

# **God klimapolitikk eller dyr fornybar moro?**

Fortellinger om norsk-svenske elsertifikater og vindmøller på  
Fosen/Snillfjord

Masteroppgave i teknologi, kunnskap og samfunn (STS)

Humanistisk fakultet

Institutt for tverrfaglige kulturstudier

NTNU

Trondheim 2014



## Sammendrag

Med utgangspunkt i kontroversen om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord problematiserer oppgaven samspillet mellom forskning og politikkutvikling. Ved hjelp av et begrepsapparat utviklet gjennom Hajers (1995) argumentative diskursanalyse og Callons (1998) innrammingsteori synliggjør analysen hvordan ulike aktørgrupper arbeider for å etablere stabile representasjoner av norsk fornybar energi. Funnene viser at kunnskapsproduksjonen ikke *virket* på politikken i en positivistisk forstand. Utredningene ble derimot gjenstand for et omfattende fortolkningsarbeid og benyttet i tilknytning til ulike innramminger av elsertifikatene og vindkraftutbyggingen. Man kan derfor argumentere for at samspillet mellom kunnskapsprodusenter og politikere er preget av en gjensidig påvirkning, og at kunnskapskrav må forstås i lys av et diskursivt arbeid.

For å belyse dette diskursive arbeidet har begrepene fortellerlinjer, diskurskoalisjoner stått sentralt i analysen. Ved å se elsertifikatkontroversen i sammenheng med en etablert fagtradisjon innenfor den norske energi- og klimapolitikken, og utviklingen i det europeiske kraftmarkedet, viser oppgaven hvordan innrammingen av elsertifikatmarkedet kan forstås som et resultat av to ulike fortellerlinjer om klimavennlighet. Den ene har vært en økonomifortelling der samfunnsøkonomiske argumenter har stått sentralt og der faglige resonnementer fra norsk klimaforvaltning har blitt ført videre og vært konstituerende for meningsdannelsen. Den andre har vært en fornybarfortellerlinje der fornybarutbyggingen har blitt rammet inn som et fornuftig klimatiltak, og der man har sett en naturlig kobling mellom økt norsk fornybar produksjon og reduserte klimagassutslipp.

Debatten om vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord har blitt analysert i lys av de fortellerlinjene man kunne identifisere i tilknytning til elsertifikatkontroversen. Det man så var at innrammingene av elsertifikatmarkedet også ble virksomme i vindkraftkontroversen. Det dannet seg en diskursiv koalisjon mellom samfunnsøkonomene og naturvernerne, der økonomifortellingen ble viktig for å mobilisere mostand mot utbyggingsplanene og bevare den lokale naturen. Dette resulterte i en gjensidig nytteverdi mellom de to aktørgruppene og man kunne se at det dannet seg en økonomi-/naturvernfortelling. Fornybarfortellingen ble i denne sammenhengen viktig for å forsvare de inngrepene vindkraftanlegget ville påføre trøndelagskysten.



## **Forord**

Denne oppgaven er et resultat av lærerike år på KULT med engasjerende forelesere og et inkluderende faglig miljø.

Takk til mine veiledere Tomas M. Skjølvold og Henrik Karlstrøm. Dere har med stødig hånd dyttet meg i riktig retning, vært oppmuntrende og vist engasjement for oppgaven. Også en stor takk til Helene for betingelsesløs optimisme, tiltro og tålmodighet.

Gisle Solbu, Trondheim 2014



# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
Vindkraft ut i hardt vær.....	9
En gammel historie.....	10
Å skape en regjerlig natur.....	11
Kunnskap = riktig beslutning?.....	13
De faglige resonnementene.....	14
En analyse med vekt på samspillet mellom forskning og politikk.....	14
<b>2 Fortellerlinjer og innraminger</b> .....	<b>17</b>
En kontroversanalyse.....	17
Språklige representasjoner.....	18
Fortellerlinjer og diskurskoalisjoner.....	19
Innramming – et nyttig supplement.....	21
Problemstilling og teori – kunnskapsprodusentens rolle.....	23
En lokal, nasjonal og internasjonal diskurs.....	24
<b>3 Et dokumentstudie</b> .....	<b>25</b>
Å finne et forskningsspørsmål - Hvorfor elsertifikatmarkedet og vindkraftutbygging?.....	25
Dokumentstudiet - en kvalitativ forskningsmetodikk.....	26
Datainnsamling og -behandling.....	27
Et empirisk fundament – åpen koding.....	28
Hvordan bruke dokumentene for å generere kvalitative data?.....	29
Oppgavens reliabilitet og validitet.....	29
<b>3 Vi er alle miljøvernere</b> .....	<b>31</b>
Er det som er bra for Europa, også bra for Norge?.....	33
Feie for egen dør.....	34
Norge som grønt batteri.....	34
Klima – en sak for økonomer.....	35
Energi- og klimapolitikk.....	36
<b>5 Formålsløs moro eller et nødvendig løft?</b> .....	<b>39</b>
Elsertifikater til besvær.....	39
To fortellerlinjer.....	40
Norske økonomiske pionerer og utålmodige klimaforkjempere.....	41
Rammene for fornybarfortellingen etableres.....	43
Ikke et klimatiltak – økonomifortellingen etableres.....	44
Nye mandat.....	47
Intet nytt under solen.....	48
En ny runde – fornybarfortellingen omformuleres.....	49
Interessene lar seg oversette.....	51
Å gjøre seg spiselig.....	52
Konturene av et vennskap.....	54
Elsertifikater med momentum.....	56
En siste hindring.....	59
Hvor stod vi nå?.....	60
<b>6 Fosen og Snillfjord</b> .....	<b>63</b>
Vindkraft - fra alternativ til kommersiell.....	63
Sammenheng mellom den nasjonale og lokale diskursen.....	64
Kraftkrise og miljøkrise i skjønn forening.....	65
Alliere seg med et vitenskapelig materiale.....	69
For hva skal man ofre Trøndelagskysten?.....	70
Samfunnsøkonomi = Naturvern.....	71

Politisk splid.....	75
En gjensidig påvirkning .....	76
<b>7 Oppsummering.....</b>	<b>77</b>
Diskursive strukturer .....	77
Ett Norge i Europa .....	77
God klimapolitikk eller dyr moro?.....	79
Et grønt fyrtårn eller symbol på naturødeleggelse .....	80
Hvis spaden treffer jorda.....	81
<b>Litteraturliste: .....</b>	<b>85</b>
<b>Vedlegg 1.....</b>	<b>91</b>
Høringsuttalelser utkast til lov om elsertifikater 2004.....	91
<b>Vedlegg 2.....</b>	<b>93</b>
Høringsuttalelser forslag til lov om elsertifikater 2010 .....	93

# 1

## Innledning

### Vindkraft ut i hardt vær

Da Olje- og energidepartementet fattet et endelig vedtak om å godkjenne konsesjonssøknadene til 8 nye vindkraftanlegg på Fosen /Snillfjord og en sentralnettledning fra Overhalla, i Nord-Trøndelag, via Fosen og til Trollheimen i Surnadal ble det lagt fram som om myndighetene nå tok ansvar (OED, 2013a). Norsk klimapolitikk og fornybarsatsing handlet ikke bare om kvotekjøp, regnskogfond og grønne utviklingsmekanismer. Den skulle få sin fysiske tilstedeværelse langs trøndelagskysten. Dette var storskala, både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Utbyggingen ville ha en potensiell årlig produksjon på 3,7 TWh, noe som tilsvarer årsforbruket til om lag 185 000 husstander. Med dette ville det bli den største landbaserte vindkraftutbyggingen i Europa<sup>1</sup>.

Ikke alle delte OEDs syn på saken, og hos klima- og miljøvernorganisasjonene var leiren splittet. Leder i Naturvernforbundet, Lars Haltbrekken, kalte utbyggingsplanene for ”trolig den største naturraseringen i Trøndelag noen sinne, og en av de verste i norsk historie”<sup>2</sup>. Han fikk god støtte fra lokale naturvernorganisasjoner i fosenområdet som beskrev klimaeffekten ved utbyggingen som usikker og kostnadseffektiviteten som dårlig. For daværende Olje- og energiminister, Ola Borten Moe, kom ikke kritikken overraskende. Til lokalavisen Fosnafolket dagen etter offentliggjøringen sa han at han ”ikke forventet å få noe særlig skryt for dette” men han understreket samtidig at regjeringen nå gjorde det de hadde lovet at de skulle gjøre for norsk fornybar energi<sup>3</sup>. Hos de miljøvernorganisasjonene som rettet seg mer inn mot globale

---

<sup>1</sup> (ibid)

<sup>2</sup> ”Raser mot storstilt fosenutbygging” i Fosna-Folket 27.08.2013

<sup>3</sup>”Moe ga grønt lys til vindmøllepark” i Nationen 27.08.2013

problemstillinger falt imidlertid konsesjonsvedtaket i god jord. For disse var koblingen mellom økt fornybar energiproduksjon og reduserte CO<sub>2</sub>-utslipp avgjørende. Fra Zero het det at prosjektet ville ”gi et stort løft for norsk vindkraft, og sikre tilgang på fornybar energi som kan erstatte fossil energibruk”<sup>4</sup>. Det var med andre ord store forskjeller i hvordan de ulike aktørene rammet inn problemstillingen (Se Callon 1998 for en diskusjon av innrammingsbegrepet).

## En gammel historie

Den debatten vi nå ser i sammenheng med fosenprosjektet kan vi følge bakover i norsk energi- og klimapolitikk. Forut for utbyggingsplanene ligger det en nærmere 20 år lang debatt om norsk støtte til utbygging av fornybar energi, og i sentrum for denne kontroversen finner vi det norsk-svenske elsertifikatmarkedet. Dette er en støtteordning som har vært del av norsk lov siden 2012, og som har til hensikt å mate 26,4 TWh fornybar energi inn i kraftmarkedet innen 2020. Subsidiene til vindturbinene på Fosen er den utløsende faktoren som gjør at næringsaktørene nå også ser et kommersielt potensial i fornybarsatsingen. Virkemiddelet fungerer på den måten at aktører som etablerer ny produksjon, eller utvider eksisterende produksjon, tildeles sertifikater som tilsvarer produsert energi i sin virksomhet. Disse mottas vederlagsfritt av produsentene. Et tvunget marked for slike sertifikater opprettes ved at strømleverandører pålegges å kjøpe sertifikater for en gitt andel av sitt totale forbruk. Fornybarprodusentene oppnår på denne måten en tilleggsinntekt gjennom salg av sertifikater. Hensikten med støtteordningen er å optimalisere utbyggingen av kraftproduksjonen fra fornybarkilder gjennom å utnytte de mekanismene som ligger i det deregulerte nordiske kraftmarkedet. Det blir opp til næringsaktørene å vurdere lønnsomheten i prosjektene, og siden etterspørselen i markedet er begrenset til en gitt kvote vil sertifikatmarkedet sørge for at de anleggene med lavest marginalkostnad blir bygget ut først siden disse vil kunne tilby sertifikater til lavest pris. (Mikkelsen & Hansen, 2013).

Elsertifikatloven har vært kontroversiell. Helt siden ønsket om et slikt markedsbasert virkemiddel ble ytret på 90-tallet og fram til loven tredde i kraft 1. Januar 2012 har argumenter om dårlig kostnadseffektivitet og usikker klimaeffekt preget debatten. Politikere og klimaforkjempere har rammet inn sertifikatmarkedet som et hensiktsmessig energi- og klimapolitisk virkemiddel. Samfunnsøkonomer og naturvernorganisasjoner har på sine side hatt vanskelig for å se gevinstene en slik satsing vil ha i et kraftmarked med nær 100 % fornybarandel og der norske utslipp faller inn under et felleseuropeisk

---

<sup>4</sup> ”Vindpark får krass kritikk” i Nationen 28.03.2013 s. 16

kvoteregime. Karakteristikkene som ”dyr og formålsløs fornybar moro” har sittet løst hos markedets kritikere, og blitt tatt til inntekt for å verne norsk natur og heller satse på tiltak som på en kostnadseffektiv måte vil sikre CO<sub>2</sub>-reduksjoner (Bye & Hoel, 2009).

Til tross for motstanden ble elsertifikatloven vedtatt av et enstemmig Storting, 15. Juni 2011. Dette gjør prosessen fram mot vedtaket interessant på flere måter. Beslutningen følger tilsynelatende ikke en innarbeidet samfunnsøkonomisk fagtradisjon i norsk klimapolitikk, der kostnadseffektivitet har vært det styrende prinsippet (Asdal, 2011). Dette gir grunnlag for å problematisere samspillet mellom forskning og politikk. På hvilket grunnlag fatter politikerne sine beslutninger og er faglige resonnement avgjørende for å skape legitimitet? Når vi ser at det produseres ulike representasjoner av sertifikatmarkedet er det nødvendig å forstå hvordan beslutninger kan fattes til tross for denne usikkerheten, og hvilket arbeid som ligger bak det å skape legitimitet for disse beslutningene. Videre er det interessant å se hvordan en slik uenighet kan benyttes diskursivt. Har de faglige resonnementene som ble etablert i tilknytning til kontroversen om elsertifikatmarkedet betydning for innrammingen av nye norske kraftprosjekter?

## **Å skape en regjerlig natur**

Uenighet er ikke en ny problemstilling i norsk klimapolitikk. Callon (1998) argumenterer for at det må etableres en gjensidig forståelse av hva som er rammene for problemet for at kommunikasjon mellom aktører skal være vellykket. Delte virkelighetsoppfatninger, et ukontroversielt kunnskapsgrunnlag og felles enighet om målet er derfor det som synes å fasilitere gode, stabile politiske beslutninger (Goffmann, 1974; Entman, 1993; Callon 1998). Heller enn å innfri kriteriene, konstitueres klimadebatten av fraværet av et slikt rammeverk. Vi har derfor sett at klimaspørsmålet har vært preget av stadige kontroverser, og klimapolitikken har i denne sammenhengen vært et stabiliseringsarbeid. I denne prosessen har man sett at forholdet mellom forskning og politikk har stått sentralt, og det har vært ved hjelp av en kontinuerlig kunnskapsproduksjon man har forsøkt å gjøre problemstillingen politisk håndterbar.

Ser vi tilbake på norsk miljøpolitikk har forskning og kunnskapsproduksjon spilt en avgjørende rolle i utviklingen av styringsteknologier også i tidligere miljøsaker. Fram til slutten av 70-tallet var det først og fremst lokale miljøutfordringer, og da særlig forurensningssaker, som utgjorde norsk miljøpolitikk. Utslipp fra aluminiumsindustrien skapte lokale virkninger for landbruksproduksjonen og utslipp fra europeiske industrinasjoner forsuret

norske fiskevann. Bak den politiske håndteringen av disse problemstillingene lå et omfattende vitenskapelig arbeid for etablere sammenhenger mellom problemskapere og skadelidende, og det var med utgangspunkt i dette arbeidet man forhandlet fram internasjonale tålegrenser og felles utslippsregler (Asdal, 2011). Det var med andre ord gjennom forskningen og kunnskapsarbeidet naturen ble gjort regjerlig.

Med klimaspørsmålet ble denne sammenhengen mellom årsak og virkning igjen uklar. Man rettet oppmerksomheten mot *mulige* problemstillinger, og *framtidige* skadevirkninger. Ville utslipp av CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser påvirke det globale klimaet? Og var de endringene man kunne påvise i temperatur og værforhold menneskeskapte? Den usikkerheten som ble knyttet til forskningen i de tidlige framstillingene gjorde det vanskelig å kommunisere de ventede konsekvensene på en direkte og overbevisende måte. Det var ingen som klaget over dårlig fiske i norske vann på grunn de «marginale» temperaturendringene forskerne kunne vise til. I forurensningsproblematikken hadde bønder, fiskere og skogbrukere vært viktige varslere, i klimaspørsmålet var lekmannen umyndiggjort. Tidsperspektivet spente seg over flere generasjoner, og det var i stor grad snakk om gradvise, ikke sansbare endringer. (Asdal, 2011; Hajer, 1995). Akkurat som i arbeidet med forurensningsproblematikken, var det nødvendig å etablere stabile rammer for å håndtere klimaendringene og utvikle levedyktige styringsteknologier. I dette arbeidet har forskning og kunnskapsproduksjon stått i en særstilling.

Klimapolitikken har derfor, naturlig nok, vært preget av en sterk vitenskapelig tilstedeværelse. Omfattende internasjonale forskningsprogram og forskningsinstitusjoner har utført et arbeid som har vært avgjørende for å forstå klimaendringene og lagt grunnlaget for å fastslå hvordan samfunnet skal møte utfordringene. Fra starten av 1970- tallet begynte man å utvikle klimamodelleringer som ble brukt til å predikere langsiktige klimatiske endringer. I 1980 etablerte The World Meteorologic Organization et forskningsprogram som tok sikte på å øke forståelsen av klimasystemet og avklare hvilken betydning menneskelig aktivitet hadde på klimautviklingen (Asdal, 2011:174). I 1988 ble IPCC etablert, som den øverste faglige myndigheten i klimaspørsmålet. Oppgaven deres har vært å gi en samlet vurdering av klimasaken, og være det ledende faglige organet i de internasjonale forhandlingene (ibid).

## Kunnskap = riktig beslutning?

Dette avhengighetsforholdet gjør det nødvendig med kunnskap om hvordan denne klimakunnskapen etableres og hva som skjer når forskningen tas i bruk i politikktutviklingen. Den ulike tilgangen på kunnskap mellom eksperter og beslutningstakere, at klimaproblematikken først blir synlig gjennom det vitenskapelige arbeidet, skulle tilsi at forskningen ble brukt relativt instrumentelt innenfor det klimapolitiske domenet. Vi kan se for oss en lineær beslutningsprosess der klimaforskningens forståelse av problemet utgjør grunnlaget for hvordan politikken utformes. Vitenskapen, gjennom sine modeller og rapporter, presenterer løsninger og politikerne fatter vedtak i tråd med denne vitenskapelige forståelsen av problemet. Ser vi på hvordan den norske klimapolitikken har blitt utformet fra slutten av 80-tallet og fram til i dag er det derimot vanskelig å gjenkjenne en slik linearitet.

Et godt eksempel er da det statsoppnevnte lavutslippsutvalget avga sin rapport til daværende miljøvernminister Helen Bjørnøy, 4. oktober 2006. Igjen kunne vi lese at vi stod ”overfor et alvorlig og akselererende miljøproblem som følge av menneskeskapte utslipp av klimagasser” (Lavutslippsutvalget, 2006). Utvalget slo fast at Norge, som en økonomisk sterk nasjon, hadde et ansvar for å ta del i arbeidet med å redusere de globale utslippene, og identifiserte 15 konkrete tiltak som Norge kunne gjennomføre for å bidra til utslippsreduksjoner. I aftenposten sa Bellona seg ”hjertens enig” og lederen for utvalget, Jørgen Randers, kunne i tillegg friste med at tiltakene var ”rasende billig”<sup>5</sup>. Det lå til og med en egeninteresse i det å satse på klima. De nasjonene som var tidlig ute med å utvikle den nødvendige climateknologien ville få konkurransefortrinn i framtidig næringsutvikling. Samtidig ville utviklingen i det europeiske kraftmarkedet skape gunstige vilkår for norsk fornybar energi. Lavutslippsutvalget presenterte det Hajer (1995) betegner som en vinn-vinn-diskurs, og som var vanlig innenfor en økologisk modernisering tankegang. Fulgte man deres retningslinjer ville veien fram mot norske utslippsreduksjoner være relativt smertefri. Til tross for dette, perioden fra 2006 og fram til i dag har vært langt i fra konfliktfri og de store utslippsreducerende tiltakene i samsvar med lavutslippsutvalgets rapport har uteblitt.

---

<sup>5</sup> ”- Utslippsreduksjoner må komme nå” i Aftenposten 04.10.2006 hentet 10.02.2014 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Utslippsreduksjoner-ma-komme-na-6418495.html#.U3Zm214mXG8>

## De faglige resonnementene

Dette mønsteret har nær sagt vært symptomatisk for den norske klimadebatten. Stadig nye utvalg, institusjoner og panel presenterer ny kunnskap og konsensusen om at klimaendringene er menneskeskapte bygges stadig sterkere. Ut fra dette kunnskapsgrunnlaget vokser det fram ambisiøse politiske målsettinger, og det etableres et krav om handling. I møte med den politiske virkeligheten synes derimot disse målene raskt å komme i skyggen. Hvordan skal vi forstå dette misforholdet mellom forskningsfront og politikkutvikling? I *Politikkens natur – Naturens politikk* argumenterer Kristin Asdal for at det politiske administrative systemet og klimadebatten må forstås som et uttrykk for aktørenes forståelse av helhets- eller fellesinteresser og med utgangspunkt i etableringen av konkrete faglige resonnementer (Asdal, 2011:176). Hun går på denne måten bort fra en etablert forestilling om at klimapolitiske strategier, alene, kan forstås som drevet av interesser, der man først har utviklet ambisiøse politiske målsettinger men der tunge eksterne aktører har representert motinteresser som har lagt bånd på gjennomføringsevnen. Sentralt for hennes analyse av den norske klimapolitikken har derfor vært økonomiske fagmiljø innenfor Finansdepartementet. Asdal har med utgangspunkt i deres analyser og økonomiske utredninger forklart hvordan det har blitt etablert en faglig forståelse av klimaproblematikken og at det er denne forståelsen som har blitt styrende for den norske politikkutformingen. At visse tiltak har vist seg vanskelig å gjennomføre kan derfor forklares ut i fra en konflikt mellom norske samfunnsøkonomers faglige resonnementer og andre overordnede klimamål.

## En analyse med vekt på samspillet mellom forskning og politikk

I denne konteksten er det interessant å se på kontroversen om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord. Ved å benytte en lignende analytisk tilnærming som Asdal (2011) vil jeg vise hva som skjer når fagrapporter treffer den politiske virkeligheten, hvordan vitenskapelige resonnementer benyttes i den offentlige debatten og hvordan det på denne måten etableres ulike forståelser og innramminger av de økonomiske virkemiddelene og vindkraftutbyggingen. Ved å se debatten i sammenheng med etablerte fagtradisjoner innenfor den norske energi- og klimapolitikken vil dette bidra til å forstå hvorfor elsertifikatmarkedet har møtt mostand, hvordan denne mostanden har blitt etablert og hvordan den endelige beslutningen har blitt legitimert. Slik sett er det mulig å forstå samspillet mellom fagmiljøene og

politikkutviklingen, og hvorfor man ikke alltid finner en naturlig kobling mellom kunnskapsproduksjon og politiske vedtak.

I kap. 2 vil jeg først presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her vil jeg begrunne hvorfor Hajers (1995) argumentative diskursanalyse og Callons (1998) innrammingsteori er en fruktbar teoretisk og analytisk innfallsvinkel for å synliggjøre dette samspillet mellom forskning og politikk. I Kap 3 gjør jeg rede for mine metodiske valg, og ser dokumentstudiet i sammenheng med problemstilling og det teoretiske rammeverket. Kap 4 gir en kort presentasjon av den internasjonale konteksten norsk klimapolitikk må forstås ut fra og da med særlig vekt på EUs. Kap 5 er oppgavens hoveddel og består av en analyse av elsertifikatkontroversen. Her har jeg lagt vekt på utredningsarbeidet og dokumentproduksjonen i det politiske apparatet. På denne måten vil jeg belyse hvordan kunnskapsproduksjonen ble benyttet i den politiske beslutningsprosessen og hvordan kontroversen kan forstås som et uttrykk for en konflikt mellom ulike fortellerlinjer. I kap 6 ser jeg kontroversen om elsertifikatmarkedet i sammenheng med planene for vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord. På denne måten ønsker jeg vise den diskursive sammenhengen mellom det nasjonale og det lokale nivået og hvordan fortellerlinjene har en viktig funksjon i det å danne koalisjoner mellom ulike aktørgrupper. I kap 7 vil jeg trekke fram hovedfunnene fra analysen, og gi en kort diskusjon av resultatene i sammenheng med det teoretiske rammeverket.



# 2

## Fortellerlinjer og innramminger

### En kontroversanalyse

Forestillingen om at forskningen ”ubesudlet” blir brukt som grunnlag for politiske beslutninger har lenge blitt kritisert innenfor STS-feltet (Levold & Antonsen, 2011:100; Jasanoff, 1990, Latour, 2008). Alt fra de første systematiske laboratoriestudiene som skulle gi oss et bilde av ”science in action”, til mer tilfeldige avsløringer som climategate, har vist at vitenskapen, på lik linje med politikken, er gjenstand for en opphetet debatt, der konflikter, maktkamper, ideologier og følelser blir satt i spill (Ryghaug & Skjølvold, 2011; Latour, 2008:1;1987). Innen STS-tradisjonen har derfor kritikken av en positivistisk vitenskapsforståelse stått sentralt. Ved å studere den menneskelige interaksjonen som ligger bak forskningsresultatene har man åpnet opp for en anerkjennelse av at også kunnskapsproduksjon inngår i et fortolkningsarbeid. De representasjonene av virkeligheten som vitenskapen tilbyr må forstås som sosialt konstruerte, og kunnskapskrav må ses i lys av et diskursivt arbeid.

Med et slikt teoretisk rammeverk har det vært naturlig å oppsøke et empirisk materiale der disse forhandlingsprosessene synliggjøres, og nettopp derfor har kontroversanalysen stått sentralt innen STS-forskningen. Jasanoff (2004) argumenterer for at kontroversen er et nyttig analytisk utgangspunkt fordi uenighetene blottlegger den diskursive kampen som finner sted for å danne stabile representasjoner av virkeligheten. Når de etablerte rammene for forståelsen forsvinner blir det mulig å se hvordan objekter forhandles og vi får tilgang til hvordan kunnskapsproduksjonen *gjøres* eller *konstrueres*.

Kontroversen er på denne måten et nyttig kikkehull for vise hvordan vitenskap og samfunn veves sammen i det vi kan forstå som samproduksjonsprosesser. (Levold & Antonsen, 2011; Jasanoff, 2004)

Analysen av innføringen av elsertifikatmarkedet og planleggingen av vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord er befestet i en slik forståelse av vitenskapen. Når oppgaven tar utgangspunkt i kunnskapsprodusenter, utredningsarbeid og andre faglige og politiske resonnementer er ikke hensikten å vurdere disse i en positivistisk forstand som ”riktige” eller ”uriktige”. Det analysen vil legge vekt på er heller hvordan disse kunnskapsprosessene *gjøres*, og belyse det diskursive arbeidet som ligger bak de kunnskapskravene som rettes. Hvordan arbeider aktørene for å kommunisere sine argumenter, og hvordan gjøres kunnskapsarbeidet virksomt? I den politiske saksgangen framstilles beslutningsprosessen som lineær, regjeringen initierer saker og på bakgrunn av utredningsarbeidet fattes et vedtak. Med utgangspunkt i en STS-forståelse av kunnskapsproduksjonen er det denne framstillingen av at forskningen *virker* på politikken jeg ønsker å nyansere. Ved heller å se kontroversen om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen som en forhandlingsprosess vil jeg på denne måten kunne problematisere kausaliteten mellom kunnskapsproduksjon og politiske beslutninger (Levold & Antonsen, 2011). For å belyse dette arbeidet tar jeg utgangspunkt i den argumentative diskursanalysen, slik den er blitt utviklet av Hajer (1995) og Callons (1998) innrammingsteori. I den argumentative diskursanalysen vil jeg legge særlig vekt på begrepene fortellerlinjer og diskurskoalisjoner.

## **Språklige representasjoner**

Også hos Hajer (1995) finner vi en grunnleggende kritikk av positivismens forståelse av vitenskapen. Den argumentative diskursanalysen er på denne måten kompatibel med det vi kan kalle en grunnforståelse innen det STS-teoretiske rammeverket. I stedet for å godta kunnskapsprodusentene som formidlere av objektive fakta, og at analysen retter seg inn mot en kvalitativ vurdering av forskningen, vektlegger Hajer (ibid) strukturene som omgir kunnskapsarbeidet. Kunnskapsproduksjonen blir satt i en sosial kontekst, og det er i lys av denne konteksten man må forstå hvordan ulike faglige resonnementer etableres. På denne måten tilbyr den argumentative diskursanalysen et godt utgangspunkt for å analysere hva som opprettholder kunnskapskravene og hvordan vitenskap kommuniseres og utveksles (Hajer, 2005:176, Næss, 2002:3).

Innen Hajers teoretisk rammeverk står språket sentralt. Det er gjennom å studere de språklige strukturene man får tilgang til hvordan de politiske og faglige

resonnementene etableres, og beslutningsprosesser kan derfor ikke ses uavhengig av det språket som omgir dem. Hvordan Hajer benytter diskursbegrepet kan på denne måten knyttes opp mot Foucault (1968, 1999), og forstås i forlengelsen av et poststrukturalistisk tankesett. Diskurs refererer til de språklige strukturene et fenomen gis mening gjennom, og et grunnpremiss for Hajers analyse er at språket på denne måten aktivt er med på forme vår forståelse (Hajer, 2005:175). I kontroversen om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen er diskursen i denne sammenhengen de språklige framstillingen av *hva* elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen er, hvilke beskrivelser som benyttes og hvordan de to problemstillingene diskursivt knyttes opp mot andre objekter og allerede etablerte forståelser. Diskursen er med andre ord ikke et uttrykk for passive underliggende maktstrukturer og Hajers analyse er heller ikke et avsløringsprosjekt i en strukturalistisk forstand. Analysen hviler heller på en forståelse av språket som noe performativt, og at subjektet aktivt er involvert i produksjonen og transformasjonen av diskursen (Hajer, 1995:55). Gjennom det diskursive arbeidet skapes nye kognitive mønstre og det er i interaksjonen mellom aktørene vi kan finne de argumentative strukturene som former representasjonene av virkeligheten. Her finner vi slik en naturlig kobling mellom den argumentative diskursanalysen og Jasanoffs samproduksjonsbegrep som har stått sentralt innen STS-forskningen. Man må legge hos begge vekt på samspillet mellom aktørgruppene for å forstå det diskursive resultatet (Hajer, 2002:65; Jasanoff, 2004). Analysens oppgave er derfor å belyse hvordan sosiale konstruksjoner realiseres som produkt av samhandling og kommunikasjon.

## **Fortellerlinjer og diskurskoalisjoner**

Den diskursive tilnærmingen betyr ikke at kunnskapsproduksjonen knyttes til en "anything goes"-tankegang, heller er det en anerkjennelse av at de faglige resonnementene som etableres må forstås i lys av det mediet de formidles gjennom. Via språket har man mulighet til etablere koblinger mellom ulike objekter, og hvordan vi framstiller objekter språklig har da også betydning for kognisjonen. For betegne hvordan kontroverser kan forsås som et uttrykk for et slikt diskursivt arbeid tar Hajer i bruk begrepet fortellerlinjer. Da Hajer studerte den politiske behandlingen av sur nedbør problemet i Storbritannia på 80- og 90-tallet så han at debatten ble strukturert av noen få overordnede narrative (1995:20). Problemstillingen var i utgangspunktet komplisert, de vitenskapelige resultatene var kontroversielle og det var ikke gitt hvordan man skulle møte den nye miljøutfordringen. Hajers analyse viste at den definisjonskampen som pågikk mellom aktørene for å etablere eierskap til problemstillingen i stor grad handlet om å redusere denne kompleksiteten til oversettbare og forståelige fortellinger. Det å diskutere problemstillingen i sin helhet var ekskluderende, jo

høyere detaljnivå, jo flere muligheter for uenighet fantes det. I stedet så man at det ble etablert forenklete språklige framstillinger som ulike aktørgrupper knyttet seg opp mot, og som igjen var avgjørende for skape forståelse for sine egne argumenter. Gjennom disse narrative ble problemet gjort håndterbart og det var mulig å etablere et diskursivt samarbeid. Fortellerlinjene er på denne måten et nyttig analytisk begrep for å betegne meningskonstruksjonen som oppstår i interaksjonen mellom aktørene. For å mobilisere støtte til tiltak mot sur nedbør var det nødvendig å etablere en forståelse av utslippene fra industrianleggene som problematiske, men også som håndterbare. Høyer så at det dannet seg en fortellerlinje som tok utgangspunkt i argumentene om en økologisk modernisering av samfunnet, på denne måten ble det etablert en forståelse av miljøtiltakene som ikke kom i konflikt med ønsket om fortsatt økonomisk vekst (Hajer, 1995).

For å illustrere hvordan slike fortellerlinjer gjør det mulig for ulike aktørgrupper å danne et felles diskursivt mål bruker Hajer bevaringen av regnskogen som eksempel. Regnskogforvaltning er en kompleks problemstilling som berører en rekke interesser. Likevel kan vi se at diskursen domineres av to sentrale fortellerlinjer, fortellingen om å hogge skogen og fortellingen om å bevare skogen. Tar vi den sistnevnte er selv bevaringen av regnskogen en fortellerlinje som impliserer en rekke ulike aktører, og der interessene som ligger bak ønsket om å bevare skogen spenner vidt. Fra en økologisk perspektiv vil regnskogen være en viktig del av det å bevare et større økosystem. Miljøvernorganisasjoner vil kanskje henspille på det moralske ansvaret mennesket har for å ta vare på det biologiske mangfoldet. NASA vil kunne publisere satellittbilder som viser graden av avskoging, og andre vil være opptatt av de innfødtes kultur og å beskytte deres bosted (Hajer, 1995:13). At denne diskursive kompleksiteten reduseres til et felles ønske om å bevare regnskogen gjør det derimot mulig for aktørene å danne koalisjoner på tvers av de ulike interessene. Motivene bak varierer, men alle gjør de likevel et diskursivt arbeid for å bevare regnskogen. At en gruppe aktører over et gitt tidsrom på denne måten deler den samme forståelsen av et fenomen er det Hajer kaller en diskurskoalisjon. Hajer (1995) argumenterer for at det i kontroversanalyse er fruktbart å legge vekt på hvordan slike diskurskoalisjoner blir mulige, for det er gjennom disse forenklete diskursive strukturer det etableres dominante problemforståelser.

Selv om fortellerlinjene indikerer en felles forståelse, trenger ikke denne gjensidigheten å være reell. I større grad kan man se at fortellerlinjene fasiliterer et diskursivt samarbeid til tross for at aktørene ikke deler den samme grunnleggende forståelsen av problemet. Det er nettopp denne muligheten for "feiltolkning" som er det konstruktive elementet i diskurskoalisjonene. Her finner vi likheter med blant andre Latour (1983) og Callon (2001: 97-112). På samme måte som innen et ANT-perspektiv forklares etableringen av stabile

representasjoner som en prosess der et synspunkt ”vinner” fram. Hos Latour og Callon forklares konsensusbyggingen på et aktørnivå, at enkelte ”helter” innruller viktige aktører i sine nettverk og at man på denne måten, gjennom antall, også etablerer stabilitet (Næss, 2002:6). Fortellerlinjene kan også forstås som et forsøk på innruller flest mulig samarbeidspartnere, men det er den argumentative strukturen og ikke de enkelte aktørene som er avgjørende. På denne måten flytter Hajer fokuset over på koalisjonsnivået. Selv om man kan finne uenighet mellom enkeltaktører, er ikke dette avgjørende for koalisjonsbyggingen. Det er de argumentative strukturene det er fruktbart å følge, hvordan aktørene lar seg knytte opp mot disse og hvordan det etableres samstemte problemforståelser. På denne måten kan man studere dannelsen av diskurskoalisjoner uten å legge til grunn en strategisk adferd hos aktørene. Går vi tilbake til hvordan Asdal (2011) forklarte utviklingen i norsk klimapolitikk er det klart at Hajers (1995) teoretiske utgangspunkt støtter opp om en analyse som på samme måte går bort fra et interessefokus. I sammenheng med kontroversen om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord framstår også et slikt perspektiv som naturlig. Det empiriske materialet viser ikke velorganiserte aktørgrupper som jobber med utgangspunkt i en felles strategi for å påvirke politikktviklingen. Heller ser man at fortellerlinjene tilknyttes aktører med ulike underliggende interesser. Derfor er det hensiktsmessig å analysere argumentene løsrevet fra aktørnivået, og det vesentlig er hvordan aktørene, tilfeldig eller ikke tilfeldig, plukker opp de ulike resonnementene og på denne måten bidrar til å styrke fortellerlinjene (Næss, 2002:5).

## **Innramming – et nyttig supplement**

Selv om perspektivene i noen tilfeller kan oppfattes som overlappende har det vært naturlig å benytte innrammingsteori som en støtte til den argumentative diskursanalysen. Opprinnelig utviklet av Goffman (1974), ble innrammingsbegrepet brukt for å beskrive individers forståelse av egen virkelighet i kommunikasjonsprosesser. Goffman så at mennesker forsto verden gjennom å avgrense den og organisere den innenfor bestemte rammer. Innramminger var måter å kategorisere fenomener slik at noen elementer ble holdt innenfor og gjort relevante, mens andre ble holdt utenfor og gjort irrelevante. At man kunne etablere en gjensidig forståelse av disse avgrensningene var avgjørende for vellykket kommunikasjon (Antonsen & Levold, 2011:102).

Innrammingsbegrepet har blitt videreutviklet av Callon (1998) innenfor STS-feltet, og har særlig blitt brukt i analysen av markeder. Callon benyttet begrepet for å betegne større aktørgruppers arbeid med etablere slike avgrensninger, og

hvordan disse innrammingene ble brukt for å etablere en kontekst for handling. I konstruksjonen av markeder så Callon at innramminger var avgjørende for at aktørene skulle etablere en felles forståelse av de premissene så lå til grunn for handelen ( Antonsen & Levold, 2011:102).

Mens fortellerlinjebegrepet er nyttig i en langsgående analyse av kontroversen, for å vise hvordan de diskursive strukturene etableres over tid, er innramningsbegrepet mer hensiktsmessig å anvende for å beskrive det språklige arbeidet slik det fremstår i dokumentene. I Antonsen & Levold (2013) kan vi se hvordan innrammingsmetaforen blir brukt for å beskrive kunnskapsproduksjonen i forbindelse med bioteknologiloven, og hvordan den politiske beslutningsprosessen ble formet av de vitenskapelige innrammingen av fosterstadiene. På samme måte benytter jeg innramming for å synliggjøre hvordan aktørene forhandler fram sine roller og sine faglige perspektiver. I denne sammenhengen er begrepet nyttig verktøy for å betegne de avgrensningene som gjøres av de enkelte aktørene og hvordan disse grepene tas i bruk for å knytte argumentene opp mot de ulike fortellerlinjene.

Innrammingsteori kan forstås i forlengelsen av det sosialkonstruktivistiske rammeverket Hajers (1995) argumentative diskursanalyse representerer. Innrammingsmetaforen står på samme måte for en kritikk av et positivistisk vitenskapssyn. Forskningsresultater og kunnskapsproduksjon må forstås i lys av aktørenes innramming, fenomener ilegges ulikt meningsinnhold og det er derfor ikke gitt hvilke resultater vitenskapen produserer. Heller enn å finne en riktig løsning etableres stabile politiske beslutninger, i følge Callon, som et resultat av en definisjonskamp mellom konkurrerende innramminger. Skjølsvold (2013) argumenterer for at innrammingsanalysen slik er en fruktbar måte synliggjøre de ulike stemmene i en kontroversanalyse, og hvordan samme fenomen kan bli gjenstand for ulike forståelser.

Slike innramminger må derimot ikke forstås som faste størrelser. For å betegne det dynamiske ved innrammingsmetaforen benytter Callon seg av begrepet oversvømmelser. Når som helst kan innrammingene oversømmes av kunnskap som gjør at det etableres nye rammer for forståelsen (Antonsen & Levold, 2011:102). For å forklare hvordan kontroverser oppstår, endres og stabiliseres er derfor innrammingsbegrepet nyttig. Tar vi igjen elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord som et eksempel kan vi forstå dynamikken i kontroversen som resultat av at nye utredninger, politiske målsettinger og internasjonale forpliktelser presser fram nye innramminger av problemstillingen. Kunnskapskrav kan slik bli gjenstand for et konstant diskursivt arbeid, og fenomener kan stadig forhandles og reforhandles.

## Problemstilling og teori – kunnskapsprodusentens rolle

Den argumentative diskursanalysen kan benyttes på ulikt detaljnivå. Knyttet opp mot diskursive praksiser kan en slik strukturell språkanalyse gi et bilde av aktørenes strategiske språkføring og hvordan man på et setningsnivå, eller gjennom enkeltord, knytter seg opp mot ulike diskursive strukturer. I min analyse er det derimot ikke lagt vekt et slikt detaljnivå. Heller knytter jeg begrepene opp til hvordan tekstene i sin helhet kan ses på som et uttrykk for en fortellerlinje. Karlstrøm (2014) argumenterer for at fortellerlinjebegrepet i en slik sammenheng er et nyttig diskursanalytisk verktøy for å vise hvordan ulike aktørgrupper tar i bruk de samme språklige konstruksjonene og at det på denne måten dannes en felles meningskonstruksjon. På samme måte har jeg en pragmatisk tilnærming til diskursanalysen. Fortellerlinjebegrepet, diskurskoalisjonene og innrammingsbegrepet anvendes fordi de bidrar til å forstå det mediet aktørene bruker for å overføre sine fortolkninger av virkeligheten på andre og hvordan man kritiserer opposisjonelle vitenskapelige, politiske og sosiale konstruksjoner (Hajer, 2006:71). Det teoretiske rammeverket benyttes på denne måten som et nyttig analytisk verktøy for å lese kontroversen, forstå samspillet med aktørene og slik synliggjøre strukturene i det empiriske materialet.

For å belyse samspillet mellom politikk og vitenskap og hvordan faglige resonnementer benyttes i den offentlige debatten er Hajer og Callons tilnærming fruktbar. Hajer (1995) framhever at i arbeidet med å etablere diskursive koalisjoner og fortellerlinjer spiller nettopp kunnskapsproduksjon en viktig rolle, og at tekst i denne sammenheng er et essensielt hjelpemiddel. Definisjonskampen handler ikke bare om å mobilisere aktører. Like mye handler det om å alliere seg med et tekstmateriale og vitenskapen er viktig for å opprette legitimitet. Dette vil si at forskningsrapporter, NOU-rapporter og politiske dokumenter alle er en del av å gjøre fortellerlinjene robuste og derfor et viktig empirisk materiale (Næss, 2002:6). Vi kan se dette tydelig i det kravet som stilles til kunnskapsinnhenting i forkant av politiske beslutninger. Ønsket er at beslutningene skal fattes på et stabilt vitenskapelig grunnlag, og idealet for en fortellerlinje er å vise forhold om er naturlige, grunnleggende og ordnet, og på denne måten unngå opposisjon (Næss, 2002:5).

Med en slik relasjonell analyse av forholdet mellom samfunn og vitenskap er det mulig å synliggjøre nye sider ved kunnskapsproduksjonen. Heller enn at forskningsresultatene henter sin styrke gjennom at de er absolutte, kan man med utgangspunkt i Hajer (1995) forstå kunnskapskravene som et resultat av formbarheten. At det på denne måten er i mulighetene for ulike representasjoner

og adaptasjoner de blir diskursivt virksomme. Den politiske kraften som ligger i det vitenskapelige arbeidet er med andre ord avhengig av om kunnskapen lar seg fortolke og transkribere til en overliggende fortellerlinje (Hajer, 1995:61) En viktig del av den argumentative diskursanalysen er derfor å synliggjøre hvordan vitenskapelige funn lar seg oversette til ikke-vitenskapelige diskurser.

## **En lokal, nasjonal og internasjonal diskurs**

Til forskjell fra Hajer (1995) har jeg i min analyse av elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen valgt å knytte fortellerlinjebegrepet opp mot ulike diskursive nivå. På denne måten ønsker jeg å vise forskjeller i den diskursive stabiliteten ut fra politiske beslutningsnivå, og ut fra detaljnivå i kunnskapsproduksjonen. Ved å knytte analysen til en lokal, nasjonal og internasjonal diskurs er det mulig belyse hvordan overordnede fortellerlinjer påvirker mer lokale diskurser, men også hvordan lokale problemstillinger fører til reforhandlinger og ustabile innramminger på et nasjonalt nivå.

# 3

## Et dokumentstudie

### **Å finne et forskningsspørsmål - Hvorfor elsertifikatmarkedet og vindkraftutbygging?**

Utgangspunktet for oppgaven har vært å belyse rollen kunnskapsprodusenter har i politiske beslutningsprosesser, og på hvilken måte vitenskapelig arbeid er konstituerende for meningskonstruksjonen i den offentlige debatten. For å tilpasse denne rammen til et tilgjengelig og overkommelig datamateriale har det vært nødvendig å begrense problemstillingen til to konkrete beslutningsprosesser. Oppgaven er derfor basert på to ulike empiriske case-studier, og den endelige forskningsspørsmålet er formulert slik: Hva har vært konstituerende for meningskonstruksjonen i kontroversen om elsertifikatmarkedet, og hvordan har disse konstruksjonene påvirket debatten om vindkraftutbygging på Fosen/Snillfjord?

Størstedelen av analysen er viet til innføringen av elsertifikatmarkedet. Valget av elsertifikatmarkedet som casestudie har vært hensiktsmessig fordi vi her finner en kontrovers der politisk og faglig uenighet har blottstilt de kunnskapsforhandlingene som ligger til grunn for meningskonstruksjonen. At kontroversen strekker seg over en periode på nærmere 20 år har gitt et viktig bidrag til analysen, og har i denne sammenhengen vært fruktbart med tanke på å belyse produksjonen og reproduksjonen av fortellerlinjer over tid.

For å styrke det empiriske materialet og gi en større bredde til analysen har jeg ønsket å ta utgangspunkt i to ulike nivåer. Debatten i tilknytning til konsesjonsgodkjenningen på Fosen/Snillfjord har i denne sammenhengen vært interessant fordi den gir en inngang til å studere kontroversen i tilknytning til konkrete utbyggingsspørsmål. På denne måten vil jeg belyse sammenhenger og gjensidige påvirkninger mellom den diskursive struktureringen på et nasjonalt

nivå, gjennom elsertifikatmarkedet, og på et lokalt nivå gjennom vindkraftdebatten. Case-studiet har i denne sammenhengen vært viktig for å vise funksjonen til de diskursive strukturene i den kompleksiteten i problemstillingen økes og flere særinteresser involveres. Dette har synliggjort arbeidet bak de diskursive koalisjonene og translasjonsprosessene mellom aktørene.

FNs klimaarbeid og EUs fornybarstrategi er viktige drivkrefter bak utviklingen i den norske klimapolitikken. For å gi en kontekst til kontroversen innledes den empiriske analysen med et kort bakgrunnskapitel der jeg ser det norske fornybarsynet i lys av økonomiske og vitenskapelige tendenser internasjonalt. Dette for å etablere et bakteppe som er viktig for å forstå utviklingen av kontroversen om det norsk-svenske elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord.

## **Dokumentstudiet - en kvalitativ forskningsmetodikk**

En sentral del av forskningsdesignet har vært bestemmelsen av hvilken type data som på en god måte vil belyse problemstillingen. Utgangspunktet for forskningsdesignet har vært en kvalitativ forskningsmetodikk. Den kvalitative metoden har gitt rom for en fleksibel forskningsstruktur og arbeidet med det empiriske materialet har kontinuerlig vært med å påvirke forskningsdesign og problemstilling.

Valget av dokumentstudiet som metode har gitt en effektiv og analytisk sett fruktbar inngang til å studere konstruksjonen av diskursive strukturer. Det har her vært snakk om en kontrovers som har strekt seg over en periode på nærmere 20 år, og dokumentene har i denne sammenhengen vært hensiktsmessige for å kunne følge fortellerlinjene tilbake tid og hvordan argumentasjonen har utviklet seg fram til i dag. Hajer (1995) fremhever at tekstproduksjon er en viktig del av det å legitimere representasjonene. Gjennom å alliere seg med et tekstmateriale skaper man robuste fortellerlinjer. På samme måte har Riles (2006) vist hvordan tekster er viktige politikkberere, og at dokumentstudier er en fruktbar innfallsvinkel for å forstå politikktvikling. Tekstproduksjonen må derfor forstås som en avgjørende del av arbeidet som ligger bak etableringen av faglige innramninger, hvordan disse kommuniseres videre til ny tekstproduksjon og dannelsen av diskurskoalisjoner.

Å generere de kvalitative dataene fra et dokumentstudie har gjort det praktisk mulig å inkludere et større antall aktører i analysen. Samtidig har valget av datamateriale også lagt noen begrensninger på oppgaven. Ved benytte dokumenter som eneste empiri har det vært vanskelig å få tilgang til de

forhandlingene som ligger bak representasjonene som framstilles i dokumentene. Det tilgjengelige datamaterielt har på den måten lagt klare føringer for inngangen til analysen. Det som har vært interessant er de representasjonene som etableres i dokumentene, hvordan disse benyttes videre og på hvilken måte kontroversen struktureres rundt slike fortellerlinjer. Datamaterialet har ikke gitt noe grunnlag for å mistenkeliggjøre tekstene og belyse arbeidet som ligger bak denne produksjonen.

## **Datainnsamling og -behandling**

For å finne fram til relevante dokumenter har jeg systematisk gått gjennom saksgangen til elsertifikatloven. På denne måten har jeg fått god oversikt over både de offentlige utredningene og den politiske behandlingen av tiltaket. Utredningsrapportene har i denne sammenhengen vært et sentralt empirisk materiale for å få tilgang til de faglige resonnementene og for å se kontroversen i sammenheng med etablerte tradisjoner innen den norske forvaltningen. Høringsrundene og de tilhørende høringsuttalelsene har vært en konstruktiv måte å indentifisere aktuelle aktører<sup>6</sup>. Ved å følge høringsinstansene videre har jeg fått et godt empirisk grunnlag for å analysere hvordan kontroversen har utartet seg også utenfor den offentlige behandlingen. I dette arbeidet har tekstdatabasen Retriever vært et viktig hjelpemiddel for å finne relevante uttalelser i media. Fagartikler fra tidsskriftet samfunnsøkonomen har også vært en annen viktig kilde i denne delen av datainnsamlingen. Jeg har ikke gjennomført en systematisk medieanalyse, søkeord er blitt knyttet til enkeltaktører og konkrete saker og funnene er i større grad blitt brukt som et supplement til det eksisterende datamaterialet enn som en selvstendig kilde. På denne måten har jeg gitt et bilde av hvordan kontroversen har utartet seg i media, og hvordan de diskursive konstruksjonene oversettes og tas i bruk av ulike aktører. Datamaterialet fra media og tidsskrift gir derimot ikke en fullstendig oversikt over den offentlige debatten.

På samme måte har jeg arbeidet med Fosen/Snillfjord-utbyggingen. Det empiriske grunnlaget er en systematisk gjennomgang av prosessen fra konsesjonssøknad til konsesjonsvedtak. Det ligger likevel en forskjell mellom de to case-studiene i hvilken type dokumenter som er vektlagt i analysen. For Fosen/Snillfjord-utbyggingen har ikke hensikten vært å gi en utfyllende analyse av det kunnskapsmaterialet som er blitt produsert i konsesjonsprosessen, men heller vektlegge hvordan de meningskonstruksjonene som etableres i spørsmålet

---

<sup>6</sup> I oppgaven er det i første rekke høringsinstanser som har gjort en prinsipiell vurdering av elsertifikatmarkedet som er inkludert i analysen. Fullstendig oversikt over høringsuttalelser gitt ved lovforslaget i 2004 og 2010 er ført opp i vedlegg 1 og 2

om elsertifikatmarkedet videreføres ned til de lokale spørsmålene om utbygging. Dette har ført til at det empiriske materialet har blitt begrenset på to måter. For det første har jeg lagt vekt på de dokumentene som har vist en tilknytning til elsertifikatkontroversen, og der jeg har sett en prinsipiell vurdering av vindkraftutbygging. Det innledende analysearbeidet har derfor omfattet et mye større antall høringsuttalelser enn de som er gitt plass i den endelige analysen. For det andre har det i konsekvensutredningene blitt produsert en rekke fagrapporter om vindkraftutbyggingens påvirkning på det biologiske mangfoldet, visuelle forringelser og konsekvenser for reindriftsnæringen. Dette kunnskapsgrunnlaget blir derimot ikke analysert i detalj, men omtales mer generelt og er, på samme måte, først og fremst viktig for å forstå hvordan debatten om elsertifikatmarkedet har latt seg oversette til vindkraftspørsmålet. Det viktigste empiriske materialet består derfor av høringsuttalelser, klagebehandlinger og medieutspill der kunnskapen produsert i forbindelse med utredningene av elsertifikatmarkedet blir tatt i bruk.

## **Et empirisk fundament – åpen koding**

Det tidlige arbeidet med datamaterialet har ligget tett opp mot en metodikk som er utviklet gjennom grounded theory (Charmaz, 2006; Strauss & Corbin, 1990). Grounded Theory er kritisk til et deduktivt forskningsdesign der man har til hensikt å teste hypoteser, og der teori er styrende for utviklingen av problemstillingen (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2011:179). På samme måte har min hensikt vært å utvikle teoretiske konsepter med utgangspunkt i datamaterialet, og slik benytte en induktiv tilnærming i analysen. Med dette som grunnlag har jeg i første rekke tatt i bruk en åpen koding, det vil si at analyseprosessen har bestått av en gradvis redusering av datamaterialet til noen få tema og kategorier, og ut fra disse har jeg synliggjort diskursens argumentative strukturer (Nilssen, 2012:83). Fra dokumentene har jeg først skrevet forenklete oppsummeringer. Dette har vært ”nedoverfortellinger”, flate beskrivelser som ikke har inneholdt noen analytiske betraktninger og som har tatt utgangspunkt i en og en tekst. Fra disse oppsummeringene har jeg utarbeidet sammendrag der jeg har tatt utgangspunkt i tema og skrevet nye flate beskrivelser på tvers av dokumentene. Dette har vært en nyttig arbeidsmetode for å senere identifisere sammenhenger i det empiriske materialet og utvikle konsepter for analysen. Arbeidet har gradvis blitt tilspisset og analysen har hele tiden hatt et empirisk utgangspunkt. Det har på denne måten vært en kontinuerlig dialog med det empiriske materialet og det er denne som har lagt føringer for hvilke konsepter som har blitt utviklet videre.

## **Hvordan bruke dokumentene for å generere kvalitative data?**

I stedet for å forsøke å avdekke teksters egentlige betydning, ønsker jeg å bruke dokumentene slik de forstås innenfor et konstruktivistisk rammeverk. Mik-Meyer argumenterer for at betydning skapes som et produkt av de relasjonene dokumentet inngår i, og dokumenter derfor ikke må oppfattes som et ”dødt materiale” (2005:198). Tekster er på denne måten ikke fikserte, de er tvert i mot ustabile objekter situert i en kontekst, og det er ut fra denne konteksten de produserer mening. Dokumenter har med andre ord ikke én iboende essens (Mik-Meyer, 2005:196). Denne antiessensialistiske tilnærmingen har klare metodiske implikasjoner. I stedet for et gruvearbeid, der hensikten er å avdekke det ”ene riktige”, beveger dokumentstudiet seg i retning av et syn på dokumentet som noe performativt og relasjonelt (Kvale, 1997). Performativt i den forstand at de skriftlige kildene innenfor dette rammeverket må forstås som aktive størrelser, de kategoriserer, legitimerer og problematiserer. Relasjonelt i den forstand at meningen transformeres i henhold til de relasjonene dokumentene inngår i (Justesen, 2005). På denne måten er bruken av dokumenter interessant i sammenheng med den argumentative diskursanalysen og også innenfor en STS-forståelse av kunnskapsproduksjonen. Tekstene må analyseres som innspill, eller forsøk på festne bestemte virkelighetsdefinisjoner (Dahler-Larsen, 2005:236). I arbeidet med å etablere stabile fortellerlinjer kan fagrapportene på denne måtes forstås som et ledd i en oversettelsesprosess der deres lokale og spesifikke kunnskap blir forsøkt omgjort til fakta i kraft av det tekstlige (Mik-Meyer, 2005:202).

Hvordan jeg har benyttet fortellerlinjebegrepet for å analysere dokumentene har noen metodiske forskjeller fra Hajers (1995) framstilling av den argumentative diskursanalysen. Hajer knytter fortellerlinjebegrepet tettere opp mot diskursive praksiser, og legger i større grad vekt på argumentative strategier i språket. I min analyse benyttes fortellerlinjene først og fremst som et begrep for å forklare hvordan kontroversen struktureres, og jeg har derfor ikke det samme diskursive fokuset. På hvilken måte datamaterialet kan knyttes opp mot diskursive praksiser og hvordan disse karakteriseres av ulike språklige strategier har ikke vært like relevant for analysen. På grunn av dette har jeg heller ikke gjort slike klassifiseringer av datamaterialet.

## **Oppgavens reliabilitet og validitet**

Selv om man ikke kan snakke om reliabilitet og validitet i like fastlagte termer som ved kvantitativ forskning, har jeg innenfor i mitt kvalitative design lagt

vekt på å styrke påliteligheten ved å gjennomføre en transparent forskningsprosess, og det er slik sett mulig spore mine data og metoder. I vurderingen av validitet argumenterer Kvale (1997:159) for at man innen kvalitative design vanskelig kan snakke om en sannhetsverdi i positivistisk forstand. Forskningen må heller ta utgangspunkt i et pragmatisk vitenskapssyn, der det i større grad handler å komme fram til fruktbare og interessante analyser enn generaliserbare påstander (Justesen, 2005:218). I denne sammenhengen er det viktig å framheve at min analyse kun representerer et perspektiv på den problematikken problemstillingen aktualiserer, og er et resultat av mine metodiske valg. Oppgaven tar med dette ikke sikte på å produsere resultater som lar seg generalisere, men er et bidrag til en bedre forståelse av politiske beslutningsprosesser i norsk energi- og klimapolitikk.

# 4

## Vi er alle miljøvernere

### En stabil overflate

28. september 2013 offentliggjorde FNs klimapanel sin 5. rapport om menneskets innvirkning på det globale klimaet. Det vitenskapelige arbeidet som ligger bak publikasjonen er formidabelt. Rapporten er basert på 9200 vitenskapelig artikler, og er skrevet av 259 forfattere fra 39 land. Beregningene er gjort med utgangspunkt i 2 millioner gigabyte datamateriale. I prosessen har man mottatt bidrag fra 600 eksperter fra 32 land, og rapporten har gjennomgått to høringsrunder. Her har det kommet 54677 kommentarer fra 1089 fagkonsulenter fra 55 ulike land. Resultatet er et dokument på 1552 sider der konklusjonen framstår som sikrere enn noen gang. Med 95 % sannsynlighet hevder forskerne at man nå kan si at de globale klimaendringene er menneskeskapte (IPCC, 2013).

Det er denne veggen av kunnskap eventuelle klimaskeptikere støter hodet mot. Resultatet er da også lett å forstå, skeptikerne er i sterk nedgang og det politiske handlingsrommet for å benekte menneskeskapte klimaendringer har minnet betraktelig bare det siste tiåret. Selv det politiske partiet i Norge som tradisjonelt sett har ytret størst skepsis i klimaspørsmålet, FRP, har i dag programfestet at de ”skal føre en ansvarlig og fremtidsrettet klimapolitikk basert på fakta” (FRP, 2013). For å forstå denne utviklingen kan man benytte seg av Hajers (1995) fortellerlinjebegrep. Ser vi tilbake på perioden fra da Limits to growth-rapporten introduserte klimaendringene som et politisk problem i 1972 og fram til i dag, ser vi at klimaproblematikken har blitt en stadig større del av

det politiske virket. Ifølge Hajers begrepsapparat kan vi si at det har dannet seg en fortellerlinje om klimaet som menneskeskapt. Jo flere vitenskapelige arbeider som støtter opp om denne påstanden, og jo flere aktører som stiller seg bak deres konklusjoner, jo mer stabiliseres den argumentative strukturen. For klimafortellingen kan vi se at den har blitt konstituerende for store deler av politikktutvikling og er styrende for den institusjonelle utformingen. Diskuterer man næringsutvikling diskuterer man samtidig bærekraft, og ønsker man å stimulere til økt økonomisk vekst ligger det et politisk krav om at dette også vurderes ut fra hensyn til energiforbruk og klimagassutslipp.

Næss (2002:5) framhever at fortellerlinjen i sin idealiserte form framstiller forhold som ordnet og naturlige, og på denne måten unngår opposisjon. Ser vi på klimapolitikken på sitt mest generelle kan man argumentere for man nærmer seg en slik idealtilstand. Det finnes selvsagt unntak, men tendensen er tydelig. Flere og flere nasjoner har nå akseptert klimaendringene som menneskeskapt og erkjent behovet for omfattende samfunnsendringer. Fra USAs administrasjon kan vi lese at ”President Obama is pursuing a wide range of initiatives that reduce greenhouse gas emissions through clean energy technologies and policies” (The White House, 2014). Også Kina har vist seg villige til gjennomføre egne tiltak, og er langt framme i forskningen på CO<sub>2</sub>-fangst og solcelleproduksjon (Climate Action Tracker, 2012). Når det likevel har vært vanskelig etablere en politisk konsensus for de store internasjonale utslippsreduksjonene har kontroversen derfor ikke dreid seg om den store overordnede fortellerlinjen. Mens denne har ligget stabil har debatten dreid seg om hva som lar seg oversette til klimafortellingen. Beveger man seg nedover i beslutningsnivåene har man sett at dette problemet også har vært framtrædende i norsk klimapolitikk. Et bredt spekter av aktører har forsøkt å knytte seg til klimafortellingen, og det har vært vanskelig å etablere en felles forståelse av *hva* klimavennlighet faktisk er. I stedet for at diskursen har vært preget av spørsmålet for eller i mot klimatiltak, kan man argumentere for at vi alle har blitt miljøvernere men med ulike innramminger. I Skjølvold (2013) ser vi blant annet hvordan bioenergiproduksjonen blir gjenstand for en faglig kontrovers, og at man som resultat sitter igjen med to ulike vurderinger av klimaeffekten ved torvproduksjonen. Fra Statoil (2014) heter det at ”sustainability means to help meet the world's growing energy needs in an economically, environmentally and socially responsible manner” og de ser blant annet på naturgass som en viktig del av løsningen. For Bellona (2014) knyttes derimot bærekraftbegrepet til et “sterkt fokus på konvertering fra fossil til fornybar energibruk”. Jo lengre bort fra de generelle betraktningene man beveger seg, jo mer ustabil framstår kunnskapsgrunnlaget og de diskursive strukturene. Til tross for at alle flagger et miljøhensyn er likevel den diskursive kampen om *hva* miljøvennlighet er aktiv. Det er i denne sammenhengen man også må forstå kontroversen om har oppstått i tilknytning til den norske fornybarsatsingen. Det har i stor grad handlet

innramminger av politiske vedtak, og gjennom fortellerlinjebegrepet er det mulig å vise hvordan ulike forståelser av kraftproduksjonen har blitt konstituerende for meningskonstruksjonen i den norske energi- og klimadebatten.

## **Er det som er bra for Europa, også bra for Norge?**

Med utgangspunkt i Hajer (1995) kan man slik vise hvordan innføringen av klimatiltak avhenger av en etablert, og felles forståelse av miljøvennlighet. Her er forskjellen på hvordan økt fornybarproduksjon har blitt rammet inn i EU og Norge et godt eksempel. I EU tvinger klimasituasjonen fram endringer i energisektoren. Store deler av det totale energikonsumet og 80 % av deres egen elektrisitetsproduksjonen er basert på fossile brensler eller atomkraft (EU, 2013:35). I tillegg er omtrent halvparten av energikonsumet dekket av import, delvis fra politisk ustabile regioner (Bøeng, 2010)<sup>7</sup>. Både med tanke på å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene og sikre forsyningssikkerheten har EU satt seg som mål å øke produksjonen av elektrisitet fra fornybare kilder. Strategien er ambisiøs. Gjennom Fornybardirektivet II har EU-nasjonene forpliktet seg til et felles mål om en fornybarandel på 20 % av det totale energikonsumet innen 2020. Direktivet ble vedtatt i 2008, og er en del av EUs energi- og klimahandlingspakke (OED, 2012a).

I Europa har fornybarsatsingen blitt tatt godt i mot, og det har vært lett å ramme inn tiltaket som et klimavirkemiddel. I et marked dominert av fossile brensler har man sett en naturlig kobling mellom økt fornybarandel og reduserte klimagassutslipp. Samtidig har økonomiske insentiver gjort det attraktivt for næringsaktører å investere i ny grønn produksjon, og på denne måten har en rekke aktører tatt i bruk klimaargumentet for å støtte opp om fornybarsatsingen. Gjennom EØS har Fornybardirektivet II også blitt innlemmet i norsk lov. For å bidra til reduksjonen av klimagasser har Norge forpliktet seg til å øke sin fornybarandel til 67,5 % i 2020. Dette er en økning på 5,5 prosentpoeng sammenlignet med andelen i 2008 (OED, 2012b). I Norge har det derimot ikke vært åpenbart at økt fornybar energiproduksjon er noen god klimastrategi. I stedet har vi sett at kraftsektoren har vært gjenstand for en omfattende kontrovers. Mens andre nasjoner har presset på for å øke produksjonen, har ikke behovet blitt oppfattet som like prekært her hjemme. Det har med andre ord ikke vært selvsagt at det som er gode tiltak i Europa, er gode tiltak i Norge. For å forstå denne motstanden mot satsingen, og også hvordan man har forsøkt å

---

<sup>7</sup> Her er den pågående konflikten mellom Russland og Ukraina et godt eksempel på sårbarheten i den europeiske energitilgangen. EU importerer årlig 160 milliarder kubikkmeter gass fra Russland (EU, 2013)

overkomme denne, er det i denne sammenhengen fruktbart å se på hvordan fornybarproduksjonen har blitt rammet inn.

## **Feie for egen dør**

Energisituasjonen i Norge skiller seg markant fra de sentraleuropeiske landene. Nær 100 % av all elektrisitetsproduksjon kommer fra fornybare kilder. Ser man samlet på produksjonen de ti siste årene er Norge netto eksportør av kraft. Til forskjell fra land som Tyskland og Polen, er det derfor ikke i kraftsektoren Norge kan gjøre de store CO<sub>2</sub>-kuttene (EU, 2013). Det kvantitative målet Norge har forpliktet seg til i henhold til fornybardirektivet aktualiserer nå likevel en økt satsing på fornybar produksjon. I motsetning til land der produksjonen i hovedsak har vært fossil, har det derimot vist seg vanskelig å knytte ny norsk kraftproduksjon til en klimafortelling. For å stabilisere den politiske beslutningen om å øke den norske fornybarsatsingen har man derimot sett et aktivt diskursivt arbeid for å etablere en forståelse av tiltaket som klimavirkemiddel.

Politisk har produksjonsøkningen blitt rammet inn som et klimatiltak på to måter. For det første ligger det et stort forbedringspotensial i det norske energiregnskapet. Selv om tilgangen på billig grønn kraft har gjort sitt til at 70 % av det stasjonære innenlandske energiforbruket dekkes av elektrisitet, er fortsatt over 30 % av totalt innenlands energikonsum fossilt (SSB, 2013). Av dette er industri og veitransport hovedkildene til utslipp. I 2012 stod de to sektorene for tilsammen 41 % av det totale klimagassutslippet. I veitrafikken var over 90 % av energibruken basert på oljeprodukter (Stortinget, 2011; SSB, 2014). Tar man norsk offshore-virksomhet med i regnestykket finner man ytterligere rom for forbedring. Størstedelen av utslippet fra norsk sokkel knyttes til energiproduksjon på innretningene, og i 2012 stod olje- og gassektoren for 26 % av Norges totale klimagassutslipp. (Stortinget, 2011; SSB, 2014). Økt elektrifisering og energieffektivisering av offshore, industri og veitrafikk vil derfor gi betydelige reduksjoner av norske utslipp. På dette grunnlaget har man argumentert for at den norske produksjonskapasiteten må økes.

## **Norge som grønt batteri**

Den andre måten ny ren norsk energi har blitt sagt å komme klimaet til gode er gjennom eksport til utenlandske markeder. Argumentet er at norsk fornybar energi slik kan bli en viktig del av utfasingen av forurensende energiproduksjon på det europeiske kontinentet. Krafteksport har lenge vært en del av norsk energipolitikk. Allerede i den første energiutredningen fra 1998 så man at

utviklingen i Nord-Europa og EU la viktige rammebetingelser for utviklingen av det norske energi- og kraftmarkedet (NOU, 1998:130). Kraftutveksling var viktig for å utnytte egenskapene som lå i de ulike kraftsystemene, og man så også for seg en utvikling med et stadig mer integrert marked. Denne tankegangen er i stor grad ført videre i norsk kraftpolitikk, og i energiutredningen fra 2012 diskuteres også kraftproduksjon i en slik sammenheng (NOU, 2012). EUs klimamål framstilles her som et viktige premiss for framtidsutsiktene til norsk energisektor, og tendensene er i følge energiutredningen klare (NOU, 2012). Tar man de uttalte politiske målene til følge skal dansk kullkraft fases ut fram mot 2050. I Tyskland er det forventet at 39 % av kraftproduksjonen skal komme fra fornybare kilder innen 2020. Også Storbritannia tar sikte på å erstatte fossil produksjon med fornybare kilder (NOU, 2012:42). De beregningene som er gjort for den europeiske kraftsektoren viser at en slik omstrukturering vil gjøre energisystemet mindre fleksibelt for endringer i etterspørselen og sårbart for klimatiske variasjoner. Samtidig forventer man at klimaambisjonene vil føre til strengere kvotekrav og økte CO<sub>2</sub>-priser vil gjøre fossil produksjon mindre lønnsomt. Det argumenteres derfor for at verdien på fornybar energi generelt vil øke, og spesielt norsk regulerbar vannkraft (NOU, 2012). Halvparten av Europas samlede magasinkapasitet ligger i Norge, og gjennom en økt satsing på fornybar produksjon og energieffektivisering viser utredningen at Norge kan bidra til å dekke kortsiktige effektbehov i det europeiske markedet (NOU, 2012:27,47). Følger man samfunnsøkonomenes argumenter ligger det derfor et stort økonomisk potensial i krafteksporten. For at Norge skal ha mulighet til å øke eksporten og etablere et større og mer langvarig kraftoverskudd framstilles derfor økt produksjonskapasitet som en nødvendighet (NOU, 2012:47).

## **Klima – en sak for økonomer**

De to foregående forsøkene på å ramme inn fornybarsatsingen som et klimatiltak har derimot kommet i konflikt med det som er en etablert, samfunnsøkonomisk forståelse av norsk klimapolitikk. Fra starten av 1990-tallet og fram til i dag, har den norske klimaforvaltningen hatt en sterk økonomifaglig tilstedeværelse (Asdal, 2011). Markedstermer dominerte debatten, og det ble skapt politisk aksept for at det var gjennom kjøp av CO<sub>2</sub>-kvoter og grønne utviklingsmekanismer Norge skulle bidra til klimagassreduksjoner (ibid, 2011:177). På denne måten kunne man opprettholde den økonomiske veksten, samtidig som man, i følge teorien, oppnådde størst klimagevinst per investerte krone. Fulgte man økonomenes argumenter handlet det hele om å tenke rasjonelt. Logikken var enkel. Det var verken lønnsomt for Norge, eller til det beste for klimaet, om man valgte dyre nasjonale reduksjoner framfor billige

tiltak i utviklingsland. Siden det var snakk om et globalt klimaproblem, spilte det heller ingen rolle hvor på kloden reduksjonene fant sted (ibid).

Den innrammingen av økt fornybar produksjon som man så i EU, stemte med andre ord dårlig overens med den oppfatningen norske samfunnsøkonomer hadde av begrepet klimavennlighet. Hvis man valgte å subsidiere norsk kraftsektor ville dette gå på bekostning av andre tiltak, som i følge deres beregninger, ville generere en mye større og sikrere klimaeffekt. Dette betydde ikke at samfunnsøkonomene ikke så en framtid for norsk fornybarsatsing, dette ser vi tydelig i energiutredningen (NOU, 2012). Forskjellen var at lønnsomheten i norsk fornybarsektor skulle komme som en konsekvens av en helhjetet satsing på det internasjonale kvotesystemet. Vi kan på denne måten se at man fra begge sider av konflikten ønsket å knytte seg til en klimafortelling. Begge argumenterer for klimaets beste. Denne overordnede fortellerlinjen framstår derfor som stabil, på et underliggende nivå finner man derimot en konflikt mellom ulike forståelser av begrepet miljøvennlighet, der EUs innramming skiller seg markant fra norske samfunnsøkonomers. Dette kommer da til uttrykk i ulike fortellinger om den norske fornybarproduksjonen.

## **Energi- og klimapolitikk**

Selv om debatten om den norske fornybarsatsingen går lengre tilbake enn implementeringen av EUs fornybardirektiv er tendensene vi ser i andre europeiske land en viktig kontekst for å forstå norsk politikk. For norsk kraftsektor kan man se at klimapolitikk blir en stadig sterkere drivkraft bak utviklingen. Både nasjonalt og internasjonalt legger klimamålsetninger klare rammebetingelser, og energipolitiske virkemidler brukes aktivt for å oppnå reduksjoner i klimagassutslipp. Internasjonale forpliktelser begrenser det politiske handlingsrommet og det er nødvendig å se den norske kraftproduksjonen i sammenheng med omleggingen i det europeiske kraftmarkedet. På samme tid ser man et sterkt ønske om politisk og klimafaglig autonomi og bevaring av norske naturressurser. Fastklemt mellom disse interessene finner vi spørsmålet om norsk fornybarsatsing og innføringen av elsertifikatmarkedet.

Det er naturlig å se det norske målet om økt fornybarsatsing i sammenheng med de argumentene som har dominert den europeiske diskursen. Med grunnlag i EUs forståelse av klimatiltak har det dannet seg en fortellerlinje som også har vært førende for den norske politikktutviklingen. I forvaltningen har man derimot rammet inn begrepet miljøvennlighet på en måte som ikke har samsvart med de føringene som har blitt lagt i EUs direktiver. Den kontroversen som har oppstått om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen kan derfor ses på som

et uttrykk for disse ulike innrammingene. Dette har kommet til syne gjennom to delvis motstridende fortellinger om kraftsektoren og utviklingen av norsk klimapolitikk. En har lagt vekt på økt fornybarsatsing, mens en har lagt vekt på samfunnsøkonomiske prinsipper og internasjonale tiltak. Selv om konsensusen om menneskeskapt klimaendringene bygges stadig sterkere, er dette derfor ikke ensbetydende med en felles forståelse av *hvordan* man skal møte disse problemene.

Med kontroversen om norsk fornybarsatsing slik den har framstått i møte med EUs fornybardirektiv 2 som et bakteppe er det interessant å følge debatten videre tilbake gjennom innføringen av elsertifikatmarkedet. Her har vi tilgang til en omfattende kunnskapsproduksjon og politiske dokumenter som kan synliggjøre det diskursive arbeidet som ligger bak de innrammingene av fornybarsatsingen vi nå har sett. Med utgangspunkt i faglige og politiske innramminger av sertifikatmarkedet er det slik mulig å belyse hvordan det etableres ulike fortellerlinjer i den norske energi- og klimapolitikken.



# 5

## Formålsløs moro eller et nødvendig løft?

### Elsertifikater til besvær

Fra Bellona tok det første initiativet på 90-tallet og fram til loven tredde i kraft, 1. Januar 2012, har elsertifikatmarkedet vært gjenstand for en langtekkelig politisk debatt. Første gangen virkemiddelet ble drøftet i et offentlig dokument var i 1998. Allerede da fikk man et forvarsel om at forslaget ville komme i konflikt med det som hadde vært et styrende prinsipp i norsk klimapolitikk, at myndighetenes tiltak skulle gjøres der man oppnådde størst klimagevinst per investerte krone. For politikerne og klimaforkjemperne var det et likhetstegn mellom økt fornybarandel og CO<sub>2</sub>-reduksjone. De økonomiske modellene viste derimot at denne koblingen var høyst usikker og at det ikke var gjennom støtte til kraftutbygging norske klimakroner kom best til rette. Dette rasjonelle synet på ressursforvaltningen ble opprettholdt i de faglige utredningene som kom utover på 2000-tallet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv ble elsertifikatene derfor framstilt som et lite hensiktsmessig klimatiltak. Økonomene hevdet at klimaeffekt og kostnadseffektivitet først ville bli oppnådd hvis tiltakene ble utformet i samsvar med betingelsene som var gitt av det felleseuropeiske kvotemarkedet.

Relativt samstemte faglige resonnementer til tross, kontroversen om sertifikatmarkedet ble ikke lagt død. I stedet så vi at den politiske behandlingen fortsatte, og med støtte fra kraftbransjen og klimaorganisasjoner startet norske myndigheter forhandlinger med Sverige om en felles støtteordning. Et lovforslag ble sendt ut på høring i november 2004, men etter nok en

utredningsrunde der mangler ved sertifikatordningen ble aktualisert i 2005, kunne daværende Olje- og energiminister, Odd Roger Enoksen, 16. Januar 2006 meddele at forhandlingene med Sverige var utsatt på ubestemt tid (OED, 2006). Partene kunne ikke komme til enighet om betingelsene for et felles marked. Stadig økt oppmerksomhet rettet mot klimaspørsmålet, og en presset kraftsituasjon, opprettholdt derimot ønsket om å stimulere til vekst i den norske kraftindustrien. Samtidig pågikk det forhandlinger i EU om et nytt fornybardirektiv som ville forplikte medlemslandene til å øke sin fornybarandel. Hvis direktivet ble funnet relevant for EØS-land ville også Norge måtte inngå juridisk bindende avtaler om å øke sin andel. I klimameldingen av 18. Januar 2008 forankres derfor forslaget om å innføre et tvunget elsertifikatmarked. Dokumentet ble signert av samtlige politiske partier representert på Stortinget, unntatt FRP. Den brede politiske oppslutningen ledet fram til at forhandlingene med Sverige ble gjenopptatt. Et nytt lovforslag ble sendt ut på høring i desember 2010 og 15. Juni 2011 ble loven vedtatt av et enstemmig storting. Ved slutten av samme år vedtok EØS-komiteen EUs nye fornybardirektiv, og Norge hadde med dette forpliktet seg til å øke sin fornybarandel til 67,5 % innen 2020. Knappt en måned senere, i januar 2012, tredde elsertifikatloven i kraft.

## To fortellerlinjer

I kapittel 4 var det mulig å se at innføringen av fornybardirektivet 2 synliggjorde to delvis motstridende fortellinger om forvaltningen av kraftsektoren og utformingen av norsk klimapolitikk. Gjennom kontroversen om elsertifikatmarkedet kan man følge de samme argumentative strukturene bakover i den politiske prosessen. I den perioden den politiske behandlingen har pågått har det blitt produsert en rekke dokumenter som til sammen gir et godt innsyn i det diskursive arbeidet som ligger bak de ulike representasjonene av sertifikatmarkedet. Med utgangspunkt i dette datamaterialet har det vært mulig å få en bedre forståelse av hvordan de ulike innrammingene av fornybarsatsingen har blitt etablert.

Den første av fortellerlinjene har jeg kalt ”økonomifortellingen”. Den knytter seg opp mot det Kristin Asdal (2011) identifiserer som en sentral fagtradisjon innen norsk klimapolitikk, og det vi i kapittel 4 så som hovedmotstanden mot fornybarsatsingen. Ut fra de faglig utredningene dannes en fortellerlinje om elsertifikatmarkedet der virkemiddelet vurderes ut fra et prinsipp om kostnadseffektivitet og der klimaeffekten ses i sammenheng med et europeisk kvotemarked. Den andre fortellerlinjen har jeg kalt ”fornybarfortellingen”. Den karakteriseres av aktørenes tiltro til sertifikatmarkedet som et hensiktsmessig klimatiltak. Økt fornybarproduksjon kobles til reduserte CO<sub>2</sub>-utslipp gjennom eksport til Europa og en omlegging av det norske energiforbruket.

Virkemiddelet knyttes opp mot en tankegang der man anser det som nødvendig at Norge går foran i klimakampen og tar ansvar for egne utslipp. Her er også de forpliktelsene Norge har påtatt seg i henhold til EUs fornybardirektiv 2 avgjørende for å forsvare innføringen av et tvunget sertifikatmarked.

I dette kapitlet vil jeg vise hvordan disse fortellerlinjene etableres og blir konstituerende for meningskonstruksjonen i kontroversen. Gjennom en analyse av dokumentproduksjonen kan man se hvordan aktørene rammer inn støtteordningen ulikt, og på denne måten knytter seg til de forskjellige argumentative strukturene. Fortellerlinjebegrepet synliggjør hvordan den diskursive kompleksiteten reduseres og hvordan dette er med på å skape relasjoner og muliggjøre kommunikasjon mellom aktørene. Tekstproduksjonen analyseres på denne måten som en aktiv del av konstruksjonen av den politiske og vitenskapelige forståelsen.

## **Norske økonomiske pionerer og utålmodige klimaforkjempere**

Da Norge vedtok ny energilov i 1991 markerte dette en omlegging av norsk energisektor. Loven skulle sikre at ”produksjon, omforming, overføring, omsetning og foredling av energi [foregikk] på en samfunnsmessig rasjonell måte” (Stortinget, 1990:1). Man åpnet opp for fritt kjøp og salg av elektrisitet, og det norske kraftmarkedet skulle følge prinsippet om kostnadseffektivitet. Tidligere hadde beslutninger om kraftutbygging og kraftpriser vært et politisk anliggende. Makten ble nå forflyttet fra politikerne over til markedet, og man overlot det til næringsaktørene å regulere pris og mengde.

Da loven tredde i kraft var Norge sammen med New Zealand og Storbritannia de første landene som deregulerte sine kraftmarked (Bye og Hope, 2005:4). Hovedmotivasjonen bak reformen var en økende misnøye med kostnadseffektiviteten i sektoren, de politisk besluttede utbyggingene så ut til å skape en ubalanse mellom produksjonen og etterspørselen i markedet (Bye & Hope, 2005:4) Ved å deregulere kraftsektoren ønsket man at konkurransen mellom næringsaktørene skulle danne priser som på en bedre måte gjenspeilet de faktiske kostnadene ved produksjonen og den fysiske tilgangen på elektrisitet i markedet. Dette ville sikre en rasjonell disponering av magasinkapasiteten og øke kostnadseffektiviteten ved at overinvesteringer i ny produksjon ble unngått. I henhold til resonnementene bak energiloven skulle nye kraftanlegg bare bli bygd hvis betingelsene i markedet var gode nok.

Etter dereguleringen stagnerte den norske kraftutbyggingen. Investeringene i ny produksjon og kapasitet hadde vært fallende siden starten på 80-tallet på grunn av økte marginalkostnader og strengere krav til naturvern, men da markedet ble deregulert i 1991 nådde investeringene et nytt bunnivå (Bye og Hope, 2005:20). Med markedet som regulator var myndighetens innflytelse redusert. Gjennom Enova ble det etablert støtteordninger for å fremme alternative energiteknologier og sikre utbygging av fornybar energi, men det skulle vise seg vanskelig å skape lønnsomhet for ny kraftutbygging i Norge (OED, 2001). De eksisterende støtteordningene var rettet mot enkeltprosjekter og krevde store administrative ressurser. Samtidig måtte det offentlige ta del i gjennomføringen og påtok seg med dette en finansiell risiko. For enkelte miljøaktører ga denne utviklingen grunn til bekymring.

I takt med et voksende globalt klimaproblem hadde det dannet seg nye rammer for norsk kraftutbygging. Fra et tidligere restriktivt syn på vassdragsutbygging og en vektlegging av nataturvern åpnet nå flere for en økt satsing på kraftutbygging. En viktig representant for dette skiftet var Bellona, og grunntanken var at ren elektrisitet produsert i Norge ikke bare skulle komme det nasjonale markedet til gode. Under parolen ”heller ren enn skitten energi” argumenterte de for at Norge også burde produsere for eksport slik at miljøvennlig energiproduksjon her hjemme bidro til at forurensende kullkraft på det europeiske kontinentet kunne fases ut<sup>8</sup>. I det deregulerte kraftmarkedet var det derimot lønnsomhet som avgjorde spørsmål om utvidelse, og verken elprisene eller de eksisterende støtteordningene var gode nok til at utbygging av ny fornybar energi kommersielt sett lot seg gjennomføre i det omfanget klimaproblemet krevde. Bellona var utålmodige og ville ikke vente på stigende kvotepriser, situasjonen slik de så den krevde umiddelbar handling. Initiativet fra deres side gikk derfor ut på å utnytte de mekanismene som allerede lå i markedet. Strømleverandører skulle pålegges at en viss andel av den kraften de solgte til sine kunder skulle komme fra ny fornybar energi. På denne måten ville man sikre at en gitt mengde kom inn på markedet. Et slikt markedsbasert virkemiddel hadde ifølge initiativtakerne to klare fordeler. For det første overlot man det til næringsaktørene å velge de mest lønnsomme prosjektene og de offentlige myndighetene fikk redusert sine administrative oppgaver samtidig som de gikk fri for den økonomiske risikoen knyttet til gjennomføringen av prosjektene. For det andre ville et slikt virkemiddel gjøre det enklere å foreta en mer presis målstyring ved at myndighetene kunne sette konkrete kvantitative mål for utbyggingen. Det Bellona skisserte var omrisset av et tvunget elsertifikatmarked<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> ”Energigjennombrudd” i Aftenposten 16.01.1992 s. 34

<sup>9</sup> ”EU-krav kan tvinge gjennom igjennom alternativ energi” i Aftenposten 17.12.2000 s. 5

## Rammene for fornybarfortellingen etableres

Allerede i de tidlige framstillingene av sertifikatmarkedet så vi at virkemiddelet ble knyttet til klimamål. Koblingen mellom en økt norsk fornybarproduksjon og reduserte klimagassutslipp var det som skulle forsvare utbyggingen av norsk natur og subsidiering av kraftindustrien. Dette innrammingsarbeidet fortsatte i de offentlige dokumentene, og det var tydelig at fornybarfortellingen i denne sammenhengen var konstituerende for forståelsen av elsertifikatene.

Da Stortingsmelding 29 *Om energipolitikken (1998-1999)* kom ut i 1998 var dette første gangen elsertifikatmarkedet ble behandlet i det offentlige systemet. Rammen rundt stortingsmeldingen var tydelig, regjeringen ville legge opp til en energipolitikk som underbygget en ambisiøs miljøpolitikk. Man forespeilet en framtid der ”energi, og da særlig elektrisitet ble et knappere og mer verdifullt gode” og presenterte derfor mål for omlegging av energiforbruk og produksjon (Stortinget, 1998). På samme måte som vi hadde sett fra Bellona, var det i lys av klimaproblematikken elsertifikatene ble aktualisert. I dokumentet ble koblingen mellom den norske kraftproduksjonen og utviklingen i de europeiske kraftmarkedene gjort tydeligere. Sertifikatmarkedet ble nevnt først og fremst i sammenheng med mulighetene for et felles internasjonalt samarbeid, og framstilt som et virkemiddel rettet mot et framtidens europeisk kraftmarked der flere land skulle integreres. Samtidig ble det i stortingsmeldingen knyttet nye positive virkninger til ordningen. Elsertifikatmarkedet ble lagt fram som positivt for Norges posisjon som fornybarprodusent og utnyttelsen av det økonomiske potensialet som lå i de norske fornybarressursene (ibid).

Framstillingen var likevel ikke entydig positiv. I stortingsmeldingen ble vi også introdusert for det som skal komme til å prege spørsmålet om sertifikatmarkedet, usikkerheten knyttet til kostnadseffektivitet og klimaeffekt. Allerede i det første politiske dokumentet var det slik tydelig at det var etablert en forståelse av hvordan norsk energi- og klimapolitikk skulle utformes, og i meldingen ble de argumentert for at ”miljøavgifter knyttet til utslipp på en mer treffsikker måte [vil] gjenspeile de faktiske miljøkostnadene enn [subsidiering av] grønn el.” (Stortinget, 1998: kap. 4.7.3).

I den videre politiske behandlingen opprettholdt man likevel innrammingen av sertifikatmarkedet som et klimatiltak. To år senere kom Energi- og miljøkomiteens budsjettinnstilling nr 9 (2000-2001). Igjen ble et pliktig grønt sertifikatmarked satt sammenheng med arbeidet som var under utvikling i EU, og regjeringen ble bedt om å ”utrede et tilsvarende system med grønne sertifikater tilpasset norske og nordiske forhold” (Stortinget, 2000:16). I etterkant av budsjettinnstillingen uttalte medlem av stortingets energi og miljøkomité, Hilde Frafjord Johnsen til Aftenposten at en ”plikt for

strømleverandørene til å levere grønn energi kan bli et gjennombrudd for ny, fornybar energi i Norge”<sup>10</sup>. Frafjord Johnsen fikk støtte fra Bellona. Klimafaglig talsmann, Erik Sauer, mente at politikerne med dette virkemiddelet kunne stille krav til hvor mye ny fornybarenergi som skulle ut på markedet i stedet for å diskutere bevilgninger<sup>11</sup>. Dette ville skape forutsigbarhet for investorer og konkurransen i markedet ville finne de billigste utbyggingsalternativene.

## **Ikke et klimatiltak – økonomifortellingen etableres**

På *hvilken* måte økt fornybarutbygging ville føre til reduksjoner i klimagassutslipp hadde ikke vært en del av den tidligere debatten. Slik tilhengerne av elsertifikatordningen framstilte det ble ikke koblingen mellom økt fornybarproduksjon og CO<sub>2</sub>-reduksjoner problematisert. Klimaeffekten ble formulert i generelle termer, og man forstod klimavennlighet i lys av en fornybarfortelling der økt grønn energi var en viktig strategi. Innrammingen av virkemiddelet som et klimatiltak hvilte på resonnetet om at hvis drivhusgasseutslippene skulle reduseres måtte fossil energi erstattes med fornybar. Samfunnet trengte kort og godt mer fornybar energi. På denne måten så man at den diskursive kompleksiteten ble redusert gjennom fortellerlinjen. I møte med de samfunnsøkonomiske resonnetene ble derimot dette bildet nyansert.

For å følge opp budsjettinnstillingen bestilte Olje- og energidepartementet høsten 2001 tre utredningsrapporter. Utredningsrapportene ble levert av etablerte samfunnsøkonomiske institusjoner, og man så at innrammingen av sertifikatene la seg tett opp mot de faglige resonnetene som allerede var styrende innenfor den norske klima- og energiforvaltningen. Bak den nye energiloven i 1991 lå det en forståelse av at det var markedet som skulle avgjøre spørsmål om utbygging i kraftsektoren. På samme måte skulle klimatiltakene utformes i henhold til markedsprinsipper, investeringene skulle gjøres der klimaeffekten var størst per krone. (Asdal, 2011). I utredningene var det denne økonomiske fortellerlinjen som var konstituerende for forståelsen av sertifikatmarkedet. Ikke den fornybarfortellingen som hadde preget den offentlige debatten fram til da. Felles for alle de tre rapportene var derfor at resultatene som kom fram ikke støttet opp om den innrammingen av elsertifikatene som ble kommunisert fra miljøbevegelsen og deler av den politiske ledelsen.

---

<sup>10</sup> ”EU-krav kan tvinge gjennom igjennom alternativ energi” i Aftenposten 17.12.2000 s. 5

<sup>11</sup> (ibid)

Fra analysebyrået Joule fikk Olje- og energidepartementet rapporten ”Obligatoriske markeder for grønne sertifikater – virkemiddelbruk i andre land” (Joule, 2002a). Rapport ga i første rekke en beskrivelse av erfaringer andre land hadde med markedsbaserte støtteordninger for kraftproduksjon fra fornybare kilder. I de første stortingsmeldingene kunne vi se at elsertifikatmarkedet ble satt i sammenheng med utviklingen i det europeiske kraftmarkedet og mulighetene for internasjonal handel. Støtteordningen ble der rammet inn som en syntese mellom økonomi og klima. Man unyttet effektivitetsegenskapene til et fritt markedssystem for å bygge ut ny fornybar energi som skulle komme klimaet til gode. Denne tankegangen ble behandlet videre i Joulis rapport. Utredningen viste at gevinstene ved en sertifikatordning ville være større jo flere land som ble involvert, og ved et integrert europeisk kraftmarked ville sertifikatmarkedet være en god måte å allokere ressurser dit forutsetningene for fornybarutbygging var best. For å nå kvantitative mål for den europeiske kraftsektoren var derfor et slik flernasjonalt sertifikatmarked hensiktsmessig.

Man får vindkraft der det blåser og bioenergi der det finnes biomasse osv. En slik ressursallokering ville føre til den mest kostnadseffektive oppfyllelsen av den kollektive vekstmålsettingen innenfor EU (Joule, 2002a:98)

Vi kunne se at elsertifikatene på dette punktet lot seg forsvare ut fra økonomiske resonneringer. Man fant også lignende resultater i de to andre utredningsrapportene. Både i Statistisk Sentralbyrås (2002a) rapport ”Grønne sertifikater – design og funksjon” og i Stiftelsen samfunns- og næringsforskning (SNF, 2002) ”Sertifikatordninger for grønn varme – prinsipielle og praktiske utfordringer” framstilles sertifikatmarkedet som hensiktsmessig med tanke på å nå konkrete kvantitative mål for fornybarutbyggingen. Virkemiddelet bidro til fleksibilitet og muliggjorde en politisk målstyring. Samtidig fritok den myndighetene for risiko, økte effektiviteten i administrasjonen og sikret likebehandling ved at den finansielle vurderingen av de enkelte prosjektene ble overlatt til markedet. Dette var alle argumenter som lot seg oversette til en fortellerlinje som tilsa at norske ressurser ble forvaltet på samfunnsøkonomisk rasjonell måte. Det var med andre ord ingen uenighet om hvilke egenskaper som lå i et elsertifikatmarked, uenigheten dreide seg derimot om hva effekten av disse egenskapene ville bli.

Det var først i diskusjonen av elsertifikatmarkedet som et CO<sub>2</sub>-reduserende tiltak at virkemiddelet kom i konflikt med noen grunnleggende samfunnsøkonomiske prinsipper. I motsetning til framstillingene fra media og stortingsmeldingene ble koblingen mellom en økt fornybarutbygging og reduserte klimagassutslipp problematisert. Hvis utslippsreduksjoner skulle være hovedformålet med ordningen viste utredningene at sertifikatmarkedet ville ha en dårlig kostnadseffektivitet. I Joulis rapport refererte de til en ”generell enighet” om at støtte til fornybar energi ikke har de samme

effektivitetsegenskapene som de virkemiddelene som retter seg direkte inn mot utslippskilde, det som ofte omtales som ”polluter-pays”-strategier (Joule, 2002a:100). Ifølge SNF (2002) ville en idealløsning i så måte være en avgift rettet mot utslippskilden slik at man differensierte straffetiltaket ut i fra utslippsmengde. Enkelte analyser viste også uheldige konsekvenser ved en økt kraftproduksjon. I følge SSB (2002a) kunne dette føre til reduserte elpriser, noe som stimulerte til økt forbruk samt reduksjoner i lønnsomheten for det statlige eierskapet av norske kraftanlegg. Dette var adferd som i et klimaperspektiv var uønsket.

En målformuleringen der elsertifikatene ble rammet inn som et klimatiltak var med andre ord ikke i samsvar med de faglige resonnementene, og kom i konflikt med den økonomiske fortellerlinjen der kostnadseffektivitet var det ledende prinsippet. Mens framstillingene forut for utredningsrapportene vektla økt fornybarproduksjon som hovedmål, og så en naturlig sammenheng mellom dette og reduserte klimagassutslipp, var denne koblingen i følge de samfunnsøkonomiske analysene problematisk. I rapportene kunne vi se at formåleffektiviteten var vurdert opp mot andre tilgjengelige virkemidler, og at de her kommuniserte en felles faglig forståelse for at et sertifikatmarked i denne sammenhengen var en suboptimal løsning. Bunnlinjen i den første utredningsrunden framstod med dette som tydelig i mot innføringen av et elsertifikatmarked. På denne måten representerte utredningsrapportene en viktig vending i kontroversen. I de faglige rapportene ble det framhevet at en eventuell beslutning måtte forankres i en god samfunnsøkonomisk forståelse av støtteordningen, slik at man på denne måten unngikk å innføre virkemiddel som hadde uheldige konsekvenser. I innledningen til SSBs ” Grønne sertifikater – design og funksjon” kunne man lese:

Noen av konklusjonene er ikke opplagte, men tvert imot kan de for mange virke kontraintuitive. Blant annet kan kjøperprisen på energi falle og omsatt mengde øke ved bruk av slike virkemidler. Dette viser i seg selv nødvendigheten av analyser av slike nye virkemidler før en introduserer dem i et eventuelt marked (SSB, 2002a:3)

Slik framstod utredningsrapportene også som et forsøk å naturalisere innrammingen av elsertifikatene. Fra ”lekmannsvurderingene” i de politiske framstillingene gikk man nå over til faglig velbegrunnede framstillinger. Det ble slik framstilt som om det var i lys av de økonomiske resonnementene man kunne fastslå hva miljøvennlighet egentlig var.

## Nye mandat

Den politiske interessen for støtteordningen ble opprettholdt, noe man tydelig så i ønsket om å utrede sertifikatmarkedet videre. Sommeren 2002 ble det bestilt tre supplerende utredningsrapporter. Mandatet for utrederne var derimot endret. Til forskjell fra de tidligere rapportene lå la man nå vekt på den praktiske utformingen av et sertifikatmarked. Bevegelsen bort fra de prinsipielle vurderingene har stor betydning for framstillingen av sertifikatmarkedet. Slik man så det i det første utredningene var det innrammingen av elsertifikatene som klimatiltak som hadde kommet i konflikt med den økonomiske argumentasjonen. Når utredningene nå først og fremst var avgrenset til den praktiske utformingen lot virkemiddelet seg i større grad oversette til den økonomiske fortellerlinjen.

Fra analysebyrået ECON fikk Olje- og energidepartementet rapporten ”Praktisk utforming av en sertifikatordning for grønn varme” (2002). Innholdet var kun et supplement til, og en kort diskusjon av, SNFs rapport om de praktiske virkningene av et sertifikatmarked for grønn varme. På samme måte var Jouis (2002b) nye rapport, ”Økonomiske og administrative konsekvenser” rettet mot de praktiske sidene ved en eventuell gjennomføring, og ga ingen nærgående analyser eller anbefalinger for eller i mot en ordning. Innrammingen av elsertifikatmarkedet som et klimatiltak var slik sett ikke like framtreddende i de nye utredningene, og da heller ikke konflikten mellom økonomifortellingen og fornybarfortellingen. SSBs (2002b) nye rapport, ”Grønne sertifikater og læring”, var den eneste som til en viss grad tok de prinsipielle vurderingene videre og koblet sertifikatmarkedet opp mot mer generell samfunnsøkonomisk teori. I følge rapporten kunne man ikke forvente en optimal formåls effektivitet hvis ett politisk instrument ble bruk til å korrigere for to variabler, i dette tilfellet en implisitt skattelegging av den negative miljøeksternaliteten og en implisitt subsidie til den positive eksternaliteten som lå i grønn energiproduksjon. De delene av de tre rapportene som var rettet inn mot den praktiske gjennomføringen tilsa derimot at sertifikatmarkedet lot seg gjennomføre uten vanskeligheter.

Fraværet av en tydelig klimaramme gjorde at elsertifikatene framstod mer i samsvar med en økonomisk argumentasjon. Slik ble det tydelig at konflikten i størst grad var et uttrykk for ulike forståelser av hvilke hensyn som skulle veie tyngst i norsk energi- og klimapolitikk. Aktørene på begge sider av konflikten delte den tekniske forståelsen av virkemiddelet og de virkningene det ville ha. Forskjellen lå derimot i hvilke sider de valgte å fremheve og hvordan aktørene rammet inn de enkelte virkningene som positive eller negative. At utredningene på denne måten ble avgrenset til den praktiske utformingen gjorde at man framhevet de egenskapene som i lys av en fornybarfortelling ble rammet inn

som positive. Det var enighet om at elsertifikatene hadde klare administrative fordeler, og på en effektiv måte kunne fremme ny utbygging av fornybar elektrisitetsproduksjon. På denne måten kunne man se at den diskursive kompleksiteten ble redusert, og slik framstod også ønsket om å øke fornybarutbyggingen som mer legitimt. Det usikre elementet, om dette målet var ønskelig og hvilke konsekvenser en slik økning i fornybarproduksjonen ville medføre, ble holdt utenfor fornybarfortellingen fra politisk side.

## Intet nytt under solen

Til tross for den prinsipielle motstanden elsertifikatene møtte i de faglige utredningene fortsatte den politiske prosessen, og stadig var fornybarfortellingen avgjørende for forståelsen av virkemiddelet. Stortingsmelding nr 9 (2002-2003) *Om innenlands bruk av naturgass mv.* var et viktig steg på veien med tanke på å innføre et elsertifikatmarked i Norge (Stortinget, 2002). Stortingsmeldingen rettet fokuset mot utviklingen i kraftmarkedene i EU og på samme måte som vi så det i den første utredningsrapporten fra Joule, la man vekt på at de største effektivitetsgevinstene ved et sertifikatmarked først ville bli realisert hvis det ble etablert en internasjonal handel med grønne sertifikater (Stortinget, 2002:108). Vi kunne her se at kunnskapsproduksjonen forflyttet seg mellom to dokumenter og ble gjenstand for to ulike innramminger. Mens Jouls (2002a) analyser ble lagt fram i en rapport som stilte seg kritisk til sertifikatene, så vi nå at de samme vurderingene ble tatt til inntekt for støtteordningen. Gjennom fornybarfortellingen ble klimaspørsmålet redusert til et ønske om øke fornybarproduksjonen, og slik var det også mulig å benytte Jouls rapport for å støtte ønsket om å innføre et elsertifikatmarked. Utredningen viste tydelig at elsertifikatene ville stimulere til vekst i kraftsektoren, da Olje og Energidepartementet også så elsertifikatmarkedet i sammenheng med EUs fornybardirektiv var et slikt kvantitativt mål et naturlig. På denne måten ble implementering av direktivet, og hvordan dette ville medføre nasjonale forpliktelser når det gjaldt bruk av fornybar energi en del av klimainnrammingen. EU ble slik en viktig ekstern støttespiller for å mobilisere støtte til innføringen av elsertifikatmarkedet.

I stortingsmeldingen ble også denne koblingen mellom fornybar produksjon og klima gjort eksplisitt. Man kunne lese at i arbeidet med etablere et europeisk sertifikatmarked ville ”hensynet til miljø, forsyningssikkerhet og fornuftig forvaltning av norske energiresurser stå sentralt” (Stortinget, 2002:19). Det viktigste formålet med satsingen på fornybar energi var i følge meldingene å lette overgangen til en større andel fornybar energi. Hvordan myndighetene rammet inn støtteordningen var slik sett klar, og man så tydelig at det var i lys

av en fornybarfortelling man forstod virkningene av elsertifikatmarkedet. Fornybarutbygging var, om ikke alene, så først og fremst et klimatiltak. Stortingsmeldingen beskrev elsertifikatmarkedet som et egnet virkemiddel nettopp fordi det på en treffsikker måte kunne nå et bestemt kvantitativt mål for fornybarproduksjonen, og at kostnadene for å nå dette målet ble tatt utenfor statsbudsjettet. Utover dette ble det ikke gitt noen beskrivelser av hvordan den økte fornybarutbyggingen konkret ville redusere utslipp. Meldingen tok også opp noen av funnene fra utredningene som var gjennomført. Fra SSBs (2002a) første rapport ”Grønne sertifikater – design og funksjon” viste departementet til at beregningene som var gjennomført tilsa at sertifikatprisen ikke vil bli så høy at den veide opp for et forventet fall i elprisene som følge av økt totalproduksjon. Det ble på denne måten framstilt som om forbrukerne kom godt ut av ordningen med reduserte sluttbrukerpriser, og at taperne av ordningen var de tradisjonelle kraftprodusentene som ikke falt inn under ordningen (Stortinget, 2002:116). I følge meldingen var det fortsatt et ønske om mer kunnskap om elsertifikatene for å få et godt nok beslutningsgrunnlag.

Man så at diskursen på denne måten ble strukturert av to argumentative strukturer er interessant med tanke på kunnskapsprodusentenes rolle i den politiske beslutningsprosessen. I stedet for at de faglige resonnementene fikk dominere kontroversen, og at dette ledet fram til en stabil politisk beslutning, så vi heller at to fortellerlinjer ble etablert parallelt. Gjennom den politiske framstillingen av sertifikatmarkedet så man at kunnskapsproduksjonen som fant sted i utredningsrapportene ble gjenstand for en ny innramming. Mens de faglige utredningene tilsa at klimaeffekten ved økt energiproduksjon fra fornybare kilder i Norge var høyst usikker, så man at de samme beregningene ble satt i en ny kontekst. Ved å legge vekt på økt fornybarproduksjonen rammet man inn elsertifikatene som et klimatiltak. Det var med andre ord ikke gitt hvilke politiske resultater kunnskapen ville gi, og man kunne slik sett ikke se at forskningen *virket* på politikken. De føringene som ble lagt i de første fagrapportene ble ikke realisert politisk.

## **En ny runde – fornybarfortellingen omformuleres**

Som et resultat av at stortingsmelding nr. 9 etterspurte ny og bedre kunnskap fikk NVE i oppdrag å utrede elsertifikatmarkedet ytterligere i 2003. Konteksten var nå forandret. 1. Mai 2003 innførte Sverige et nasjonalt sertifikatmarked og i rapporten fra NVE var det først og fremst mulighetene for et Svensk-Norsk samarbeid som ble utredet (NVE, 2004) . I likhet med stortingsmeldingen, og andre utredningsrunde, la man de prinsipielle vurderingene av markedet bort. NVE gjorde ingen sammenligninger med andre virkemiddel og avveininger

med tanke på hvilke tiltak som vil være mest kostnadseffektive slik man så det i de første utredningene. I rekken av fagrapporter kunne man slik sett se en klar tendens. Mandatet for utrederne ble smalere og smalere, og ble rettet innover mot de egenskapene som i lys av fornybarfortellingen framsto som ønskelige. Samtidig kunne man se at EU ble en stadig viktigere aktør i denne fortellerlinjen. Elsertifikatmarkedet ble satt i sammenheng med forpliktelser man forventet seg ved en framtidig implementering av EUs fornybardirektiv, og det var derfor de egenskapene elsertifikatmarkedet hadde for å nå konkrete kvantitative mål for fornybar energiproduksjon som NVE framhevet som attraktive. Elsertifikatmarkedet ble på denne måten ikke vurdert i tilknytning til et totalt globalt klimaregnskap, men i hvilken grad det kunne bidra til å øke produksjonen av energi fra fornybare kilder nasjonalt. Hvorvidt økt produksjon av elektrisitet fra fornybare kilder i Norge ville være en kostnadseffektiv måte å redusere klimagassutslipp var med andre ord ikke en del av NVEs analyser.

Med utgangspunkt i NVEs rapport kunne man se en utvikling i hvordan fornybarfortellingen ble formulert fra de tidligste framstillingene av elsertifikatene og slik den nå framstod. Mens man tidligere hadde knyttet fornybarproduksjonen til reduserte CO<sub>2</sub>-reduksjoner ble klimainnrammingen nå tettere knyttet opp mot EUs fornybarmål. Denne diskursive reduksjonen av fornybarfortellingen gjorde at spørsmålet om klimagevinst ikke ble problematisert. Fokuset ble i stedet flyttet bort fra en generell debatt om å finne de mest kostnadseffektive virkemidlene for å redusere globale klimagassutslipp til å gjelde fornybarutbygging rent konkret. I utredningen ble elsertifikatmarkedet derfor framhevet som viktig med tanke på å nå kvantitative mål for fornybar energiproduksjon i henhold til framtidige internasjonale forpliktelser.

Forskjellen fra NVEs utredning til de de analysene vi blant annet så i SSBs (2002a) rapport ”Grønne sertifikater – design og funksjon” var stor. SSB framstilte sertifikatmarkedets ikke bare som en lite effektivt klimatiltak sammenlignet med direkte avgifter, de knyttet også usikkerhet til klimagevinsten ved å øke den norske produksjonen av grønn energi på et generelt grunnlag. På bakgrunn av NVEs rapport satt man igjen med et annet bilde av elsertifikatmarkedet. Som et politisk virkemiddel framstilte man det som en kostnadseffektiv måte å stimulere til økt produksjon av energi fra fornybare kilder, og på denne måten øke den grønne andelen i det norske energiregnskapet. Misforholdet mellom de to rapportene var derimot ikke et uttrykk for en faglig kontrovers om hvordan virkemiddelet ville påvirke kraftsektoren, heller kan man argumentere for at det handlet om hva som var konstituerende for forståelsen av fornybarproduksjonen. En økonomifortelling eller en fornybarfortelling.

## Interessene lar seg oversette

Også utenfor den offentlige forvaltningen ble elsertifikatmarkedet en viktig del av debatten om utviklingen i den norske energi- og miljøpolitikken. I media kunne vi se at en rekke kraftaktører og Bellona ble stadig mer framtrepende støttespiller til innføringen av sertifikatmarked. Under overskriften ”Gi oss et marked for grønne sertifikater” argumenterte daglig leder i Småkraftforeninga, Erik Lagethon, for at man trengte et slikt effektivt virkemiddel for å sikre den framtidige produksjonen av fornybar energi<sup>12</sup>. I Stavanger Aftenblad kunne man lese at støtteordningen ville utløse en ”mengde gode og miljøvennlige kraftprosjekter her i landet”<sup>13</sup> og hos Bellona forlangte man at man raskest mulig fikk på plass en ordning for å gi stabile og forutsigbare investeringsvilkår for kraftnæringen<sup>14</sup>. For å utøve et press mot beslutningstakerne gikk Bellona, Agder energi, EL og IT-forbundet, Energibedriftenes landsforening, Enviro energi, KS bedrift, Norsk Bioenergiforening, Norsk Hydro, Statkraft og Østfold energi sammen om en skriftlig oppfordring til stortinget der de argumenterte for at Norge burde inngå i et samarbeid med Sverige om et felles elsertifikatmarked. I oppfordringen skrev de at

et grønt sertifikatmarked vil gi økt fornybar energiproduksjon, styrking av den norske og nordiske kraftbalansen til demping av prissvingninger og sårbarhet for tørrår, samtidig som man bidrar til å redusere veksten i de norske CO<sub>2</sub>-utslippene (Bellona et.al, 2003).

Vinteren 2002-2003 led i tillegg det nordiske kraftmarkedet under svært lave tilsig i vannmagasinene og prisene i markedet steg markant. Dette førte fokuset i energipolitikken over på forsyningssikkerhet og sårbarheten som lå i den nordiske kraftmiksen. Elsertifikatmarkedet ble på denne måten aktualisert i en ny kontekst. I stortingsmelding 18 (2003-2004) ble de grønne sertifikatene igjen tatt opp som et egnet virkemiddel for å øke den norske kraftproduksjonen, men da først og fremst i sammenheng med å gjøre den nordiske kraftbalansen mer robust mot nedbørsvariasjoner (Stortinget, 2003).

På denne måten kunne man se at det dannet seg en diskurskoalisjon mellom kraftaktørene, miljøorganisasjonen og politikere. Gjennom ønsket om å bygge ut mer fornybar energi ble det etablert et felles mål for en rekke interesser. Knappheten i strømmarkedet vinteren 2002-2003 aktualiserte det som ble framstilt som et prekært kraftbehov. Å stimulere til økt fornybar produksjon var på denne måten hensiktsmessig for å bedre forsyningssikkerheten.

---

<sup>12</sup> ”Gi oss et marked for grønne sertifikater” i Nationen, 12.12.2003

<sup>13</sup> ”Mer grønn energi, takk” i Stavanger Aftenblad 13.11.2003 s.12

<sup>14</sup> ”Fordelen med grønne sertifikater” hentet 06.10.2013 fra

<http://bellona.no/nyheter/energi/fornybar-energi/2003-02-fordelen-med-gronne-sertifikater>

Kraftindustrien hadde klare næringsinteresser i bedre markedsvilkår for fornybar kraftproduksjon og støttet derfor opp om elsertifikatene. For Bellona var det naturlig å se på utslippsreduksjoner som et underliggende mål for å støtte innføringen. Gjennom fornybarfortellingen indikerte man slik en felles forståelse blant aktørene selv om hensikten bak argumentasjonen kunne oppfattes som ulik. Fornybarfortellingen hadde i denne sammenhengen en viktig funksjon for å redusere den diskursive kompleksiteten. Det var ikke fornybarproblemstillingen i sin helhet som preget debatten, hvordan fornybar energi skulle bidra til reduserte utslipp, faren for overinvesteringer i kraftproduksjonen og hvilke konsekvenser økt utbygging kunne medføre for norsk natur. Det var innrammingen av elsertifikatmarkedet som et klimavirkemiddel som var det konstruktive elementet i diskursen, og det var i lys av denne fornybarfortellingen man så at aktørene støttet opp om innføringen av elsertifikatmarkedet og at det slik ble dannet et felles mål for utviklingen av den norske kraftsektoren. At man på denne måten knyttet fornybarmålet til en overordnet klimafortelling framstod derfor som viktig for å øke den politiske gjennomslagskraften. Gjennom denne koblingen muliggjorde man et diskursivt samarbeid mellom en rekke aktører, og slik ble fornybarfortellingen stadig mer stabil.

## Å gjøre seg spiselig

I november 2004 ble lovforslaget om et pliktig elsertifikatmarked for Norge og Sverige sendt ut på høring (OED, 2004a). I Stortingsmelding nr 9 (2002-2003) *Om innenlands bruk av naturgass mv.* så vi tidligere at arbeidet med elsertifikatene ble satt i sammenheng med hensynet til miljø. I høringsnotatet ble nå målformulering gjort mer eksplisitt

Lovens formål er å bidra til økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder. Et pliktig elsertifikatmarked kan være et kostnadseffektivt virkemiddel for å nå et bestemt mål om produksjon av fornybar energi i den forstand at det bidrar til at de ressursene som det er rimeligst å utnytte blir tatt i bruk først. Andre virkemidler for å fremme mer fornybar elektrisitet vil være mer aktuelle dersom det kvantitative målet ikke er sentralt og hensyn til kostnadskontroll og fleksibilitet er viktigere (OED, 2004b:5).

Avgrensningen var interessant fordi den representerte en moderasjon av den tidligere innrammingen av elsertifikatene som klimatiltak. Man beveget seg bort fra de eksplisitte klimaformuleringene, og i stedet la man vekt på fornybarmålet i seg selv. Den omformuleringen av fornybarfortellingen som vi også hadde sett tidligere, ble i høringsnotatet nå enda tydeligere. Det er nettopp dette diskursive arbeidet Hajer (1995) fremhever som det konstruktive elementet i byggingen av koalisjoner. I den politiske behandlingen så vi en reduksjon av den diskursive kompleksiteten, og på denne måten ble det også lettere for andre aktører å ta del

i fornybarfortellingen. Innrammingen av elsertifikatmarkedet som et klimatiltak framstod som stadig mer generell. Man gjorde ingen direkte koblinger mellom økt kraftutbygging og CO<sub>2</sub>-reduksjoner, målformuleringen dreide seg heller om det kvantitative målet for fornybarproduksjonen. Slik var det også mulig å se på målformuleringen som et forsøk på legitimere elsertifikatene ut fra faglige resonnementer. Det var tydelig at man ønsket å befestе den politiske beslutningen i et kunnskapsgrunnlag. Ved at man på denne måten rettet støtteordningen inn mot de kvantitative målene samsvarte også den politiske framstillingen med de resultatene som man fant i utredningsrapportene.

Av instansene på høringslisten var det få som kom med direkte negative uttalelser til lovforslaget. Størst var skepsisen blant organisasjonene som representerte forbrukerinteresser, da først og fremst med tanke på at loven forutsatte at el-leverandøren skulle dekke utgiftene til kjøp av elsertifikater gjennom økte sluttbrukerpriser. Disse uttalelsene var interessante fordi de i stor grad gikk i mot de resultatene som kom fram av utredningsrapportene. Der ble det heller argumentert for at sertifikatmarkedet ville føre til reduserte el-priser (SSB, 2002a). De resultatene som kom fram av utredningsrapportene ble slik sett stadig gjenstand for fortolkninger. Dette så vi på flere områder. Heller ikke kraftsituasjonen framstod som en stabil størrelse i kontroversen. Forbrukerorganisasjonene stilte seg tvilsomme til behovet for ny kraft, og mange hevdet at det allerede var nok kraft i Norge og Norden til å dekke forbruket.

I SSBs høringsuttalelse fant man igjen mange av synspunktene fra deres første rapport "Grønne sertifikater – design og funksjon". Selv om formålet med loven var presisert i høringsnotatet, og at koblingen mellom økt fornybar produksjon og klimaeffekt ikke lenger ble gjort eksplisitt, tolket SSB det dit hen at hensikten med den økte produksjonen var å redusere utslippet av klimagasser. SSB holdt med andre ord fast på innrammingen av elsertifikatmarkedet som et CO<sub>2</sub>-reduserende tiltak. At de på denne måten tok opp igjen de prinsipielle vurderingen av virkemiddelet ble også konflikten mellom fornybarfortellingen og økonomifortellingen igjen synliggjort. For i følge SSBs utredning var den globale klimaeffekten av elsertifikatene høyst usikker (ibid). I høringsuttalelsene så man også motstand fra en ny aktørgruppe. Dette var naturvernorganisasjonene. Naturvernforbundet var opptatt av hvordan en økt utbygging av kraftanlegg ville påvirke naturen. De var redd for at det biologiske mangfoldet skulle bli truet og at verneverdige naturområder ville gå tapt til kraftindustrien. På denne måten ble en ny side ved fornybarutbyggingen aktualisert. Tidligere hadde kontroversen handlet om elsertifikatmarkedet kontra andre virkemiddel, nå så man at også naturvern ble gjort til en viktig del av problemstillingen.

## Konturene av et vennskap

Samfunnsøkonomene ga seg ikke så lett. I samfunnsøkonomenes eget fagtidsskrift pågikk en faglig debatt parallelt med den politiske utviklingen. I artikkelen ”Grønne Sertifikater – skjult subsidiering av forurensning?” førte fagdirektør for SSB, Torstein Bye og seniorforsker ved SUM UiO, Kjell Arne brekke, argumentene om at elsertifikatene var et lite hensiktsmessig klimatiltak videre. Særlig var de kritiske til at subsidiering av grønne teknologier ikke gjenspeilte de negative eksternalitetene som var knyttet til bruken. Til forskjell fra utredningsrapportene tok artikkelforfatterne seg større friheter til spissformuleringer og vi kunne lese at vi stod overfor en situasjon der det i verste fall “blir sett på som en ideell handling å kjøre rundt i el-bil, selv om dette fortsatt er en aktivitet hvor vi risikerer å drepe eller lemleste våre medmennesker” (Brekke og Bye, 2003:20). I artikkelen ”Trippel salto i reguleringspolitikken” ble elsertifikatene sett på som nok et tilskudd til en stadig mer sammensatt og uoversiktlig reguleringspolitikk som hadde ugunstige virkninger på markedsmekanismene (Bruvoll & Bye, 2004)

Økonomifortellingen ble på denne måten stadig opprettholdt. Fra SSB ble det også publisert en ny utredning i 2005. Igjen så man at elsertifikatene ble rammet inn som et dårlig klimatiltak. I rapporten ble sertifikatmarkedet analysert i sammenheng med utviklingen i CO<sub>2</sub>-kvotemarkedet og hvordan CO<sub>2</sub>-priser ville påvirke den nordiske og europeiske energimiksen (SSB, 2005). SSB viste til at økte CO<sub>2</sub>-priser ville påvirke lønnsomheten i forurensende energiproduksjon negativt, og at dette gjorde det mulig for store mengder sertifikatberettiget energi, altså de energiformene som kvalifiserte for elsertifikater, å nå markedet også uten disse subsidiene på grunn av en økt relativ lønnsomhet. SSB framhevet en mulig konflikt mellom sertifikatmarkedet og CO<sub>2</sub>-kvotesystemet, og ved å satse helhjertet på kvotesystemet kunne man i følge deres analyser oppnå lignende resultater som ved sertifikatmarkedet. Forskjellen var at kvotesystemet passet bedre inn i den samfunnsøkonomisk oppfatningen av rasjonell ressursbruk. Som tidligere var det argumentet om kostnadseffektivitet som var avgjørende. I følge den nye rapporten ville et elsertifikatmarked påført det norske samfunnet et velferdstap på opp mot 4-6 milliarder NOK årlig på sitt høyeste på grunn av tapte inntekter fra kraftanleggene. Dette var første gangen det forventede økonomiske tapet ble tallfestet. I utredningen til SSB framstilte man slik elsertifikatene i klar opposisjon til etablerte økonomiske resonnementer i norsk klimapolitikk. Ikke bare var klimaeffekten høyst usikker, elsertifikatene ville også påføre den norske staten et stort tap av skatteinntekter. Igjen så vi tydelig at innrammingen av elsertifikatene som et klimatiltak ikke samsvarte med den økonomifortellingen som tidligere hadde vært konstituerende for den norske politikktutviklingen.

På bestilling fra Finansdepartementet ble det også levert en rapport fra Frischsenteret (2005) det samme året. Frischsenterets utredning var den som tydeligst gikk i mot forslaget om å opprette et felles norsk-svensk elsertifikatmarked. Rapporten formulerte fire hovedmål for norsk energi- og miljøpolitikk, 1) effektiv produksjon og forbruk av kraft, 2) lavere utslipp av CO<sub>2</sub> 3) begrensede naturinngrep ved kraftutbygging og 4) høy forsyningsikkerhet for kraft. Ulike virkemidlers effektivitet med tanke på å realisere disse målene innen energi- og miljøpolitikken ble deretter drøftet. Frischsenterets analyser viste at det ikke var å mulig realisere noen av disse målene gjennom elsertifikatmarkedet på en tilfredsstillende måte. Det eneste målet elsertifikatmarkedet på en kostnadseffektiv måte kunne realisere var det rapporten omtalte som et ”kvasimål” for andelen fornybar energi av det totale forbruket, ifølge rapporten var det derimot vanskelig å begrunne hvorfor et slikt mål skulle være ønskelig. Rapporten konkluderte derfor med at

generelt gir ikke pliktige elsertifikater kostnadseffektiv måloppfyllelse. Hvis de mest kostnadseffektive tiltakene av ulike grunner ikke kan anvendes, finnes det trolig i mange tilfeller likevel virkemidler som er mer kostnadseffektive enn pliktige elsertifikater (Frischsenteret, 2005:4)

Motsetningen mellom innrammingen av fornybarutbyggingen slik vi så den i de politiske dokumentene og de resultatene som kom fram i de nye utredningene var med andre ord stor. De samfunnsøkonomiske analysene sådde igjen tvil om de premisene som lå til grunn for innrammingen av sertifikatmarkedet som et godt klimatiltak. Samtidig ble koblingen mellom naturvernernes og samfunnsøkonomenes resonnementer stadig tydeligere. I høringsuttalelsene til lovforslaget som ble sendt ut i 2004 møtte man mostand fra naturvernerne, i Frischsenterets rapport så man at naturvernargumentene også ble tatt med inn i den økonomiske fortellerlinjen. I større grad en tidligere ble det lagt vekt hvordan en eventuell kraftutbygging ville påvirke den lokale naturen. miljøvennlighetsbegrepet ble her nyansert, og man kunne lese at ”Vannkraftproduksjon gir ikke utslipp av gasser, men utbygging krever naturinngrep, som medfører samfunnsøkonomiske kostnader” (Frischsenteret, 2005:19). Det var et uttalt mål i norsk miljøpolitikk at man ønsket å bevare uberørt norsk natur, og i følge utredningen var et markedsbaserte virkemiddel som elsertifikatmarkedet lite egnet til å ivareta slike hensyn. Gjennom økonomifortellingen ble det på denne måten bygget en koalisjon mellom samfunnsøkonomene og naturvernerne. Hvordan denne koalisjonen kom til uttrykk diskursivt er da interessant. Hos Frischsenteret var naturinngrepene en negativ eksternalitet ved elsertifikatordningen som de mente det ikke ble tatt høyde for i den politiske beslutningsprosessen. Uheldige miljøeksternaliteter ble omtalt som ”samfunnsøkonomiske kostnader”. Hos naturvernorganisasjonene var de økonomiske argumentene viktige for å bygge motstand mot en økt

kraftutbygging. Begge var på denne måten mot et elsertifikatmarked, og ved at den diskursive kompleksiteten ble redusert gjennom den økonomiske fortellerlinjene muliggjorde dette samarbeid og kommunikasjon mellom aktørene. Det var derimot ikke klart om aktørene delte de samme bakenforliggende interessene. Mens samfunnsøkonomene først og fremst var opptatt av at norske ressurser skulle forvaltes på en økonomisk rasjonell måte, var naturvernernes hovedmotivasjon å verne norske naturområder og biologisk mangfold. Den økonomiske fortellerlinjen indikerte derimot en felles forståelse av problemstillingen, og man så slik at de to aktørgruppene begge bidro diskursivt for å mobilisere motstand mot elsertifikatene.

## **Elsertifikater med momentum**

Utredningsrapportenes konklusjoner og nye diskursive koalisjoner til tross, innrammingen av elsertifikatene framstod som relativt stabil i de politiske dokumentene. Arbeidet med å innføre lovforslaget fortsatte, og etter høringsrunden startet regjeringen forhandlinger med Sverige om en felles ordning. 16. Januar 2006 måtte derimot daværende Olje- og energiminister, Odd Roger Enoksen, meddele at det svensk-norske sertifikatmarkedet var utsatt på ubestemt tid (OED, 2006). Tilhengerne av markedet møtte meldingen med stor skuffelse. Det var uklart hva som hadde ført partene fra hverandre, og i media ble den norske regjeringen beskyldt for ikke å ha den politiske viljen til å gjennomføre klimatiltak. I et felles brev til den daværende Olje- og energistatsminister gikk Norsk Industri, Energibedriftenes landsforening, Bellona og Zero sammen om en oppfordring til regjeringen om å igangsette et nytt initiativ mot svenske myndigheter. I brevet ble det vist til en bred politisk enighet om at et grønt sertifikatmarked var det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å øke produksjonen av fornybar energi, og de krevde at samarbeidet ble gjenopptatt umiddelbart<sup>15</sup>.

For å forsvare beslutningen om trekke seg fra forhandlingene forklarte Olje og energiministeren til stortinget at ”et grønt sertifikatmarked ville blitt belastet forbrukerne fullt ut og ville påført norske forbrukere betydelige kostnader” (Stortinget, 2006). Til tross for ministerens begrunnelse vedtok stortinget et forslag der regjeringen ble bedt om å ta opp igjen forhandlingene med Sverige, dette vedtaket ble derimot opphevet igjen knapt en uke senere. Igjen så vi den samme begrunnelsen, denne gangen fra statsminister Jens Stoltenberg. I stortingets spontanspørretime beskrev han forslaget til samarbeidet med Sverige som ubalansert. Regningen hadde blitt for stor for norske forbrukere, og norske

---

<sup>15</sup> ”Krever fortgang om grønne sertifikater” i Bergens Tidende, 30.01.2006 s. 6

strømkunder hadde endt opp med å finansiere kraftutbygging i utlandet<sup>16</sup>. De argumentene regjeringen presenterte kunne vi finne igjen i SSBs (2002a) rapport og deres høringsuttalelser, likevel framsto representasjonen statsministeren ga av elsertifikatmarkedet som uklar. I følge SSBs analyser ville økningen i den totale produksjonen presse prisene i strømmarkedet ned, og på denne måten komme forbrukerne til gode. At norske forbrukere måtte finne seg i å finansiere fornybarutbygging i utlandet var trolig siden ordningen var et samarbeid mellom Norge og Sverige, at regningen som en konsekvens av dette ville vokse var derimot mindre sannsynlig. Fra regjeringens side og SSB ble det med andre ord presentert to ulike fortolkninger av kunnskapsgrunnlaget. Mange gikk i etterkant ut og beskyldte regjeringen for å legge feilaktige beregninger til grunn for sine avgjørelser, og fra KRF ble det sendt skriftlig spørsmål til Olje og energiministeren om utlevering av tallmaterialet som lå til grunn for beslutningen<sup>17</sup>.

Den mostanden regjeringen møtte vitnet om at det var etablert en bred oppslutning om den økte kraftsatsingen, og at fornybarfortellingen slik sett var i ferd med å dominere den politiske diskursen. For samfunnsøkonomene var derimot økonomifortellingen fortsatt konstituerende, og beslutningen om å trekke seg fra forhandlingene fikk støtte. En av forfatterne bak Frischsenterets utredning, Rolf Golombek, mente at regjeringen hadde valgt riktig og at elsertifikatene ikke ville tjene hensiktsmessig med tanke på å skape forutsigbarhet og investeringsvilje i fornybarmarkedet. Som klimatiltak framstilte han det også som lite ønskelig. Han var derfor ”ikke skuffet” over at det nå så ut som om det ikke ble noe elsertifikatmarked<sup>18</sup>. På denne måten så vi at fornybarfortellingen og økonomifortellingen fortsatt eksisterte parallelt.

Det momentumet elsertifikatene hadde opparbeidet seg politisk førte til at samtalene med Sverige ble gjenopptatt mot slutten av 2007. Fornybarfortellingen ble stadig mer stabil og 18. Januar 2008 ble elsertifikatmarkedet forankret i det som ble kalt avtale om klimameldingen(Stortinget, 2008). Der signerte alle stortingsparti, unntatt FRP, en avtale om hva som skulle være grunnpremissene i den norske klimapolitikken. Slik tendensen også hadde vært i de tidligere politiske dokumentene ble internasjonale forpliktelser stadig mer fremtredende støttespillere for den fornybarfortellingen man nå så i den norske klimadiskursen. I klimameldingen ble elsertifikatmarkedet satt i sammenheng med trendene man så i EU. Der var det varslet en markant økning i satsingen på fornybar energi. Samtidig som man vedtok å slo fast at man skulle gjenoppta

---

<sup>16</sup> ”Bedre svar takk! Strid om grønne sertifikater” i Aftenposten, 02.02.2006 s. 13

<sup>17</sup> (ibid)

<sup>18</sup> ”Sørger ikke over grønne sertifikater” i Teknisk Ukeblad, 28.04.2006

forhandlingene med Sverige om det en felles støtteordningen kunne man lese at de politiske partiene ønsket en fortsatt satsing på internasjonale mekanismer

Tiltak i utviklingsland kan gi tredobbel gevinst i forhold til dyre tiltak i rike land. I tillegg til en større klimaeffekt per krone og en større effekt på det lokale miljøet, kan de gi en betydelig utviklingseffekt (Stortinget, 2008:4)

Meldingen var interessant med tanke på hvordan innrammingen av elsertifikatene nå framstod. Diskursive kompleksiteten var nå redusert, og klimaspektet ved støtteordningen handlet først og fremst om å innfri de kravene som ville komme i EUs nye fornybardirektivt. Med utgangspunkt i denne innrammingen man hadde av elsertifikatene kom ikke virkemiddelet i konflikt med grunnlinjen i den norske klimapolitikken. De politiske partiene forstod det derfor ikke som motsetningsfylt å skulle satse både på økt fornybar energiproduksjon og handel med grønne utviklingsmekanismer.

26. Juni 2008 la de to regjeringene i Norge og Sverige fram et felles dokument der ambisjonene for elsertifikatmarkedet ble fastslått (Regjeringen, 2008). Igjen ble sertifikatmarkedet aktualisert i konteksten av EUs nye fornybardirektiv og i dokumentet kunne man lese at ”de mål som nå er fastsatt av EU for fornybar energi og klima vil forsterke behovet for et samarbeid slik at målene kan oppnås på en kostnadseffektiv måte”. Man kunne også dra nytte av erfaringene Sverige hadde fra sitt nasjonale markedet som hadde vært virksomt siden 2003, og ifølge svenskene ga markedet ”stabile og gode rammevilkår for betydelige investeringer i fornybar elektrisitet” (Regjeringen, 2008). Innrammingen av elsertifikatmarkedet som klimatiltak ble slik knyttet tett til EUs fornybarmål, den direkte koblingen mellom økt norsk kraftproduksjon og reduserte utslipp var derimot uklar.

Den politiske prosessen med å jobbe fram en ferdig løsning for elsertifikatmarkedet fortsatte helt fram til et nytt lovforslag ble sendt ut på høring desember 2010 (OED, 2010). Det nye høringsnotatet var i grove trekk basert på det samme kunnskapsgrunnlaget som det som ble sendt ut på høring i 2004. Formålet med loven ble forklart på samme måte, men i det nye lovforslaget knyttet regjeringen målformuleringen tettere opp mot de forpliktelsene Norge kunne forvente ved implementeringen av EUs fornybardirektiv II.

Elsertifikatenes primære mål var å øke Norges andel fornybar energi av det totale forbruket for å nå de kravene som ville komme med fornybardirektivet. Den målformuleringen vi hadde sett i det forrige høringsnotatet, og også i andre politiske dokumenter, ble slik ført videre. I stedet for CO<sub>2</sub>-reduksjoner snakket man om fornybarandel. Denne måten å ramme inn elsertifikatene som et

klimavirkemiddel utelot de prinsipielle vurderingene man hadde sett i utredningsrapporten, og la heller vekt på de egenskapene ved virkemiddelet man nå så som positive med tanke på EUs fornybarmål. I denne sammenhengen lot elsertifikatmarkedet seg også lettere forsvare ut fra et økonomisk perspektiv. Ingen var uenige i at elsertifikatene var egnet til å nå kvantitative mål for fornybarproduksjonen, og så lenge spørsmålet om det globale klimaregnskapet ble holdt utenfor rammen var virkemiddelet også lettere å forsvare politisk.

Høringsnotatet viste på denne måten resultatet av samspillet mellom forskning og politikk. Man så at utredningsarbeidet hadde blitt gjenstand for et omfattende fortolkningsarbeid. Fagrapportene hadde nyansert bildet av elsertifikatene. Det ble stilt et spørsmålstegn ved den koblingen man hadde opprettet mellom fornybar produksjon og reduserte klimagassutslipp i de tidligste politiske framstillingene av virkemiddelet. I møte med den politiske virkeligheten så man at dette kunnskapsarbeidet hadde blitt rammet inn på nye måter, og at man gjennom mandatene til utrederne hadde dreid fokuset over på det et kvantitativt mål for fornybarproduksjonen. Gjennom denne omformuleringen av klimabegrepet ble den diskursive kompleksiteten i fornybarfortellingen redusert, og man så også at ønsket om å bygge ut fornybar energi i lys av denne fortellerlinjen fikk bred støtte. Man kan på denne måten argumentere for at det politiske arbeidet kan forstås som en avnyansering. Så man på forskjellen mellom det første høringsnotatet og det andre var også denne tendensen tydelig. Det første høringsnotatet fra 2004 inneholdt flere prinsipielle vurderinger av elsertifikatmarkedet og sammenligninger med andre virkemiddel. Høringsnotatet 2010 var nærmest fritt for slike nyanser. Elsertifikatmarkedet ble framstilt på en mye mer direkte og ukritisk måte. Det ble i mindre grad tatt høyde for den usikkerheten som var blitt knyttet til virkemiddelet opp gjennom utredningsprosessen.

## **En siste hindring**

Stortingsproposisjonen for lov om elsertifikater kom 15 april 2011 (OED, 2011). Som i høringsnotatet ble behovet for en ny markedsbasert ordning understreket av nye ambisiøse mål for fornybar energi og klima. Uttalelsene fra høringsrunden tilsa at de fleste høringsinstansene ga sin tilslutning til lovforslaget. Blant organisasjonene i kraftbransjen fantes det ingen prinsipiell motstand mot et elsertifikatmarked, men det var noen ulike synspunkt på hvilke teknologier og anlegg som burde inkluderes av en ordning. For samfunnsøkonomene var det fortsatt den økonomiske fortellerlinjen som var styrende. SSB holdt fast ved sine tidligere synspunkt på sertifikatmarkedet som et lite hensiktsmessig virkemiddel i energi og miljøpolitikken. Likevel, nå som

koblingen til EUs fornybardirektiv var tettere og gitt at direktivet ble gjort relevant for EØS-land *kunne* elsertifikatmarkedet tjene som et kostnadseffektivt virkemiddel for å innfri de forpliktelsene dette måtte medføre seg (ibid). Den endringen vi tidligere så i fornybarfortellingen gjorde det med andre ord lettere å forsvare ordningen ut fra økonomiske resonneringer. Lignende uttalelser fant man også fra andre forskningsinstitusjoner på høringslisten. CICERO mente på samme måte at sertifikatene var egnet til å nå et kvantitativt mål, men ikke for å oppnå kutt i CO<sub>2</sub>-utslipp. SINTEF hadde en litt annen tilnærming og mente økt fornybarproduksjon kunne ha en utslippsreducerende effekt hvis taket for CO<sub>2</sub>-utslipp ble justert som en følge av subsidiene. Naturvernorganisasjonene var i likhet med forrige høringsrunde skeptisk til en økt utbygging av kraftanlegg. For de var fortsatt ikke fornybarfortellingen forenelig med deres ønske om å bevare norsk uberørt natur.

Selv om CO<sub>2</sub>-reduksjoner var blitt byttet ut med fornybarandeler var det fortsatt tydelig at fornybarfortellingen knyttet seg opp til en overordnet klimafortellingen, og det at det var i lys av denne man forsvarte den økte satsingen. I stortingsproposisjonen ble støtteordningen satt i sammenheng med en større omlegging i energipolitikken, der Norge siden nitti-tallet hadde hatt et stadig større fokus på å bevege seg bort fra bruken av fossile brensler og over til en større andel fornybare kilder. Samtidig ble elsertifikatmarkedet sett på som viktig med tanke på utviklingen av Norges energisystem, der 95,7 prosent av all elektrisitetsproduksjon kom fra vannkraft. Dette gjorde systemet sårbart for variasjoner i nedbør, og en økt satsing på andre fornybare energikilder ble sett på som en viktig del av det å styrke forsyningssikkerheten innenfor rammene for miljø- og klimapolitiske mål.

Etter høringsrunden ble lovforslaget ferdigbehandlet 15. Juni 2011, og enstemmig bifalt av stortinget. Loven tredde i kraft 1. Jan 2012.

## **Hvor stod vi nå?**

Slik vi så det i kapittel 4 synliggjorde innføringen av fornybardirektivet to motstridende fortellinger om den norske klimapolitikken og utviklingen i kraftsektoren. I sammenheng med elsertifikatkontroversen har det vært mulig å følge disse argumentative strukturene nærmere, og identifisere dem som en ”fornybarfortelling” og en ”økonomifortelling”. Kontroversen har i denne sammenhengen blottlagt et omfattende diskursivt arbeid bak meningskonstruksjonene i den norske fornybardebatten.

Konflikten mellom økonomifortellingen og fornybarfortellingen viser et interessant samspill mellom forskning og politikktutvikling. Vi kan se at den

overordnede klimafortellingen har vært en stabil grunnstamme i kontroversen. Fra begge sider har man argumentert for klimaets beste. På samme måte har de tekniske egenskapene ved elsertifikatene vært ukontroversielle, det har vært enighet om at et slikt virkemiddel vil stimulere til økt fornybarutbyggingen. Uenigheten har derimot dreid seg om hvordan en slik utbygging skal fortolkes i et klimaperspektiv. I henhold til fornybarfortellingen ble økt produksjon rammet inn som et hensiktsmessig klimatiltak. I lys av økonomifortellingen ble det derimot regnet som et lite kostnadseffektivt virkemiddel med ingen dokumentert klimaeffekt. Med utgangspunkt i Callon (1998) kan man på denne måten forstå utredningsarbeidet som stadige oversvømmelser av den politiske forståelsen av elsertifikatene. Det kom ny kunnskap som påvirket innrammingen av støtteordningen. I stedet for at denne kunnskapsproduksjonen resulterte i en ny politisk innramming av sertifikatene så vi et omfattende diskursivt arbeid for å opprettholde ønsket om å stimulere til økt utbygging. Fagrapportene ble gjenstand for et omfattende fortolkningsarbeid, mandatene til utrederne ble smalere og den diskursive kompleksiteten i fornybarfortellingen ble redusert til å gjelde de kvantitative målene for produksjonen. På denne måten kan man forstå hvordan det fortsatt ble mobilisert støtte til støtteordningen til tross for den faglige motstanden man møtte i de tidlige utredningsrapportene.

Da loven ble vedtatt representerte dette en avslutning for den offentlige behandlingen av elsertifikatloven. For myndighetene var virkemiddelet blitt en del av den politiske virkeligheten, og det var ut fra de egenskapene som lå i sertifikatmarkedet man la planene for utviklingen av den norske kraftsektoren. Selv om elsertifikatmarkedet slik sett var del av norsk politisk praksis betydde ikke dette at diskursen stabiliserte seg. I media så man at debatten om elsertifikatene fortsatt gikk høylytt, og man var nå redd for de konsekvensen denne ”feilslåtte” klimapolitikken ville føre med seg. Torstein Bye og Erik S. Amundsen (2012) fra SSB publiserte i 2012 en ny rapport som anslå et velferdstap for stat og kommuner på opptil 20 milliarder per år som følge av den grønn sertifikatordningen. Forskernes analyser nådde media med sensasjonspregede overskrifter, og i Teknisk Ukeblad kunne man lese at de grønne sertifikatene var som ”gift for kraftmarkedet”<sup>19</sup>. Kjell Roland som hadde vært en av arkitektene bak dereguleringen av kraftmarkedet på 1990-tallet mente politikken hadde blitt usammenhengende og at man var på vei til å få et dyrt og overinvestert kraftsystem<sup>20</sup>. Tidligere statssekretær i Miljøverndepartementet, Heidi Sørensen, skrev på sin personlige blogg at ”av alle vedtak som berører natur som jeg har stemt for, er vedtaket om

---

<sup>19</sup>”Grønne sertifikater og kraftmarkedet” i Teknisk Ukeblad 17.08.2012 , hentet fra <http://www.tu.no/kraft/2012/08/17/-de-gronne-sertifikatene-er-som-gift-for-kraftmarkedet>

<sup>20</sup> (ibid)

elsertifikatene det jeg angre mest på”. Hun mente de grønne sertifikatene best kunne beskrives som en ”subsidiert av naturødeleggelse”<sup>21</sup>. Kraftbransjen selv hadde derimot troen på at elsertifikatene kunne bidra til økt virksomhet i sektoren og gi gode vilkår for bransjen. En spørreundersøkelse ledet av seniorforsker ved CICERO, Kristin Linnerud, viste at store deler av de 26, 4 TWh kunne bli realisert i Norge<sup>22</sup>. Daværende Miljøvernminister, Bård Vegar Solhjell, gikk også ut å forsvare elsertifikatloven. Han hadde troen på at økt kraftproduksjon var del av en framtidig klimaløsning<sup>23</sup>.

Vi så med andre ord at konflikten mellom fornybarfortellingen og økonomifortellingen fortsatte å dominere diskursen selv om vedtaket nå var fattet. Definisjonskampen om *hva* klimavennlighet var lot seg ikke lukke. Samtidig var det klart at man nå hadde innført en støtteordningen som ville øke utbyggingstakten i kraftsektoren. At den politiske beslutningen framstod som kontroversiell og at det slik sett ikke fantes en stabil innramming av fornybarproduksjonen gjorde det derfor vanskeligere å mobilisere støtte for nye utbyggingsprosjekter. Det er derfor interessant å se konsesjonsbehandlingen av vindkraftanlegget på Fosen/Snillfjord i tilknytning til de argumentative strukturene som var med å prege elsertifikatspørsmålet. På hvilken måte påvirket elsertifikatkontroversen vindkraftdebatten? Og var det her mulig å se noen sammenhenger mellom den nasjonale og den lokale diskursen?

---

<sup>21</sup> ”Angrer på å ha innført elsertifikater”, Teknisk Ukeblad, hentet 13.01.2014 fra <http://www.tu.no/kraft/2012/08/23/angrer-pa-a-ha-innfort-elsertifikater>

<sup>22</sup> ”Tror på 15 twh ny norsk vannkraft”, Teknisk Ukeblad, hentet 04.04.2014 fra <http://www.tu.no/kraft/2013/02/01/tror-pa-15-twh-ny-norsk-vannkraft>

<sup>23</sup> ”-satsingen på grønne sertifikater er helt riktig”, Teknisk Ukeblad, hentet 19.01.2014 fra <http://www.tu.no/kraft/2012/10/03/-satsingen-pa-gronne-sertifikater-er-helt-riktig>

# 6

## Fosen og Snillfjord

### Vindkraft - fra alternativ til kommersiell

Konsesjonsbehandlingen av vindkraftprosjektene på Fosen/Snillfjord hadde pågått siden starten av 2000-tallet. Med elsertifikatloven ble premissene for utbyggere og myndigheter endret. Markedsvilkårene for kraftindustrien var nå vesentlig forbedret, og man så muligheten for å skape lønnsomhet i lokaliteter som tidligere hadde blitt ansett som for kostbare å bygge ut. Særlig var tilskuddene avgjørende for at teknologier som hadde høyere produksjonskostnader enn den tradisjonelle vannkraften også ble konkurransedyktige. Med elsertifikatene var det derfor mulig for en større andel vindkraft å nå markedet. NVE hadde tidligere utredet vindforhold, og langs norskekysten fant man noen av de best egnede områdene for vindkraftproduksjon i Europa (NVE, 2009). Med elsertifikatene hadde man også et økonomisk instrument for å realisere dette potensialet. Da Olje- og energidepartementet 26.08.2013 kunngjorde sitt vedtak om å godkjenne konsesjonssøknadene til 8 nye vindkraftanlegg på Fosen /Snillfjord og en sentralnettledning fra Overhalla, i Nord-Trøndelag, via Fosen og til Trollheimen i Surnadal vitnet dette om utbyggingstakten nå skulle økes (OED, 2013a). Med støtten fra elsertifikatene var vedtaket mer enn en politisk symbolhandling. Det var gode muligheter for at konsesjonene resulterte i faktiske vindturbiner. Med en estimert pris på nærmere 20 milliarder NOK kunne dette bli en av de største investeringene på fastlandsnorge i historien.

## Sammenheng mellom den nasjonale og lokale diskursen

For å forstå kontroversen om vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord er det nyttig med et tilbakeblikk på norske kraftutbygginger. Naturvernet har stått sentralt i etterkrigs Norge, og følger vi miljøvernhistorien noen tiår tilbake finner vi en sterk tradisjon for motstand mot store kraftutbygginger (Berntsen, 1977). Med aksjonene mot utbyggingene av Mardalsfossen og Altaelva som kanskje de mest kjente, var det mobiliseringen mot de store vassdragsutbyggingene utover på 1970-tallet som la mye av grunnlaget for den norske natur- og miljøbevegelsen (Berntsen, 1977:151). Da vindkraftproduksjonen begynte å bli aktuell så man den samme konflikten. Det var ofte snakk om omfattende inngrep i verdsette naturområder. Vindmøllene har høy grad av synlighet, og legger slik sett krav på store areal. Konesjonsbehandlingen har derfor vært et avveiningsarbeid mellom verneverdien og nytteverdien knyttet til de tilgjengelige energiresursene. Tradisjonelt har konfliktlinjen gått mellom hensynet til det biologiske mangfoldet, landskapsverdien og lokale næringsinteresser på den ene siden, og hensynet til forsyningssikkerheten og samfunnsøkonomi på den andre siden (ibid). Den økte oppmerksomheten rettet mot klimaspørsmål har derimot endret dette bildet. Kraftutbygginger aktualiseres nå også innen en klimapolitisk kontekst, og nye problemstillinger preger debatten. Som et resultat kan man se at det bygges koalisjoner på tvers av de tradisjonelle konfliktlinjene. Nettopp derfor er det fruktbart å se vindkraftdebatten på Fosen/Snillfjord i sammenheng med elsertifikatkontroversen.

Som vi så i kap. 5 ble kontroversen om elsertifikatmarkedet strukturert av to sentrale fortellerlinjer, økonomifortellingen og fornybarfortellingen. Inn i vindkraftdebatten er det mulig å følge de samme argumentative strukturene. Vindkraftutbyggingen på Fosen ble satt i en klimapolitisk sammenheng, og slik elsertifikatmarkedet skulle bidra til å løse klimautfordringene ble vindkraftutbyggingen aktualisert i forlengelsen av de samme argumentene. Det var tydelig at aktørene knyttet utbyggingen opp mot den fornybarfortellingen man hadde sett i forbindelse med sertifikatene. Dette gjaldt også for aktørene som ønsket å mobilisere motstand mot vindkraftutbyggingen. Her var det den økonomiske fortellerlinjen som ble ført videre. Usikkerheten som elsertifikatmarkedets skeptikere hadde knyttet til klimaeffekten ble et nøkkelargument også i den lokale debatten om utbygging. Forskjellen var at konsekvensene av en potensielt feilslått miljøpolitikk nå ble knyttet til noe konkret. Vindkraftutbyggingen ville beslaglegge store areal, og ønsket om å øke den norske fornybarsatsingen ble satt opp mot ønsket om å verne Trøndelagskysten for tekniske inngrep. Ved å knytte usikkerhet til

klimainnrammingen var det ikke lenger klart hvilke fordeler som lå i den økte fornybarproduksjonen og om disse skulle gå foran hensynet til det lokale naturmangfoldet. At de økonomiske argumentene slik ble nyttige i den lokale diskursen fikk betydning for koalisjonsbyggingen og for hvordan fortellerlinjen ble strukturert. I utredningen av elsertifikatmarkedet så man at de negative miljøeksternalitetene knyttet til den økte fornybarproduksjonen ble stadig mer framtrepende i de faglige resonnementene. I tilknytning til utbyggingen på Fosen/Snillfjord har denne koblingen blitt enda tydeligere. Det var ikke lenger konflikten mellom naturvern og samfunnsøkonomisk rasjonalitet som dominerte utbyggingsspørsmålet. I stedet så vi at det ble bygd diskursive koalisjoner på tvers av denne tradisjonelle konfliktlinjen. I tilknytning til den lokale diskursen er det derfor mer hensiktsmessig å snakke om en naturvern/økonomifortelling

I dette kapitlet vil jeg vise hvordan man på denne måten kan se sammenhenger mellom det nasjonale og den lokale nivået. Hensikten er å belyse hvordan konstruksjonene som ble etablert i tilknytning til elsertifikatkontroversen også blir gjort virksomme i dokumentproduksjonen vi finner i forbindelse med vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord. Analysen vil derfor legge vekt på hvordan sentrale politiske retningslinjer påvirket forståelsen av norsk vindkraftproduksjon. Her har jeg lagt særlig vekt på dokumentproduksjonen man fant i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. I et deregulert kraftmarked er spørsmålet om utbygging overlatt til næringsaktørene og konsesjonsbehandlingen er derfor interessant som den prosessen som skal ivareta miljøhensyn og sikre at utbyggingen skjer i tråd med nasjonale retningslinjer. NVE og OEDs begrunnelse for vedtakene, høringsuttalelser og medieoppslag gir på denne måten et godt bilde av hvilke argumenter som ble lagt til grunn for å tillate utbyggingen og hvordan motstanden ble mobilisert.

## **Kraftkrise og miljøkrise i skjønn forening**

I elsertifikatkontroversen så man at fornybarfortellingen var avgjørende for å etablere en felles forståelse av prioriteringer i den norske klimapolitikken. Gjennom fortellerlinjen var det mulig å forene internasjonale klimaforpliktelser, nasjonale utslippsreduksjoner, kraftutbygging og krafteksport. Enigheten var derimot etablert på et overordnet nivå, jo lengre bort fra de generelle betraktningene man beveget seg jo flere særinteresser ble involvert og aktørgruppen framstod som mer heterogen. I tilknytning til utbyggingen på Fosen/Snillfjord kunne vi se at kontroversen involverte aktører som representerte mer konkrete interesser. Det var ikke lengre snakk om norsk fornybarsatsing som klimavirkemiddel, det var snakk om vindturbiner på Fosen og Snillfjord som klimavirkemiddel. Nytteverdien måtte her veies direkte opp mot de interessene som allerede var involvert i området, og lokale

problemstillinger ble derfor aktualisert. I denne sammenhengen kan vi se at fornybarfortellingen var desto mer avgjørende for å redusere den diskursive kompleksiteten, og lette koalisjonsbyggingen. Ved at flest mulig interesser lot seg knytte opp mot fortellerlinjen, og at det på denne måten ble indikert en felles forståelse blant et bredt spekter av aktører kunne man oppnå en diskursiv dominans. Man kan på denne måten argumentere for at den politiske gjennomslagskraften ble kanalisert gjennom fornybarfortellingen.

I NVE sin begrunnelse for konsesjonsvedtakene ble det vist til Norges forpliktelser i henhold til EUs fornybardirektiv, og framtidige mål for fornybar energi (NVE, 2010). NVEs vedtak ble klaget inn for Olje- og energidepartementet, men også i den videre behandlingen av konsesjonssøknadene så vi at fornybarfortellingen var konstituerende for meningskonstruksjonen. OED valgte å opprettholde NVEs vedtak. På samme måte som man så det i den politiske behandlingen av elsertifikatene, var fornybardirektivet og framtidige mål for fornybar energi framtrede argumenter for å forsvare beslutningen. Vindkraftutbyggingen måtte i følge OED ses i sammenheng med Norges mål om en fornybarandel på 67,5 % innen 2020, og for å nå dette målet var vindkraft en nødvendighet. Til tross for at høringsuttalelsene og klagesakene indentifiserte flere negative konsekvenser av de naturinngrepene utbyggingen vil føre med seg valgte OED derfor å opprettholde NVEs vedtak(2013b; 2013c; 2013d). I OEDs begrunnelse for vindkraftkonsesjonene og den tilhørende kraftledningen i Snillfjord kunne man lese at

departementet har foretatt en samlet vurdering av alle anførte ulemper ved etablering av vindkraftverkene og kommet til at fordelene overstiger ulempene ved utbygging av Geitfjellet, Pålifjellet/Svarthammaren, Remmafjellet og Frøya vindkraftverk. Departementet finner at disse prosjektene kan gi en betydelig kraftproduksjon innenfor et begrenset geografisk område og med akseptable skader og ulemper. I vurderingen er det tatt hensyn til at vindkraften i snillfjordområdet sammen med vindkraften på Fosen skal legge til rette for en koordinert utbygging av vindkraft og nett, og bidra til at Norge kan oppfylle sine forpliktelser om fornybarutbygging (OED, 2013b:49).

Til forskjell fra kontroversen om elsertifikatmarkedet, ble også lokale problemstillinger i større grad trukket inn i argumentasjonen når man nå diskuterte fornybarutbyggingen i sammenheng med en konkret lokalitet. Kraftsituasjonen i Midt-Norge hadde over en lengre periode vært presset, og år med lave tilsig til vannmagasinene hadde resultert i drastiske prisvariasjoner i markedet. En forbedring av forsyningssikkerheten i regionen ble derfor tatt fram som et viktig argument for å gi konsesjon til utbyggerne på Fosen/Snillfjord (OED, 2013b; 2013c; 2013d). Den diskursive koalisjonen man så mellom miljøvernorganisasjonene og kraftnæringen i kap. 5 ble på samme måte her

viktig for å mobilisere støtte for konsesjonsvedtaket. At kraftsituasjonen i Midt-Norge var prekær var med å tydeliggjøre denne koblingen mellom aktørgruppene, og at fornybarfortellingen slik representerte en felles problemforståelse .

Den samme fortellerlinjen finner vi igjen hos miljøorganisasjonen ZERO og Natur og Ungdom (Zero, 2010; NU, 2010). Mens man i de offentlige dokumentene så at fornybarsatsingen ble satt i sammenheng med internasjonale forpliktelser, knyttet Zero og NU vindkraftproduksjonen tettere opp mot konkrete klimamål. Vindkraftutbygging ble aktualisert av et stadig økende klimaproblem. Zero viste til at Norge hadde et stort forbruk av fossile brensler og mente at norsk fornybarsatsing var en viktig del av en fremtidig miljøpolitikk og utfasing av fossil energiproduksjon. ZERO så derfor på konsesjonene som et stort løft for norsk vindkraft og argumenterte for at dette ville sikre tilgang på fornybar energi<sup>24</sup>. På samme måte kunne man hos NU lese at Norge forbrukte 190 TWh fossil energi årlig, og at vi derfor hadde et stort ansvar for å legge til rette for en mer miljøvennlig energiproduksjon (NU, 2010:4). Man så også her en klar sammenheng mellom den nasjonale og den lokale diskursen. De samme argumentene som ble brukt til å forsvare subsidieringen av grønn energi ble nå brukt til å rettferdiggjøre den lokale vindkraftutbyggingen. (Zero, 2010). Slik ZERO så det, for å løse klimautfordringene ”[...] trengs det en kraftig økning i produksjonen av fornybar energi” (Zero, 2010:1).

Da Zero og NU forankret vindkraftutbyggingen i en fornybarfortelling var dette avgjørende for avveiningen mellom de ulike interessene som nå ble satt i spill i utbyggingsspørsmålet. Innrammingen av vindkraftutbyggingen som et klimatiltak skapte et bilde av konsesjonsvedtaket der globale klimautfordringer rettferdiggjorde de inngrepene kraftanleggene ville kreve i det som mange anså som verneverdige naturområder. Dette betydde likevel ikke at vindkraft var uproblematisk. Som miljøorganisasjoner hadde de begge et uttalt ønske om bevare det biologiske mangfoldet, men fornybarfortellingen presset fram en prioritering mellom reversible og irreversible konsekvenser. Premisset for en miljøvennlig vindkraftutbygging innebar at man ikke påførte uopprettelig skade på naturmangfoldet. En viss påvirkning på dyre- og fugleliv måtte aksepteres hvis man skulle nå de klimamålene man hadde satt seg. Konsesjonsprosessen måtte på sin side sikre at man unngikk utbygging i de mest konfliktfylte områdene. (Zero, 2010:1). ZERO og NU la derfor ikke vekt på visuelle påvirkninger av landskapet. Klimapotensialet som lå i vindkraften veide opp for dette som de anså som reversible inngrep i naturen (NU, 2010:4). Vindparker var i følge dem, tross alt, installasjoner som kunne fjernes. Trusselen klimaendringene representerte mot det biologiske mangfoldet, og utbygginger i

---

<sup>24</sup> ”Vindpark får krass kritikk” i Nationen 28.03.2013 s. 16

svært sårbare økosystem var derimot irreversible konsekvenser som måtte gå foran og legge føringen for konsesjonsbehandlingen (Zero, 2009; Zero, 2010; NU, 2010:4). Det var på denne måten tydelig at den fornybartellingen vi så var med å strukturere elsertifikatkontroversen også her var konstituerende for meningskonstruksjonen.

Mens miljøorganisasjonene og de offentlige myndighetene forsøkte å rettferdiggjøre beslutningen om å bygge ut mer vindkraft med henvisninger til klimautfordringen og Norges internasjonale forpliktelser, så man at kraftaktørene også tok i bruk økonomiske argumenter til å støtte opp om fornybarsatsingen. Vindkraftutbyggingen ble aktualisert i en klimapolitisk kontekst, samtidig var klimainnrammingen viktig for å fremme næringspolitiske tiltak. Kraftbransjen støttet elsertifikatmarkedet, likevel var de ikke helt tilfredse med de bedriftsøkonomiske rammevilkårene for fornybar energi i Norge. De så det økonomiske potensialet og mulighetene for distriktsutvikling som lå i vindkraft, men kritiserte den norske energipolitikken for å ikke å satse helhjertet. En av de sentrale aktørene bak den planlagte utbyggingen på Fosen/Snillfjord, Sarepta Energi, ville ha bedre konkurransevilkår og skatteletter slik at de på lik linje med svenske utbyggere kunne bidra til å nå det kvantitative målet for sertifikatmarkedet<sup>25</sup>.

Fornybarfortellingen ble på denne måten tatt enda ett skritt videre. Å arbeide for reduserte klimagassutslipp og økt fornybarandel var også fornuftig næringspolitikk. Gjennom fortellerlinjen etablerte man med andre ord et felles mål diskursivt. Kraftbransjen hadde interesse av å bygge ut mest mulig kraft og de henviste til regjering Solbergs uttalte mål om at Norge skulle være en forgangsnasjon når det gjaldt energiproduksjon og øke andelen fornybar kraftproduksjon i Norge<sup>26</sup>. Sarepta kalte seg selv for optimister og så på en økt produksjon av fornybar energi som en del av løsningen på både klimautfordringer og en presset kraftsituasjon i Midt-Norge.

På denne måten knyttet de lokale kraftaktørene seg til fornybarfortellingen slik den framstod i den nasjonale diskursen, og det var i lys av denne man argumenterte for å øke utbyggingen. I arbeidet med å mobilisere støtte til vindkraftanleggene på Fosen/Snillfjord så man derfor at aktørene videreformidlet denne fornybarfortellingen og opprettholdt en innramming av elsertifikatmarkedet som et hensiktsmessig klimatiltak. Daværende kommunikasjonsdirektør i Trønderenergi, nåværende Olje- og energiminister, Tord Lien, tok del i dette diskursive arbeidet<sup>27</sup>. Han uttalte at han ikke forstod

---

<sup>25</sup> ”Gigantmulighet for Midt-Norge om bare..” i Adresseavisen 29.10.2013 s. 13

<sup>26</sup> (ibid)

<sup>27</sup> ”Mener vindkraft gir bedre klima” i Adresseavisen 07.10.2013 s. 28

seg på kritikken rettet mot de grønne sertifikatene og fornybarsatsingen. Han mente at økonomenes framstilling av vindkraft som dårlig klimavirkemiddel ikke var forankret i en politisk virkelighet. Vindkraftmotstanderne måtte utvide tidsperspektivet sitt. Ifølge Lien ville situasjonen forandre seg fram i tid, og etter 2020 ville den trønderske vindkraften være på plass i det europeiske markedet og eksportlinjer ville bli opprettet. Dette var et godt grunnlag for å stramme inn det europeiske kvotesystemet, og det var ifølge Lien vanskelig å tro at EUs klimaambisjoner ville reduseres med tiden. Dette var politiske realiteter økonomene ikke ville forholde seg til. I følge kommunikasjonsdirektøren var det derfor ingen grunn til å så tvil om at elsertifikatene hadde en framtidig klimaeffekt.

## **Alliere seg med et vitenskapelig materiale**

Sett i forhold til økonomifortellingen framstod fornybarfortellingen som mindre vitenskapelig. I første rekke henviste man til internasjonale forpliktelser, tendenser i det europeiske kraftmarkedet og et ønske om at Norge skulle ta ansvar. Det ble ikke i like stor grad henvist til egne økonomiske modeller eller klimaberegninger for å forsvare argumentet om at vindkraftutbyggingen var et hensiktsmessig klimatiltak. Selv om retorikken i størst grad var preget av patos søkte man også mot vitenskapen for å legitimere innrammingen. I et innlegg i Adresseavisen gikk Professorene ved NTNU, Ole-Morten Midtgård og Tore Udeland ut og støttet vindkraftutbyggingen<sup>28</sup>. De mente alle land måtte bidra til fornybar produksjon for å møte energibehovet når klimaproblemene nå krevde at man beveget seg bort fra fossile brensler. Norge hang etter i utviklingen, og de så derfor positivt på konsesjonene som ble gitt til utbyggerne på Fosen. I følge professorene ville all menneskelig aktivitet kreve areal, og de framstilte det derfor som en konflikt mellom å verne litt av naturopplevelsen for de få eller å bidra til å løse globale utfordringer knyttet til energi og klima.

Samtidig så man at miljøvernorganisasjonene Bellona og Zero drev et iherdig kunnskapsarbeid for å fremme vindkraftens posisjon og forsvare nye utbygginger. Tidligere hadde Zero publisert en egen rapport om vindkraftutbygging i Midt-Norge. Der argumenterte de for at økt bruk av vindkraft var nødvendig for bedre kraftsituasjonen i regionen uten å ta i bruk gasskraft (Zero, 2007). I 2012 kom en ny rapport der man så norsk fornybarsatsing i sammenheng med utviklingen i EU. Zero (2012) anså mulighetene som gode for at norsk vindkraft skulle komme på nett med et stadig mer integrert europeisk kraftmarked. Hovedfunnene fra deres

---

<sup>28</sup> ”Vindkraft redder naturen” i Adresseavisen 29.08.2013 s. 15

aktøranalyse tilsa at det var aksept for at vindkraftutbyggingen skulle være del av norsk klimastrategi.

Alle intervjuobjektene mener mer kraft gir Norge store muligheter for å øke utvekslingskapasiteten, kutte klimagassutslipp i Norge og øke produksjonen av kraftintensive produkter. Realisering av mulighetene krever en langsiktig politikk som inkluderer kraftproduksjon, kraftnett, industri og klimaperspektivet. Flere aktørgrupper mener klimaperspektivet må integreres i politikken rundt mellomlandsforbindelser, fordi de ser på mellomlandsforbindelser som et klimaverktøy (ZERO, 2012:5)

For Bellona hadde vindkraft og grønn energi lenge vært en del av deres arbeid, allerede i 1999 publiserte de en rapport om grønn energi og varme og i 2013 kom rapporten ”Vindkraft – En nødvendig og sentral klimaløsningen” (Bellona, 1999; 2013). Også hos Bellona ble vindkraften i denne sammenhengen framstilt som en viktig klimastrategi.

I dag er over halvparten av Norges energiforbruk fossilt, og bidrar til å skape de klimaendringene vi ønsker å bekjempe. Heldigvis er Norge velsignet med et enormt, naturgitt potensial for fornybar energi. Bellona legger til grunn at vindkraft er en sentral del av løsningen og at Norge har noen av de beste vindressursene i Europa (Bellona, 2013:1)

Man så på denne måten at miljøorganisasjonene jobbet aktivt for å forankre fornybarfortellingen i faglige resonnementer.

En viktig del av det diskursive arbeidet var å oversette denne kunnskapen fra den vitenskapelige diskursen til den allmenne debatten. Med støtte i sine egne utredningsrapporter og analyser kunne man legitimere fornybartellingen, og slik ”dokumentere” den klimaeffekten utbyggingen ville gi. I forbindelse med publiseringen av rapportene ble det holdt foredrag om resultatene man hadde funnet, og både ZERO og Bellona jobbet kontinuerlig for å etablere en faglig aksept for at den norske fornybarsatsingen var hensiktsmessig i et langsiktig klimaperspektiv<sup>29</sup>.

## **For hva skal man ofre Trøndelagskysten?**

I kap. 5 så vi at et sentralt argument mot innføringen av et elsertifikatmarked var dårlig klimaeffekt. For de aktørene som ønsket å verne trøndelagskysten og ivareta det biologiske mangfoldet var det viktig å få kommunisert denne usikkerheten knyttet til den norske fornybarproduksjonen. Den lokale

---

<sup>29</sup> President i Tekna, Marianna Harg, holdt foredraget ”Kommer Norge på nett med Europa?” på Zerokonferansen 2012

vindkraftmostanden tok i bruk de samme faglige resonnementene som ble etablert i forbindelse med utredningen av elsertifikatmarkedet, og det var en klar sammenheng mellom de diskursive strukturene på det nasjonale og det lokale nivået. I utbyggingsspørsmålet fikk den økonomiske fortellerlinjen en viktig kommunikativ funksjon. I henhold til økonomenes innramming av elsertifikatmarkedet ga økt norsk kraftproduksjon ingen bidrag til CO<sub>2</sub>-reduksjoner innenfor et felleseuropeisk kvotesystem. Ved å fjerne klimaspektet ved vindkraftspørsmålet reduserte man på denne måten den diskursive kompleksiteten. I lys av de økonomiske argumentene ville det ikke tjene det globale klimaet å bygge ut trøndelagskysten, så hvorfor skulle da aktørene med interesser i området føye seg?

Vindkraftdebatten ble på denne måten gjort til et spørsmål om kraftbehov i vanlig forstand. Langs trøndelagskysten var det en rekke aktører som hadde interesse av å verne området. Det var et egnet turområde for lokalbefolkningen, og reindriftsnæringen hadde viktige beiter langs kysten på Fosenhalvøya. Gjennom økonomifortellingen ble det slik skapt et samarbeid blant det som i utgangspunktet framstod som en heterogen aktørgruppe. Dette kom særlig til syne i dannelsen av den diskursive koalisjonen mellom naturvernorganisasjonene og samfunnsøkonomene. Ved å ta i bruk den økonomiske argumentasjonen som ble etablert i tilknytning til elsertifikatmarkedet mobiliserte naturvernorganisasjonene motstand mot utbyggingen. Hvis forsyningssikkerheten var god nok allerede, klimaeffekten høyst usikker og kostnadseffekten lav var det vanskelig å rettferdiggjøre tapet av norsk natur. Nytteverdien var her gjensidig, for på samme måte som naturvernorganisasjonene tok i bruk samfunnsøkonomiske argumenter for å støtte sine interesser, tok samfunnsøkonomene i bruk argumentet om naturvern for å støtte sin innramming av vindkraftutbyggingen som samfunnsøkonomisk ulønnsom. På denne måten kan argumentere for fortellerlinjen i tilknytning til vindkraftspørsmålet kan forstås som en naturvern/økonomifortelling.

## **Samfunnsøkonomi = Naturvern**

At miljøeksternalitetene ble en viktig del av de samfunnsøkonomiske analysene så man tydelig i en kronikk i Adresseavisen 15. Okt. 2012. Der argumenterte professor i samfunnsøkonomi ved NTNU, Anders Skonhoft for at vindkraft ville gi høyere strømregning, miljøødeleggelser og ingen klimaeffekt<sup>30</sup>. De planlagte anleggene i Trøndelag ville derfor være en rasering av store naturområder, under dekke av å ”redde naturen”. Det som var karakteristisk med den norske fornybarsatsingen var i følge professoren at kostnadene ved å

---

<sup>30</sup> ”Ingen Klimaeffekt av vindkraft” i Adresseavisen 15.10.2012 s. 13

bygge ned natur og ødelegge biodiversitet ikke var en del av politikernes regnskap. Den forestillingen Skonhoft hadde av miljøvennlighet samsvarte med andre ord ikke med statsfinansiert vindkraftutbygging. Gjennom naturvern/økonomifortellingen indikerte man slik en felles forståelse blant naturvernorganisasjonene og samfunnsøkonomene i vindkraftspørsmålet. Det som hadde vært en tradisjonell konfliktlinje mellom samfunnsøkonomi og naturvern framstod nå som et diskursivt samarbeid.

Naturvernerne støttet den innrammingen av fornybarsatsingen man så i fagrapportene om elsertifikatmarkedet. For den lokale interesseorganisasjonen, Fosen Naturvernforening, var usikkerheten knyttet til klimaeffekten et viktig argument for verne området. Organisasjonen omtalte de planlagte inngrepene som ”enorme og irreversible” (Fosen Naturvernforening, 2010:1), og la stor vekt på visuell forringelse av landskapet. I følge Fosen Naturvernforenings høringsuttalelse var det ikke realistisk å tilbakeføre områdene etter eventuelle inngrep, og naturen ville derfor være tapt for framtidige generasjoner. Forskjellen mellom Zeros framstilling av vindkraftplanene og Fosen Naturvernforenings forståelse var med andre ord stor. Man så her at de ulike innrammingene av vindkraftutbyggingen la grunnlaget for hvilke hensyn man var villig til å ta. Naturvern/økonomifortellingen presset ikke fram en prioritering mellom irreversible og reversible konsekvenser. I lys av de økonomiske argumentene ble et slikt skille framstilt som irrelevant siden bidraget til klimareduksjoner uansett ikke var til stede og nødvendiggjorde en gradering av de ulike hensynene. At vindkraftdiskursen på denne måten ble redusert til et spørsmål om en samfunnsøkonomisk forståelse av klimavennlighet var avgjørende for kunne argumentere for å verne området, og det diskursive arbeidet med å knytte vindkraftproduksjonen opp mot en slik fortellerlinje var derfor iherdig

Fosen naturvernforening la til grunn livsløpsanalyser av vindturbinproduksjonen som viste at kraftanleggene ikke kunne betegnes som CO<sub>2</sub>-frie. Samtidig henviste de til studier gjennomført av SSB i tilknytning til utredningen av elsertifikatmarkedet som viste at norsk kraftproduksjon ville ha en minimal effekt på reduksjonen av klimagasser innenfor et europeisk kvotesystem (Fosen Naturvernforening, 2010:5). Organisasjonen var på ingen måte i mot at Norge skulle gjennomføre klimatiltak. Det var tydelig at de også knyttet seg til en overordnet klimafortelling, poenget de ønsket å fremme var at vindkraftutbyggingen ikke samsvarte med deres og økonomenes innramming av klimavennlighet. De argumenterte derfor for at det fantes løsninger som ga langt sikrere klimaeffekt. De viste til analyser utført av IEA som tilsa at ENØK-tiltak var det klart mest kostnadseffektive virkemiddelet for å møte energiutfordringer (Fosen Naturvernforening, 2010:12). Bioenergi ble derfor framstilt som en mer attraktiv produksjonsform enn vindkraft.

Vindkraftutbyggingen støttet seg også på argumentet om at kraftsituasjonen i regionen var presset. Heller ikke dette var en objektiv sannhet slik Fosen Naturvernforening forstod det. De aviste at det var en reell kraftmangel i region Midt-Norge og at dette var et argument for å bygge ut mer vindkraft. Forsyningssikkerhet var på denne måten også et spørsmål om innramming, og i følge en økonomisk argumentasjon var det markedet, ikke subsidier, som skulle avgjøre utbyggingstakten for ny kraftproduksjon. Samtidig ble det vist til en begrenset overføringskapasitet ut til Europa, og de argumenterte for at økt eksport derfor ville være vanskelig. Innrammingen av fornybarutbyggingen som en klimatiltak hadde i stor grad hvilt på premisset om at ren norsk energi skulle erstatte fossil energi på det europeiske kontinentet. At man slik kunne rettferdiggjør inngrep i uberørt natur ble derfor tilbakevist av foreningen. Samtidig satte man et spørsmålstegn ved om krafteksport ville ha noen klimaeffekt i det hele tatt. I følge Fosen Naturvernforening ville norsk kraft bare komme i tillegg til kraft produsert fra brunkull eller atomkraft, og være marginalt med tanke på å redusere klimagassutslipp (Fosen Naturvernforening, 2010:25). Når man på denne måten ikke kunne påvise noen sikker klimaeffekt, og det heller ikke var et presserende lokalt kraftbehov, var foreningen ”skeptisk til å påføre lokalsamfunn og natur den påkjenningen det er å avstå uberørte naturområder ved kysten og i fjellet til vindkraftindustrien” (Fosen Naturvernforening, 2010:8). De premissene ZERO la til grunn for sin støtte til vindkraftutbyggingen hadde med andre ord falt bort i Fosen Naturvernforenings høringsuttalelse. I stedet var naturvern/økonomifortellingen konstituerende for forståelsen av utbyggingsplanene, og vi fant en innramming der vindkraft ”ikke kan kalles grønn” og der det ble forventet ”uopprettelige konsekvenser for miljø, naturresurser og samfunn.” (Fosen Naturvernforening, 2010:8).

Vindkraftdebatten ga seg på denne måten til uttrykk gjennom en definisjonskamp om begrepet miljøvennlighet. Naturvernorganisasjonene la til grunn en annen forståelse av begrepet, enn den ZERO og de mer klimarettede organisasjonene brukte i sine vurderinger. For naturforeningene handlet ikke miljøvennlighet bare om CO<sub>2</sub> og klimagasser. Angst og usikkerhet for de som skulle bevege seg i området var viktig. I tillegg definerte de støy, skyggekast, refleksblink, vibrasjoner og elektromagnetisk stråling som miljøbelastninger (Fosen Naturvernforening, 2010:8). Som en del av det diskursive arbeidet så man også at aktørene kommuniserte denne innrammingen av vindkraftutbyggingen ut gjennom media. Til Nationen argumenterte leder i Fosen Naturvernforening, Magnar Østerås, for at en utbygging ville føre til store tap av verdifull natur, mens eksporten bare ville utgjøre en ”mikroskopisk del av landenes totale kraftbehov”<sup>31</sup>. Konflikten mellom fornybarfortellingen og

---

<sup>31</sup> ”Vindkraft - ikke del av løsningen” i Nationen 09.08.2012 s. 19

naturvern/økonomifortellingen ble på denne måten synliggjort, og naturvernet ble satt opp mot det globale klimahensynet. Østerås gikk hardt ut mot ZERO og NUs framstilling av vindkraftproduksjonen som et klimatiltak. I følge han ville ikke norsk krafteksport ha noen klimaeffekt innenfor det felles-europeiske kvotesystemet, en utbygging av myrområder kunne heller føre til at CO<sub>2</sub>-utslippene ville stige. Østerås fikk støtte fra leder for Samarbeidsrådet for biologisk mangfold, Rune Anderaa. Han beskrev klimatiltakene som en større trussel mot det biologiske mangfoldet enn klimaendringene. Han mente ZERO og Bellona var kraftbransjens beste lobbyister når de gikk ut og støttet de grønne sertifikatene og rettferdiggjorde ødeleggelser av den norske naturen<sup>32</sup>.

Måten Fosen Naturvernforening argumenterte for å verne Trøndelagskysten var symptomatisk for kritikken mot vindkraftutbygging. Man fant igjen mange av de samme argumentene i høringsuttalelsen fra flere av de mindre lokale interesseorganisasjonene. De interessene som var involvert var i utgangspunktet ganske forskjellige, mens noen hadde et klart lokalt perspektiv var andre igjen rettet mot et mer nasjonalt naturvern. Det var alt fra hytteeiere, til biologer og ornitologer som nå sluttet seg til en innramming av vindkraftutbyggingen som et lite hensiktsmessig klimatiltak, og derfor hadde vanskelig for å finne argumenter som tilsa at det var verdt å ofre norsk natur. Man kunne slik se at det var naturvern/økonomifortellingen som var blitt konstituerende for deres forståelse av utbyggingssaken. Her var høringsuttalelsene fra "Vern naturarven" i Snillfjord (2010), Fylkesmannen (2010) og Forum for Natur og friluftsliv (FNF, 2010) gode eksempler. Igjen ble de samme argumentene presentert. Organisasjonene så på vindkraftturbinene som en umiddelbar trussel mot kystlandskapet og naturmangfoldet, og henviste til kunnskapsproduksjonen som ble gjort i forbindelse med utredningene av elsertifikatmarkedet (ibid, 2010:2). De var ikke enig i at verdifull natur skulle ofres for det som ble fremstilt som unyttig krafteksport. Med utgangspunkt i denne innrammingen av vindkraftplanene spurte leder i Naturvernforbundet i Orklaregionen, Knut Bonvik, retorisk "Hva oppnår vi så med å rasere norsk natur?"<sup>33</sup>. De ville heller erstatte elsertifikatmarkedet med en ordning som favoriserte energisparing og effektivisering og var sterkt kritiske til naturødeleggende vindkraftutbygging. Man kunne ikke "løse klimakrisen ved å ofre naturen, slik regjeringen gjør på Fosen"<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> "- Klimatiltak er nå større trussel for naturen enn klimaendringer" hentet 01.04.2014 fra <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2012/04/27/klimatiltak-er-na-stoerre-trussel-naturen-enn-klimaendringer>

<sup>33</sup> "Grønne sertifikater, en tragedie for norsk natur?" i Adresseavisen 16.07.2012 s. 11

<sup>34</sup> "Gledelig å høre" i Trønder-Avisa 02.09.2013 s. 11

## Politisk splid

Avgjørelsen om å gi konsesjon til vindkraftanleggene på Fosen/Snillfjord skapte også problemer for de politiske partiene. Elsertifikatmarkedet ble vedtatt av et enstemmig Storting, når man nå så de potensielle konsekvensene av subsidieringen var ikke politikerne like samstemte. At kontroversen flyttet seg ned til det lokale nivået hadde på denne måten stor betydning for hvordan fornybarsatsingen ble innrammet politisk. I behandlingen av elsertifikatmarkedet hadde fornybarfortellingen i stor grad vært konstituerende for forståelsen. Man hadde rammet inn sertifikatene som klimatiltak, men denne rammen bestod av fornybarandeler og internasjonale forpliktelser. Da naturen langs trøndelagskysten ble en del av kontroversen så man derimot at denne innrammingen ble oversvømt. Man fikk ny kunnskap om hva en slik støtteordning ville føre med seg, og som resultat ble innrammingen reforhandlet og man så også her en naturvern/økonomifortelling. Da debatten ble aktualisert i tilknytning til utbyggingen på Fosen så man derfor at de økonomiske argumentene og naturvernet i større grad ble framtrædende på den politiske arenaen.

På denne måten ble koalisjonen mellom de samfunnsøkonomiske aktørene og naturvernerne igjen avgjørende for å mobilisere motstand mot vindkraftutbyggingen. Rødts klimapolitiske leder, Elin Volder, mente ressursene heller burde vært brukt på energieffektivisering og oppgradering av eksisterende kraftverk. På denne måten kunne man spare den norske naturen<sup>35</sup>. Også MDG var bekymret for naturmangfoldet, og trodde ikke at kraftverkene på Fosen vill føre til en nedgang i klimagassutslippene<sup>36</sup>. Venstre knyttet seg derimot opp mot en klimafortelling. De støttet både utbyggingen på Fosenhalvøya og ordningen med grønne sertifikater. For dem var også den pressede kraftsituasjonen i regionen et viktig argument for å øke den norske fornybarsatsingen<sup>37</sup>. SV framstod som splittet. Sentralt mente partiet at konsesjonsbehandlingen hadde vært forsvarlig, og at ordningen med de grønne sertifikatene nå gjorde akkurat det den var tenkt å gjøre, utløse mer vindkraft. SVs fylkesleder i Nord-Trøndelag ville derimot ikke støtte sine partikolleger som trodde at vindkraft ville gi lavere klimagassutslipp<sup>38</sup>. Hun mente klimaargumentet hang i en tynn tråd. Det europeiske kvotesystemet ville uansett åpne for utslipp andre steder selv om norsk kraft traff det europeiske kvotemarkedet. Hun framstilte det derfor som om det var ingen dokumentert effekt for at vindkraftutbygging ville redusere det totale utslippet

---

<sup>35</sup> ”Vindkraft-rotorene på Fosen splitter grønne partier i to” til ABC nyheter 27.08.2013

<sup>36</sup> (ibid)

<sup>37</sup> (ibid)

<sup>38</sup> ”Fortviler over tapt natur” i Adresseavisen 03.10.2013 s. 23

## En gjensidig påvirkning

Man så en klar sammenheng mellom den nasjonale diskursen om elsertifikatmarkedet og den lokale diskursen om vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord. De faglige resonnementene som ble presentert i utredningene av elsertifikatene ble viktige diskursive støttespillere for å mobilisere motstand mot vindkraftutbyggingen. Samtidig så vi at den fornybarfortellingen som preget den politiske innrammingen av sertifikatene også ble lagt til grunn for å forsvare utbyggingen langs trøndelagskysten. På samme som vi kapittel 5 kunne se at kontroversen i stor grad var et uttrykk for en konflikt om *hva* som ville være en klimavennligpolitikk, så vi at vindkraftutbyggingen ble dreid inn mot det samme klimaspørsmålet. Mens man fra begge sider av konflikten argumenterte for klimaets beste og så et ønske om å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp, var naturvern/økonomifortellingen og fornybarfortellingen konstituerende for to ulike forståelser av hvordan vindkraftutbyggingen ville bidra til det totale klimaregnskapet.

Selv om sammenheng mellom det lokale og det nasjonale nivået framstod som tydelig gir det empiriske materialet likevel ingen grunn til å argumentere for en dikotomisering. Der utviklingen på et diskursivt nivå må forstås som betinget av et annet. Heller så vi en gjensidig påvirkning mellom det lokale og det nasjonale. Konesjonsbehandlingen av vindkraftverkene og innføringen av elsertifikatmarkedet var i stor grad parallelle prosesser, og de interessene som ble aktualisert i vindkraftspørsmålet hadde også innvirkning på hvordan elsertifikatene ble rammet inn politisk.

# 7

## Oppsummering

### Diskursive strukturer

Utgangspunktet for denne oppgaven har vært å belyse samspillet mellom kunnskapsprodusenter og politikere i politiske beslutningsprosesser. Gjennom et dokumentstudie av kontroversen om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord har jeg vist hvordan kunnskapsproduksjonen som ble utført i utredningsprosessen har blitt gjenstand for et omfattende fortolkningsarbeid og hvordan dette har resultert i ulike innramminger av norsk fornybarutbygging. Kontroversanalysen har på denne måten synliggjort det arbeidet som ligger bak de ulike representasjonene av sertifikatmarkedet, og ved å ta i bruk Hajers (1995) og Callons (1998) begrepsapparat har det vært mulig å danne et bilde av hvordan aktørene har arbeidet diskursivt for å legitimere sine argumenter. Hva som har vært konstituerende for meningskonstruksjonen i de to kontroversene kan slik forstås i lys av dette diskursive arbeidet. I dette avslutningskapitlet vil jeg trekke opp noen hovedlinjer i funnene fra analysen.

### Ett Norge i Europa

Selv om man på et overordnet nivå ser en dominant fortellerlinje om klimaendringene som menneskeskapte framstår det likevel som vanskelig å etablere konsensus for de store internasjonale utslippsreduksjonene. Hajer (1995) argumenterer for at den kommunikative kraften til fortellerlinjene ligger i forenklingene, at man gjennom en redusert diskursiv kompleksitet gjør det mulig å danne koalisjoner mellom aktører. Ser vi på klimafortellingen er det nettopp i kraft av en slik reduksjon man har etablert en felles forståelse av klimaendringene. Den brede diskursive oppslutningen er dannet med

utgangspunkt i klimapolitikken på sitt mest generelle. Slik kan man også forstå vanskeligheten med innføre tiltak som involverer flere særinteresser. Jo lengre bort fra disse generelle betraktningene man beveger seg, jo mer ustabil framstår også kunnskapsgrunnlaget. På denne måten kan vi se at selv om den argumentative strukturen framstår som stabil på overflaten, og at aktørene knytter seg opp mot en klimafortelling, er det på et underliggende nivå mulig å se flere konkurrerende innramminger av *hva* som er god klimapolitikk. Sik viser det empiriske materialet at selv om "alle" har gjort seg til miljøvernere, betyr ikke dette at det er etablert en felles forståelse av *hva* klimavennlighet er.

Å knytte fortellerlinjene til ulike diskursive nivå er i denne sammenhengen nyttig for å forstå konflikten som har oppstått mellom Norges og EUs klimamålsetninger. I den europeiske kraftsektoren ser man nå en omfattende omstrukturering for å øke fornybarandelen. I et europeisk marked dominert av fossile brensler har man sett en naturlig kobling mellom økt fornybarandel og reduserte klimagassutslipp, og de økonomiske insentivene har skapt lønnsomhet for næringsaktørene. På denne måten har det vært lett å knytte omstruktureringen opp mot en klimafortelling innenfor EU-landene. Med allerede nær 100 % av kraftproduksjonen fornybar, fant man derimot ikke den samme naturlige koblingen mellom økt produksjon og reduserte klimagassutslipp i Norge.

Internasjonale forpliktelser framstod i denne sammenhengen som begrensende på det norske politiske handlingsrommet, og gjennom EUs direktiver ble det lagt føringer for klimapolitikken og utviklingen av kraftsektoren. At fornybarproduksjonen ikke lot seg ramme inn som et klimatiltak like lett i Norge resulterte i en diskursiv kamp om *hva* klimavennlighet var. I lys av den fortellerlinjen som strukturerte den europeiske klimadiskursen argumenterte man for at økt norsk produksjon og eksport resulterte i reduserte klimagassutslipp. Dette kom derimot i konflikt med en etablert forståelse av klimavennlighet i den norsk klimaforvaltning. Her var det prinsippet om kostnadseffektivitet som skulle være ledende, og da var det mest hensiktsmessig å investere i CO<sub>2</sub>-kvoter og grønne utviklingsmekanismer.

Den europeiske klimapolitikken må slik forstås som et viktig bakteppe for kontroversen om elsertifikatmarkedet og vindkraftutbyggingen. For det var som et svar på utviklingen i Europa og i påvente av krav om økt fornybarandel spørsmålet om den norske fornybarproduksjonen aktualisert. Først gjennom elsertifikatkontroversen, og senere i debatten om vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord.

## God klimapolitikk eller dyr moro?

Slik som det på et internasjonalt nivå var etablert en felles forståelse av at klimaendringene var menneskeskapt, så vi at den norske debatten om elsertifikatene hadde den samme klimafortellingen som grunnstamme. Fra begge sider knyttet aktørene seg opp mot en felles forståelse av klimaendringene, men på et underliggende nivå ble det etablert ulike innramminger av *hva* miljøvennlighet var. I etableringen av de diskursive strukturene spilte kunnskapsprodusenter en avgjørende rolle. Fra politisk side var det et ønske om å forankre de politiske beslutningene i et stabilt faglig grunnlag og det ble derfor bestilt en rekke utredningsrapporter. I utredningsarbeidet så vi at en økonomifortelling var konstituerende for forståelsen av virkemiddelet. Samfunnsøkonomiske argumenter stod sentralt og innrammingen av elsertifikatmarkedet ble styrt av etablerte faglige resonneringer innen norsk klimaforvaltning. Allerede i de første rapportene ble det, ut fra samfunnsøkonomiske argumenter, knyttet usikkerhet til klimateffekten og kostnadseffektiviteten ved ordningen. Den samme innrammingen av elsertifikatmarkedet ble ført videre i samtlige av de prinsipielle vurderingene av virkemiddelet i de senere utredningene. Resultatet av de faglige rapportene om støtteordningen var derfor en vurdering av virkemiddelet som et lite kostnadseffektivt klimatiltak. Dette stod i sterk kontrast til den fornybarfortellingen som man så var konstituerende for den politiske forståelsen av elsertifikatmarkedet. Her ble fornybarsatsingen rammet inn som et fornuftig klimatiltak, og man fant en naturlig kobling mellom økt norsk fornybarproduksjon og reduserte klimagassutslipp.

Hvordan denne kunnskapen ble brukt i det politiske arbeidet er derfor interessant. I stedet for en positivistisk forståelse av forskningen, og et syn på kunnskapsprodusentene som sannhetsforvaltere, viser det empiriske materialet at man kan forstå aktørene som del av et diskursivt arbeid der man forsøker å etablere en stabil innramming av begrepet miljøvennlighet. Det er derfor ikke en gitt kausalitet mellom forskning og politikkutvikling, og Callons (1998) innrammingsteori har i denne sammenhengen vært nyttig for å synliggjøre hvordan aktørene forhandler fram sine representasjoner. Ideen om et elsertifikatmarked ble ikke lagt død som en konsekvens av de vitenskapelige resultatene. Heller ble rapportene gjenstand for et forhandlingsarbeid, og dette ga seg til uttrykk gjennom ulike innramminger av det samme virkemiddelet. I de politiske dokumentene la man vekt på de egenskapene i støtteordningen som man anså som positive. Gjennom stadig smalere mandater begrenset man utredningsrapportene til å omfatte kvantitative mål for fornybarproduksjonen, og førte slik innrammingen av elsertifikatene som et klimavirkemiddel videre.

Økonomifortellingen og fornybarfortellingen ble på denne måten parallelle argumentative strukturer.

I kontroversene så man at fortellerlinjene stod for en stadig reduksjon av den diskursive kompleksiteten. Fornybarfortellingen ble rettet inn mot EUs fornybardirektiv og framtidige internasjonale forpliktelser, og koblingen mellom fornybarproduksjonen og klimagassreduksjoner ble ikke formulert eksplisitt. På denne måten framsto innrammingen som klimatiltak mer stabil. Gjennom økonomifortellingen ble klimaspørsmålet redusert til et spørsmål om kostnadseffektivitet. Dette gjorde en koblingen mellom samfunnsøkonomene og naturvernerne mulig. Økonomifortellingen indikerte på denne måten en felles forståelse av klimabegrepet gjennom motstanden mot kraftsubsidiene.

## **Et grønt fyrårn eller symbol på naturødeleggelse**

Da debatten om fornybarsatsingen forflyttet seg ned til de lokale utbyggingsspørsmålene så man at mange av de samme argumentene som ble brukt for mobilisere støtte/motstand i tilknytning til elsertifikatmarkedet ble aktualisert på nytt. De faglige resonnementene, politiske målsettingene og det diskursive arbeidet som lå bak de ulike representasjonene av elsertifikatene satte også sitt preg på debatten i tilknytning til vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord. Samtidig så man at de interessene som ble aktualisert i vindkraftspørsmålet også påvirket innrammingen av elsertifikatmarkedet. Her er det naturlig å ta i bruk Callons begrep oversvømmelser. Ved at konsekvensene av kraftsubsidiene ble synliggjort ble innrammingen av elsertifikatmarkedet som klimavirkemiddel oversvømt med ny kunnskap og framstod derfor som mer ustabil.

Fornybarfortellingen var avgjørende for å forsvare de naturinngrepene vindkraften ville føre med seg. Ved å ramme inn vindkraftutbyggingen som et klimatiltak, og i lys av den overordnede klimafortellingen, framstod det som naturlig å gjøre et skille mellom reversible og irreversible konsekvenser. Vindturbinene ble sett på som temporære, de var mulige å fjerne når de hadde utspilt sin rolle, og representerte derfor ikke en varig skade på landskapet. Hvis konsesjonsbehandlingen opprettholdt hensynet til det lokale biologiske mangfoldet og man unngikk de mest konfliktfylte områdene, så de aktørene som i utgangspunktet støttet den norske fornybarsatsingen ingen grunn til å ikke bygge ut langs trøndelagskysten. I konsesjonsvedtaket fra NVE, og i klagebehandlingen fra OED, ble det vist til de kvantitative målene for Norges fornybarandel som nå var fastsatt av fornybardirektivet. Økt vindkraftutbygging var en naturlig konsekvens av de økonomiske insentivene som ble gitt via elsertifikatene, og myndighetene fant at fordelene overgikk ulempene ved en

eventuell utbygging. I denne sammenhengen så man at fornybarfortellingen indikerte en felles forståelse blant kraftnæringen, politikere og miljøorganisasjoner, og gjennom ønsket om å bygge ut mer kraft ble det slik dannet diskursive koalisjoner mellom disse aktørgruppene.

At konsesjonsvedtaket ikke falt i god jord hos de nasjonale og lokale naturvernorganisasjonene var ikke overraskende. Ved at man nå forflyttet seg lengre bort fra de generelle betraktningene om klimaproblematikken så man at stadig flere særinteresser ble satt i spill. Det som ved andre tilfeller framstod som en samstemt miljøbevegelse som ønsket å kjempe for en bærekraftig utvikling, var nå en splittet leir, delt mellom hensynet til det lokale biologiske mangfoldet og den globale klimaproblematikken. I denne sammenhengen ser vi at det dannet seg en diskurskoalisjon mellom de samfunnsøkonomiske aktørene og naturvernerne. Mellom de to aktørgruppene etablerte man et felles mål i mostanden mot fornybarsatsingen. For samfunnsøkonomene ble de negative miljøeksternalitetene knyttet til subsidiene, altså inngrepene i naturområdene, stadig viktigere argument. På samme måte var de økonomiske argumentene avgjørende for å bygge motstand mot utbyggingen. I høringsuttalelsene så man et iherdig arbeid for å knytte usikkerhet til klimaeffekten ved vindkraftutbyggingen ved å henvise til de samfunnsøkonomiske utredningene som var blitt gjennomført i forbindelse med innføringen av elsertifikatmarkedet. På tvers av den tradisjonelle konfliktlinjen i norsk krafthistorie, mellom samfunnsøkonomi og lokalt naturvern, dannes det med utgangspunkt i denne kunnskapsproduksjonen en ny fortellerlinje. I stedet for en ren økonomifortelling kan fortellerlinjen kan forstås som en sammenslåing mellom naturvern og økonomi.

I denne sammenhengen ble fortellerlinjenes kommunikative funksjon desto mer tydelig. Gjennom naturvern/økonomifortellingen reduserte man den diskursive kompleksiteten, klimavariabelen ble fjernet, og en i utgangspunktet heterogen aktør gruppe fikk etablert et felles mål om å verne trøndelagskysten. Alt fra lokale hytteeiere til biologer og samfunnsøkonomer støttet opp om en innramming av vindkraftutbyggingen som et ufornuftig klimatiltak.

## **Hvis spaden treffer jorda**

Hajers (1995) argumentative diskursanalyse og Callons (1998) innrammingsteori har i kontroversanalysen vært nyttige verktøy for synliggjøre hva som har vært konstituerende for meningskonstruksjonen. Ved å legge vekt på de argumentative strukturene har jeg på denne måten hatt muligheten til å analysere etableringen av de politiske og vitenskapelig konstruksjonene uavhengig av aktørnivået. Med utgangspunkt i problemstillingen har dette vært

fruktbart. Uavhengig av interessene bak adferden har man kunnet følge de diskursive strukturene og på denne måten vise hvordan enkelte forståelser har blitt konstituerende for meningsdannelsen. I sammenheng med det empiriske materialet har et slikt perspektiv også vært konstruktivt. I tekstene har jeg slik synliggjort hvordan de språklige representasjonene har forflyttet seg mellom aktørene, og at man gjennom en reduksjon av den diskursive kompleksiteten har gjort et samarbeid mellom ulike aktørgrupper mulig. Hvordan de argumentative strukturene på denne måten er avgjørende for meningskonstruksjonen ble særlig tydelig i avtalen om klimameldingen. Her så man at den diskursive kompleksiteten i fornybarfortellingen var redusert til den graden at den ikke kom i konflikt med satsingen på klimatiltak i utviklingsland. Det er på denne måten mulig å argumentere for at aktørenes forståelse må ses i lys av de argumentative strukturene.

Hajer (1995) legger størst vekt på hvordan argumentative strukturer på denne måten blir konstituerende for meningsdannelsen. Med utgangspunkt i mitt empiriske materiale vil jeg argumentere for at det også er konstruktivt å studere det arbeidet aktørene gjør for å opprettholde disse strukturene. På denne måten kan man synliggjøre hvordan et tekstmateriale knytter seg til en allerede etablert struktur, og sammen med Callons (1998) innrammingsteori, kan man belyse hvordan de argumentative strukturene som et resultat av ny kunnskap styrkes, svekkes eller omformuleres.

Med utgangspunkt i elsertifikatkontroversen og debatten om vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord har det vært mulig å problematisere forholdet mellom forskningsarbeid og politikktutvikling. Selv om det her har vært snakk om en kontrovers der det fra politisk side har vært ytret et ønske om å *gjennomføre* et klimatiltak, mens det fra vitenskapelig side har vært et ønske om å *ikke* gjennomføre, aktualiserer funnene fra analysen likevel et sentralt spørsmål innen klimaforvaltningen. Hvordan kan vi forstå det tilsynelatende misforholdet mellom forskningsfront og politikktutvikling? Samtidig som vi vet at konsensusen knyttet til de menneskeskapte klimaendringene bygges stadig sterkere, vet vi også at de politiske tiltakene som gjennomføres ikke samsvarer med den kunnskapen som nå er tilgjengelig. Ser vi denne problemstillingen i lys av de erfaringene man kan ta med seg fra elsertifikatkontroversen og debatten om vindkraftutbyggingen på Fosen/Snillfjord taler dette for å omdefinere kausaliteten mellom forskning og politikktutvikling. At politiske vedtak skal fattes på et godt kunnskapsgrunnlag er et viktig utgangspunkt, men samtidig viser den politiske virkeligheten at forskningen ikke alltid er like håndterbar. Tanken om linearitet, der utredninger alltid leder til enighet, blir derfor i noen tilfeller naiv. I stedet viser analysen at politiske beslutninger legitimeres i etablerte diskursive strukturer, og at vurderingen av elsertifikatene som gode eller dårlige derfor i stor grad handlet om faglig innramming. Det er med andre

ord lite som tilsier at det vitenskapelig arbeidet kan forstås løsrevet fra det politiske domenet, for å etablere stabile politiske beslutninger kan man på denne måten argumentere for at det også er nødvendig å ta høyde for slike samproduksjonsprosesser. I stedet for et motsetningsforhold mellom vitenskapelig vilje og politisk motstand i klimaspørsmål, kan man forstå både kunnskapsproduksjonen og den politiske beslutningsprosessen som en del av et felles diskursivt arbeid med etablere stabile representasjoner av klimaproblemet.

Det er naturlig å tro at den kontroversen som har preget elsertifikatmarkedet har satt sitt preg på oppfatningen av norsk kraftproduksjon. I media har man sett en rekke faglige resonnementer som har rammet inn støtteordningen nærmest som en bevisst ødeleggelse av norsk natur, og til tross for et enstemmig politisk vedtak, har man i ettertid stiftet bekjentskap med en rekke angrende synder. Fra tidligere statssekretær i miljøverndepartementet, Heidi Sørensen, heter det nå et ”elsertifikatene kan ses på som en ren subsidie av naturødeleggelse”<sup>39</sup>. Til tross for at elsertifikatordningen er del av norsk lov der det er fastslått at ”lovens formål er å bidra til økt produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder” (Elsertifikatloven, 2012) pågår fortsatt den diskursive kampen om hvordan denne produksjonen skal bidra til reduserte klimagassutslipp. Hvis alt går etter planen for utbyggerne på Fosen/Snillfjord skal første produksjonsdag for vindkraftturbinene komme innen 2020. Kanskje er det administrerende direktør i Sarepta Energi, Trond Mellingsæter, som får æren av å ta det første symbolske spadetaket. Hva som kommer til gå gjennom hodet til Mellingsæter i det spaden treffer bakken er derimot ikke lett å vite når man vet at vindkraft kan være alt fra “et nødvendig løft for norsk fornybar energi” (Zero, 2010) til “dyr og formålsløs fornybar moro” (Bye og Hoel, 2009).

---

<sup>39</sup> ”Angrer på å ha innført elsertifikater” i Teknisk Ukeblad, hentet 13.01.2014 fra <http://www.tu.no/kraft/2012/08/23/angrer-pa-a-ha-innfort-elsertifikater>



# Litteraturliste:

- Antonsen, Marie A og Nora Levold (2011) "Effektive representasjoner" i *Etikk i praksis*, Trondheim: Akademika Forlag
- Asdal, Kristin (2011). *Politikkens Natur - Naturens politikk*, Oslo: Universitetsforlaget
- Bellona (1999) "Grønn energi og varme" Oslo: Bellona
- Bellona (2013) "Vindkraft – en nødvendig og sentral klimaløsning", Oslo: Bellon
- Bellona (2014) "Energi" hentet 06.05.2014 fra <http://bellona.no/fagomrader/energi>
- Bellona, Agder Energi, El & IT forbundet, Energibedriftenes Landsforening (EBL), Enviro Energi, KS Bedrift, Norsk Bioenergiforening (NoBio), Norsk Hydro, Statkraft og Østfold Energi (2003) "Grønne sertifikater gir mer fornybar energi"
- Berntsen, Bredo (1977). *Naturvernets historie i Norge*, Oslo: Grøndahl/Naturvernforbundet
- Brekke, Kjell A. Og Torstein A. Bye (2003) "Grønne sertifikater – skjult subsidiering av forurensning" i *Økonomisk Forum* nr. 9
- Bruvoll, Annegrete og Torstein A. Bye (2004) "Trippel salto i reguleringspolitikken, i *Økonomisk Forum* nr. 1 s. 21-27
- Bye, Torstein A. og Einar Hope (2005) "Deregulation og electricity markets – The norwegian experience" *Discussion Papers* No. 433, Oslo: Statistics Norway,
- Bye, Torstein A. og Michael Hoel (2009) "Dyr og formålsløs fornybar *moro*" i *Samfunnsøkonomen* nr 9 34-37
- Bøeng, Ann C. (2010) "Konsekvenser for Norge av EUs fornybardirektiv" i *SSB Økonomiske analyser* nr 4
- Callon, M. (1998) An essay on framing and overflowing: Economic externalities revisited by sociology. In *The laws of the markets*, ed. M. Callon, 244–269. Oxford, UK: Blackwell Publishers
- Callon, Michel (2001) "Elementer til en oversettelsessosiologi: kamskjell, fiskere og forskere" Asdahl, Kristin m.fl (red) *Teknovitenskaplige kulturer*, Oslo: Spartacus forlag
- Charmaz, Kathy (2012) *Constructing Grounded Theory – A practical guide through qualitative analysis*, London: Sage Publications
- Climate Action Tracker (2012) "China" hentet 06.05.2014 fra <http://www.climateactiontracker.org/countries/china>
- Dahler-Larsen, Peter (2005) "Dokumenter som objektiveret social virkelighed" i Mik-Meyer N. og M. Järvinen (red.), *Kvalitative metoder i et ineteraktionistiskperspektiv – Interview, observationer og dokumenter*, København: Hans Reitzels Forlag

- Econ (2002) Praktisk utforming av en sertifikatordning for grønn varme, Oslo: OED
- Econ (2004) Konsekvenser av sertifikatmarked i Norge, Econ, rapport 2004-108 : Elsertifikatloven (2012) Elsertifikatloven § 1
- Entman, R. M. (1993) Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *J. Commun.* 43:51–58
- EU (2013) “EU in figures”, Luxemburg: EU
- FNF (2010) ”Uttalelse om vindkraftprosjekter i Snillfjord, Hemne og på Hitra og 420 kV kraftlinje Storheia-Orkdal/Trollheimen med høringsfrist 1. September”
- Foucault, M. (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings 1972–1977* red. C. Gordon, New York: Pantheon Books.
- Foucault, M (1968) “Politics and the study of discourse” i *The Foucault Effect – studies in governmentality*, Burchell et. al. (1991), 53-72, London: Harvester Wheatsheaf
- Fosen Naturvernforening (2010). ”Merknader til søknad om 420 kV kraftledning Storheia – Trollheim, samordnet nettilknytning for flere vinkraftverk i Snillfjord, Hemne og Hitra kommuner og for 8 vinkraftverk som berører kommunene Hemne (Heimsfjelet), Snillfjord (Remmafjellet, Geitgjellet x 2, Pállifjellet/Svarthammern, Engvikfjellet) og Aure (Skardsøya) i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal”,
- Frischsenteret (2005): Pliktige elsertifikater, Oslo: Frischsenteret
- Frp (2013) ”Prinsippprogram – Miljø og Klima” hentet 12.09.2014 fra <http://www.frp.no/nor/mener/En-enklere-hverdag/Prinsipp-og-handlingsprogram/Prinsippprogram-2013>
- Fylkesmannen (2010) “Uttalelse - konsesjonssøknad for samordnet nettilknytning av flere vindkraftverk i Snillfjord - Hitra og Hemne kommuner”
- Goffman, E. (1974) “Frame analysis: An essay on the organization of experience”, Boston: Northeastern University Press
- Hajer, M. A. (1995) “The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process”, Oxford: Oxford University Press
- Hajer, Maarten (2002) “Discourse analysis and the study of policy making” i *European Political Science*
- Hajer, Maarten & Wytse Versteeg (2005) “A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives” i *Journal of Environmental Policy*
- Hajer, Maarten (2006) “Doing discourse analysis – coalitions, practices, meaning” i *Words matter in policy and planning – Discourse theory and method in the social sciences* red. Margo van den Brink og Taara Metz, Utrecht: Netherlands Geographical Studies
- IPCC (2013). ”Climate change 2013: The physical science basis”, United Nations
- Jasanoff, S. (2004) “Ordering knowledge, ordering society” i *States of knowledge, the co-production of science and social order*, red. S. Jasanoff, s. 36–42. New

- York: Routledge.
- Jasanoff, S. (1990) *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Johannessen, A. , P. A. Tufta og L. Christoffersen (2012). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo: Abstrakt forlag
- Joule AS (2002a): *Obligatoriske markeder for grønne sertifikater - Virkemiddelbruken i andre land*, Oslo: OED
- Joule AS (2002b): *Økonomiske og administrative konsekvenser*, Oslo: OED
- Justesen, Lise (2005). ”Dokumenter i netværk” i Mik-Meyer N. og M. Järvinen (red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistiskperspektiv – Interview, observationer og dokumenter*, København: Hans Reitzels Forlag
- Karlstrøm, Henrik (2014) “When a deregulated electricity system faces a supply deficit: A never-ending story of inaction?”, Trondheim: (enda ikke utgitt), tilgjengelig på <http://henrikkarlstrom.files.wordpress.com/2012/11/karlstrc3b8m-supply-deficits-in-a-deregulated-electricity-system.pdf>
- Kvale, Steinar (1997) *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Latour, B. (1987) *Science in Action*, Milton Keynes: Open University Press
- Latour, B. (2008) “What is the style of matters of concern? Two lectures in empirical philosophy” , Amsterdam: Van Gorcum.
- Lavutslippsutvalget (2006) “Et klimavennlig Norge”
- Mik-Meyer, N (2005) ”Dokumenter i en interaktionistisk begrepsramme” i Mik-Meyer N. og M. Järvinen (red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistiskperspektiv – Interview, observationer og dokumenter*, København: Hans Reitzels Forlag
- Mikkelsen, M. T. og D. H Hansen (2013) *Elsertifikatloven med kommentar*, Oslo: Gyldendal
- NOU (1998) “Energi og krafbalansen mot 2020”, Oslo: OED
- NOU (2012) “Om energipolitikken”, Oslo: OED
- Nilssen, Vivi (2012) *Analyse i kvalitative studier – den skrivende forskeren*, Oslo: Universitetsforlage
- NU (2010). ”Samlet høringsuttalelse for vindkraftanlegg i Snillfjord, Hemne, Hitra og Aure, samt kraftlinja Storheia – Orkdal/Trollheim, Oslo
- NVE (2004) Grønne sertifikater - NVE, revidert utgave, Oslo, NVE
- NVE (2009) ”Vindkart for Norge”, Oslo: NVE
- NVE (2010) ”Storsatsing på vindkraftverk på Fosen og i Snillfjord” i *Nve FAKTA 2010*, Oslo: NVE
- Næss, Robert (2002) “Fortellingens iscenesettelse”, STS-Arbeidsnotat 05/02, Trondheim: NTNU
- OED (2001) “Eova – Et banebrytende selskap for energiomleggingen”, Oslo: OED
- OED (2002) “Et grønt sertifikatmarked” pressemelding, Oslo: OED

- OED (2004a) "Utkast til lov om pliktige elsertifikater", Oslo: OED
- OED (2004b) "Høringsnotat om lovutkast til lov om pliktige elsertifikater", Oslo: OED
- OED (2006): "Felles sertifikatordning lar seg ikke gjennomføre – for dyrt for norske forbrukere", pressemelding, Oslo: OED
- OED (2010) "Høringsnotat (forslag til lovedtak) om lov om elsertifikater", Oslo: OED
- OED (2011) "Prop. 101 L (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)", Oslo: OED
- OED (2012a) "Fornybardirektivet 2" hentet 24.04.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2008/apr/fornybardirektiv-2.html?id=522812>
- OED (2012b) "Nasjonal handlingsplan for fornybar energi i henhold til Direktiv 2009/28/EC", Oslo: OED
- OED (2013a) "Storsatsing på vindkraftverk på Fosen og i Snillfjord", pressemelding, Oslo: OED
- OED (2013b) "Vindkraft og kraftledninger i snillfjordområdet – klagesak", Oslo: OED
- OED (2013c) "Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak", Oslo: OED
- OED (2013d) "Statnett SF - 420 kV kraftledning Namsos-Roan-Storheia-Snillfjord-Trollheim – klagesak", Oslo: OED
- Regjeringen (2008) "Forståelse om utviklingen av et marked for elsertifikater", Oslo: Regjeringen
- Riles, A. (2006). *Documents: Artifacts of modern knowledge*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Ryghaug, Marianne og Tomas M. Skjølvold (2011) "The Global Warming of Climate Science: Climategate and the Construction of Scientific Facts", *International Studies in the Philosophy of Science* Volume 24, Issue 3, 287-307
- Skjølvold, Tomas M. (2013). "What We Disagree about When We Disagree about Sustainability", *Society & Natural Resources: An International Journal*, 26:11, 1268-1282
- SSB (2002a) *Grønne sertifikater – design og funksjon*, Oslo: SSB
- SSB (2002b) *Grønne sertifikater og læring*, Oslo: SSB
- SSB (2013) "Energiregnskap og energibalanse 2013", Oslo: SSB
- SSB (2014) "Utslipp av klimagasser, 1990-2012, endelige tall", Oslo: Statistisk Sentralbyrå hentet 23.03.2014 fra <http://www.ssb.no/klimagassn>
- SSB (2005): *Et felles norsk-svensk elsertifikatmarked*, Oslo: SSB
- Statoil (2014) "Sustainability approach" hentet 06.05.2014 fra <http://www.statoil.com/en/enviromentsociety/sustainabilityapproach/pages/default.aspx>
- Stortinget (1990) Besl. O. Nr. 72
- Stortinget (1998) Stortingsmelding 29 *Om energipolitikken (1998-1999)*

- Stortinget (2000) Budsjettinstilling nr 9 (2000-2001)
- Stortinget (2002) Stortingsmelding nr 9 (2002-2003) *Om innenlands bruk av naturgass mv.*
- Stortinget (2003). Stortingsmelding 18 (2003-2004) *Om forsyningsikkerheten for strøm mv.*, Oslo: Stortinget
- Stortinget (2006). "Møte mandag den 22. mai 2006 kl. 12 – Sak 4", Oslo: Stortinget
- Stortinget (2008) "Avtale om klimameldingen", Oslo: Stortinget
- Stortinget (2011) St.meld 21 (2011-2012) "Norsk klimapolitikk"
- Stiftelsen samfunns- og næringslivsforskning (2002) *Sertifikatordninger for "grønn" varme – Prinsipielle og praktiske utfordringer*, Bergen, SNF.
- Strauss, A. & Corbin J., (1990) *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, Newbury: Sage
- Thagaard, Tove (2011). *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget
- Vern naturarven (2010) "Høringsuttalelse om vindkraftutbygging i Snillfjord kommune", Snillfjord
- White House, The (2014) "Climate Change" hentet 09.04.2014 fra <http://www.whitehouse.gov/energy/climate-change>
- Zero (2006) "Høringsuttalelse om flere vindkraftprosjekter i Hemne og Snillfjord kommuner, Sør-Trøndelag", Oslo: Zero
- Zero (2007) *Vindkraft i Midt-Norge*, Oslo:Zero
- Zero (2009) "Høring 300 (420) kV kraftledning Roan- Storheia", Oslo: Zero
- Zero (2010). "Høringsuttalelse om flere vindkraftprosjekter i Hemne og Snillfjord kommuner, Sør-Trøndelag", Oslo: Zero
- Zero (2012) *Kommer Norge på nett med Europa*, Oslo: Zero



# Vedlegg 1

## Høringsuttalelser utkast til lov om elsertifikater 2004

Agder Energi AS  
Anders Grønhovd Bjømsrud  
Arbeids- og sosialdepartementet  
AS Norske Shell  
Barne- og familiedepartementet  
Bellona  
Biogas AS  
Buskerud fylkeskommune  
Buskerud Kraftproduksjon AS  
Cicero  
Datatilsynet  
Den norske Advokatforening  
Direktoratet for naturforvaltning  
E-CO Energi as  
Eidsiva Energi AS  
Energibedriftenes landsforening  
Enova  
SF  
Enviro Energi  
Enviro Energi v/div energiverk  
Finansdepartementet  
Fiskeri- og kystdepartementet  
Fjordkraft AS  
Forbrukerrådet  
Forsvarsdepartementet  
Fred. Olsen & Co  
Fylkesmannen i Finnmark  
Fylkesmannen i Hedmark  
Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
Fylkesmannen i Vestfold  
Fønhus Kraft AS  
GreenStream Network AS  
Hammerfest Strøm AS  
Handels- og Servicenæringens  
hovedorganisasjon  
Handelshøyskolen BI  
Helse- og omsorgsdepartementet  
ICAP Energy AS  
Justis- og politidepartementet  
KanEnergi  
Kleivane Kraft  
Kommunal- og Regionaldepartementet  
Konkurransetilsynet  
Kredittilsynet  
KS Bedrift  
Kvalheim Kraft AS  
Landbruks- og matdepartementet  
Landsorganisasjonen i Norge  
Landssamanslutninga av vasskraftkommunar  
Markedskraft  
Miljøverndepartementet  
Mo Industripark  
AS NITO  
Nord Pool ASA  
Nordisk Institutt for Sjørett  
Nord-Trøndelag fylkeskommune  
Norges Bondelag  
Norges forskningsråd  
Norges Naturvernforbund  
Norges Skogeierforbund  
Norsk Bioenergiforening  
Norsk Bonde- og Småbrukarlag  
Norsk Fjernvarmeforening  
Norsk Grønrikraft  
Norsk Hydro ASA  
Norsk Petroleumsinstitutt  
Norsk Renholdsverksforening  
Norsk Solenergiforening  
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige  
Universitet  
Norsk Vind Energi AS  
Norsk Vindkraft Forum  
Norske energikjøperes interesseorganisasjon  
Norske SkogindustrierASA  
Nuon Energy  
Wikborg Rein & Co DA  
Nærings- og handelsdepartementet  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Prosessindustriens Landsforening  
Samferdselsdepartementet  
Samfunns- og næringslivsforskning  
Sandøy EnergiAS  
SINTEF  
Småkraftforeninga  
Småkraftforum Vest v/Dag Arne Veiteberg  
Sparebankforeningen og Finansnærings

Hovedorg Statistisk Sentralbyrå  
Statkraft SF  
Statnett SF  
Strømforbrukerne  
Sætre Mageland elveierlag m fl  
Södra Cell  
Tofte AS

Tellus Foundation  
Trondheim Energiverk  
Kraftsalg AS Utenriksdepartementet  
Vardar  
ZERO  
Østfold Energi AS

# Vedlegg 2

## Høringsuttalelser forslag til lov om elsertifikater 2010

Aamli kommune  
Advokatfirmaet Grette DA  
Advokatforeningen  
Agder Energi AS  
Anders Kiær  
Arbeidsdepartementet  
Asplan Viak AS.  
Audnedal kommune  
Avfall Norge  
Balestrand kommune  
Barne- likestillings og  
inkluderingsdepartementet  
Bellona  
Bergen kommune  
Bindal kommune  
Bjørndalen Kraft AS  
BKK Produksjon AS  
Borregaard Industries  
Brønnøysundregistrene  
Cicero  
Dalane Energi IKS  
Datatilsynet.  
Direktoratet for naturforvaltning  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og  
beredskap  
Distriktenes energiforening  
Drivdal Kraft AS  
E-CO Energi AS  
Ecohz AS.  
Edvard Imsland og Richard Vanvik  
Eidfjord kommune  
Eidsdal Kraft AS  
Eidsiva Bioenergi AS  
Einar Sofienlund  
Energi Norge  
Energiveteranene  
Enova SF  
Etne kommune  
Evje og Hornes kommune  
Finansdepartementet  
Finanstilsynet  
Fiskeri- og kystdepartementet  
Fjord Energi  
Flå kommune  
Fønhus Kraft AS  
Folkestad Kraftverk AS  
Forbrukerombudet  
Fornyings- administrasjons og  
kirkedepartementet  
Forsand kommune  
Forsvarsdepartementet  
Fred Olsen Renewables AS  
Froland kommune  
Fusa kommune  
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane  
Gjesdal kommune  
Gloppen kommune  
Gloppen kommune Tilleggsmerkna  
Granvin kommune  
Greater Stavanger  
Havgul AS  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Hg Capital  
Hjelmeland kommune  
Hoeyanger kommune  
HOG Energi  
Hordaland fylkeskommune.  
HSH  
Indre Namdal Regionråd  
Jernbaneverket og Statens Vegvesen  
Joelster kommune  
Jondal kommune  
Jorund Mjaaland  
Justis- og politidepartementet  
Kjøsnesfjorden Kraftverk AS  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Konkurransetilsynet  
Kraftverkeigarane i Imsland  
KS Bedrift  
Kvam kommune  
Kvinesdal kommune  
Kvinnherad Energi AS

Kvinnherad kommune  
 Kviteseid kommune  
 Lærdal kommune  
 Landbruks- og matdepartementet  
 Landsorganisasjonen i Norge - LO  
 Landssamanslutninga av  
 vasskraftkommunar LVK  
 Landssammenslutninga av norske  
 vindkraftkommuner LNVK  
 Lindesnes kommune  
 Lund kommune  
 Luster kommune  
 Lyse Energi AS  
 Markedskraft ASA  
 Meldal kommune  
 Meløy kommune  
 Miljøverndepartementet  
 Myklebust Kraftverk AS  
 Nærings- og handelsdepartementet  
 Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO  
 NASDAQ OMX Oslo ASA  
 Natur og Ungdom  
 Nord Pool Spot AS  
 Norddal kommune  
 Norddal Senterparti  
 Nordre Land kommune  
 Nore og Uvdal kommune  
 Norges Bank  
 Norges Bondelag  
 Norges Naturvernforbund  
 Norges Skogeierforbund  
 Norges Teknisk-Naturvitenskapelige  
 Universitet NTNU  
 Norsk Bioenergiforening - NOBIO  
 Norsk Fjernvarme  
 Norsk Gartnerforbund  
 Norsk Hydro\_ASA.  
 Norsk Industri  
 Norsk Teknologi  
 Norske boligbyggelag  
 NORWEA  
 NV Nordisk Vindkraft AB  
 Ørsta Senterparti  
 Øyadalen Kraftverk AS  
 Ordførerne i Rogaland  
 Oslo Verdipapirsentral VPS  
 Plahtes Eiendommer  
 Rafdal Energi AS  
 Regionraadet for Hallingdal  
 Regionraadet Nord-Gudbrandsdal  
 Reinli Fallag DA  
 Rindal kommune  
 Rogaland fylkeskommune  
 Rogaland fylkeskommune II  
 Rollag kommune  
 SABIMA-Samarbeidsraadet for biologisk  
 mangfold  
 Sametinget  
 Samferdselsdepartementet  
 Samnanger kommune  
 Sauda kommune  
 Sekretariatet for Samarbeidande  
 kraftfylker  
 Senterpartiet i Moere og Romsdal  
 SINTEF Energi AS  
 Sirdal kommune  
 Skattedirektoratet  
 SKL Produksjon AS  
 Småkraftalliansen G4  
 Småkraftforeninga  
 Sødra Cell Tofte AS  
 Sør-Aurdal kommune  
 Sør-Helgeland regionraad  
 Sogndal kommune  
 Sparebanken Vest  
 Statistisk Sentralbyraa  
 Statkraft AS  
 Statnett SF  
 Statoil ASA  
 Stjoerdal kommune  
 Stordal kommune  
 Stor-Elvdal kommune  
 Stranda kommune  
 Suldal kommune  
 Surnadal - Todalen og Rindal Bondelag  
 Svensk Energi - Swedenergy AB  
 Svorka Energi AS  
 Tekna - Teknisk-naturvitenskapelig  
 forening  
 Tinn kommune  
 TrønderEnergi Kraft AS  
 TrønderEnergi Marked AS  
 Tussa Kraft AS  
 Ulvig Kiaer AS  
 Ulvik kommune  
 Utenriksdepartementet  
 Vaksdal kommune  
 Valen Kraftverk AS  
 Vardar AS  
 Vest-Agder fylkeskommune

Vestas Northern Europe AB  
Vestavind Offshore AS  
Vik kommune  
Vindafjord kommune  
Volda kommune

Volda Senterp  
Voss kommune  
WWF Norge  
Yara International ASA