regionen. Den andre gruppen skulle ta for seg den eksisterende oljevernavtalen mellom Norge og Russland fra 1994 og lede arbeidet med å revidere og videreutvikle denne. Gruppen ble fra norsk side ledet av avdelingsdirektør for Kystverkets beredskapsavdeling i Horten, Tor Christian Sletner, og fra russisk side sjef for det russiske oljevernet, Vladimir Ivanovich Karev (Fiskeridepartementet 2003: a).

Samarbeidet om sjøsikkerhet kom i stand som en direkte konsekvens av oljetransporten fra Nordvest-Russland som begynte å gå i transitt langs norskekysten. Gruppen som arbeidet med sjøsikkerhet konsentrerte samarbeidet rundt å utvikle et felles meldings- og informasjonssystem. Det viktigste målet med dette samarbeidet

var, fra norsk side, å bedre oversikten over skipstrafikken ut fra de russiske utskipingshavnene. Dette ivaretas nå ved at trafikksentralene i Vardø og Murmansk utveksler AIS- data. Et annet viktig mål med de norske initiativene innenfor sjøsikkerhet var at de skulle bidra i arbeidet med å få til felles miljøstandarder på norsk og russisk side av Barentshavet. Når det gjelder samarbeidet om oljevernberedskap innebar det til dels en videreføring av den norsk- russiske samarbeidsavtalen fra 1994 om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet, og til dels samarbeidsprosjekter om nye tiltak. Et eksempel på et slikt nytt tiltak var ferdigstillingen av en beredskapsplan for Murmanskområdet (St.meld.nr. 21 (2004-2005); Pedersen 2006). Dette samarbeidet er fortsatt i gang dog med enkelte endringer når det gjelder personer.

I 2003 ble Fiskeridepartementet invitert til å delta i energidialogen mellom USA og Russland, på området forebygging og beredskap mot akutte oljeutslipp. Bakgrunnen for samarbeidet mellom USA og Russland var en avtale inngått i 2002 om eksport av russisk olje med utskipning fra Nordvest-Russland til USA. En viktig del av samarbeidet var seminarer om oljevernberedskap. Et slikt seminar ble holdt i Moskva i desember 2003 der Kirsten Ullbæk Selvig fra Fiskeri- og kystdepartementet orienterte om samarbeidet mellom Norge og Russland sett fra norsk side, med vekt på hvor viktig dette samarbeidet var for å redusere faren for oljeutslipp i et sensitivt område som Barentshavet.

Ullbæk Selvig la frem den norske strategien for å forbygge oljeutslipp. Selv om dette seminaret ble holdt i 2003 kom hun inn på flere av tiltakene som er skissert ovenfor, deriblant en utvidelse av territorialfarvannet og utviklingen av et felles varslingsystem med Russland og etableringen av en trafikksentral i Nord-Norge (Ullbæk Selvig 2003). Gjennom deltakelse i den amerikansk-russiske energidialogen kunne Norge følge informasjonsutvekslingen mellom de to landene på nært hold og fikk samtidig anledning til å komme med norske erfaringer og synspunkter direkte til utsendingene fra USA og Russland. Selvigs orientering viser at norske myndigheter allerede i 2003 var godt i gang med tiltak for å møte utfordringene med den økte oljetransporten fra Russland. I juni 2004 var Fiskeri- og kystdepartementet vertskap for et nytt slikt

seminar mellom USA og Russland. Seminaret fant sted i Trondheim i forbindelse med den internasjonale oljevernkonferansen Interspill 2004 (St.meld.nr. 14 (2004-2005)).

I 2006 inngikk Norge og Russland en intensjonsavtale om ytterligere å styrke samarbeidet innen sjøsikkerhet og beredskap mot akutt oljeforurensning med tanke på styrke sikkerheten for seilingsrutene i Barentshavet og Norskehavet. Det såkalte Vardø- initiativet ble også tatt med den hensikt å få økt aktivitet i norsk- russisk grenseregion i tilknytning til Vardø trafikksentral. Vardø- initiativet skulle bestå av opplæring i sjøsikkerhet og oljevern og drives av Vardø- kommune. Prosjektet får årlige tilskudd fra Fiskeri- og kystdepartementet (St.prp.nr.1 (2008-2009)).

3.4.1 Russisk initiativ til innkjøp av oljevernutstyr

Når det gjelder den økte oljetransporten gjennom Barentshavet kan det være lett å fremstille det slik at det kun var Norge som så de utfordringene som denne transporten førte med seg, og at de tiltakene som ble iverksatt kun kom fra norsk side. Men arkivmateriale fra Fiskeri- og kystdepartementet viser at det allerede i desember 2002 kom et initiativ fra det russiske Transportministeriet der det ble foreslått at Norge og Russland skulle gå sammen om innkjøp av utstyr til bekjempelse av oljesøl. Det ble vist til at Russland hadde inngått tilsvarende avtaler med Danmark og Finland.

”Taking into account the growing risk of oil spills as a result of the increase in exploration and transportation of oil in the Barents Sea, we are concerned to launch an alike project for the above-mentioned region in co-operation with the interested authorities of Norway”
(Transportministeriet 2002).

Initiativet ble endelig avvist av norske myndigheter i november 2003 med den begrunnelse at avsatte midler skulle gå til AIS, økning av slepebåtkapasiteten og trafikksentralplanlegging (Fiskeridepartementet 2003: b). Dette viser at norske myndigheter måtte gjøre prioriteringer og at de dermed valgte å fokusere på de forebyggende tiltakene for å unngå katastrofer fremfor å oppgradere utstyr til bruk når katastrofen allerede har skjedd.

Oppsummering av samarbeidsavtaler med Russland

Som det har fremgått også tidligere i kapitlet så hadde enkelte tiltak for å bedre sjøsikkerheten og oljevernberedskapen vært umulig å gjennomføre uten støtte fra Russland. Derfor er det rimelig at norske myndigheter tok flere initiativer til et mer omfattende samarbeid med Russland på de aktuelle områdene, spesielt i forhold til å utvikle oljevernavtalen fra 1994. Det var også i norsk interesse å bidra til en bedring av oljevernberedskapen i Nordvest-Russland. Samarbeidet mellom de to landene har i stor grad vært koordinert av det russiske Transportministeriet og Fiskeri- og kystdepartementet i Norge. Det er likevel galt ensidig å fremstille samarbeidsavtalene med Russland som resultater av norske initiativ. Den russiske henvendelsen til norske myndigheter desember 2002 om innkjøp av felles oljevernutstyr og det at Norge ble invitert med i energidialogen mellom Russland og USA viser at arbeidet med oljevernberedskap og sjøsikkerhet også opptok russiske myndigheter.

3.5 Sammendrag norsk respons

Situasjonen i 2002-2003 var preget av usikkerheten knyttet til den økte oljetransporten fra Russland. Manglende informasjon om hvilken last fartøyene hadde og hvilken standard de holdt gjorde at transporten kunne bli sett på som en trussel, spesielt knyttet til miljøet. Etter hvert fikk norske myndigheter en form for kontroll på situasjonen da flere tiltak ble iverksatt. Utvidelsen av territorialfarvannet, slepebåtkapasiteten og overvåkning var det mulig for norske myndigheter å få på plass internt, mens seilingsleder og informasjonssystemer krevde et fungerende samarbeid med Russland.

Når det gjelder ansvarsfordelingen mellom norske aktører er det liten tvil om at Fiskeri- og kystdepartementet fikk stor beslutningsmakt da det overtok ansvaret for sjøsikkerheten og den statlige oljevernberedskap fra Statens forurensningstilsyn og Miljøverndepartementet i 2003. Kystverket ble utpekt som utøvende organ og fikk dermed stor innflytelse på det praktiske arbeidet. Responsen kan virke toppstyrt fordi det er mye snakk om Fiskeri- og kystdepartementet og regjeringen, men samtidig så ser man hele tiden at den byråkratiske prosessen skinner i gjennom. Først skal forslaget utredes, så skal det sendes ut på høring og gjøres endringer før det kan

vedtas. Noen av tiltakene som ble igangsatt i 2002-2003 kom derfor ikke ut i livet før 2004-2005. Samtidig viser redegjørelsen fra Kristin Ullbæk Selvig for representanter i energidialogen mellom Russland og USA at Fiskeri og kystdepartementet fikk iverksatt mye spesielt i løpet av 2003, på denne måten fikk de vist at myndighetene mente alvor når det gjaldt arbeidet for å forbedre sjøsikkerheten og oljevernet. Likevel måtte det en nestenulykke som Moscow til før det ble forgang i arbeidet med statlig slepebåtkapasitet i Nord-Norge og en varslingsordning. Forsvaret har i hovedsak vært inne og bidratt med slepebåter og overvåkning av fartøyene.

Hvorvidt norske myndigheter hadde reagert på samme måte om oljetransporten hadde omhandlet et annet land enn Russland er hypotetisk og derfor vanskelig å svare på. Mangelen på informasjon kunne også ha vært styrende i forhold til et annet land. Samtidig kan Norges historie med Russland ha påvirket responsen.

4 Tolkning av den norske responsen

Hensikten med dette kapitlet er å drøfte i hvilken grad den norske responsen på økningen i oljetransporten fra Nordvest-Russland kjennetegnes av å være enhetlig eller pluralistisk. Det skal jeg gjøre ved se tiltakene norske myndigheter iversatte i sammenheng med Allison's modeller. Hvorvidt responsen kan sies å være enhetlig eller pluralistisk vurderes ut fra hvilke aktører som gjorde seg gjeldende for de ulike tiltakene, tiltakets karakter, og i hvilken grad de forutsatte samhandling med Russland eller var unilaterale.

4.1. Norsk respons – enhetlig?

4.1.1 Respons på en sikkerhetsutfordring

Det er liten tvil om at den første fasen etter at økningen i oljetransporten ble kjent høsten 2002 var preget av usikkerhet. Manglende varslings fra russisk side gjorde at man på norsk side ikke kunne være sikre på hvem som hadde satt dette i gang. Putin var godt i gang med å bruke energi som redskap i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Han sentraliserte og ville ha bedre kontroll over oljeselskapene. Dette var en utvikling som kunne observeres fra Norge. Oppmerksomheten oljetransporten fikk, spesielt i media, krevde at norske myndigheter handlet. Arbeidet med utvidelsen av territorialfarvannet var et av de første tiltakene norske myndigheter begynte å arbeide med. Da målet med tiltaket var å tvinge oljetankerne lengre ut fra kysten kan det sees på som en reaksjon fra norsk side. Samtidig mente norske myndigheter at dette tiltaket var nødvendig for å verne norske interesser som våre sårbare kystområder.

Utvidelsen av territorialfarvannet kan også karakteriseres som en samlet respons da regjeringens lovforslag om å utvide landets sjøterritorium fra fire til 12 nautiske mil fra kysten ble vedtatt som ny norsk lov av Stortinget. Det at utenriksdepartementet ledet konsekvensutredningen av en slik utvidelse og dermed var med på forarbeidet til lovforslaget viser også at oljetransporten ble sett på som en del av norsk utenrikspolitikk.

4.1.2 Forsvarets betydning

At store oljetankere begynte å gå i transitt langs norskekysten ble av norske aktører sett på som en trussel spesielt knyttet til miljø. Skrekken var at en stor oljetanker skulle havarere og med det forårsake en miljøkatastrofe for både fugler og fisk i tillegg til selve kysten. Forsvaret bidro i betydelig grad til den oljevernberedskapen norske myndigheter etter hvert fikk på plass. Kystvakten utøvde fra 2004 den statlige slepebåtberedskapen i to av tre soner, fra Vesterålen til Vest-Finnmark. Samtidig ble Forsvaret viktig for overvåkning og innhenting av informasjon om oljetanker. Til tross for dette fremgikk det av forrige kapittel at Forsvaret her gjorde en jobb for sivile myndigheter i Kystverket og i Fiskeri- og kystdepartementet. Både Kystvakten og overvåkningssenteret på Reitan var opptatt av å presisere dette overfor oljetanker og rederiene.

4.1.3 Overvåkning

Mye av årsaken til at oljetransporten kunne sees på som en sikkerhetsutfordring var at norske myndigheter i startfasen hadde svært lite informasjon om både omfanget av transporten, lasten og standarden på fartøyene. Det første konkrete tiltaket for å bøte på denne informasjonsmangelen var det Fylkesmannen i Finnmark som stod for. Han fikk i stand en varslingsordning der rederiene ga beskjed før oljetanker gikk inn i norsk farvann. Da denne varslingsordningen ikke var tilstrekkelig for å imøtekomme informasjonsbehovet ble det opprettet en dialog med Kystverket om å overta. Det var klart at økt overvåkning måtte til for å minke usikkerheten knyttet til oljetransporten.

Kystverket hadde nettopp blitt øverste myndighet for sjøsikkerheten og oljevernberedskapen, men hadde ikke på dette tidspunktet tilstrekkelige ressurser til å utføre den overvåkingen som trengtes for innhente informasjon om oljetankernes last og standard. Derfor ble Forsvaret koplet inn. Landsdelskommando Nord-Norges overvåkningssenter på Reitan begynte å følge hver enkelt oljetanker og bygde opp et dokumentasjonssystem med informasjon om fartøyenes last og reiserute. Overvåkningssenteret førte også statistikk som blant annet ble oversendt Kystverket.

Utbyggingen av systemet for automatisk identifisering av skip ble et svært viktig verktøy for overvåkingen av oljetransporten fra Russland. Arbeidet ble satt i gang av Fiskeri- og kystdepartementet, men det var også et EU-pålegg tatt inn i EØS-avtalen om at alle fartøy i internasjonal trafikk skulle ha AIS- systemet. Det var derfor viktig for norske sentralmyndigheter å få systemet på plass. Økningen i oljetransporten fra Russland satte fortgang på planene om å etablere en egen trafikksentral i Nord-Norge. Trafikksentralen i Vardø skulle være et viktig bidrag til overvåking og sikkerhet rundt oljetransporten og skulle sette Kystverket i stand til selv å drive overvåking.

4.2 Norsk respons – pluralistisk?

4.2.1 Byråkratiets rolle

Som det fremgår av forrige kapittel spilte byråkratiet en betydelig rolle for de fleste tiltakene som ble satt i gang av norske myndigheter i forbindelse med den økte oljetransporten fra Russland. Spesielt fikk Fiskeri- og kystdepartementet økt betydning da departementet fra 1. januar 2003 overtok ansvaret for den statlige oljevernberedskapen fra Statens forurensningstilsyn og Miljøverndepartementet. Det er ikke sikkert at Fiskeri- og kystdepartementet hadde fått dette ansvaret dersom det ikke selv hadde bygget opp argumentasjonen som tilsa at departementet skulle få den. Fiskeri- og kystdepartementet viste at byråkratiet ikke bare var et verktøy for den nasjonale regjeringen, men det hadde en selvstendig rolle. Dette kom for eksempel til uttrykk da det var embetsverket i departementet som arbeidet for å sikre russisk støtte for norsk seilingsledsystem i IMO. Det er også embetsverket som har representert Norge i arbeidsgrupper og forhandlinger om samarbeidsavtaler med Russland.

4.2.2 Kystverket

Det utøvende ansvaret for oljevernberedskapen ble lagt til Kystverket da Fiskeri- og kystdepartementet overtok ansvaret i 2003. Som tidligere nevnt var Kystverket avhengig av Forsvarets ressurser og kompetanse både når det gjaldt overvåknings- og slepebåtkapasitet. Rammene for samarbeidet ble avtalt mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Forsvarsdepartementet og utført av Kystverket og Kystvakten i fellesskap. Kystverkets fartøy dekket sonen nærmest Russland. Det ble sett på som

viktig fordi fartøyet representerte sivile myndigheter og hadde det øverste ansvaret. Kystverket fikk også ansvaret for å få på plass AIS- systemet.

Ved utvidelsen av den norske territorialgrensen fikk Kystverket muligheten til å etablere seilingsleder slik at oljetankerne i første omgang ble påbudt å ta en bestemt rute langs territorialgrensen nedover norskekysten. FNs sjøfartsorganisasjon IMO åpner imidlertid for at kyststater kan etablere seilingsleder også utenfor territorialgrensen. Derfor begynte aktører med sterke miljøinteresser allerede i 2003 å lobbe for at Norge skulle søke om dette til IMO for med det å presse oljetankerne enda lengre ut fra kysten. Selv om det var regjeringen som til slutt besluttet å søke om en slik etablering av seilingsleder var Norge avhengig av støtte fra de andre medlemslandene i IMO. Slik ble embetsverket i Fiskeri- og kystdepartementets innsats mot Russland i forkant av avgjørelsen helt avgjørende for at Norge skulle få gjennomslag for søknaden. Ved å støtte Norges søknad viste russiske myndigheter at de tok dette på alvor og at de erkjente at oljetransporten førte med seg en del utfordringer som best kunne løses i fellesskap Norge og Russland i mellom.

4.2.3 Samarbeidsavtaler med Russland

Norske myndigheter erkjente at det som kanskje aller best kunne øke sikkerheten rundt oljetransporten var å få til et godt samarbeid rundt sjøsikkerhet og oljevernberedskap med Russland. Avtalen fra 2003 var et resultat av en rekke møter på embetsmannsnivå mellom det russiske transportministeriet og det norske Fiskeri- og kystdepartementet. Det at det ble satt ned både en styringskomité for å koordinere samarbeidet og to prosjektgrupper bestående av embetsmenn med sjøsikkerhet og oljevernberedskap som felt fra både russisk og norsk side, viser at ganske mange aktører var i sving for å få på plass et felles varslings- og informasjonssystem og for å revidere oljevernavtalen fra 1994. At det allerede i 2002 kom et initiativ fra Russland om felles innkjøp av oljevernutstyr viser at russerne også så betydningen av å samarbeide med norske aktører på dette området.

4.2.4 Selvstendige aktører

Det at Kirkenes regionhavn søkte om tillatelse for omlasting av olje viste at også

private aktører hadde interesser knyttet til oljetransporten. Selv om norske og russiske aktører kunne enes om at sikkerheten rundt STS- operasjoner ble best ivaretatt i Norge var det på norsk side problemer knyttet til at omlastingen skulle foregå i Bøkfjorden fordi den var en nasjonal laksefjord.

At andre aktører enn regjeringen gjorde seg gjeldende i den norske responsen viste Fylkesmannen i Finnmark gjennom etableringen av varslingsordningen for oljetankerne. Denne ordningen ble etablert allerede i november 2002. Det at Fylkesmann Kjønnøy etter å ha tatt et initiativ overfor guvernøren i Murmansk heller tok direkte kontakt med rederiene talte for at transporten i liten grad var styrt av staten. Ordningen var basert på at rederiene selv ga beskjed til Fylkesmannen når deres oljetankere var på vei inn i norsk farvann. Tiltaket viste stor tiltro til rederiene uavhengig av land og skilte seg derfor fra den mistroen til Russland som preget fokuset på økt overvåkning som beskrevet over. Varslingsordningen til fylkesmannen ble etter ett års tid overført til Kystverket som dermed fikk ansvaret for nok en viktig oppgave.

Det var ikke bare Fylkesmannen i Finnmark som åpnet for at det også på russisk side gjorde seg gjeldende andre aktører enn staten. I dimensjoneringen av planene for oljevernberedskapen tok Fiskeri- og kystdepartementet høyde for at de store russiske oljeselskapene kunne få bygget en rørledning fra Vest-Sibir til Murmansk. En slik rørledning ville komme til å øke omfanget av transporten ytterligere.

4.3 Norsk respons sett i sammenheng med enhetlig rasjonell aktør- modellen

Når denne modellen legges til grunn er staten både enhetlig og rasjonell og statens handlinger sees på som en kalkulert respons på et strategisk problem. Staten, representert ved den nasjonale regjeringen, bruker utenrikspolitikken som virkemiddel for å sikre sine interesser og egen sikkerhet. Dersom den norske responsen var enhetlig i rasjonell enhetlig aktør- forstand har alt fokus og beslutningsmyndighet ligget hos den nasjonale regjeringen. I dette perspektivet ville oljetransporten blitt sett på som en trussel og dermed en sikkerhetsutfordring for Norge. Norge har gjennom utvidelsen av

territorialgrensen, etableringen av seilingsledersystem og økt overvåking vist at det har vært opptatt av å sikre seg mot uønskede konsekvenser av oljetransporten. Som vi har sett ovenfor har Forsvaret spilt en viktig rolle i organiseringen av den norske responsen, men Forsvarets innsats har hele tiden vært underlagt sivile myndigheter. Forsvaret har gjort en jobb på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet. En slik organisering bryter med enhetlig rasjonell aktør modellen.

I følge enhetlig rasjonell aktør- modellen stoler man ikke på andre stater. Det at norske myndigheter fokuserte på få styrket informasjonsinnsamling gjennom selv å overvåke fartøyene som kom fra Russland gir uttrykk for enn viss mistro til russerne. Statens handlinger regnes alltid som en kalkulert respons på et strategisk problem og når staten som rasjonell enhetlig aktør står overfor et sett valgmuligheter har hvert valg klare konsekvenser. Dette var ikke tilfellet for den norske responsen. Siden man i startfasen i 2002-2003 hadde så lite informasjon om både omfang last og standard på tankerne ble en viktig del av responsen nettopp å hente inn informasjon, tiltak ble mer eller mindre satt i gang fortløpende etter hvert som ressursene kom på plass og konsekvensene av tiltakene var i liten grad kjent på forhånd.

Det som allikevel i sterkest grad bryter med Allisons enhetlig rasjonell- aktør modell er at det ikke er mulig å beskrive et eneste tiltak av den norske responsen der ikke også andre aktører enn regjeringen gjorde seg gjeldende. Til tross for at flere av tiltakene var resultater av beslutninger tatt på høyeste nivå, har byråkratiet og andre aktører i tillegg til regjeringen spilt en selvstendig og betydningsfull rolle.

4.4 Den norske responsen sett i lys av organisasjons- og prosessmodellen og byråkratisk- politikkmодellen

De pluralistiske modellene viser at stater ikke er organisert som perfekte hierarkiske organisasjoner. Ansvarsfordeling mellom ulike byråkratiske organer preger derfor Norges politikk. Selv om byråkratiet skal ha adskilte og klart definerte oppgaver vil det fortsatt foregå en kamp eller i alle fall være en konkurranse mellom forskjellige organisasjoner når det gjelder innflytelse og ressurser. Organisasjoner søker å unngå usikkerhet ved å drive forhandlinger med andre organisasjoner for med dette å skape et

stabilt miljø. Statlige handlinger blir dermed ikke kalkulerede avgjørelser tatt av regjeringen, men heller resultater av *standard operating procedures* (SOPs) i organisasjonene eller resultater av forhandlinger mellom relevante aktører.

At Fiskeri- og kystdepartementet fikk ansvaret for oljevernberedskapen er et eksempel både på interessekamp, spillet med hestehandler og forhandlinger og ønsket om å unngå usikkerhet. Departementet bygde i forkant av avgjørelsen opp en argumentasjon om at det å samle oljevernberedskapen hos Kystverket ville være den best løsningen. I organisasjonsstrukturen kan ansvaret for overvåkning, informasjonsinnhenting og respons ligge hos tre forskjellige aktører, slik blir både problemet og makten til å løse det oppdelt. Dette prøvde Fiskeri- og kystdepartementet å motvirke ved å samle oppgavene hos Kystverket. Beslutningen om at FKD skulle overta ansvaret for den statlige oljevernberedskapen ble likevel tatt av regjeringen og var slik sett en enhetlig beslutning.

Flere av tiltakene viser at byråkratiet spilte en vesentlig rolle for organiseringen av den norske responsen. Både i forhold til utvidelsen av territorialfarvannet og i forhold til organiseringen av slepebåtberedskapen var flere departementer delaktige i ulike faser av prosessen. Det var Fiskeri- og kystdepartementet og Forsvarsdepartementet som ble enig om rammene Kystverket og Kystvakten skulle operere innenfor når det gjaldt slepebåtkapasiteten. Som vi har sett i forrige kapittel tok det likevel litt tid før ansvarsfordelingen ble helt klargjort og det oppsto noen utfordringer når Kystvakten skulle inn i en sivil struktur. Noen av disse utfordringene kan skyldes de såkalte SOPs som gjorde at Kystverket og Kystvakten forsøkte å tilpasse seg hverandre gjennom sine egne allerede eksisterende prosedyrer. Hver organisasjon har sine SOPs. Disse lar seg vanskelig endre og er derfor lite tilpasningsdyktige.

Selv om lederne både formelt og som regel i praksis sitter på toppen av organisasjonsstrukturen, for eksempel ved å være statsråd, oppfatter staten problemer gjennom organisatoriske ”briller”. Statlige handlinger er dermed ikke kalkulerede avgjørelser tatt av statsledere, men ”outputs” fra organisasjoner som opererer etter faste rutiner og prosedyrer, SOPs. På toppen av strukturen til Fiskeri- og

kystdepartementet satt Fiskeri- og kystministeren. Ut fra organisasjons- og prosessmodellen kan det virke trolig at han tok beslutninger med begrenset informasjon fordi det var gjort noen hestehandler på veien før saken ble tatt opp på øverste nivå. Det kan igjen tyde på at til tross for at det lå noen politiske føringer og beslutninger til grunn, så hadde byråkratiet stor frihet i utformingen av tiltak i forlengelsen av dette. En annen mulighet er at det gikk litt begge veier, i noen tilfeller gjorde regjeringen et vedtak og delegerte ansvaret for gjennomføringen til byråkratiet. Mens det andre ganger foregikk slik de pluralistiske modellene beskriver at noen forslag hadde vunnet frem på beskostning av andre oppover i byråkratiet slik at når det nådde statsråden ble det vinnende forslaget presentert som det soleklare valget.

De pluralistiske modellene legger til grunn at politikken i større grad preges av kompromisser enn av at én interesse vinner frem på beskostning av en annen. Eksempler på dette er dimensjoneringen av slepebåtkapasiteten og senere differensieringen av den med tre fartøyer i vinterhalvåret og to på sommeren. Miljøinteresser og deler av opinionen var skeptiske til organiseringen rundt slepebåtene, men dette var et spørsmål om kostnader for sentrale myndigheter. Differensieringen mellom sommer og vinter ble i tillegg til værforholdene forsvart med at overvåkingen av og kontrollen med oljetankerne hadde blitt kraftig forbedret. Et eksempel på at man av og til likevel er nødt til å prioritere det ene eller det andre er norske myndigheters avslag på det russiske forslaget om å gå sammen om innkjøp av oljevernutstyr. Etter at forslaget hadde gått frem og tilbake mellom flere norske departement prioriterte Norge forebyggende tiltak som utbyggingen av AIS og planleggingen av trafikksentralen i Vardø fremfor innkjøp av felles oljevernutstyr med Russland.

Fylkesmannen i Finnmark og Kirkenes Regionhav representerer det byråkratisk-politikkmodellen kaller ad hoc- spillere. Ad hoc- spillere er aktører med interesser i en bestemt sak. Hva disse spillerne kan gjøre bestemmes av hvilken posisjon de har. Fylkesmannen i Finnmark opprettet i kraft av å være regional beredskapsmyndighet en varslingsordning og bidrog med ordningen i å få fart på den statlige oljevernberedskapen.

4.5 Oppsummering

På bakgrunn av dette kan man si at den norske responsen har vært karakterisert av noen enhetlige og noen flere pluralistiske trekk. De få enhetlige trekkene har i stor grad vært knyttet til usikkerheten som preget situasjonen i 2002. Etter hvert har responsen i større grad vært preget av pluralistiske trekk.

5 Konklusjon

Da situasjonen i 2002 var preget av usikkerhet knyttet til den plutselige økningen i oljetransporten ble det i startfasen tatt noen beslutninger som kan karakteriseres som enhetlige i enhetlig rasjonell aktør forstand. Et eksempel på dette er utvidelsen av territorialgrensen. Selv om regjeringen ikke var den eneste aktøren av betydning så hadde den styringen og departementene ble tildelt sine oppgaver av regjeringen. Det kan virke som om norske myndigheter ønsket å vise Russland at man så alvorlig på dette, samtidig som de ikke ønsket å sette i gang en for aggressiv respons som kunne forsure naboforholdet. Det stemmer altså med modellen om den enhetlige rasjonelle aktør at bak flere av tiltakene la det politiske føringer fra høyeste politiske nivå og at Forsvaret var av betydning for organiseringen av den norske responsen på økningen av oljetransporten fra Russland. Det er likevel liten tvil om at også andre aktører enn den norske regjeringen var av stor betydning. Dette taler for at de pluralistiske modellene er bedre egnet enn den enhetlige modellen til å forklare den norske responsen. Fiskeri- og kystdepartementets betydning for flere av tiltakene har vist at byråkratiet har hatt en selvstendig rolle. Departementets makt lå i at det hadde det øverste ansvaret for den statlige oljevernberedskapen.

5.1 Testing av hypotesene

I innledningen fremsatte jeg følgende hypoteser:

H1: Dersom responsen har vært enhetlig tyder det på at norske aktører har oppfattet Russland som enhetlig.

H2: Dersom responsen har vært pluralistisk tyder det på at norske aktører har oppfattet Russland som pluralistisk.

På bakgrunn av tolkningen av den norske responsen er det svært få holdepunkter som støtter H1. Å bekrefte denne hypotesen hadde krevd en helt annen respons. Da måtte regjeringen vært den klart mest dominerende aktøren og Forsvaret måtte ha spilt en

selvstendig rolle. På bakgrunn av den norske responsen som jeg har beskrevet ovenfor er det ikke grunnlag for å si at norske aktører hadde en enhetlig oppfatning av Russland, dermed kan H1 avvises. Organiseringen av responsen er i større grad til støtte for H2 fordi responsen har vært preget av en del pluralistiske trekk. Byråkratiet har spilt en viktig rolle og samarbeid med aktører fra russisk side har blitt prioritert. Hypotesen kan likevel ikke helt bekreftes. Responsen kan ha vært et utslag av andre forhold og dermed ikke av en bevisst politikk i forhold til Russland. Derfor kan ikke organiseringen av responsen bidra til å forstå norske aktørers oppfatninger av Russland fullt ut.

For ytterligere å sikre disse konklusjonene jeg har trukket på bakgrunn av responsen, har jeg som en ettertest av hypotesene samlet uttalelser fra norske aktører om oljetransporten. Hensikten med disse uttalelsene er å undersøke om de uttrykker sterke og i så måte styrende oppfatninger av Russland som aktør.

5.2 Oppfatninger av Russland

Da det allerede sensommeren 2002 begynte å komme et betydelig antall russiske oljetankere gjennom Barentshavet uttrykte daværende miljøvernminister, Børge Brende, sin bekymring over de russiske planene om å sende oljetankere på flere hundre tusen tonn fra Murmansk og sørover langs norskekysten: ”Russland vil i vinter laste over olje til store tankere i Murmansk havn, og disse vil passere norskekysten på vei til sine leveringssteder. Dette er urovekkende. Jeg er redd det russiske oljevernet ikke er dimensjonert for denne type skip” (Rapp 2002). Han fulgte opp uttalelsen i Dagbladet: ”Det som gjør meg mest bekymret, er at dette skjer så raskt, og at utskipping av store mengder olje kan være et faktum før sikkerheten er tatt vare på” (Fransson og Strand 2002). Han reagerte på det han kalte manglende informasjon fra russisk side. ”Norge har beredskap for å takle et havari med en 100 000-tonner, men jeg tviler på om russerne har det” (Fransson og Strand 2002).

Når det gjelder oppfatninger rundt den aktuelle situasjonen med den økte oljetransporten i 2002 så ble det raskt skapt et bilde av Russland som en useriøs aktør. Oljetankerne som kom fra Russland ble betegnet som rustholker og

oljevernberedskaper ble beskrevet som omtrent ikke-eksisterende. (Rapp 2010 [telefonintervju]). Oppfatningen av at de fartøyene som ble brukt i denne transporten holdt en veldig dårlig standard, ble trukket frem av samtlige informanter da de ble bedt om å beskrive situasjonen i 2002. Denne ”rustholk- oppfatningen” var så utbredt at det også var folk i Forsvaret, uten detaljkunnskaper, som hadde denne oppfatningen (Årøy 2010 [intervju]).

Usikkerhet knyttet til en ny situasjon preget altså bildet i 2002. Man visste ikke hvor mye oljetransporten ville øke i tiden fremover, man hadde ingen oversikt over hvilke russiske havner skipene gikk fra og man visste heller ikke hva skipene var lastet med. Det har hengt igjen fra Sovjettiden at mye i forhold til Russland har vært knyttet til frykt, det var også tilfellet i 2002. Oljetransporten ble oppfattet som en trussel knyttet til faren for oljesøl.

”Man fryktet at oljesøl langs kysten ville ødelegge for fiskeri og fugleliv. Det verste scenarioet man så for seg var at det skulle skje en ulykke på vinterstid med oljeutslipp som kom innover kysten der man bare ble stående å se på at katastrofen inntraff” (Wormdal 2010 [intervju]).

Det at oljetransporten ble sett på som en miljøtrussel hang sammen med at Russland ble oppfattet som en sinke innen arbeidet med miljøvern. Den russiske statskomiteen for miljøvern ble nedlagt og gjort til avdeling i Naturressursdepartementet i 2000, bare måneder etter at Putin hadde blitt president (Hønneland og Jørgensen 2006: 121). Oljetankerne måtte i tillegg lide under den oppfatningen mange i Norge hadde etter å ha sett russiske fiskefartøy på 1990-tallet. At disse så forferdelige ut skyltes i like stor grad mangel på vedlikehold som selve standarden på fartøyene (Kjønnøy 2010 [telefonintervju]). Dette kan også ha vært tilfelle for noen av de oljetankere som ble brukt i den russiske oljetransporten i 2002.

Fiskeriminister Svein Ludvigsen tok i likhet med Miljøvernminister Børge Brende trusselen med økt oljetransport på alvor:

”Denne nye saken er nok et bevis på hvor fort utviklingen går på dette feltet. Vi er allerede i full gang med å sikre oss mot katastrofer (...). I beste naboånd (...) er det å håpe at vi og russerne vil se den samme verdien i å ha trygge havområder i nord” (Seljeseth 2003).

I juni 2003 kom det pressemelding fra Fiskeridepartementet om at norske myndigheter var i ferd med å inngå en samarbeidsavtale med Russland om sjøsikkerhet og oljevernberedskap i nordområdene. Pressemeldingen inneholdt følgende uttalelse fra Fiskeriministeren: ” Norsk offentlighet blir stadig mer opptatt av den russiske oljetransporten langs norskekysten. Det er derfor gledelig å kunne konstatere at vi nå er i ferd med å inngå en samarbeidsavtale med vår russiske motpart” (Fiskeridepartementet 2003: b).

Samtidig som denne pressemeldingen fra Fiskeridepartementet innholdt flere uttalelser som gir inntrykk av en oppfatning av Russland som en enhetlig aktør, så kommer det videre i den samme pressemeldingen en beskrivelse av samarbeid mellom russisk og norsk forvaltning. Denne beskrivelsen gir inntrykk av en mer nyansert og ”pluralistisk” holdning fra norsk side: ”Fiskeridepartementet har på embetsmannsnivå nylig gjennomført møter med det russiske transportministeriet for å videreutvikle det bilaterale samarbeidet på sjøsikkerhets og oljevernberedskapsområde” (Fiskeridepartementet 2003: b).

I november 2003 kom Kystverket med *Program for utredninger av konsekvenser av skipsfart i området Lofoten – Barentshavet*. Her kommer Kystverket med følgende anbefaling:

Russiske oljeselskaper vurderer også bygging av en oljerørledning fra Vest-Sibir til Murmansk. Rørledningen vil kunne knytte Murmansk havn til Russlands sentrale transportnettverk for petroleumsprodukter (...) Signaler tyder på at Transneft og de fem private oljeselskapene er blitt enige om å gjennomføre en ”feasibility study” som om et års tid overlates til myndighetene for godkjenning av prosjektet. Det bør i utredningen av skipstrafikk tas høyde for at rørledningen vil bli bygget (Kystverket 2003: 14-15).

Rapport viser at Kystverket tok høyde for at private aktører i Russland i like stor grad som sentralmyndighetene kunne være med på å legge føringer for oljetransporten. Dette måtte også norske myndigheter ta med i beregningene for dimensjoneringen av oljevernberedskapen.

I NOUen, Mot nord! presenterte et ekspertutvalg i desember 2003 aktuelle utfordringer og muligheter i Nordområdene. Utvalget la vekt på at den sterkt økende oljetransporten fra Nordvest-Russland øker faren for store oljeutslipp og for annen oljebelastning på miljøet.

”Når det gjelder oljeforurensning er det et sterkt behov for å etablere samarbeid med russiske myndigheter og selskaper, samt myndigheter og selskaper fra andre land som er aktive i området, særlig USA og EU, for å etablere felles, ambisiøse miljøstandarder og kontrollrutiner i området”, heter det i rapporten (NOU: 2003:107).

Utvalget la videre vekt på at Norge måtte bidra aktivt til at miljøhensyn i nord skulle bli en faktisk prioritet i russisk virksomhet. Det ble derfor anbefalt at Norge økte støtten til engasjement og informasjon om miljøspørsmål i det sivile samfunn i Nordvest-Russland. ”Primært bør dette arbeidet rettes mot russiske kilder og potensiell forurensning fra petroleumsvirksomhet i Barentshavet” (NOU 2003: 107). Utvalget mente at den norske innsatsen skulle fordeles på myndigheter, selskaper samt det sivile samfunn i Russland.

I likhet med Kystverket over la også utvalget med denne NOUen vekt på at det fantes et spekter av aktører på russisk side med interesser i petroleumsvirksomhet. Dette uttrykker en oppfatning om et Russland der flere interesser enn de statlige gjorde seg gjeldende.

Oppsummering oppfatninger

Miljøvernministeren og Fiskeriministeren snakker om ”Russland” som en enhetlig aktør og om ”russerne” som en enhetlig samhandlende gruppe. Når fiskeriministeren brukte ord som ”vår russiske motpart” kan det gi inntrykk av at oljetransporten ble oppfattet som en konflikt mellom den ene parten, Russland, og den andre parten, Norge. Dette til tross for at Fiskeriministeren i sin uttalelse mest sannsynlig siktet til det russiske Transportministeriet som motpart i forhandlingene med det norske Fiskeridepartementet, og ikke til Russland som motstander utover det. Det at man i 2002 visste lite om last og standard på fartøyene bygde opp under oppfatningen om oljetransporten som en ny trussel fra Russland. Disse ”enhetlige” uttalelsene nyanseres

av andre uttalelsene som gir inntrykk av at Russland ble oppfattet som en mer pluralistisk. Spesielt NOUen fra 2003 uttrykker en holdning der det ikke lenger er slik at norske myndigheter kun skal forholde seg til russiske sentralmyndigheter. Dersom man skal få til noe må alle relevante aktører, regionale, statlige og private, tas med i prosessen. Kystverket legger vekt på det samme i sin rapport.

5.3 Koplingen mellom respons og oppfatning

På samme måte som responsen var karakterisert av noen enhetlige og noen pluralistiske tiltak, gir noen uttalelser uttrykk for en enhetlig oppfatning av Russland, mens andre uttalelser kan tas til inntekt foren pluralistisk holdning. Det er dermed ikke slik at en oppfatning av Russland har vært dominerende i denne perioden. Statsrådenes uttalelser gir heller uttrykk for en litt mer enhetlig oppfatning av Russland enn det organiseringen av responsen skulle tilsi. Dermed bidrar ikke disse uttalelsene til verken å styrke eller svekke hypotesene. Var det likevel en bevisst holdning til Russland som en pluralistisk aktør blant norske aktører? Svaret er som vi har sett både ja og nei.

Vi har sett at flere aktører har spilt en viktig rolle i organiseringen av den norske responsen. Det er likevel fortsatt usikkert hvorvidt de pluralistiske trekkene ved responsen forklares ved at norske aktører også hadde en pluralistisk oppfatning av Russland. Det kan derfor være andre forhold enn en pluralistisk oppfatning som har preget responsen. Pluralismemodellene åpner for eksempel for organisatoriske egeninteresser som kan tale for at det var viktig for Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket å vise seg frem etter at de hadde vunnet frem og fått ansvaret for oljevernberedskapen. Det springende punkt er om holdningen til Russland i det hele tatt spilte noen rolle – eller var andre prosesser bestemmende?

5.4 Andre forholds betydning for organiseringen av den norske responsen

5.4.1 Internasjonale avtaler

Norge kunne på egenhånd iverksette en rekke tiltak for å styrke sjøsikkerheten og oljevernberedskapen, men selve skipsfarten var og er internasjonalt regulert. Derfor påvirket internasjonalt samarbeid og regelutvikling også arbeidet for økt sikkerhet og beredskap i norske farvann. IMO ble regnet som den viktigste internasjonale samarbeidsarenaen for å bedre sjøsikkerheten og hindre forurensing. Det var viktig for Norge å delta aktivt her for å kunne legge premisser for utviklingen av et internasjonalt regelverk. Nærings- og handelsdepartementet var ansvarlig for koordineringen av arbeidet opp mot IMO og oppnevnte delegasjoner til møtene. For å øke sin satsing på miljø og sjøsikkerhet opprettet EU i 2002 det europeiske sjøsikkerhetsbyrå, EMSA. Sjøfartsdirektøren er norsk representant i EMSAs styre, mens Kystdirektøren deltar på styremøter når sakene omhandler forhold underlagt Kystverket (St.meld.nr 14 (2004-2005)).

5.4.2 Norske forhold:

Når det gjelder norske forhold som kan ha påvirket organiseringen av den norske responsen, kan spesielt to forhold trekkes frem: Et Forsvar på leting etter nye oppgaver og byråkratiske forhold og konflikter. Når det gjelder Forsvaret kan dette sees på som en del av en større sammenheng i forhold til Russland med det tøværet som oppstod på 1990-tallet. Det militære måtte finne sin plass i den nye situasjonen som oppstod. Forsvaret tok som tidligere skrevet kontakt med Fylkesmannen i Finnmark om å overta varslingsordningen. Når det gjaldt byråkratiet kan organiseringen på den ene siden ha vært preget av konkurranse om det ansvaret og de ressursene som skulle brukes i forbindelse med økningen av oljetransporten. På den andre siden kan det tenkes at byråkratiet i like stor grad responderte på økningen i oljetransporten på vanlig måte etter standard prosedyrer uten at det ble tenkt noe videre over ta man hadde å gjøre med Russland.

Avslutningsvis kan det konkluderes med at til tross for at den norske responsen var preget av noen enhetlige tiltak, så var den i større grad preget av å være pluralistisk. Norske myndigheter fokuserte på samarbeid med Russland og tok byråkratiet tok høyde for at det også var andre relevante aktører enn sentralmakten på russisk side.

Dette sannsynliggjør en pluralistisk oppfatning, men den kan ikke bekreftes fullt ut fordi andre forhold også kan ha påvirket den norske responsen.

Litteraturliste

Allison, Graham (1969). "Conceptual Models and the Cuban missile Crisis", *The American Political Science Review* 63 (3), 689-718.

Andersen, Svein S. (2006). "Aktiv informantintervjuing", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 22: 278-298.

Bakke, Hanne (2003). "Russisk oljetanker i drift utenfor Honningsvåg".
<http://www.bellona.no/norwegian_import_area/transport/gods/skipsfart/30210>
[Lesedato 18.10.2010]

Bakke, Hanne (2005). "Lite ansvarlig stortingsmelding".
<http://www.bellona.no/norwegian_import_area/transport/gods/skipsfart/36949>
[Lesedato 09.08.2010]

Bambulyak, Alexei og Bjørn Frantzen (2003). "Oljetransport fra den russiske delen av Barentsregionen".
<http://www.barentswatch.com/innhold/oil_gas/repport_oiltransp/2003_oil_transport_nor.pdf> [Lesedato 08.02.2010]

Bambulyak, Alexei og Bjørn Frantzen (2009). "Oil transport from the Russian part of the Barents Region".
<http://www.akvaplan.niva.no/download/reports/oil_transport_2009.pdf>
[Lesedato 31.08.2010]

Bellona (2003). "Bellona krever bedring i oljevernberedskapen".
<http://www.bellona.no/norwegian_import_area/transport/gods/skipsfart/30222>
[Lesedato 19.10.2010]

Dagens Næringsliv (2002). "Russisk oljeeksport via Kirkenes".
<<http://www.dn.no/arkiv/article37513.ece>> [Lesedato 24.08.2010]

Fiskeridepartementet (2003: a). "Co-operation between Russia and Norway regarding purchase of oil spill response equipment". Arkiv. Fiskeri- og kystdepartementet.

Fiskeridepartementet (2003: b). "Om innleie av slepefartøy for Nord-Norge og budsjettmessig inndekning for 2004 mv."

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stprp/20032004/stprp-nr-1-tillegg-nr-10-2003-2004-/2.html?id=436144>> [Lesedato 09.08.2010]

Fiskeri- og kystdepartementet (2004). "Sjøsikkerhet og beredskap".

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fkd/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/sjosikkerhet_og_beredskap.html?id=252132> [Lesedato 09.08.2010]

Fiskeri- og kystdepartementet (2006:a). "Påbudte seilingsleder på strekningen Vardø-Røst".

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2006/pabudte-seilingsleder-pa-strekningen-var.html?id=104311>> [Lesedato 16.08.2010]

Fiskeri- og kystdepartementet (2006:b) "Internasjonal aksept for seilingsleder på strekningen Vardø – Røst".

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2006/internasjonal-aksept-for-seilingsleder-p.html?id=437742>> [Lesedato 17.08.2010]

Fiskeri- og kystdepartementet (2007). "Seilingsleier mellom Vardø og Røst ein realitet frå 1.juli".

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2007/seglingseier-mellom-var-do-og-rost-ein-r.html?id=475683>> [Lesedato 16.08.2010]

Fiskeri- og kystdepartementet (2009). "Norges økonomiske sone".

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/norges-okonomiske-sone.html?id=434515>> [Lesedato 14.11.2010]

Fransson, Line og Morten Strand (2002). ”Gigant-tankere truer norske- kysten· Planlegger kjempehavn for olje i Murmansk · Miljøvernere frykter tidenes verste miljøkatastrofe”. <<https://web.retriever-info.com/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055007200210020064&serviceId=2>> [Lesedato 24.11.2010]

Frantzen, Bjørn (2007).” Oljetransport fra Russland og bilateralt miljøsamarbeid”. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/miljo_klima/frantzen.html?id=492832> [Lesedato 18.10.2010]

George, Alexandre L. og Andrew Bennett (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: The MIT Press/BCSIA

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldmann, Kjell (2007). ”Realisme” i Øyvind Østerud (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hønneland, Geir og Jørgen Holten Jørgensen (2006). *Moderne russisk politikk. En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jervis, Robert (1976). *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kystverket (2006) ”Vardø VTS i rute til oppstart”. <<http://www.kystverket.no/?did=9343439>> [Lesedato 12.08.2010]

Nilsen, Thomas (2002). ”Oljeeksport fra Russland via Kirkenes”. <http://www.bellona.no/norwegian_import_area/energi/fossil/nord/barentshavet/27569> [Lesedato 24.08.2010]

Pedersen, Helga (2006). ”Sjøsikkerhetsutfordringer i nord”. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/helga_pe>

<dersen/2006/sjosikkerhetsutfordringene-i-nord.html?id=113409>> [Lesedato 17.08.2010]

Rasch, Bjørn Erik (2007). ”Rasjonalitet” i Øyvind Østerud (red.)
Statsvitenskapelig leksikon. Oslo: Universitetsforlaget.

Rapp, Ole Magnus (2002). ”Klart for tankskip langs norskekysten”, *Aftenposten*
24.september.

<<https://web.retriever-info.com/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055004200209240039&serviceId=2>> [Lesedato 24.11.2010]

Rapp, Ole Magnus (2003) “Fylkesmann kritisk til oljeberedskap”, *Aftenposten*
31.mars.

<<https://web.retriever-info.com/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055004200303310053&serviceId=2>> [Lesedato 11.08.2010]

Remington, Thomas F. (2009) *Politics in Russia*. USA: Pearson.

Samferdselskomiteen (2004-2005). *Innstilling fra samferdselskomiteen om På den sikre siden - sjøsikkerhet og oljevernberedskap*.

<<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-178/2/#a3>> [Lesedato 01.09.2010]

Selvig, Kirsten Ullbæk (2003). “Russia-Norway Cooperation on Oil Spill Respons”.

<<http://pims.ed.ornl.gov/US%20Russia%20Energy%20Working%20Group%2012-03/Norway-Russia%20Cooperation%20Selvig%20English.pdf>> [Lesedato 14.11.2010]

Selvig, Kirsten Ullbæk (2009). ”Arctic in change: Prospects for Maritime Traffic” i *A key player in the Arctic. The University of the Arctic and the challenges ahead*.

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

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-12-2001-2002-/3/4/1.html?id=326594>> [Lesedato 25.08.2010]

St. prp. nr. 1 (2004-2005:a). *Innledning til programområde 16 Fiskeri- havbruks- og kystforvaltning*. Fiskeri- og kystdepartementet.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-1-2004-2005-/6.html?id=291233>> [Lesedato 20.10.2010]

St. prp. nr. 1 (2004-2005:b). 3.5.7 *Kystvakten*. Forsvarsdepartementet.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-1-2004-2005-/3/5/7.html?id=297098>> [Lesedato 25.08.2010]

St. meld. nr. 14 (2004-2005). *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap*. Fiskeri- og kystdepartementet.

St. meld. nr. 21 (2004- 2005). *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-21-2004-2005-/10/5.html?id=407090>> [Lesedato 18.08.2010]

St. prp. nr. 1 (2005-2006:). 3.5.8 *Kystvakten*. Forsvarsdepartementet.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/20052006/stprp-nr-1-2005-2006-/3/5/8.html?id=297582>> [Lesedato 25.08.2010]

St. prp. nr. 1 (2006-2007). *Programområde 16 Fiskeri-, havbruks- og kystforvaltning*. Fiskeri- og kystdepartementet.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-1-2006-2007-.html?id=213018>> [Lesedato 24.08.2010]

St. prp. nr. 1 (2008-2009). *Programområde 16 Fiskeri-, havbruks- og kystforvaltning*. Fiskeri- og kystdepartementet. [Lesedato 26.11.2010]

Strøm-Erichsen (2006). *Regjeringens nordområdepolitikk: Forsvarets rolle*.
<[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/forsvarsmi
nister-stroem-erichsen/2006/regjeringens-nordomradepolitikk-
forsvare.html?id=273223](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/forsvarsmi
nister-stroem-erichsen/2006/regjeringens-nordomradepolitikk-
forsvare.html?id=273223)> [Lesedato 25.08.2010]

Transportministeriet (2002). *Russisk henvendelse om felles oljevernberedskap*.
Arkiv. Fiskeri- og kysedepartementet.

Vedlegg 1 – Oversikt over intervjuer

- Bjørn Frantzen, forsker og prosjektleder ved Bioforsk Svanhovd og sammen med Alexei Bambulyak forfatter av rapportene ”Oljetransport fra den russiske delen av Barentsregionen”, 27.august 2010, Bærum.
- Gunnar Kjønneøy, fylkesmann i Finnmark og tidligere departementsråd i Fiskeridepartementet, 22. oktober 2010, telefonintervju.
- Ole Magnus Rapp, journalist og Nord-Norge korrespondent for Aftenposten, 30. september 2010, telefonintervju.
- Kirsten Ullbæk Selvig er ekspedisjonssjef i Fiskeri- og kystdepartementet og har arbeidet med forholdet til Russland på det maritime området i en årrekke. 21. september 2010, Oslo.
- Bård Wormdal, journalist i NRK Troms og Finnmark, 30. september 2010, telefonintervju.
- Yngve Årøy, orlogskaptein og sjef for overvåkningscenteret til landsdelskommando Nord-Norge på Reitan fra 2002-2005, i dag beredskapssjef i Vest-Agder. 30.september 2010, telefonintervju.