

Morten Bøås



## GLOBALISERING

Norsk miljø- og  
ressurspolitikk mot  
tusenårsskiftet



# Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet

## Trykket utenfra og trykket innenfra

Morten Bøås

**Fafo**

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

**ISBN 82-7422-251-2**

**Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum**

**Omslagsdesign: Kåre Haugerud**

**Trykk: Centraltrykkeriet AS**

## Innhold

|   |    |
|---|----|
| Forord .....  | 5  |
| 1 Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet .....           | 7  |
| 1.1 Formål .....  | 8  |
| 2 Norsk CO2-politikk .....  | 10 |
| 2.1 Industriell flukt og forurensningsparadis .....                   | 11 |
| 2.2 Utgangspunktet for den norske debatten .....                      | 12 |
| 2.3 Hvem skal bære kostnadene? .....                                  | 13 |
| 2.4 Andre aktører i debatten .....                                    | 17 |
| 2.5 Gasskraftverk? .....  | 18 |
| 2.6 Oppsummering .....  | 21 |
| 3 Miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense ..... | 22 |
| 3.1 Barentsregionen .....   | 22 |
| 3.3 Den russiske Nordhavsflåten og atomsikkerhetsspørsmålet .....     | 23 |
| 3.3 Nikkelverkene .....   | 28 |
| 3.4 Fiskeriforvaltning .....  | 30 |
| 4 Handel-miljø-spørsmålet .....                                       | 31 |
| 4.1 Den norske debatten om handel og miljø .....                      | 33 |
| 4.2 Oppsummering .....  | 36 |
| 5 Miljø, velferdsstaten og det nasjonale handlingsrom .....           | 36 |
| 6 Konklusjon – «tider skal komme ...» .....                           | 39 |
| Referanser .....  | 40 |
| Appendix I Kart over Barentsregionen .....                            | 44 |
| Appendix II Kart over norsk-russiske prosjekter .....                 | 44 |
| Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn .....            | 46 |



## Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

**Morten Bøås** er forsker ved Senter for Utvikling og Miljø (SUM) - Universitetet i Oslo. Bøås' forskning er særlig knyttet til Internasjonal miljøpolitikk, det multilaterale systemet, regionalisme, borgerkrig og stat-samfunn-forhold i Afrika. Han har blant annet publisert Den Postmoderne Staten. I Samtiden, nr. 5/6, 1998, s. 47–58 og Governance as Multilateral Development Bank Policy: The Cases of the African Development bank and the Asian Development Bank. I European Journal of Development Research, vol. 10, no. 2, 1998, s.117–134



# 1 Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet

Globalisering er et av de nye moteordene både i norsk og internasjonal samfunnsdebatt, og oppfatningene av begrepet er mange. Noen hevder at globaliseringen fratar nasjonale beslutningstakere makt, ødelegger miljøet og skaper økonomisk ulikhet, mens andre hevder at med økt globalisering og internasjonalisering vil både nasjonal velstand og det enkelte individs valgfrihet øke. I tillegg eksisterer det en rekke ulike oppfatninger om hva globalisering egentlig er, om globalisering i realiteten er et nytt fenomen og hvor langt den egentlig har kommet. I denne delrapporten vil vi anlegge det perspektiv at globalisering i seg selv *ikke* representerer noe nytt fenomen, snarere er det først og fremst endringstakten som utgjør den store forskjellen fra tidligere tider.<sup>1</sup> Liberalisering av markeder representerer intet nytt under solen, og handel og produksjon og ideer og identitet har i hele menneskehetens historie vært sammenvevd over landegrenser. Den eneste *reelle* forskjellen på dagens globalisering og den som fant sted i tidligere tider ligger i den teknologien vi har til rådighet. De teknologiske endringene øker både globaliseringstakten og sammenvevingen over landegrensene. Det er derfor rimelig å anta at selv om fenomenet globalisering i seg selv ikke representerer noe substansielt nytt, så skaper fenomenet i dag nye og drastiske implikasjoner for oss alle.

I løpet av de siste tiår har de såkalte direkte utenlandsinvesteringene vokst tre til fire ganger hurtigere enn den samlede verdenshandelen. Samtidig har vi opplevd en sterk vekst i allianser og strategiske avtaler på tvers av nasjonale grenser som har gitt liv til en global nettverksøkonomi. Vi har beveget oss fra en situasjon preget av verdenshandel (handel mellom nasjoner) til en deterritorialisert verdensøkonomi. Globaliseringen av produksjon, liberalisering av markeder og generell dereguleringen av offentlig kontroll over økonomien ser ut til å representere store utfordringer både for offentlige myndigheter, og for sosiale og økonomiske aktører.<sup>2</sup> Dette innebærer en innsnevring av handlingsrommet til nasjonale myndigheter. I større grad enn hva vi har vært vant til i etterkrigsperioden dannes nasjonal politikk i skjæringsflaten mellom internt og eksternt trykk. Slik sett befinner vi oss i en tilstand hvor det tidligere veletablerte skillet mellom en utside preget av

<sup>1</sup> Se for eksempel Cooper (1996) og Knutsen (1997:260) for tilsvarende argumenter.

<sup>2</sup> Se for eksempel Rhodes og Mény (1998).

utenrikspolitikk og en innside preget av innenrikspolitikk er i ferd med å forsvinne.<sup>3</sup> Nasjonal politikk dannes i en stadig voksende skjæringsflate mellom de to domenene i en slik grad at all utenrikspolitikk blir innenrikspolitikk og omvendt.<sup>4</sup> Dette gjelder for offentlig økonomisk politikk; sysselsettingen i Norge påvirkes ikke bare av norsk innenrikspolitikk. Snarere er det slik at det norske sysselsettingsnivået påvirkes av et komplekst samspill mellom interne og eksterne faktorer. Andre staters politikk for å bedre sin konkurransevne påvirker vår konkurransevne og vice versa. Det samme gjelder for miljø- og ressurspolitikk. Dette representerer i seg selv ikke noe nytt, offentlig politikk har til alle tider i større eller mindre grad vært sammenvevd over landegrensene. Det som er nytt er de teknologiske komponentene i disse prosessene som øker både globaliseringstakten og sammenvevingen over landegrensene. Resultatet er at mens det i tidligere tider var lettere å avgjøre hvorvidt interne politiske spenninger ble utløst av ytre trykk eller om rent interne forhold i nasjonalstaten kunne forklare interne spenninger, er dette i dagens situasjon betraktelig vanskeligere. I stadig flere tilfeller må vi søke forklaringer på pågående sosio-økonomiske endringsprosesser på flere nivåer samtidig.

## 1.1 Formål

Formålet med denne delrapporten er derfor å belyse hvordan eksterne og interne krefter påvirker det nasjonale handlingsrom for norsk miljø- og ressurspolitikk fram mot tusenårsskiftet. For å belyse dette problemfeltet vil vi gå nærmere inn på *tre områder* som er representative for norsk miljø- og ressurspolitikk, og hvor politikkdannelsen finner sted nettopp i skjæringsflaten mellom eksterne og interne krefter. De tre områdene er:

- CO<sub>2</sub>-utslipp
- Miljø- og ressursproblematikken langs den norsk-russiske grense
- Handel-miljø-spørsmålet

<sup>3</sup> For dypere diskusjon av etableringen av en politisk utside (utenrikspolitikk) og en politisk innside (innenrikspolitikk) se Walker (1993).

<sup>4</sup> For tilsvarende argumentasjon i norsk språkdrakt se Neumann (1997). For mer populariserte betraktninger rundt dette temaet i norsk språkdrakt se Fossen (1997).

CO<sub>2</sub>-utslippsproblematikken vil vi ta for oss fordi dette spørsmålet har betydning både for Norge som oljeeksportør og for den kraftkrevende industrien. Miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense drøftes fordi spørsmålene som her reises er av avgjørende betydning for fremtiden til vår nordligste landsdel både i en miljømessig og i en mer ren velferdsmessig forstand. Handel-miljøspørsmålet går vi nærmere inn på fordi dette problemfeltet muliggjør gode illustrasjoner av de samordningsproblemer som offentlige myndigheter og statsforvaltningen står ovenfor når politikk på gitte saksområder dannes i skjæringsflaten mellom eksterne og interne krefter. Samspillet mellom eksterne og interne krefter karakteriserer politikktutforming på alle de tre områdene, men graden av ,og forholdet mellom, eksternt og internt trykk varierer over ulike saksområder. Under en situasjon hvor skille mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk i stadig større grad viskes ut, vil begge elementene være tilstede innenfor ethvert politikkområde. Dette er tilfelle for både klimaspørsmålet, miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense og handel og miljø-spørsmålet. Det sterkeste samspillet vil vi finne i klimaspørsmålet, mens forholdet mellom det eksterne og det interne vil være tilstede i en mer varierende grad i de to andre områdene vi vil ta for oss.

Hovedvekten legges på de to førstnevnte saksområdene. Under hvert av de *tre* saksområdene vil vi først ta for oss den aktuelle situasjonen, og deretter hvilke utfordringer den representerer for nasjonale myndigheter, men også for andre sosiale og økonomiske aktører i det norske samfunnet. For hvert av de tre tilfellene vil vi trekke inn ulike teoretiske debatter som vi vil sentrere diskusjonen rundt. I vår diskusjon av CO<sub>2</sub>-problematikken vil vi trekke inn den internasjonale fagdebatten rundt hypotesene om *industriell flukt* og *forurensningsparadis*,<sup>5</sup> i diskusjonen av miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense vil vi gjøre våre betraktninger utfra teorien om *regionale sikkerhetskomplekser*,<sup>6</sup> mens vår diskusjon av handel-miljø-spørsmål vil bli fundert i en *institusjonell politisk-økonomisk* tilnærming.<sup>7</sup> Til slutt trekker vi erfaringer fra de tre saksområdene sammen i en avsluttende diskusjon om norsk miljø- og ressurspolitikk fram mot tusenårsskiftet.

<sup>5</sup> De internasjonale fagtermene er *industrial flight* og *pollution haven*. Se for eksempel Castleman (1978 og 1979), Leonard og Duerksen (1980), Hesselberg og Knutsen (1994), Bergstø, Endresen, Knutsen og Hesselberg (1995) eller Knutsen (1996). Den fornorskede versjonen av fagtermene er hentet fra Hesselberg (1998).

<sup>6</sup> Den internasjonale fagtermen er *regional security complexes*. Se Buzan (1991).

<sup>7</sup> Se Hveem (1994 og 1996) og Bøås og Ruud (1998a).

## 2 Norsk CO<sub>2</sub>-politikk

I Kyoto-avtalen ble verdens industriland enige om å redusere sine utslipp av seks drivhusgasser med 5,2 prosent innen 2012 i forhold til 1990-nivå.<sup>8</sup> Dette innebærer kutt på om lag 30 prosent i forhold til beregnede utslipp uten en avtale fra Kyoto. I følge Kyoto-avtalen får Norge øke sine utslipp med én prosent i forhold til 1990-nivå. Imidlertid er utslippsveksten i perioden fram til 2012 anslått til om lag 19 prosent, derfor må Norge redusere utslippene med 10 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (alle gasser omregnet til CO<sub>2</sub>) for å nå den målsettingen Norge har bundet seg til under Kyoto-avtalen. Bondevik-regjeringen har lagt opp til en enda mer ambisiøs målsetting. Den ønsker at Norge skal oppfylle sine forpliktelser fra Kyoto ikke innen 2012, men innen 2005 og at de norske kuttene skal være én prosent høyere enn det Norge formelt sett har forpliktet seg til.<sup>9</sup>

Klimaavtalens forpliktelser vil i seg selv gi små miljøgevinster. En reduksjon på 5,2 prosent fra 1990 til 2012 vil omregnet i temperaturnedgang kun føre til en nedgang på 0,1 grad i forhold til den forventede temperaturøkning fram til 2050. Denne relativt minimale nedgangen vil koste Norge et sted mellom 10 og 20 milliarder kroner i tapte inntekter og økte utgifter. Hvis Kyoto-avtalen representerer en milepæl for internasjonal klimapolitikk så er det først og fremst på det symbolske planet. Det er faktisk en historisk bragd at 160 land i løpet av *ti dager* i Kyoto klarer å komme fram til en internasjonal klimaavtale, når det tok EU-landene sju år å komme fram til sin interne byrdefordeling.<sup>10</sup>

Hvis vi tar utgangspunkt i Norges posisjon før Kyoto-møtet, så gikk forhandlingene i Japan i Norges favør. Norge ønsket at en avtale skulle omfatte alle de seks gassene (karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan, lystgass og de langtlivende industri-gassene HFC, PFC og SF<sub>6</sub>), at det skulle bli stilt ulike krav til forskjellige land, og at det skulle åpnes for en eller annen form for kvotehandling.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Kyoto-avtalen ble undertegnet i desember 1997. De seks gassene er karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan, lystgass og de langtlivende industrigassene HFC, PFC og SF<sub>6</sub>.

<sup>9</sup> Se Aftenposten (23 april 1998).

<sup>10</sup> Se for eksempel EU (1998). Som ved alle internasjonale konferanser av en viss størrelsesorden var det også før møtet i Kyoto lagt ned et betydelig forarbeid, men det var stor avstand mellom partene før de avsluttende forhandlingene startet i Kyoto.

<sup>11</sup> I prinsippet innebærer kvotehandling mellom land m.h.t. klimagasser at alle land blir tildelt gitte utslippskvoter. Land som slipper ut mindre enn deres kvote tilsier kan da selge deler av denne til land som slipper ut mer enn hva deres kvote tillater.

I tillegg er det liten tvil om Norge generelt var et av de landene som slapp billigst unna siden Norge var et av de få land som fikk lov til å øke sine utslipp. Men når dette er sagt er det heller ingen tvil om at den nye klimaavtalen fra Kyoto stiller det norske samfunn og dets beslutningstakere ovenfor en rekke nye utfordringer og problemer. Kyoto-avtalen innebærer både en nedgang i framtidige norske oljeinntekter og store endringer i de nasjonale og internasjonale energimarkeder. Det er allerede utført beregninger (bl.a. av CICERO) som viser at avtalens samlede kostnader vil tilsvare om lag 1,5 prosent nedgang i Norges brutto nasjonalprodukt,<sup>12</sup> hvilket betyr mellom 10 og 20 milliarder kroner i tapte inntekter. Den politiske debatten om hvilke aktører og grupper i det norske samfunn som skal bære brorparten av kostnadene fra de internasjonale forpliktelser som Norge påtok seg ved å undertegne Kyoto-avtalen er derfor intens. I de påfølgende avsnittene vil vi gjøre bruk av hypotesene om *industriell flukt* og *forurensningsparadis* for å se nærmere på hva som ligger bak de ulike aktørenes argumentasjon, og hvor holdbare deres ulike argumenter i realiteten er.

## 2.1 Industriell flukt og forurensningsparadis

Interessen for problemstillinger knyttet til flytting av industri til land med lavere miljøavgifter og -standarder fikk et oppsving med stadig strengere arbeidsmiljøvernlovgivning i USA på 1970-tallet. Det oppstod da en frykt for at hele industrier ville relokalisere seg til land med mindre restriktiv lovgivning på dette området («industriell flukt»)<sup>13</sup> Samtidig ble det hevdet at enkelte nyindustrialiserende land som Brasil, India, Sør-Korea og Malaysia markedsførte seg aktivt som «forurensningsparadis.» Med andre ord at de markedsførte seg aktivt med lave miljøavgifter og -standarder for å tiltrekke seg industri. Det ble i all hovedsak fokusert på enkelttilfeller av relokalisering av ekstremt forurensende eller ekstremt farlige industrielle prosesser. For eksempel viste Castlemans rapporter (1978, 1979 og 1985) at bedrifter som produserte asbest, arsenikk eller kvikksølv og tekstilfargingsprosesser hvor benzedin inngikk ble relokalisert til Brasil og Mexico. Også produksjon av enkelte typer insektmidler ble relokalisert, samt bly og sinkproduksjon. I alle disse produksjonsprosessene er arbeiderne i daglig kontakt med kreftfremkallende og/eller giftige stoffer.

<sup>12</sup> CICERO – Centre for International Climate and Energy Research Oslo.

<sup>13</sup> Se Endresen, Knutsen og Hesselberg (1994) for flere detaljer.

Vi har dermed å gjøre med to ulike prosesser – industriell flukt og forurensningsparadiser – den førstnevnte er basert på den man i den internasjonale fagterminologien omtaler som «push-effekter», mens den sistnevnte er basert på det man omtaler som «pull-effekter». Tesen om industriell flukt er dermed en hypotese om at bedrifter som pålegges høyere miljøavgifter og standarder aktivt vil relokalisere sin virksomhet til andre land med lavere standarder (dvs. push-effekter).

Tesen om tiltrekning av forurensende virksomhet (forurensningsparadis) er derimot en hypotese bygd på tanken om komparative fortrinn som hevder at land aktivt markedsfører seg som lavstandardland med henhold på miljøavgifter og standarder for å trekke til seg industriell virksomhet (dvs. pull-effekter). Begge disse hypotesene har i stor grad formet den internasjonale debatten om miljøavgifter og standarder, men vi skal være klar over at begge hypotesene er omstridt. Det eksisterer ingen tilgjengelig internasjonal statistikk som gjør det mulig å lage et pålitelig regnestykke, og selv i sektorspesifikke lokaliseringstudier er det vanskelig å dokumentere betydningen av en faktor (miljø).<sup>14</sup> Snarere er bildet komplekst og forskjellig fra en industriell sektor til en annen. Det er imidlertid heller ingen tvil om at selve tanken om industriell flukt og forurensningsparadiser i stor grad formet mye av debatten som oppstod under og etter Kyoto. De amerikanske posisjonene i Kyoto-forhandlingene var dominert av denne tankegangen, og tilsvarende var debatten som oppstod i Norge både mellom regjering og opposisjon, og mellom ulike næringsgrener. Til en viss grad kan vi derfor si at den politiske debatten på dette området formes etter myter framfor fakta.

## 2.2 Utgangspunktet for den norske debatten

Før forhandlingene startet i Kyoto hadde vi i Norge det følgende avgiftsregimer:

- CO<sub>2</sub>-avgift på bensin, naturgass, mineralolje og kull og koks til energiformål. Dette omfatter omkring 60 prosent av samlede CO<sub>2</sub>- utslipp. På bensin og gass er avgiften om lag 375 kroner per tonn, men den kraftkrevende industrien er fritatt fra denne avgiften.
- SO<sub>2</sub>-avgift på om lag 17 kroner per kilo. Dette omfatter omkring 20 prosent av de totale SO<sub>2</sub>- utslippene i Norge.

<sup>14</sup> For en mer detaljert diskusjon av disse metodologiske problemene se Hesselberg (1998).

- Avgift på elektrisitet. Også på dette området har den kraftkrevende industrien vært fritatt for avgifter.
- Avfallsforbrenning og deponering koster et sted mellom 300 og 700 kroner per tonn i avgifter ved kommunale forbrenningsanlegg.
- Drikkevareemballasje Miljøavgiftene på dette området er avhengig av returandelen samt en fast avgift på engangsemballasje.
- Transport. Drivstoffavgiftene innenfor denne sektoren retter seg mot utslipp av bly, CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, og NO<sub>x</sub>. Kollektivtrafikk har her en rekke fritak, og internasjonal skipsfart like så, mens det er innført setavgift på fly, støyavgift på fly, engangsgift og årsavgift på biler (men også vrakpant), avgift på plantevernmidler og kunstgjødsel og smøreoljeavgift (men som refunderes ved innlevering av brukt olje).

Det debatten etter Kyoto dermed stod om var hvorvidt man skulle utvide de norske miljøavgiftene til også å gjelde tidligere *ikke avgiftsbelagte kilder til forurensning* som:

- CO<sub>2</sub>-utslipp fra industri, skip og fly.
- Den delen av SO<sub>2</sub>-utslippene som ikke er pålagt miljøavgift (om lag 80 prosent).
- Avgifter i stedet for forbud ovenfor helse- og miljøskadelige stoffer.
- Piggdekk.
- Veier.
- Naturinngrep (for eksempel vannkraftutbygging).
- Utslippskonsesjoner.

### 2.3 Hvem skal bære kostnadene?

Problemet for norske beslutningstakere er ikke sterk intern motstand mot det trykket utenfra som Norges undertegning av Kyoto-avtalen representerer, men det faktum at ingen ser ut til å være interessert i å betale hva dette faktisk koster. Spesielt spørsmålet om grønn skatt har antatt karakter av et *nullsumspill* hvor de

fleste deltakerne ser ut til kunne enes om at utslippene av klimagasser bør ned, men alle søker selv å unngå å betale prisen for dette. Deler av den kraftkrevende og eksportrettede industrien tok i bruk argumentasjon hentet både fra hypotesene om industriell flukt og forurensningsparadis, og truet med utflagging hvis avgiftene ble for høye i forhold til andre land. Andre deler av næringslivet som for eksempel Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH), mente derimot at regjeringen måtte godta omstilling, og i hvert fall delvis nedleggelse av tungindustrien, i stedet for å frita den fra CO<sub>2</sub>-avgift.

Denne striden kom for alvor opp til overflaten i april 1998 da regjeringen Bondevik la fram sitt forslag til grønne skatter.<sup>15</sup> Fram til da hadde industrien vært unntatt fra miljøavgift på utslipp av CO<sub>2</sub>, men i følge Bondevik-regjeringens forslag skulle den nå belastes med 100 kroner per tonn. Dette ville gi statskassen en merinntekt på 1,6 milliarder kroner, men til fradrag ville det komme ulike former for refusjons- og overgangsordninger. Målet med en slik type grønn skatt eller avgift er å gjøre det dyrere å forurense. Varer og tjenester produsert ved forurensende prosesser vil bli dyrere, mens det som produseres miljøvennlig vil relativt sett bli billigere og slik utfordre de forurensende produsentene. Grønn skatt har vært en av fanesakene for regjeringen Bondevik, og spesielt for Venstre, men hele regjeringen var i hvert fall i utgangspunktet på linje med konklusjonene fra Grønn Skattekommisjon, og ønsket at Norge skulle markere sin pådriverrolle i miljøpolitikken gjennom ensidige CO<sub>2</sub>-avgifter. Venstre ønsket i utgangspunktet en lik CO<sub>2</sub>-avgift for all virksomhet som bidrar til utslipp av klimagasser. Grønn Skattekommisjon foreslo en avgift på 50 kroner per tonn i 1996, og allerede dette forslaget (50 kroner lavere enn Bondevik-regjeringens forslag på 100 kroner per tonn) vakte atskillig motstand, både i Arbeiderpartiet, Høyre, den kraftkrevende industrien og i fagbevegelsen.

Det er derfor ikke overraskende at den tilnæringsmåten regjeringen Bondevik la opp til har blitt utsatt for hard kritikk. Motstanderne advarte mot hva de ga betegnelsen *karbonlekkasje*. I dette ligger det i realiteten ikke annet enn en norsk omskrivning av hypotesen om industriell flukt i og med at man hevdet at en slik skatte- og avgiftspolitikkk ville føre til at norske bedrifter og utenlandske bedrifter med avdelinger i Norge ville søke seg til land hvor slike avgifter ikke pålegges dem. Man argumenterte dermed for at virkningen av en slik ensidig norsk avgift

<sup>15</sup> Se Aftenposten torsdag 23 april 1998. Med grønne skatter forstår vi en vridning av beskatningen fra skatt på arbeid til skatt på forurensning.



faktisk kunne bli det helt motsatte av hva man ønsket å oppnå. Dette argumentet er dermed bygget på den tankegangen at hvis kraftkrevende industri med høye CO<sub>2</sub>-utslipp flytter til land med lavere eller ingen klimaavgifter, så kan virkningen bli en økning i de totale utslipp. Og dette vil ramme alle da drivhuseffekten er global og ikke lokal. Drivhuseffekten respekterer ingen landegrenser.

Regjeringen Bondeviks motstandere i klimapolitikken hevdet dermed at regjeringen bygget sin politikk på den feilslåtte antakelsen at andre land vil følge etter med CO<sub>2</sub>-avgifter for å oppfylle sine forpliktelser fra Kyoto-avtalen. Bondevik-regjeringens problem var dermed at både den kraftkrevende industrien og det sittende stortingsflertallet i denne perioden ikke ønsket en politikk som de fryktet vil gi andre land store komparative konkurransefortrinn i forhold til Norge. Man fryktet en utflytting, en industriell flukt fra Norge til land med mildere miljøregimer. Norge ville da sitte igjen med færre arbeidsplasser og bære den økonomiske byrden med en streng klimapolitikk, mens andre land og aktører ville sko seg på vår bekostning. På sammen måte som USA under Kyoto-forhandlingene utfra en industriell flukt/forensningsparadis-tankegang kjempet for at de store u-landene som Kina, India og Indonesia ikke skulle stå utenfor en avtale om reduserte utslipp og slik sett oppnå konkurransefordeler, kjemper også norsk kraftkrevende industri mot det den oppfatter som en politikk som vil gjøre den underlegen andre lands kraftkrevende industri. Industriens argument var at svært få land i verden har CO<sub>2</sub>-avgifter for den kraftkrevende delen av industrien. De fleste land baserer seg på frivillige avtaler med industrien eller på kvoter.

På dette punktet fant industrien en forbundsfelle i opposisjonen og spesielt i Arbeiderpartiet. Faktisk allerede før regjeringen Bondevik hadde lansert sine forslag kom Arbeiderpartiet med sine motforslag. For Arbeiderpartiet dreide klimapolitikk seg ikke kun om miljøpolitikk, men også om norsk konkurransevne og arbeidsplasser,<sup>16</sup> og partiet gikk derfor inn for å gi bedriftene *utslippskvoter* isteden for å pålegge dem avgifter. Kvotene skulle være mindre enn det som slippes ut i dag, og de skulle være omsettelige. Det siste betyr at bedrifter som ligger under utslippsgrensene kunne selge deler av sin utslippskvote til andre bedrifter. I en runde med interessant replikkveksling i media,<sup>17</sup> gikk miljøvernminister Guro

<sup>16</sup> Dermed er det ikke sagt at ikke også regjeringen Bondevik var opptatt av internasjonal konkurransevne og norske arbeidsplasser, men i denne aktuelle saken var det opposisjonen med Arbeiderpartiet i spissen som flagget denne delen av dette sakskomplekset sterkest.

<sup>17</sup> Se bl.a. Aftenposten 15 april og 23 april.

Fjellanger hardt ut mot at bedrifter skulle kunne oppnå en gratis fortjeneste ved å selge kvoter, og hevdet at forslaget om omsettelige kvoter i sin natur bryter med det internasjonale prinsippet om at forurenser skal betale («polluter pays-principle»). Jens Stoltenberg slo imidlertid tilbake og hevdet at Guro Fjellanger rett og slett hadde misforstått hele forslaget. I følge Stoltenberg må bedriftene selv betale kostnadene ved å bringe utslippene ned til kvotegrensen, videre hevdet han at innføring av omsettelige kvoter ville være et mer treffsikkert virkemiddel. Slik Stoltenberg så det, var økte avgifter ingen garanti for reduserte utslipp, men derimot kvoter.<sup>18</sup>

Statoil sluttet seg i dette spørsmålet helhjertet til Arbeiderpartiet og Jens Stoltenbergs argumentasjon. Selskapet gikk offensivt ut i norske medier og hevdet at de kunne redusere de norske CO<sub>2</sub>-utslippene med 2,3 millioner tonn, men samtidig krevde Statoil innføring av et nasjonalt kvotesystem.<sup>19</sup> Med ny teknologi og effektive tiltak kan Statoil nå denne målsettingen og slik yte et avgjørende bidrag til at Norge innfrir de forpliktelsene vi har pådratt oss under Kyoto-avtalen hevdet Arve Thorvik (direktør i Statoils miljøavdeling). Samtidig passet selskapet på å nevne at det var nødvendig med flere virkemidler enn avgifter og reguleringer om Statoil skulle være i stand til yte et slikt avgjørende bidrag med henblikk til Norges forpliktelser under Kyoto-avtalen. Statoil la fram tallmateriale som viste at utslippsreduksjoner på den norske sokkelen er svært dyrt, betraktelig dyrere enn å redusere utslippene fra oljedeponier på land. Nettopp derfor hevdet Statoil at den beste løsningen både i økonomisk og miljømessig forstand ville være å satse på å utvikle ny teknologi for blant annet å fjerne CO<sub>2</sub>-utslippene fra det planlagte gasskraftverket på Kårstø. Hvis dette skulle være lønnsomt for Statoil måtte det imidlertid eksistere et omsettelig kvotesystem. Ifølge Statoil måtte derfor et strengere klimavgiftsregime i Norge følges opp med etableringen av et nasjonalt kvotesystem slik at norske industribedrifter kunne kjøpe og selge CO<sub>2</sub>-kvoter seg i mellom. Statoil gikk dermed inn for den samme løsningen som Arbeiderpartiet, omsettelige CO<sub>2</sub>-kvoter.

<sup>18</sup> Et av argumentene som ble brukt i denne sammenhengen var at de norske bensinprisene er blant de høyeste i Europa uten at de synes å hatt noen som helst innvirkning på befolkningens tilbøyelighet til å benytte bil som framkomstmiddel også i byene hvor kollektivtrafikken i hvert fall er relativt godt utbygd.

<sup>19</sup> Se bl.a. Aftenposten 23 april 1998.

## 2.4 Andre aktører i debatten

Saken var imidlertid ikke så enkel at den kunne skisseres som regjering mot opposisjon og industri (med en misfornøyd miljøbevegelse i bakgrunnen). Snarere var det stor uenighet både med henhold til virkemidler og virkelighetsoppfatning både innenfor det viktigste opposisjonspartiet – Arbeiderpartiet – og innenfor industri og miljøbevegelsen.

Spørsmålet om grønn skatt førte ikke bare til konflikt mellom regjering og opposisjon, men også mellom ulike næringer. Utsiktene til at den kraftkrevende industrien skulle få fritak fra nye CO<sub>2</sub>-avgifter skapte kraftig irritasjon i handels- og servicenæringene. HSHs administrerende direktør Anne-Grete Ellingsen gjorde det klart at hun ikke ville ha noen ekstraregning til sine medlemmer for at den kraftkrevende industrien skulle slippe billigere unna.<sup>20</sup> Erfaringene fra blant annet elavgiften fikk Ellingsen til å frykte at handels- og servicenæringene måtte betale regningen hvis den kraftkrevende industrien skulle slippe CO<sub>2</sub>-avgift. Uenigheten dreide seg dermed ikke om man skulle slutte seg til Kyoto-avtalen, men om *hvem* som skulle bære byrdene ved de norske forpliktelsene. HSH hevdet at organisasjonen støttet omlegningen til grønne skatter og avgifter, men ville ha like vilkår for alle deler av næringslivet, mens administrerende direktør Per Terje Vold i Prosessindustriens Landsforening (PIL) hevdet at deres virksomheter var spesielle da de konkurrerte med virksomheter i land som ikke har slike avgifter. Innføring av avgifter som forverret deres konkurransesituasjon ville over år føre til utflytning av norsk industri til land uten slike avgifter for den kraftkrevende industrien. Igjen ser vi at man tok i bruk argumenter basert på industriell flukt-tankegangen.

Motargumentet fra HSH var at i stedet for å beskytte den kraftkrevende industrien burde regjeringen bruke den høykonjunkturperioden Norge da var inne i til omstillingen av den kraftkrevende industrien – selv om det ville kunne innebære nedleggelse av noen bedrifter. Videre argumenterte HSH at den sterkeste veksten både når det gjelder verdiskaping og sysselsetting de siste årene faktisk hadde funnet sted innenfor handels- og servicenæringene. Argumentet var dermed at politikerne måtte tenke seg godt om før de laget nye avgifter som ville ramme framtidens vekstnæringer – deriblant reiselivsnæringen som er viktig for distriktene. Distriktpolitiske argumenter var imidlertid kun en del av HSHs strategi ovenfor den kraftkrevende industrien og dens støttespillere i Stortinget. På samme måte som den kraftkrevende industrien tok også HSH industriell flukt-argumentet i

<sup>20</sup> Se Aftenposten 18 februar 1998.

bruk. Det eksemplet HSH trakk frem var varehandelens tendens til å etablere store sentrallagre og distribusjonssentraler som ofte dekker distribusjonsregioner som strekker seg ut over Norges grenser. Argumentet var at et høyt avgiftsnivå i Norge kunne føre til at slike lagre ville havne i Sverige eller Danmark istedenfor i Norge. Med støtte i dette argumentet hevdet dermed HSH at deres bedrifters virksomhet langt på vei var i samme stilling som den tradisjonelle eksportrettede industrien. Deres spørsmål/utfordring til regjeringen var derfor: Hvorfor skal prosess-industrien ha avgiftsfritak, mens varehandelen får en ekstra utgift? Som Ellingsen i HSH ordla seg i Aftenposten (18.02.98) «Hvorfor skal de nye vekstnæringene, som har vist evne til å konkurrere nasjonalt og internasjonalt uten inngrep eller særordninger fra myndighetene, fortsatt betale for at enkelte næringer skal ha særvilkår?»

## 2.5 Gasskraftverk?

Trykket utenfra, representert ved Kyoto-avtalen, og trykket innenfra, representert ved ulike næringsgrener som stod mot hverandre og søkte ulike alliansepartnere blant representantene på Stortinget bidro til å redusere det nasjonale handlingsrommet for regjeringen. Bedre ble ikke situasjonen av at Kyoto-avtalen ikke var den eneste formen for eksternt trykk landet ble utsatt for i dette spørsmålet. Som så ofte følges en type eksternt trykk opp av trykk fra en annen kant avledet av det opprinnelige trykket. Det som skjedde var at de andre nordiske landene, og spesielt med bakgrunn i Danmarks bestrebelser på å oppfylle Kyoto-avtalen, truet med å sette en stopper for norsk import av elektrisitet fra Danmark.

Problemet er det relativt banale at vi i Norge bruker stadig mer elektrisk kraft, noe som den *innenlandske* produksjonen på 12 TWh årlig i realiteten ikke er i stand til å dekke. Gasskraft kunne her ha vært en løsning, men Stortinget har så langt sagt nei til å bruke elektrisk kraft fra de planlagte gasskraftverkene på Vestlandet til innenlandske formål. Norge har derfor de siste årene importert elektrisk kraft fra Danmark. Problemet som oppstod etter Kyoto-avtalen var at den kraften som Norge importerte fra Danmark i all hovedsak blir produsert ved sterkt for-

urensende kullkraftverk. For å oppfylle sine egne forpliktelser under Kyoto-avtalen begynte den danske regjering å vurdere to alternativer:<sup>21</sup>

- Avvikle eksporten av elektrisk kraft til Norge for å redusere egne CO<sub>2</sub>-utslipp.
- Fortsette eksporten av kraft til Norge, men kun under forutsetning av at Norge godtar å ta CO<sub>2</sub>-utslippene fra de sterkt forurensende kullkraftverkene med på kjøpet (dvs. at disse utslippene regnes som utslipp fra Norge).

Som en reaksjon på det eksterne trykket som Danmark kom inn under etter undertegning av Kyoto-avtalen, skapte man et nytt eksternt trykk innenfor det samme sakskompleks (klimapolitikk) for den norske regjering.

Den debatt som oppstod i norske medier rundt framtidsutsiktene for norsk kraftforsyning førte til redsel for kraftmangel og dreininger i norsk opinion når det gjaldt spørsmål knyttet til utbygning av de planlagte gasskraftverkene på Vestlandet.<sup>22</sup> Ifølge Ottar Hellevik (Aftenposten 15 april 1998) kan trusselbildet om at Norge langt inn i neste århundre vil ha mangel på kraft ha fått folk til å stille seg mer positive til utbygning av gasskraftverk enn hva de hadde vært for bare ett år tilbake. Opinionsen er kanskje i endring i dette spørsmålet, men for de politiske partiene gjorde dette faktum ikke saken spesielt lettere. I for eksempel Arbeiderpartiet lot verken tilhengere eller motstandere seg påvirke av dreiningen i opinionen i dette spørsmålet.

Vekst-vern dimensjonen er en politisk skillelinje i den norske befolkningen, men også i en rekke politiske partier, og kanskje spesielt i Arbeiderpartiet hvor de såkalte kraftsosialister står steilt mot en mer urbanorientert vernetradisjon. Mange i Arbeiderpartiet ønsker omkamp om gasskraftverksaken selv om Stortinget for lengst har sagt ja til bygging av to stykker, og AUF har hele tiden posisjonert seg som sterke motstandere av gasskraftverkutbygging. Splittelsen både i opinion, innen politiske partier og mellom politiske partier var åpenbar i denne saken, men heller ikke innenfor miljøbevegelsen var det total samstemmighet rundt gasskraftverkspørsmålet.

<sup>21</sup> At dette var en reell bekymring for den danske regjering ser man av de følgende tall. Tørkeåret 1996 hadde Norge en netto-import av kraft fra Danmark på 4,7 TWh (i et normal år produserer Norge 12 TWh). For Danmark betydde denne eksporten at utslippene av CO<sub>2</sub> økte med om lag 23 prosent. For et land som selv skal redusere sine utslipp med 20 prosent innen 2005 er det klart at slike tall leder til bekymring.

<sup>22</sup> Se bl.a. Aftenposten 15 april 1998.

Miljøorganisasjonene Natur og Ungdom, Greenpeace, Norges Naturvernforbund og Framtiden i våre hender dannet alliansen Klimakameratene for å stanse byggingen av gasskraftverk i Norge. Motstanden mot gasskraftverk var for disse organisasjonene av en prinsipiell karakter. Alle de fire organisasjonene gikk ut i pressen og utropte dette til den viktigste enkeltsaken for miljøbevegelsen på slutten av 1990-tallet. Man ønsket å stoppe utviklingen av gasskraftverk i Norge da man mente at en slik utvikling ville bryte en viktig miljømessig barriere. Den delen av miljøbevegelsen som samlet seg i Klimakameratene ønsket intet prejudikat for kraftverk som produserer strøm basert på fossil energi. Klimakameratenes holdning var at den mengde energi som et gasskraftverk kunne gi, i stedet for burde dekkes gjennom satsing på ny, fornybar energi og ENØK. En slik strategi hevdet de, ville både ha en bedre virkning rent klimamessig sett og den ville være mer økonomisk lønnsom, og gi flere arbeidsplasser enn de 80 som ville bli skapt gjennom Naturkraft AS sine planer om to gasskraftverk. Bellona sa også nei til Naturkrafts planer for gasskraftverk på Vestlandet, men samtidig hevdet organisasjonen at Naturkrafts gassverkplaner er interessante forutsatt at elektrisiteten fra kraftverkene distribueres til erstatning av mer forurensende gasskraftverk i Nordsjøen.<sup>23</sup> Bellona var dermed på kollisjonskurs med brorparten av den norske miljøbevegelsen som sa nei til gasskraftverk på prinsipielt grunnlag. I den sammenheng er det interessant at Norsk Hydro nå ifølge selskapet selv har utviklet ny teknologi som gjør det mulig å bygge en ny type gasskraftverk hvor CO<sub>2</sub>-utslippene reduseres med 90 prosent. Denne teknologiske utviklingen kan føre til at den mer teknologioptimistiske delen av norsk miljøbevegelse som for eksempel Bellona, vil være villig til å se på gasskraftverksaken med nye øyne. Muligheten for den type allianser er i hvert fall tilstede så lenge en organisasjon som Bellona ikke har sagt nei til gasskraftverk på prinsipielt grunnlag.

<sup>23</sup> Tanken til Bellona var i denne sammenheng at gassfyrte anlegg faktisk har vært i bruk i Norge siden olje- og gassproduksjonen startet på Ekofisk 6. juni 1971, og siden har bruken av slike anlegg kontinuerlig vokst i omfang. I 1997 produserte disse gassturbinene på norsk sokkel mer enn 10 TWh elektrisitet (nesten 10% av vannkraften), og de gassturbinene som brukes i Nordsjøen er ifølge Bellona så lite effektive at regnet per energienhet så slipper de ut like mye CO<sub>2</sub> som de europeiske kullkraftverk (for flere detaljer se <http://www.bellona.no/n/energi/gasskr/970505.htm>). En måte å redusere utslippene fra gasskraften i Nordsjøen er å forsyne plattformene med elektrisitet fra land gjennom sjøkabler. Kraften fra land kan være vannkraft eller annen fornybar energi, men også fra mer energieffektive landbaserte gasskraftverk.

## 2.6 Oppsummering

Som vi har sett, er det liten tvil om at den nye klimaavtalen fra Kyoto stiller det norske samfunn og dets beslutningstakere ovenfor en rekke nye utfordringer og problemer. Avtalen innebærer både en nedgang i framtidige norske oljeinntekter og store endringer i de nasjonale og internasjonale energimarkeder. Dette er ikke lyse framtidsutsikter for et land med en økonomi som er så avhengig av en stabil og høy oljepris som Norge. Slik sett er håndteringen av det eksterne presset som Kyoto-avtalen representerer av avgjørende betydning ikke bare for norsk miljø- og ressursforvaltningspolitikk, men også for vår mer generelle velferdsutvikling. Dette er da også den viktigste grunnen til at den politiske debatten, om hvilke grupper og aktører i det norske samfunn som skal bære kostnadene, er så intens som vi har sett den er. Det interessante med denne debatten er som vi har sett at ingen av de tyngre deltakerne motsetter seg selve avtalen. Det man derimot prøver å påvirke, er byrdefordelingen, og her tar man en rekke argumenter i bruk som i all hovedsak kan plasseres inn under den internasjonale debatten om industriell flukt og lavere miljøstandarder som et komparativt fortrinn (forurensningsparadis). Slik vi kjenner disse begrepene fra den internasjonale debatten kan det muligens være en trøst for de nasjonale myndigheter at de argumentene som industrien og deres organisasjoner tok i bruk ikke til nå har latt seg verifisere. Det er ikke mulig å påvise at høyere standarder i seg selv fører til industriell utflytting til land med lavere standarder. Hvorvidt dette gjør sakskomplekset lettere å håndtere i den forstand at deler av det interne trykket offentlige myndigheter og regjeringen utsettes for forsvinner, er et helt annet spørsmål. Det som derimot er klart er at i innenrikspolitiske debatter av denne typen hvor ulike sektorielle og organiserte interesser står steilt mot hverandre, vil det være vanskelig å komme fram til enighet om hva den nasjonale interessen egentlig er. Dette er et problem for enhver regjering, men spesielt en mindretallsregjering vil stå ovenfor store utfordringer i slike situasjoner hvor innenrikspolitiske beslutninger må fattes som et resultat av trykk utenfra.

## 3 Miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense

I følge Barry Buzan (1991:190-191) består et regionalt sikkerhetskompleks av stater hvis sikkerhet og sikkerhetshensyn – definert i bred forstand som politisk, økonomisk, militært og *økologisk* sikkerhet – er så nært koblet til hverandre at deres nasjonale sikkerhetshensyn ikke kan ses isolert fra andre stater innenfor det regionale komplekset. Et slik kompleks er bygget på ulike nivåer av vennskap og mistenksomhet. Disse er igjen relatert til fordeling av makt innenfor komplekset, og mer spesifikke elementer som grensetvister, etniske disputer, ideologisk tilhørighet og andre typer historiske koblinger. Et regionalt sikkerhetskompleks er dermed et empirisk fenomen med historiske og geopolitiske røtter hvor skillet mellom innenrikspolitik og utenrikspolitik ikke er videre stort slik at interne og eksterne trykk i kombinasjon konstituerer den politiske dagsorden og kampen om denne.

### 3.1 Barentsregionen

Barentsregionen definert som bestående av Norge, Sverige, Finland og Russland kan forstås som et slikt regionalt sikkerhetskompleks.<sup>24</sup> I geografisk forstand strekker dette sikkerhetskomplekset seg over et område som er dobbelt så stort som Frankrike, og det inkluderer de følgende fylker i de ovennevnte land: Nordland, Troms og Finnmark i Norge, Norrbotten i Sverige, Lappland i Finland, Russland er representert ved Arkhangelsk og Murmansk.<sup>25</sup> Barentsregionen er fra naturens side et av de rikeste områdene i Europa med tanke på naturressurser. Her finner vi store forekomster av fisk, skog, jernmalm, mineraler, olje og gass. Over fire millioner mennesker bor i dette området, og de representerer en rekke etniske grupper og språk.<sup>26</sup> Den høyeste befolkningsskonsentrasjonen finner vi i den russiske delen av regionene.

Spesielt i den russiske delen av Barentsregionen finner vi en rekke enorme utfordringer av en miljø- og ressursforvaltningskarakter. De mest akutte synes i dag

<sup>24</sup> Se Vedlegg 1 Kart over Barentsregionen.

<sup>25</sup> I tillegg kommer det autonome området Nenets-Okrug og den russiske republikken Karelen. I Sverige oppnådde Västerbotten og Oulu fylke status som observatører i november 1996.

<sup>26</sup> Samene og Nentsi-befolkningen er to viktige grupper, men også en rekke andre folkegrupper er i dag representert i området.



å være knyttet til atomsikkerhet og behandling av avfall fra atomreaktorene på Kola. Imidlertid kan også en rekke andre miljøproblemer spores tilbake til den sovjetiske masseindustrialiseringen av området som startet med tvungen arbeidskraft under Stalin allerede på 1930-tallet.<sup>27</sup>

Aktørene innenfor dette regionale sikkerhetskomplekset står dermed ovenfor en hel rad av felles utfordringer innenfor området miljø- og ressursforvaltning. Vi vil ikke her ta de mange og meget komplekse problemstillingene opp i full bredde, men snarere konsentrere oppmerksomheten om det fornyede eksterne trykk som ble skapt ovenfor norske myndigheter etter slutten på den kalde krigen og oppløsningen av Sovjetunionen. Dette innebærer at vi vil holde oss til det norsk-russiske forhold i dette regionale sikkerhetskomplekset,<sup>28</sup> og nærmere bestemt vil vi ta for oss tre aktuelle saksområder: Den russiske Nordhavsflåten og atomsikkerhets-spørsmål, utslippsproblematikken rundt nikkilverkene på Kola og forvaltnings-samarbeid innenfor fiskerisektoren.

### **3.3 Den russiske Nordhavsflåten og atomsikkerhetsspørsmålet**

Helt fra 1400-tallet har Barentsregionen og Kolahalvøya utgjort et viktig utgangspunkt for sjøveier for den russiske handelsflåte og marine. Den militære delen av utbygningen på Kola startet på slutten av 1800-tallet,<sup>29</sup> og spesielt etter at betydningen av adgang til isfrie havner i nord økte etter hvert som Tyskland ble en dominerende militær sjømakt i Østersjøen. Denne utviklingen akselererte som følge av Tysklands erobring av kystområdene i Baltikum opp til Estland under den første verdenskrig. I 1917 ble jernbanen til Murmansk åpnet, og den sovjetiske Nordhavsflåten ble offisielt opprettet under Stalins besøk i Poljarnyi i 1933. Den moderne flåteoppbygningen på Kola startet så for alvor igjen på slutten av 1950-tallet med avgjørelsen om å bygge atomdrevne ubåter.<sup>30</sup> Fra 1950 til 1970 vokste Nordhavsflåten fra å være den minste til å bli den største og strategisk sett

<sup>27</sup> Reisningen av Igarka, den første by som noen gang ble reist i et område med permafrost startet allerede i 1929. For ytterligere opplysninger om tidlig sovjetisk industrireisning i Barentsregionen se Bulatov (1995).

<sup>28</sup> Denne avgrensningen er det relativt enkelt å forsvare da Russland på mange måter representerer de samme utfordringer for Sverige og Finland som for Norge.

<sup>29</sup> I 1895 ble bygningen av en moderne havn i Poljarnyi ved utløpet av Murmanskfjorden påbegynt.

<sup>30</sup> Avgjørelsen ble fattet av Det øverste sovjet, 21 desember 1952.

viktigste, av de fire sovjetiske flåter. Seks nye marinebaser, med baseanlegg til atomubåter, ble bygget på Kola, fra Zapadnaja Litsa i vest til Gremikha i øst, og helt opp til Novaja Zemlja i nord. I den samme perioden ble det også bygget fem større verft for bygging og vedlikehold av atomubåter i området. Så lenge Sovjetunionen eksisterte dekket den sovjetiske staten marinens utgifter, og Nordhavsflåten hadde ingen økonomiske problemer.

Etter Sovjetunionens fall er imidlertid denne situasjonen dramatisk endret og dette har skapt et nytt eksternt trykk ovenfor Norge og norske myndigheter som ikke nødvendigvis er mindre problematisk enn det eksterne trykk som den militære utfordringen fra det gamle kommunistregimet representerte. Det nye eksterne trykket fra Russland virker antagelig i mindre grad enn det foregående inn på vår militære sikkerhet, men innenfor tankegangen om regionale sikkerhetskomplekser er militær sikkerhet kun en av flere sikkerhetsdimensjoner som spiller inn på befolkningens velferd. Utgangspunktet er dermed at Nordhavsflåten nå står ovenfor en helt ny situasjon som ganske visst har medført en reduksjon av den militære trusselen ovenfor den norske befolkning, men samtidige har den økologiske delen av det totale eksterne trykket Nordhavsflåten representerer ovenfor Norge økt dramatisk i betydning.

Nordhavsflåtens framtid avhenger både av den militær-politiske utviklingen i Russland og av landets sosio-økonomiske utvikling generelt, men også av den økonomiske og regional-politiske utviklingen i Barentsregionen. Hvis START-II avtalen blir oppfylt, vil Russland i 2003 ha over 50 prosent av sine strategiske atomstridshoder utplassert på atomubåter (mot i underkant av 25 prosent i dag). Siden det i følge START-avtalen ikke kan være mer enn 1750 atomstridshoder utplassert på russiske ubåter, vil dette med stor sannsynlighet innebære at selv om antall atomvåpen i russiske ubåter totalt vil gå ned vil Nordhavsflåten komme til å få en enda viktigere strategisk posisjon i den geopolitiske atomvåpenstrategien til det russiske militæret.<sup>31</sup> Hvis denne antagelsen slår til, vil det virkelig forsterke det eksterne trykk som det norske samfunn og dets myndigheter står ovenfor. Vi har allerede sett tendenser til at de økonomiske problemene i det russiske samfunn, som også gjenspeiler seg i situasjonen for Nordhavsflåten, har vært meget nære ved å gi seg utslag i alvorlige uhell. Manglende trening av ubåtmannskaper som følge av reduserte budsjetter kan i seg selv føre til alvorlige ulykker og spesielt dramatisk kan dette bli når vi ser denne situasjonen i sammenheng med de sterkt

<sup>31</sup> For flere detaljer se Nilsen, Kudrik og Nikitin (1996).

svekkede sosiale forhold for atomubåtoffiserene i Nordhavsflåten i løpet av 1990-tallet. Det er ikke uvanlig at det går flere måneder mellom hver gang offiserene får utbetalt lønn. Dette har igjen medført at stadig færre fornyer sine femårskontrakter med marinen. Dette igjen minsker antall høyt kvalifiserte offiserer, og har i flere tilfeller ført til at atomubåter sendes ut på patroljetjeneste uten et tilstrekkelig antall kvalifiserte offiserer om bord.

Videre er en av de virkelig store miljøutfordringene å sikre en forsvarlig lagring og transport av atomrakter som tas ut av bruk. I dag lagres disse i stor grad utendørs, både sommer og vinter. Antall atomubåter som er i drift har også blitt kraftig redusert i løpet av perioden etter den kalde krigen og en annen stor miljøutfordring er derfor hvordan man skal kunne sikre en forsvarlig opphugging og lagring av atomubåter som er tatt ut av drift.<sup>32</sup> De fleste ligger i dag og ruster ved marinebasene og skipsverftene på Kola og i Sverodvinsk. Det eneste som synes sikkert er:

- At Russland ikke selv (i hvert fall i overskuelig framtid) vil være i stand til å håndtere denne utfordringen alene
- At deler av Nordflåtens ubåtbaser ikke ligger lengre enn 45 kilometer fra Norge.

Det er helt klart at det skal mye til om et uhell med en reaktor om bord i en ubåt, eller ved et av lagringsanleggene for atomavfall, ikke fører til at radioaktivt nedfall også rammer befolkningen i Nord-Norge.

Utfordringene er enorme på dette området, og det er lett å danne seg et inntrykk av at problemet er så stort at rett og slett ingen er i stand til å gjøre noe med det. Så lenge ingen ting skjer, er det mer behagelig å late som om dette problemet ikke eksisterer. På den andre siden er dette eksemplet også en god illustrasjon av hvordan eksterne trykk ofte skaper interne mottrykk som bidrar til å øke oppmerksomheten i opinionen rundt et saksområde og slikt sett presser fram et høyere aktivitetsnivå fra nasjonale myndigheter enn hva man ellers ville ha sett. Bellona har på mange måter spilt denne rollen på norsk side innenfor dette saksomplekset.

Et reelt miljøsamarbeid mellom Norge og Russland kom først i gang etter Sovjetunionens sammenbrudd. Brundtland-regjeringen la i april 1994 fram Stortingetsmelding nr. 34 om atomvirksomhet og kjemiske våpen i Norges nordlige

<sup>32</sup> Se Kirk (1996).

nærområder. På bakgrunn av denne utarbeidet den samme regjeringen en handlingsplan som ble satt ut i livet ett år senere. Planen som ble revidert i fjor danner grunnlaget for regjeringen Bondeviks arbeid med dette saksområdet, som både den inneværende og foregående regjeringer har definert som en av de største miljømessige og sikkerhetspolitiske utfordringene Norge står ovenfor. I den norske innsatsen som, naturlig nok, er konsentrert om Nordvest-Russland, er det blinket ut fire hovedsatsingsområder:

- Sikkerhet ved atominstallasjoner.
- Behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel.
- Radioaktiv forurensning av nordlige områder.
- Våpenrelaterte miljøfarer.

Fram til mai 1998 hadde Stortinget bevilget rundt 400 millioner kroner til dette arbeidet, men bare 160 av disse hadde til da blitt brukt til å planlegge og delvis gjennomføre de følgende prosjekter:<sup>33</sup>

- Tømming av og opprenskning av lagre i Adrejeva-bukten som huser Nordflåtens hovedanlegg for handtering av brukt kjernebrensel og atomavfall.
- Bygging av spesialfartøy og spesialvogner for jernbane til transport av beholdere med brukt kjernebrensel.
- Modernisering av et mellomlager for flytende radioaktivt avfall ved Zvezdotjska-verftet i Severodvinsk (Arkhangelsk).
- Opphugging av lagringsfartøyet «Lepse» som ligger til kai ved Atomflot (basen for de atombrevne isbryterne i Murmansk).
- Modernisering av anlegget i Atomflot for behandling av flytende radioaktivt avfall.
- Styrke sikkerheten ved kjernekraftverket i Poljarnye Zori.
- Bygging av et nytt mellomlager for brukt kjernebrensel ved renseanlegget i Majak (Tsjeljabinsk, Ural).

<sup>33</sup> Se Vedlegg 2 Kart over Norsk-Russiske prosjekter.

Disse planene har vært klare lenge, men den politiske delen av miljøsam arbeidet mellom Norge og Russland har i lang tid stått i stampe. Mer eller mindre kontinuerlig siden 1994 har man drevet forhandlinger rundt disse problemfeltene, men man har verken nådd så gode resultater eller nådd dem så raskt som det så ut til at partene opprinnelige ønsket når kontakten mellom Norge og Russland på dette området for alvor ble etablert i 1994. I mai 1998, i etterkant av utenriksminister Knut Vollebæks besøk i Murmansk i mars 1998, så det ut til at de fleste uklarhetene knyttet til de to vesentligste barrierene for framskritt – russisk skattlegging og ansvar ved ulykker – var løst. Den rammeavtalen man mente å se konturene av i mai 1998 fastslo at bistand fra Norge til Russland for håndtering og behandling av radioaktivt materiale skulle fritas for skatt, toll og andre avgifter på russisk side. Videre fraskrev russerne seg retten til rettslige skritt ovenfor Norge, norsk personale, entreprenører eller leverandører etter eventuelle ulykker ved norsk-russiske prosjekter. Fra Utenriksdepartementets (UD) side ble det hevdet at nærværet av en slik rammeavtale representerte et viktig skritt framover, da en av de viktigste årsakene til at bevilgningene ikke var brukt opp innenfor dette området kunne ledes tilbake til fraværet av en slik avtale. I den sammenheng la Bellonas Thomas Nielsen til at vel så viktig var det faktum at sjefen for den russiske Nordhavsflåten, admiral Jurij Jerofejev, hadde uttalt at etter undertegnelsen av en rammeavtale mellom Norge og Russland ville håndtering av brukt atombrensel være å regne som et sivilt anliggende.<sup>34</sup> Dette ville gjøre det lettere for norske og andre vestlige eksperter å slippe til ved Nordhavsflåtens base i Andrejeva-bukten. Ifølge beregninger fra Bellona er over 21 000 brukte brenselementer fra atomubåter lagret her. I luftlinje ligger dette anlegget under 40 kilometer fra Grense-Jakobselv. Ifølge Bellona er det få steder radioaktivt avfall er tatt hånd om på en så uforsvarlig måte som her. Det lekker fra lagrene, og det er målt økt radioaktivitet i sjøen.<sup>35</sup>

Uansett omfang av problemene så var optimismen stor i mai 1998, og utenriksminister Knut Vollebæk uttalte at innen en uke skulle en norsk ekspertgruppe være på plass på Kola for å starte forberedelsene. Siden har imidlertid lite skjedd. Ulike tjenestemenn fra det norske UD har til stadighet vært på besøk i Moskva for å prøve å få fart på samarbeidet, og de får til stadighet høre fra russisk side at opprydding i Andrejeva-bukten er en prioritert oppgave. Men så langt har området forblitt under militær jurisdiksjon og følgelig stengt for innsyn fra norske

<sup>34</sup> Se Aftenposten 12 mai, 1998.

<sup>35</sup> Se Dagbladet 26 august 1998.

eksperter. Problemet ser rett og slett ut til å være at den formelle avtalen ble inngått med guvernøren i Murmansk uten at de russiske militære lederne i området var direkte involvert. De militære lederne ser ikke ut til i nevneverdig grad å bry seg om hva guvernøren i Murmansk avtalte med den norske utenriksministeren. Problemet synes å være at man fra norsk side har sett seg blind på hvem som formelt sett sitter med makten hos motparten, og ikke innsett at det mønster av vennskap og mistenksomhet som man finner hos den formelle sivile myndighet på russisk side ikke med nødvendighet gjenspeiler det mønster man finner hos de russiske militære myndigheter. Igjen ser vi derfor hvordan løsningsforslag på en del av et eksternt trykk ofte bare bringer et nytt element til problemkomplekset gjennom manifestasjon av et mottrykk, her representert ved de russiske militære ledere.

### 3.3 Nikkelverkene

Atomsikkerhetskomplekset er imidlertid ikke den eneste delen av de norsk-russiske samarbeidet som står i stampe. I snart ti år har norske myndigheter prøvd å få russiske myndigheter med på planer og prosjekter for å bygge om nikkelverkene på Kola som fra norsk side anses som hovedkilden til svovelforurensningen i nordområdene, og dermed også representerer et avgjørende velferdsproblem.

Problemet man her står ovenfor er det samme man finner igjen i en rekke regionale sikkerhetskomplekser verden over. Hver stats sikkerhet er nært knyttet sammen – militært, politisk, økonomisk og økologisk – men det betyr ikke at hver stat innenfor et regional sikkerhetskompleks vil gi lik prioritet til hvert av disse delementene av nasjonal sikkerhet. Poenget er at for Norge representerer nikkelverkene først og fremst en utfordring for vår økologiske sikkerhet, mens for Russland, og spesielt russere i dette området, vil en løsning på Norges økologiske sikkerhetsproblem innebære en svekkelse av deres økonomiske sikkerhet. Situasjonen er ikke den at Norge ikke innser nikkelverkens økonomiske betydning for Russland eller at Russland ikke innser den økologiske utfordringen nikkelverkene representerer, men at man ut fra helt ulike velferdsbetraktninger velger å prioritere helt ulikt.

Fra norsk side er utgangspunktet at utslippene fra nikkelverkene er på 240 000–300 000 tonn svoveldioksyd i året, langt større enn de samlede utslipp i Norge. I 1989/90 satte regjeringen Syse forurensningen fra Kola på den politiske dagsorden, og Norge forpliktet seg til å bidra med 300 millioner kroner til modernisering av nikkelverkene under forutsetning av at russerne betalte resten av

regningen. I mars 1996 skrev Boris Jeltsin under en lov som innrømmet Petsjenga Nikkel fritak for utførselstoll. Forutsetningen var den gang at de ressursene konsernet sparte, skulle brukes til å finansiere den russiske delen av moderniseringsprosjektet. Kort tid etter kom imidlertid et nytt dekret fra Moskva hvor den russiske stat tok tilbake en tilsvarende sum, og høsten 1996 måtte norske myndigheter mer eller mindre resignert erkjenne at prosjektet hadde havarert. Den viktigste årsaken til dette er antagelig ikke å finne i Moskva, men i Petsjenga-distriktet både blant ledelsen av nikkerverket og innbyggerne. For eksempelvis innrømmer generaldirektør Igor Blatov i Petsjenga Nikkel at det er miljøproblemer forbundet med nikkelforbruken,<sup>36</sup> men miljøproblemet er i Petsjenga-distriktet bare problem nummer to. Hovedproblemet er å skaffe bedriften en stabil råvaretilgang slik at man kan opprettholde dagens produksjonsnivå. Det er først når dette problemet er løst og nikkelforbruken står på egne bein at man vil ha tid og ressurser til å ta fatt på miljøproblemen. Man ønsker å rense nikkelforbruken, men dette kan først skje innenfor en tidsramme på i hvert fall ti år. Problemet er det samme som vi ser en rekke steder i verden. Dette er en hjørnestensbedrift. Det er den som holder samfunnet i gang, og gir en relativ høy grad av velstand. Lønningene her er høyere enn de fleste andre steder i Russland og bokostnadene lavere. Dette medfører at selv om alle innser og føler forurensningsproblematikken på kroppen, velger man å leve med den fordi alternativet oppfattes som dårligere. Som en russer uttrykte det til Aftenposten (25.03.98) «helst vil jeg ha både penger og helse, men uten penger har man ikke noen glede av god helse.» Dette er også den fremste grunnen til at innbyggerne i området slett ikke hilser de norske initiativene velkommen med stor entusiasme. De er redde for at en bedrift som er modernisert med norske ressurser og ekspertise vil trenge færre arbeidere og dermed føre flere av dem ut i arbeidsløshet og fattigdom. I valget mellom fattigdom og forurensning velger man det sistnevnte, mens for den norske motparten i dette regionale sikkerhetskomplekset er ikke dette en reell problemstilling. Fra norsk side representerer nikkelforbrukene kun en utfordring for vår økologiske sikkerhet siden vår økonomiske sikkerhet i hvert fall på kort sikt er uberørt av hva som skjer med disse bedriftene.

<sup>36</sup> Se Aftenposten 25 mars 1998.

### 3.4 Fiskeriforvaltning

Et annet aspekt ved dette regionale sikkerhetskomplekset, som også illustrerer hvordan grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk viskes ut er fiskeriforvaltningssamarbeidet langs den norsk-russiske grense. Selve forvaltningssamarbeidet med Russland i Barentshavet har i stor grad vært vellykket (Hønneland og Nilssen 1998). Partene ser ut til å være enige om både de grunnleggende forvaltningsprinsipper og brorparten av de konkrete reguleringstiltak som er satt i verk. I løpet av den 20-årsperioden denne delen av det norsk-russiske samarbeidet har pågått, har situasjonen for fellesbestanden i all hovedsak vært tilfredsstillende. I de unntakstilfeller som har oppstått, har man ganske raskt kommet fram til felles tiltak, som da man i 1992 fikk mistanke om et omfattende russisk overfiske. Et felles kontrollsamarbeid og reguleringsregime ble da raskt etablert. Videre har Norge og Russland også inntatt en felles holdning ovenfor det uregulerte fisket i det såkalte Smutthullet.

Problemet er at felles fiskeriforvaltning uansett representerer en form for eksternt trykk ovenfor begge lands myndigheter. Derfor kan vi heller ikke se denne formen for ressursforvaltning isolert fra andre næringsinteresser koplet til fiskeriforvaltning. Dette skaper nye både interne og eksterne trykk mot norske myndigheter. En illustrasjon på dette problemet er det faktum at siden begynnelsen av 1990-tallet har stadig større deler av de russiske fangster i Barentshavet blitt levert til fiskemottak i Nord-Norge. For nordnorsk fiskerinæring er dette isolert sett positivt da det sikrer ressurstilgangen til nordnorsk fiskeindustri. For russisk fiskeindustri oppleves dette annerledes. Fiskekombinatet i Murmansk, tidligere det største i det gamle Sovjetunionen med over 6000 ansatte, har i de siste årene mer eller mindre ligget brakk. Dette skaper arbeidsledighet, økonomiske problemer, og grobunn for kriminalitet og påfølgende sosial uro.

Det dilemmaet norske myndigheter her står ovenfor har dermed form av et internt trykk, som ønsker sikker tilgang av råvarer til den nordnorske fiskeindustrien, og et eksternt trykk (skapt i hvert fall delvis av vårt ønske om å sikre råvaretilgangen til nordnorsk fiskeindustri) i form av kriminalitet, sosial uro og politisk ustabilitet i et for Norges del sensitivt næringsområde. Igjen ser vi dermed hvordan statenes sikkerhet ikke kan ses isolert fra hverandre. Ulike prioriteringer skaper nye utfordringer for nasjonale myndigheter i form av ulike typer motstridende eksterne og interne trykk. I en slik situasjon blir innenrikspolitikk utenrikspolitikk i et hele hvor det er mer eller mindre umulig å isolere ett element fra et annet.



## 4 Handel-miljø-spørsmålet

Debatten om handel og miljø er også en god illustrasjon på de vanskeligheter nasjonale myndigheter og andre sosiale grupper står ovenfor i miljø- og ressursforvaltningsspørsmål når skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk viskes ut.

I sentrum for debatten om handel og miljø står spørsmålet om hvorvidt en friere verdenshandel fører til økende miljøødeleggelser. Synspunktene er mange. Forskere har hevdet at ubegrenset handel vil føre til økende miljøødeleggelser (Lang og Hines 1993) og at friere handel erstatter kontrollerbare problemer på nasjonalt nivå med ikke-kontrollerbare globale problemer (Daly og Cobb 1990). Handel hevdes å være årsaken til økende miljøproblemer, og den må derfor reduseres eller elimineres (Lang og Hines 1993). Andre viser til at lukkede økonomier ikke legger grunnlag for bedre miljøvern (Repetto 1994). Videre hevdes det at handelsinstrumenter ikke er egnede mekanismer for miljøvern (Anderson og Blackhurst 1992), mens økt handel derimot utvider mulighetene for å tilegne seg mer miljøvennlig teknologi, forbruksvarer og innsatsfaktorer (Anderson og Strutt 1994). Derfor vil handelsbarrierer være lite egnet til å redusere miljøødeleggelser (Dean 1992). Det eksisterer videre en rekke påstander om at ønsket om å kople handelspolitikk med miljøvern er uttrykk for et implisitt behov for å beskytte hjemmemarkeder, en form for grønn proteksjonisme (Esty 1994). Denne til dels svært teoretiske debatten har til nå skapt mer retorikk og usikkerhet enn faktisk kunnskap og politisk handling for å fremme miljøvern. En illustrasjon på dette er den manglende framdrift i arbeidet innenfor Komiteen for handel og miljø (CTE) i Verdens Handelsorganisasjon (WTO).

Ulike land, regionale arrangementer, selskaper og interesseorganisasjoner har antatt ulike posisjoner i debatten. Den norske forhandlingsdelegasjonen til WTO hevdet at det er nødvendig med en klarere spesifisering av hvilken handelspolitikk som er tjenlig for internasjonal miljøvern. Dessuten må det avklares om en kopling av handel og miljø er forenlig med eksisterende miljøavtaler der det allerede er åpnet adgang til å anvende handelspolitiske virkemidler.<sup>37</sup> I CTE var den norske posisjonen den at man ikke fikk noen miljøgevinst i seg selv verken fra handelspolitisk liberalisering eller økonomisk vekst alene. Det må i tillegg være et politisk rammeverk tilstede, og hvis ikke dette er tilfelle, kan handelsliberalisering få

<sup>37</sup> Montreal-prosessen for utfasing av ozonnedbrytende materiale er et godt eksempel på anvendelse av handelspolitiske tiltak under selve forhandlingene så vel som i avtaleteksten. For detaljer se Benedick (1991) eller Litfin (1994).

negative konsekvenser for miljøet. Argumentet var at det ikke er noen automatikk i at de ekstra ressursene som genereres gjennom liberalisering, vil bli brukt til fordel for miljøet. Dermed har man både rett og plikt til å intervensere i markedet for å sikre internalisering av miljøkostnader (WTO 1995). Sagt med andre ord, Norges argumentasjon var av en god blandingsøkonomisk karakter.

De 15 EU-landene er formelt sett enige om at handel og miljø bør koples innenfor WTO, men selv har EU slitt med den praktiske utformingen av denne koplingen.<sup>38</sup>

Andre land, og da spesielt land utenfor OECD-området, har uttrykt sterk motstand mot slike koplinger som de ser på som en ny form for vestlig innblanding i nasjonale utviklingsstrategier. India stiller seg for eksempel svært skeptisk til å kople handel og miljø. I diskusjonen i CTE hevdet den indiske representanten at standarder må variere fra land til land. Eksistensen av lavere miljøstandarder i et fattig land er i seg selv ikke nok til å hevde at landets standarder er for lave eller at landet bevisst manipulerer egne standarder for å øke sin konkurransedyktighet. Ethvert forsøk på å harmonisere miljøstandarder vil være både malplassert og uproduktivt. En slik politikk vil tjene verken miljø eller utvikling, kun proteksjonistiske krefter (WTO 1995). Isteden påpeker India betydningen av suverent og uavhengig å kunne formulere og realisere sine politiske mål. Problemet er bare at en slik realisering i stadig sterkere grad er betinget av ressurser generert gjennom internasjonal handel. Nasjonale utviklingsstrategier er derfor i økende grad knyttet til globale økonomiske prosesser, og miljøvern kan vanskelig betraktes uavhengig av disse nye koplingene mellom det nasjonale og det globale.<sup>39</sup>

En av de viktigste årsakene til at denne debatten har blitt så kompleks og vanskelig å håndtere for nasjonale myndigheter er dermed at debatten om handel og miljø krever at tradisjonelt atskilte saksområder må samordnes på en måte som krever nye tilnærminger. Samtidig åpner denne debatten for et bredere internasjonalt diplomati på tvers av nasjonale skillelinjer. En bred institusjonell politisk og økonomisk tilnærming må dermed anlegges slik at vi kan ta høyde for debattens institusjonelle ramme- og markedsforhold, men også stats- og samfunnsaktørers atferd må inkluderes i en analyse av maktkamp rundt spørsmål som gjelder handel

<sup>38</sup> Et eksempel er konflikten i forbindelse med en returordning av glassflasker i Danmark der man i miljøvernets navn forskjellsbehandlet nasjonale og importerte produkter.

<sup>39</sup> For en mer utførlige analyser av den internasjonale debatten om handel og miljø se Bøås og Ruud (1998a og 1998b).

og miljø. Den internasjonale debatten om handel og miljø har vært full av konflikter siden dette sakskomplekset for alvor kom opp på dagsordenen etter avslutningen på Uruguay-runden og opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 1995.<sup>40</sup> Vi trenger imidlertid ikke gå utover landets grenser for å se hvor vanskelig det er å etablere en nasjonal posisjon ovenfor et nytt eksternt trykk av denne typen.

#### 4.1 Den norske debatten om handel og miljø

Sett på bakgrunn av de uttalelser som den norske forhandlingsdelegasjonen framsette under CTE-prosessen så vel som under WTOs første ministermøte i Singapore i desember 1996,<sup>41</sup> kunne man bli forledet til å tro at norsk politikk var avklart og vedtatt i samråd med alle berørte parter. Hvis vi imidlertid ser nærmere på to andre prosesser om handel og miljø ser vi at dette ikke er tilfelle.

OECDs arbeid omkring handel og miljø er en av hjørnesteinene for arbeidet med miljø i WTO. Tidlig i 1991 ble det satt ned en komité med medlemmer både fra OECDs handelskomité og miljøkomité. Formålet med prosessen var:

- A bidra til definering og etablering av nasjonal politikk på dette området
- Etablere et rammeverk for de kommende forhandlingene i WTO

Tanken var dermed at representanter for to områder som tidligere ikke var koplet sammen – handelsinteresser (UD) og miljøverninteresser (MD) – i OECD-landene sammen skulle komme til enighet om landenes nasjonale interesser innenfor dette området.

Det viste seg snart at dette ikke var enkelt. Man hadde å gjøre både med ulike tradisjoner og verdensbilder. Skillelinjene mellom partene hadde i større grad

<sup>40</sup> WTO ble etablert som Generalavtalen om toll og avgifters (GATT) etterfølger den 1 januar 1995. WTO utgjør det institusjonaliserte rammeverket for den tidligere GATT-avtalen, og for resultatene av forhandlingene under GATTs Uruguay-runde i perioden 1986-94. Målsettingen til WTO er kort fortalt å fremme en forutsigbar og økende multilateral markedsadgang, fri og rettferdig konkurranse, utvikling og økonomisk reform. 132 land er medlemmer av GATT, og ytterligere 27 land, bl.a. Kina, forhandler om medlemskap.

<sup>41</sup> I etterkant av Marrakesh-møtet som etablerte WTO den 15 april 1994 ble det opprettet en Komité for handel og miljø (CTE) som ble pålagt å rapportere til WTOs første ministermøte. Møtene som ledet fram til rapporten framlagt i Singapore i desember 1996 ble omtalt som CTE-prosessen.

karakter av sektorielt-funksjonelle enn av territoriale skillelinjer i den forstand at deltakerne definerte hverandre i termer av en handelsside og en miljøside. Ideen bak OECD-prosessen var å fremme produktiv interaksjon mellom to ulike områder av kunnskapsbasert ekspertise. Det man imidlertid raskt oppdaget, var at man stod ovenfor to sider som ikke kommuniserte så lett med hverandre som først antatt. Snarere så de to sidene med en ikke ubetydelig grad av skepsis på hverandre, der begge hadde inntrykk av at den andre siden var bedre organisert og koordinert (Larsen 1995). Avstanden var like stor mellom holdningene og perspektivene til MD og UD, som i de andre OECD-landene.

En årsak til kommunikasjonsproblemene er at vi her har å gjøre med en kulturkonflikt mellom et veletablert «samfunn» for internasjonal handel (UD og næringslivsinteresser) med sitt språk (internasjonal handelsjuss) og sin trosbekjennelse (frihandel) og et mindre etablert og mer heterogent «samfunn» for miljøvern (MD og miljø-organisasjoner) som mangler både et felles språk og en trosbekjennelse. I tillegg er det konflikt mellom ulike perspektiver og verdensbilder, mellom miljøsidens lov- og regelbaserte verdensbilde og handelssidens økonomiske perspektiv. Gjennom hele OECD-prosessen om handel og miljø viste ulikheten i de to sidenes verdensanskuelse seg å være en kilde til konflikt, noe som førte til at det var vanskelig å komme fram til enighet. Man kom imidlertid et stykke på vei i forsøket på å bygge bro mellom disse to oppfatningene av sammenhengene mellom handel og miljø. Da prosessen ble avsluttet i juni 1995, hadde man ifølge Dale Andrew fra OECDs handelsdirektorat oppnådd en bedre dialog mellom handels- og miljøsamfunnene, og hver sides forståelse for de prinsipper og konsepter som lå under den andre sidens argumenter, var klart styrket (Andrew 1996).

Det er imidlertid lite som tyder på at de erfaringene MD og UD fikk fra OECD-prosessen, har endret interdepartemental kommunikasjon og samordning på en substansiell måte. Snarere er det mye som tyder på at vi igjen etablerer en handels- (UD) og en miljøside (MD) i norsk utenrikspolitikk.<sup>42</sup>

I forbindelse med oppstarten av en ny OECD-prosess for et multilateralt investeringsregime (MAI) har kilder i MD bekreftet at UD i liten grad har sett behovet for å inkludere miljøspørsmål.<sup>43</sup> Dette har skjedd til tross for at en slik kopling med stor sannsynlighet vil være inkludert i OECDs innspill til WTOs foreslåtte avtale om handelsrelaterte investeringstiltak (TRIMS). Man kan derfor spørre seg om

<sup>42</sup> Se Bøås og Ruud (1998a) for flere detaljer.

<sup>43</sup> Se Bøås og Ruud (1998a) for flere detaljer.

hvilken innsikt representanter for handelspolitisk avdeling i UD har tilegnet seg fra OECD-prosessen om handel og miljø. Den norske forhandlingsdelegasjonen til OECDs MAI-prosess har hatt en rekke forberedende møter med NHO, LO og enkelte bedrifter. MD derimot har først kommet inn etter at OECD sentralt har pekt på miljørelevansen, blant annet i forhold til forslag om minimumsstandarder og minimumsbeskyttelse. Samtidig har den suksess spesielt internasjonale miljø NGOer med hjemmebase i USA har hatt med henblikk på å påvirke den internasjonale handel og miljø-debatten også forplantet seg til vår hjemlige miljøbevegelse.<sup>44</sup> Store deler av den norske miljøbevegelsen slik som brorparten av den internasjonale, er frustrert over at man ikke kan bruke et av de få virkelig effektive internasjonale maktmidler, handelstiltak og da spesielt forbud, for å fremme miljøvern i andre land. Deres resonnement er at miljø og naturressurser ikke skal ofres på utviklingsstrategienes alter. Dersom enkeltland og selskaper prioriterer kortsiktig fortjeneste på bekostning av langsiktig miljøvern, bør man ha anledning til å straffe dem. Inngåtte internasjonale miljøavtaler med handelspolitiske virkemidler ville effektivt kunne tvinge gratispassasjerer til å følge sine internasjonale forpliktelser. Den norske miljøbevegelsens nylige vektlegging av handel og miljø-problematikk har dermed medført at den norske regjering og UD har fått enda en ny aktør og forholde seg til innenfor handel og miljø-agendaen. Andre norske aktører og da spesielt våre store selskaper uttrykker en viss forsiktig bekymring over at miljøargumenter trekkes inn i den norske handelspolitiske debatten. Deres argument er at dette først og fremst vil ramme arbeidsplasser og spesielt arbeidsplasser i fattig land med behov for sterk økonomisk vekst. Igjen ser vi hvordan eksterne trykk og mottrykk spiller inn på norsk politikk og forvaltningsvirksomhet rundt miljø og ressurs spørsmål, og endrer både agendaen og aktørsammensetningen. Det som før var en relativt klar og oversiktlig handelsagenda hvor Norge som nasjon hadde klare nasjonale interesser, er i dag endret til et uoversiktlig kontinuum mellom handels- og miljøpolitiske interesser hvor en rekke nye aktører dukker opp og krever innsyn og talerett.

<sup>44</sup> Spesielt paraplyorganisasjonen FORUM har tatt flere initiativ på dette området gjennom å nedsette arbeidsgrupper på handel og miljø og avholde konferanser.

## 4.2 Oppsummering

Hva forteller så alt dette oss? Det disse prosessene først og fremst viser oss, er hvilke problemer den norske stat står ovenfor når den på grunn av eksternt press blir tvunget til å ta stilling til nye saksområder og/eller koplinger mellom tradisjonelle og nye saksområder. Dette skaper usikkerhet om hva som er den nasjonale interesse på området. Man er usikker både på hvilke standpunkter man bør innta og på hva som er de politisk-økonomiske implikasjonene av de standpunktene man eventuelt inntar. Dette skaper rom for flere aktører både til å formulere ideer og å påvirke konkrete forhandlingsinnspill innenfor et saksfelt som i en norsk kontekst tradisjonelt har vært i UD's revir. Handel og miljø, som så mange andre felter innenfor det større sakskomplekset norsk miljø- og ressursforvaltningspolitikk, krever en bredere tilnærming når politikken spilles ut innenfor en ramme av eksternt og internt press. Med miljø på sakskartet må «bestyrerne» av handelspolitikk i UD ikke bare forholde seg til andre departementer (MD), men også til miljøorganisasjoner og andre eksterne interessegrupper som for eksempel LO og NHO. Det foregår en betydelig informasjonsutveksling mellom UD og norsk konkurranseutsatt industri. Dette er ikke galt, vi vil til og med argumentere for nødvendigheten av en slik dialog. Vårt poeng er bare å peke på at problemet med å definere de nasjonale interessene innenfor dette saksområdet øker. Dermed blir det også vanskeligere å oppnå nasjonal konsensus om politikk og tiltak på dette området. Det grunnleggende poeng er dermed at koplinger mellom skjæringsflaten av nasjonal og internasjonal politikk som tidligere var separate, skaper større usikkerhet og større spillerom for ikke-statlige aktører. Dette medfører konstallasjoner som gjør det vanskeligere for Norge som nasjonalstat å enes innbyrdes om hva som faktisk er i vår nasjonale interesse innenfor dette saksområdet.

## 5 Miljø, velferdsstaten og det nasjonale handlingsrom

Hva forteller så disse tre historiene oss om forsøk på politikkutforming og tiltaksvirksomhet under varierende grader av eksternt og internt trykk? Først og fremst forteller de oss en historie om de omveltninger som har funnet sted både av det politiske landskap og av hvilke utfordringer man dermed står ovenfor når det gjelder å samordne norsk miljø- og ressursforvaltningspolitikk i en skjæringsflate mellom ulike former for eksterne og interne trykk. Utenrikspolitik har blitt innenrikspolitik og vice versa, og det autonome nasjonale handlingsrom for våre

beslutningstakere har blitt merkbart mindre. Alle de tre områdene – CO<sub>2</sub>-utslipp, miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense og handel-miljøspørsmålet – belyser denne problematikken fra ulike vinkler.

I alle de tre tilfellene er det nye eksterne trykk som skaper nye utfordringer, ikke bare for våre nasjonale myndigheter, men også for andre sosiale og økonomiske aktører. Samspillet mellom eksterne og interne krefter var tilstede i hvert av de tre tilfellene, men i varierende grad. Sterkest så vi dette i spørsmålet om norsk klimapolitikk hvor det opprinnelige eksterne trykk representert ved Kyoto-avtalen avledet en rekke interne mottrykk, men også andre eksterne mottrykk (her representert ved Danmark) som sammen skapte en strøm av nye utfordringer for de nasjonale myndigheter og begrenset deres handlingsrom. I tilfellet miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense var den viktigste faktoren det eksterne trykk som miljøproblemene i den russiske delen av Barentsregionen representerer for Norge, men også her fant vi spor etter interne trykk som for eksempel Bellonas fokus på dette området og interessene til nordnorsk fiskerinæring. Under vår analyse av handel-miljø-spørsmålet så vi hvordan ulike typer eksternt trykk som inkorporeringen av miljøspørsmål i WTO og OECD-prosessen om handel og miljø spredte seg til ulike deler av norsk forvaltning og samfunnsliv og skapte en serie av interne trykk representert ved MD, interesseorganisasjoner og miljøorganisasjoner.

Innenfor hvert av de tre områdene så vi også hvordan problemet ikke først og fremst er knyttet til hvorvidt miljø- og ressursproblematikkene er viktige, på dette området er de viktigste aktørene stort sett enige. Der de skiller lag er i spørsmålet hvordan man skal prioritere, og hvem som skal bære kostnadene ved de prioriteringer man gjør. Debatten om hvordan man skulle gå fram for å oppfylle Norges forpliktelser under Kyoto-avtalen illustrerer dette dilemmaet. Uenigheten knytter seg ikke først og fremst til hvorvidt Norge skal redusere sine CO<sub>2</sub>-utslipp, men til hvem som skal redusere dem, hvor mye og til hvilken kostnad. Det debatten dermed i all hovedsak sentrerer rundt er byrdefordelingsspørsmål og hvilke totale velferdseffekter de ulike alternativer vil få.

Den samme problematikken så vi at norske myndigheter står ovenfor når det gjelder miljø- og ressursproblematikk langs den norsk-russiske grense. Utgangspunktet for denne diskusjonen var at Norge og Russland gjennom sin tilhørighet til Barentsregionen, utgjør deler av et større regionalt sikkerhetskompleks hvor statenes sikkerhet (definert i en bred forstand) ikke kan ses isolert fra hverandre. Denne innsikten er imidlertid i seg selv ingen garanti for at man kommer fram til

felles akseptable løsninger på felles problemer. Selv om hver stat innenfor et regionalt sikkerhetskompleks innser at statens individuelle sikkerhet er nært koplet sammen til andre staters sikkerhet – militært, politisk, økonomisk og økologisk – så betyr ikke det med nødvendighet at hver stat eller aktører innenfor statene vil gi lik prioritet til de ulike elementene av nasjonal sikkerhet.

På samme måte er den historien vi kan trekke ut av den norske siden av debatten om handel og miljø en god illustrasjon på de vanskeligheter myndigheter og andre sosiale grupper står overfor i miljø- og ressursforvaltningsspørsmål når det kombinerte trykket innenfra og utenfra har visket ut skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk. Byrde fordelings-problematikken var ikke like sterk i dette tilfellet som i de to andre, men samordningsproblematikken var minst like sterk i dette tilfellet som i de to ovennevnte. Vi så for eksempel hvordan samordningsproblematikken preget forholdet mellom MD og UD innenfor dette sakskomplekset. UD prøver å forsvare sitt hegemoni på dette området, mens MD ønsker å komme i posisjon både i den norske og den internasjonale debatten. Nye saksområder som handel og miljø utfordrer etablerte posisjoner og endrer både agendaen og aktørsammensetningen.

På grunn av eksternt press blir vi alle, som deltakere i det norske samfunn, tvunget til å ta stilling til nye saksområder og/eller koplinger mellom tradisjonelle og nye saksområder. Dette skaper stor usikkerhet med henhold til hva vår totale nasjonale velferdsinteresse er på disse områdene. Hvilken miljøgevinst kan vi oppnå til hvilken velferdsmessig pris i en snever forstand (arbeidsplasser, finansielle ressurser som kunne gått til andre gode formål som sykehjem og skoler etc.)?

Denne fundamentale usikkerheten gjør at de ulike aktørene både er usikre på hvilke standpunkter de bør innta utfra sine særinteresser, og på hva som vil være de politisk-økonomiske implikasjonene av de standpunktene man eventuelt inntar. Videre har utviskingen av det tidligere så komfortable skillet mellom en ordnet innside av innenrikspolitikk og en kaotisk utside av internasjonal politikk, og den påfølgende etableringen av en ekstern/intern skjæringsflate for politikkkutforming skapt rom for flere aktører både til å formulere ideer og å påvirke konkrete handlingsutfall innenfor saksfelt som tidligere var forbeholdt offentlige myndigheter. Flere aktører med tale- og forslagsrett fører igjen til at det blir vanskeligere å definere de nasjonale interessene innenfor disse områdene. Dermed blir det også vanskeligere å etablere en nasjonal konsensus om politikk på disse områdene. Dette medfører igjen konstellasjoner som gjør det vanskeligere for Norge som en nasjonalstat å enes om hva som faktisk er i vår totale nasjonale velferdsinteresse. I



motsetning til tidligere tider hvor vår tenkning rundt politikk var preget av forestillingen om en ordnet og opplyst innside og en uordnet og mørk utside virker det i dag som vi famler i blinde både på innsiden og utsiden av nasjonalstaten. Mørket er utenfor og mørket er inni. Spørsmålet er om dette er en vedvarende situasjon eller kun en kortere kaotisk periode vi må igjennom før vi igjen får loset vår nasjonale velferd inn i tryggere farvann eller, er nasjonal politikktutforming i skjæringsflaten mellom det eksterne og det interne, regelen snarere enn unntaket, her vi står på kanten av det 21. århundre?

## 6 Konklusjon – «tider skal komme ...»

Hvilke tider er det så vi står ovenfor ved inngangen til det 21. århundre? Er det endetider eller starten på et nytt gyllent århundre fullt av nye muligheter for ytterligere velferdsforbedringer? Hvis vi reflekterer litt nærmere over ulike implikasjoner av både løsninger og ikke-løsninger av de tre tilfeller som vi drøftet over, er det relativt åpenbart at vi ikke kan skru klokken tilbake hvor mye vi enn måtte ønske det. Hverken eksternt trykk i form av CO<sub>2</sub>-utslippsspørsmål, miljø- og ressursforvaltningsproblematikk langs den norsk-russiske grense eller handel-miljøspørsmålet er det mulig å stenge ute. Snarere vil et hvert forsøk på å stenge døren for slike eksterne trykk få større implikasjoner for norsk velferd og sikkerhet (i en bred forstand) enn om vi tar dem inn over oss. Åpenhet ovenfor nye utfordringer og saksområder innebærer omstillinger, og omstillinger har sin pris. Spørsmålet er likevel om det ikke på lang sikt er bedre å gå åpent inn i de utfordringene som den nye skjæringsflaten for politikktutforming innebærer. En slik holdning medfører imidlertid store utfordringer med henhold til samordning av ulike interesser. Poenget er at den byrdefordelingsproblematikk som vi for eksempel ser trer fram i forbindelse med norsk tilslutning til Kyoto-avtalen, er vel så mye knyttet til spørsmål om ulike interesser i det norske samfunn og hvordan de står mot hverandre som til Kyoto-avtalen i seg selv. Med andre ord kan en vellykket løsning av samordningsproblemet også føre med seg løsninger av byrdefordelingsproblemet. Hvis dette skal bli en realitet, vil det innebære at de ulike interessegruppene må målbære sine synspunkter og interesser innenfor en gitt, men vid ramme. Oppgaven til de nasjonale myndigheter blir dermed i større grad å definere rammene for debattene om disse spørsmålene, og deretter å søke å målbære en nasjonal konsensus, enn å være den institusjon som fatter den endelige avgjørelsen i kraft av sin

numeriske politiske legitimitet og autoritet. En slik utvikling innebærer imidlertid at det nasjonale myndighetsapparatet vil bevege seg bort fra sin gamle hovedrolle som utøver av politisk makt til å bli den fremste samordner/konsensusbærer av hva en bredere samfunnsdebatt til en hver tid målbærer som våre vitale velferdsmessige interesser. Spørsmålet er om det norske samfunn og da spesielt det nasjonale myndighetsapparat har evnen og viljen til å gå denne veien?

## Referanser

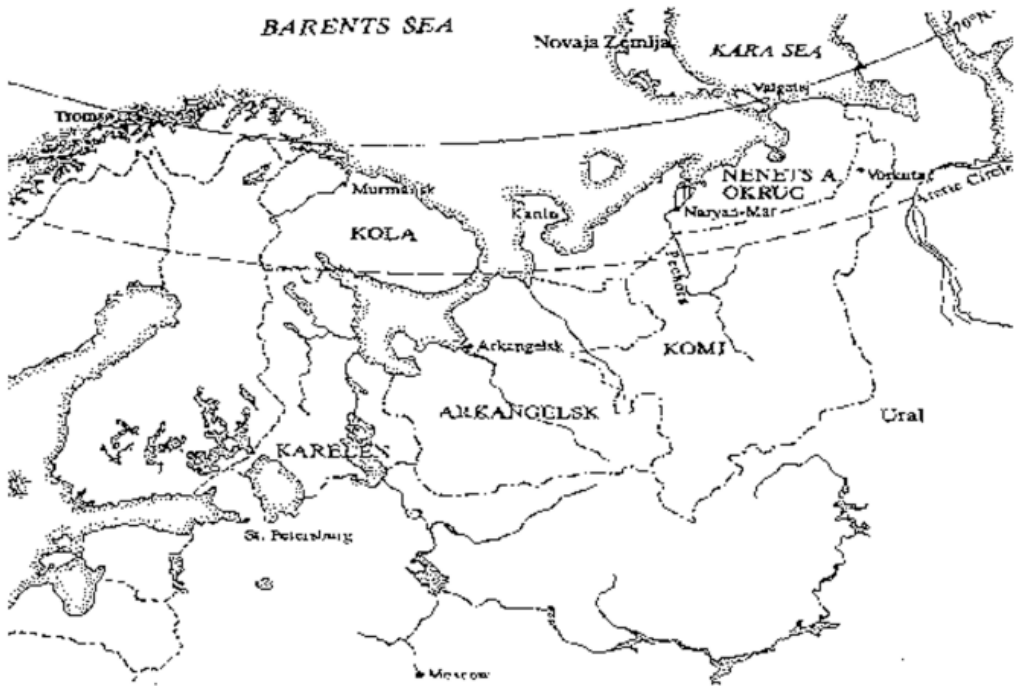
- Aftenposten* (en rekke artikler fra 1997/98 om de tre temaområdene som denne rapporten tar opp).
- Anderson, K. og R. Blackhurst (1992) «Trade, the environment and public policy» i K. Anderson og R. Blackhurst (red.) *The Greening of World Trade Issues*. London: Harvester Wheatsheaf., s. 3–18.
- Anderson, K. og A. Strutt (1994) *On Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Trade Liberalisation*. Seminar Paper 94-06, Centre for International Economic Studies. Adelaide: University of Adelaide.
- Andrew, D. (1996) «Trade and the environment in the OECD: the 1995 report to ministers and future work» i S. Hansen, J. Hesselberg og H. Hveem (red.) *International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development?* Oslo: SUM., s. 157–168.
- Benedick, R. (1991) *Ozone Diplomacy: New Direction in Safeguarding the Planet*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bergstø, B., S. Endresen, H. Knutsen og J. Hesselberg (1995) *Industrial Pollution and the South*. Oslo: Department of Human Geography.
- Borch, H., P.K. Rørstad og B. Solberg (1993) *Skogproduksjon i Norge som virkemiddel mot CO<sub>2</sub>-opphopning i atmosfæren*. Ås: Norsk Institutt for Naturforskning.
- Bulatov, V.N. (1995) «Stalin's policy in the Arctic» i Bjørklund, J. Møller og P.K. Reymert [red.] *The Barents Region*. Tromsø: University of Tromsø/Tromsø Museum. s 18–25

- Buzan, B. (1991) *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Bøås, M. og A. Ruud (1998a) «Internasjonal handel og miljø. Et vern av handel eller friere miljøvern» i *Internasjonal Politikk*, vol. 56, nr. 2., s. 223–239.
- Bøås, M. og A. Ruud (1998b) «Handel og miljø.» i T.A. Benjaminsen og H. Svarstad (red.) *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug., s. 140–163.
- Castleman, B.I. (1978) «How we export dangerous industries» i *Business and Society Review*. Fall Issue., s. 7–14.
- Castleman, B.I. (1979) «The export of hazardous factories to developing nations» i *International Journal of Health Services*, vol. 9, no. 4., s. 569–606.
- Castleman, B.I. (1985) «The double standard in industrial hazards» i J.H. Ives (red.) *The Export of Hazard. Transnational Corporations and Environmental Control Issues*. London: Routledge., s. 60–90.
- Cooper, R. (1996) *The Post-Modern State and the World Order*. London: Demos.
- Dagbladet* en rekke artikler fra 1997/98 rundt de tre temaområdene som denne artikkelen tar opp).
- Daly, H. og J.B. Cobb, Jr. (1990) *For the Common Good: Redirecting the Economic Towards the Community, the Environment and a Sustainable Future*. London: Greenprint.
- Dean, J. (1992) «Trade and the environment: a survey of the literature» i P. Low (red.) *International Trade and the Environment*. World Bank Discussion Paper, Washington D.C.: The World Bank., s. 15–29.
- Endresen, S., H.M. Knutsen og J. Hesselberg (1994) *Industriforurensning i et nord/sør-perspektiv: Tre seminarinnlegg*. Oslo: Department of Human Geography.
- Esty, D.C. (1994) *Greening the GATT. Trade, Environment and the Future*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- EU (1998) *Concerning the Signature by the European Community to a Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brussels: EU.

- Fossen, E. (1997) *EcstaCity – Innganger til en Ny Urbanisme*. Oslo: Pax Forlag.
- Hesselberg, J. og H.M. Knutsen (1994) *Location of Pollution Intensive Industry in a North/South Perspective: Review of Literature*. Oslo: Department of Human Geography.
- Hesselberg, J. (1998) «Internasjonal lokalisering av forurensende industri» i T.A. Benjaminsen og H. Svarstad (red.) *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug., s. 117–139.
- <http://www.bellona.no/n/energi/gasskr/970505.htm>.
- Hveem, H. (1994) *Internasjonalisering og politikk*. Oslo: TANO.
- Hveem, H. (1996) *Makt og velferd i det globale samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hønneland, G. og F. Nilssen (1998) *Samarbeid om fiskeriene i nord*. Kronikk, Dagbaldet 20.05.98.
- Kirk, E.J. (red.) (1996) *Decommissioned Submarines in the Russian Northwest: Assessing and Eliminating Risks*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Knutsen, H.M. (1996) *Changes in the International Location of Polluting Industries: A Case Study of the Dyestuff Industry in India*. Oslo: Department of Sociology and Human Geography (Dissertation for the Dr. Polit. Degree).
- Knutsen, T. (1997) *A History of International Relations Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Lang, T. og C. Hines (1993) *The New Protectionism*. London: Earthscan Publications.
- Larsen, T. (1996) *Knowledge as Power in the Framing of Bargaining Positions: The OECD Work on Trade and Environment*. Oslo: SUM (Hovedfagsoppgave – Institutt for statsvitenskap).
- Leonard, H.J og C.J. Duerksen (1980) «Environmental regulation and the location of industry. an international perspective» i *Columbia Journal of World Business*. Summer Issue, s. 52–68..
- Litfin, K. (1994) *Ozone Discourses. Science and Politics in Global Environment Cooperation*. New York: Columbia University Press.

- Neumann, I. (1997) *Statoils globale virksomhet som nedslagsfelt for den nye norske utenrikspolitikken: Et provoserende helhetsperspektiv*. Mimeo: Foredrag for Statoil.
- Nilsen, T., I. Kudrik og A. Nikitin (1996) *Den russiske nordflåten*. Oslo: Bellona (Rapport nr. 2/96).
- Repetto, R. (1994) *Trade and Sustainable Development*. Environment and Trade Series No. 1, Geneva: UNEP.
- Rhodes, M. og Y. Mény (red.) (1998) *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* London: MacMillan.
- SFT (1990) *Tiltakskatalog for reduksjon av klimagasser i Norge*. Oslo: SFT.
- Stortingsmelding Nr. 34 (1994) *Atomvirksomhet og kjemiske våpen i Norges nordlige nærrområder*.
- Walker, R.B.J. (1993) *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WTO (1995) *Report of the Meeting Held on 12 September 1995 in the Committee on Trade and Environment*. Geneva: WTO.
- Østtveiten, H.S. (1998) *Den nye utenrikspolitikken – hvem forvalter den?* Kronikk, Aftenposten 30.07.98.

## Appendix I Kart over Barentsregionen



## Appendix II Kart over norsk-russiske prosjekter

**NORSK-RUSSISKE PROSJEKTER:**

- 1 Temning av og opprensning i det nåværende, samt bygging av nytt midlertidig lager i Andrejevabukten, som huser Nordfløtens hovedanlegg for håndtering av brukte kjernebrensel og atomavfall.
- 2 Bygging av spesialfartøy og spesialvogner for jernbane til transport av beholderne med brukte kjernebrensel.
- 3 Modernisering av mellomlager for flytende radionaktivt avfall ved Zvezdotzja-varfaret i Severodvinsk i Arkhangolsk fylke.
- 4 Opphugging av lagringsfartøyet «Lapse» i Murmansk base for russernes atomdrevne isbrytere.
- 5 Modernisering av anlegget for behandling av flytende radionaktivt avfall ved Atomflot i Murmansk, base for russernes atomdrevne isbrytere.
- 6 Styrke sikkerheten ved kjernekraftverket i Pcljamyj Zori på Kola-halvøya.
- 7 Bygging av mellomager for brukte kjernebrensel ved renselanlegget i Mëjak i Tsjelëbinsk i Ural.



# Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.  
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og  
Axel West Pedersen

## Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-



- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Morten Bøås

## **Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet**

Trykket utenfra og trykket innenfra

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

**arbeidslivet** med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

**hverdagslivet** med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

**velferdstjenester** med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

**velferdsytelser** med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom



**Fafo**  
Forskningsstiftelsen Fafo  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 5  
Fafo-rapport 275  
ISBN 82-7422-251-2