



THE FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Energi og miljø – fra separasjon til sektorintegrasjon?

**En studie av energipolitisk styring
og miljøansvar på departementsnivå
i Danmark og Norge**

Av Jørgen Kjetil Knudsen

FNI-rapport 02/2001



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
THE FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Tittel/Title Energy and Environment - from separation to sector integration? (Energi og miljø - fra separasjon til sektorintegrasjon?)	Sider/Pages 98
Publikasjonstype/Publication Type FNI report	Nummer/Number 02/2001
Forfatter(e)/Author(s) Jørgen Kjetil Knudsen	ISBN 82-7613-403-3
Program/Programme	ISSN 0801-2431
Prosjekt/Project	
Sammendrag/Abstract Since the 1980s there has been increased international focus on the importance of integrating national, sectoral government agencies in the formulation and implementation of environmental policies. Measures to realise this are the reorganising of institutional structures and procedures. These measures are related to the concept of "sectoral integration". The energy sector is marked by strong economic interests as well as pollutant side-effects – especially related to the problem of climate change. Therefore, this sector is supposed to represent a "hard case" for sectoral integration. However, the importance of the energy sector differs with the national context. The energy sectors of Denmark and Norway are marked by important differences. This is an interesting point of departure for a comparative analysis on the possibilities of realising sectoral integration. In Denmark the traditional scarcity of national energy resources has led to an energy policy that focuses on alternative energy production and energy saving. In addition, from the end of the 1980s, Danish political parties increasingly focused on environmental politics. This led to stronger and more binding climate policy commitments. In turn, these climate policy commitments constitute the fundament of a combined energy and environmental policy plan, as well as the merger of the energy and environmental ministries. In Norway, a traditional abundance of national energy resources seems to represent structural hindrances to stronger environmental commitments for the energy sectors. In Norway too, there was increased political focus on the environment from 1988/89 onwards. This focus led to the establishment of more cross-sectoral procedures for environmental governance. However, these institutional amendments have not led to a substantial reinforcement of the environmental responsibility of the Norwegian Energy and Petroleum ministry. Therefore, the sectoral integration measures seem to be stronger and more effective on the energy sector in Denmark than in Norway.	
Stikkord/Key Words energy, energy policy, environment, environment policy, policy integration, sectoral integration	
Bestilling til/Orders to: Fridtjof Nansen Institute, Postboks 326, N-1326 Lysaker, Norway. Tel: (47) 6711 1900 Fax: (47) 6711 1910 Email: sentralbord@fni.no	

Forord

Denne studien er opprinnelig en hovedoppgave i statsvitenskap. Arbeidet med hovedoppgaven har vært en stor faglig utfordring. Utfordringen har bestått i å krysse grenser mellom fagområder jeg tidligere ikke så like klart i sammenheng. Dette arbeidet har derfor representert en faglig modningsprosess og en praktisk øvelse av langt større betydning enn noen annen del av en lang universitetsutdanning.

Først må en stor takk rettes til min veileder Jon Birger Skjærseth som tålmodig har bistått meg gjennom en lang prosess. Jeg har særlig satt pris på en strukturert og besluttsom veiledningsmåte.

Hovedoppgaven har blitt til på Fridtjof Nansens Institutt (FNI) der jeg har vært studentstipendiat. Jeg vil takke FNI for stipend og kontorplass, og for finansiering av intervjureise til Danmark. Men ikke minst vil jeg takke for å ha kunnet nyte godt av den hyggelige og inkluderende stemningen som hersker i et hus med mye historisk og åndelig sus.

Jon Birger og Agnethe Dahl må dessuten takkes for å ha foreslått og tilrettelagt for en prosjekttilknytning som ble utgangspunktet for oppgaven og oppholdet på Polhøgda. Ellers vil jeg takke Europaprogrammet ved FNI og de ansatte på programmet for å ha lest og gitt nyttige kommentarer til utkast til hovedoppgaven. Det gjelder Steinar Andresen, Atle Christiansen, Agnethe Dahl, Per Ove Eikeland, Eivind Hovden, Stig Schjølseth og Jørgen Wettestad. En stor takk må rettes til FNIs alltid hjelpsomme bibliotekar, Kari Lorentzen, som på en rask og effektiv måte har ekspedert mange forespørsler om referanser og lån.

Jeg vil også takke ansatte i Miljø- og energiministeriet i Danmark, og i Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i Norge, som brukte sin arbeidstid på å gi viktig og nyttig informasjon.

Den største takken må jeg likevel rette til mine nærmeste. Trine Messel Amundsen har vært en avgjørende støttespiller og har gitt meg nytt og motivasjon når det har blitt imot. Ellers har familien min; Astrid, Kjell og Kari vært avgjørende støttespillere som har vist stor omsorg og omtanke.

Oslo, februar 2001

Jørgen Kjetil Knudsen

Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Liste over forkortelser.....	vii
1 Innledning.....	1
1.1 Tema for oppgaven	1
1.1.1 Bakgrunn.....	1
1.1.2 Avgrensning og valg av case.....	2
1.2 Problemstillinger for oppgaven	3
1.3 Begrepsmessig og analytisk avgrensning.....	4
1.4 Framstillingens oppbygning.....	5
2 Teoretiske tilnærminger og metode.....	7
2.1 ‘Sektorintegrasjon’ som begrep.....	7
2.1.1 Begrepsmessig utgangspunkt og sammenheng	8
2.1.2 Nærmere om avgrensning og operasjonalisering av ‘ sektorintegrasjon’	9
2.1.3 Oppsummering.....	13
2.2 Teoretiske perspektiver og rammeverk	14
2.2.1 Et interessebasert perspektiv	14
2.2.2 Et politisk og institusjonelt perspektiv	16
2.2.3 Et internasjonalt perspektiv.....	18
2.2.4 Avslutning: Teoretiske perspektiver og analyseopplegg.....	20
2.3 Metodebruk og datagrunnlag	20
2.3.1 Metodebruk: Sammenliknende casestudier.....	20
2.3.2 Datagrunnlag.....	21
2.3.3 Validitet og reliabilitet.....	23
3 Sektorintegrasjon og energi i Danmark og Norge.....	25
3.1 Innledning.....	25
3.2 Sektorintegrasjon og energi i Danmark	25
3.2.1 Sektorintegrasjon gjennom departementsmessig oppbygning.....	25
3.2.2 Sektorintegrasjon gjennom formelle prosesser og prosedyrer	28
3.2.3 Oppsummering.....	31
3.3 Sektorintegrasjon og energi i Norge	31
3.3.1 Sektorintegrasjon gjennom departementsmessig oppbygning.....	31
3.3.2 Sektorintegrasjon gjennom formelle prosesser og prosedyrer	34
3.3.3 Oppsummering.....	38
3.4 Dansk og norsk sektorintegrasjon - sammenliknende drøfting.....	39

3.5	Konklusjon.....	40
4	Nasjonale energipolitiske interesser	41
4.1	Innledning.....	41
4.2	Betydningen av nasjonale energipolitiske interesser i Danmark	41
4.2.1	Bakgrunn	41
4.2.2	Nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn	42
4.2.3	Oppsummering.....	44
4.3	Betydningen av nasjonale energipolitiske interesser i Norge.....	45
4.3.1	Bakgrunn	45
4.3.2	Vannkraft og innenlandsk energibruk.....	45
4.3.3	Petroleumsområdet.....	47
4.3.4	Oppsummering.....	48
4.4	Betydningen av nasjonale energipolitiske interesser – sammenliknende drøfting. 48	
4.5	Konklusjon.....	50
5	Nasjonal politikk og nasjonalt politisk system.....	51
5.1	Innledning.....	51
5.2	Betydningen av forvaltningsmessig utgangspunkt og struktur.....	51
5.2.1	Energiforvaltningen.....	51
5.2.2	Miljøforvaltningen.....	52
5.2.3	Oppsummering.....	53
5.3	Betydningen av offentlige styringstradisjoner	53
5.3.1	Offentlig styring av energiproduksjon	53
5.3.2	Offentlig styring av energiforbruk	55
5.3.3	Offentlig styring på miljøområdet.....	56
5.3.4	Oppsummering.....	56
5.4	Betydningen av politisk lederskap og parlamentarisk situasjon	57
5.4.1	Politisk lederskap og parlamentarisk situasjon i Danmark.....	57
5.4.2	Politisk lederskap og parlamentarisk situasjon i Norge	59
5.4.3	Oppsummering.....	61
5.5	Betydningen av interesseorganisasjoner	61
5.5.1	Betydningen av miljøorganisasjoner	62
5.5.2	Betydningen av bransjeorganisasjoner for energi.....	63
5.5.3	Betydningen av næringslivsorganisasjoner.....	65
5.5.4	Oppsummering.....	65
5.6	Oppsummerende drøfting.....	66
5.7	Konklusjon.....	67

6	Internasjonale føringer	69
6.1	Innledning.....	69
6.2	Globale prosesser og nasjonal sektorintegrasjon.....	69
6.2.1	Globale prosesser og dansk sektorintegrasjon.....	70
6.2.2	Globale prosesser og norsk sektorintegrasjon.....	71
6.2.3	Sammenliknende oppsummering.....	73
6.3	Betydningen av EUs politikk og nasjonal tilknytningsform.....	73
6.3.1	Bakgrunn: EU, sektorintegrasjon og energi.....	73
6.3.2	Dansk og norsk EU-tilknytning.....	75
6.3.3	Betydningen av regel- og prosedyrebasert oppfølging.....	75
6.3.4	Påvirkning gjennom nasjonale politiske prosesser	79
6.3.5	Oppsummering.....	80
6.4	Konklusjon.....	81
7	Oppsummering og konklusjon.....	83
7.1	Hovedfunn om sektorintegrasjon og energi i Danmark og Norge	83
7.2	Oppsummering om mulige forklaringer og bakgrunnsfaktorer.....	83
7.2.1	Det interessebaserte perspektivet.....	83
7.2.2	Det politiske og institusjonelle perspektivet	84
7.2.3	Det internasjonale perspektivet	84
7.2.4	Oppsummering og sammenlikning.....	84
7.3	Sektorintegrasjon som sektorbestemt prosess?.....	86
7.4	Konklusjon.....	87
	Liste over litteratur og kilder	89
	Litteraturliste	89
	Liste over kilder:.....	96

Liste over forkortelser

CO ₂	Karbondioksid
EU	Den Europeiske Union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
FN	Forente Nasjoner
IEA	International Energy Agency
NOX	Nitrogenoksider
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
SO ₂	Svoveldioksid
UNCED	United Nations Conference for Environment and Development (FNs konferanse for miljø og utvikling i Rio 1992)
WCED	World Commission on Environment and Development (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling)

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Integrasjon av miljøansvar på andre politikkområder enn selve miljøområdet er tema for denne oppgaven. I økende grad har det blitt erkjent at miljøproblemer må møtes med forebyggende arbeid og tiltak rettet mot selve årsakene til disse. Slike årsaker er imidlertid i stor grad relatert til virksomheten på andre samfunnsområder som energi, industri og transport. Det har på denne bakgrunn blitt en større politisk forståelse for at miljøpolitiske premisser og miljøhensyn må integreres på slike samfunnsområder eller sektorer, og bli et mer sentralt ansvar for styringsorganer på disse områdene. I løpet av 1980- og 90-tallet ble det derfor i en rekke land etablert ordninger for å sikre dette.

Målet med denne oppgaven er å undersøke i hvilken grad et slikt miljøansvar har blitt integrert i Danmark og Norge. Fokuset rettes nærmere bestemt mot departementsnivået, og avgrenses videre til energiområdet. Målet er å sammenlikne de to landene i forhold til hvordan og i hvilken grad det på departementsnivå er etablert ordninger for å sikre at det tas miljøhensyn i utforming og oppfølging av energipolitikk. Disse ordningene knyttes til begrepet 'sektorintegrasjon'. Videre vil jeg ut fra dette forsøke å belyse hvilke samfunnsmessige, politiske og institusjonelle forhold som kan ha bidratt til å gi et slikt miljøansvar ulik betydning og ulik form.

1.1.1 Bakgrunn

Politiske og institusjonelle tilnærminger til miljøproblemer har endret seg over tid. I de fleste vestlige land var det særlig fra 1960-tallet at miljøpolitikk for alvor ble del av en offentlig og politisk dagsorden (Weale 1992: 10). Fra begynnelsen av 1970-tallet ble det i USA og flere europeiske land etablert egen miljøforvaltning og lovverk for å begrense både forurensning og utbygging i naturområder (ibid.). 1970-tallet preges også av at miljø for alvor kommer på en internasjonal dagsorden, og de første internasjonale miljøavtalene kommer på plass (Weale 1992: 10-23; Mugaas 1997: 22-23).

Både på nasjonalt og internasjonalt nivå ble imidlertid miljø og miljøvern som politikkområde tidlig preget av å være en sektor på siden av andre etablerte samfunnssektorer. Offentlige miljøorganers virksomhet fikk preg av å kontrollere og utbedre miljøkonsekvenser av virksomheten på andre samfunnsområder. Et typisk trekk ved miljøpolitisk styring ble dermed en reaktiv håndtering av miljøproblemer (Skjærseth 1995: 162-163). Utover på 1980-tallet ble det tydelig at den etablerte praksisen i forhold til miljøvern ikke var tilstrekkelig for å forebygge videre miljøproblemer. Enkelte miljøproblemer, som visse typer industriforurensning, hadde man til en viss grad fått under kontroll, men samtidig ble man mer oppmerksom på nye problemer (Weale 1992: 26-28). Slike 'nye' miljøproblemer omfattet blant annet grenseoverskridende luftforurensning; utslipp av klimagasser og fortykning av ozonlaget. Felles for disse miljø-

problemene var at de hadde en internasjonal karakter, de representerte derfor også nye utfordringer til internasjonalt samarbeid, og til nasjonal oppfølging.

Fra 1980-tallet økte igjen den folkelige og politiske bevisstheten om omfanget av og sammenhengen mellom ulike miljøproblemer, både på bakgrunn av økte kunnskaper og på grunn av flere større miljøuhell med bred mediedekning (Weale 1992: 24-26). FN nedsatte i 1983 Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (WCED), eller Brundtland-kommisjonen. Kommisjonens rapport, *Vår felles framtid* fra 1987, satte et nytt og mer helhetlig fokus på miljøpolitikken. Rapporten pekte samtidig på at internasjonale miljøproblemer også må ses i sammenheng med den globale fordelingen av ressurser (Verdenskommisjonen 1987: 18).

Særlig viktig i denne sammenheng er det at denne rapporten understreket at tradisjonelt økonomisk tunge og forurensende sektorer, som for eksempel energi, bør bli mer integrert i forhold til utforming og oppfølging av miljøpolitikken (ibid: 19-20, 223-224). Det ble påpekt at styringsorganer på de ulike politikkområdene, både på internasjonalt og nasjonalt nivå, i for stor grad var spesialiserte, oppdelte og uavhengige av hverandre. Det ble framhevet at styringsorganer og sentrale aktører på aktuelle samfunnsområder i større grad bør vektlegge miljøhensyn som del av beslutningsgrunnlaget (ibid.). Rapporten understreket at det er avgjørende å vektlegge miljøhensyn i forkant av sektorpolitiske avgjørelser, og derigjennom legge føringer på sektorpolitikk med vesentlig miljømessig betydning (ibid.). Dette knyttet seg også til det såkalte 'føre var-prinsippet'. Dette prinsippet innebærer at vitenskapelig tvil om mulige miljøkonsekvenser av politiske vedtak, skal komme miljøet til gode. Der man, på et vitenskapelig grunnlag, ikke vet tilstrekkelig sikkert om effektene kan være miljøskadelige, bør man ta hensyn til dette og forhindre at politikk med usikre konsekvenser blir realisert (Verdenskommisjonen 1987; Nordskog og Hovden 2000).

Hovedspørsmålene her er hvor langt ulike land har kommet i prosessen med å integrere et miljøansvar på andre samfunnsområder, gjennom mandatet for styringsorganene på disse områdene, og på hvilken måte dette er realisert. Dette knyttes her til begrepet 'sektorintegrasjon'. Det antas at situasjonen er ulik på ulike sektorer. Det er derfor nødvendig å foreta en avgrensning både med hensyn til hvilke land og hvilke sektorer som skal studeres.

1.1.2 Avgrensning og valg av case

Ved utvelging av land er det interessant å finne fram til stater som i utgangspunktet har en del fellestrekk. Danmark og Norge er eksempler på relativt nærliggende land, i både geografisk og kulturell forstand, og hvor nåværende samfunnsforhold og politiske ordninger er relativt like. I tillegg er det altså bestemte sektorer eller politikkområder det er mer avgjørende å gi et miljøpolitisk ansvar. Energi utgjør et slikt politikkområde. En viktig kilde til nasjonale ulikheter på energiområdet er ulik grad av tilgang på ulike energiresurser, og ulik forsyningsstruktur. Danmark og Norge skiller seg fra hverandre i forhold til dette, og det gjør det særlig interessant å sammenlikne de to landene i forhold til denne sektoren.

Den tradisjonelle måten produksjon og forbruk av energi har foregått på har mange miljømessige konsekvenser. Et hovedproblem er utslippet av forurensende gasser som svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x) og ikke minst karbondioksid (CO₂) – særlig ved forbrenning av kull og olje. Disse utslippene har konsekvenser for luftkvalitet og sannsynligvis for klimaet (Collier 1994: 3-4). Energiproduksjon tærer dessuten på ikke-fornybare ressurser som olje og kull. Blant annet som følge av internasjonale klimaforhandlinger- og avtaler har det i økende grad blitt fokusert på slike problemer knyttet til energi. Imidlertid kan også bruken av fornybare og ikke-forurensende energiresurser som vannkraft og vindkraft ha miljøkonsekvenser i forhold til utnyttelse av arealer, landskap og naturområder (OECD 1993: 97). Også disse problemene har fått økt oppmerksomhet gjennom internasjonale forhandlinger og avtaler som skal sikre bevaring av det naturlige mangfoldet, avtaler som knytter seg til begrepet 'biologisk mangfold'.

Generelt sett er det sterke spenninger mellom økonomiske interesser knyttet til energiproduksjon- og forbruk, og miljøhensyn - og behovet for å begrense energiforbruket. Dessuten har en internasjonal tendens siden 1980-tallet vært politiske forsøk på å gjøre energisektoren mer økonomisk lønnsom (Collier 1998: 93). Deregulering og forsøk på å styrke konkurransen har vært sett på som sentrale virkemidler for å realisere dette. Slike målsettinger har samtidig til dels vært i konflikt med målet om å ivareta miljøhensyn. Dette fordi slike tiltak blant annet kan bidra til lavere energipriser som i sin tur kan føre til et enda høyere energiforbruk (Collier 1994).

Videre avgrensnes fokuset til departementsnivå. Departementene framstår som avgjørende styringsorganer på de ulike sektorene nasjonalt. Disse organene blir også utpekt som avgjørende i *Vår felles framtid* (Verdenskommisjonen 1987: 19).

1.2 Problemstillinger for oppgaven

Spørsmålet om nasjonal sektorintegrasjon på energiområdet vil være utgangspunkt for oppgavens første problemstilling:

1. I hvilken grad og på hvilken måte har det på departementsnivå i Danmark og Norge blitt etablert sektorintegrasjon – det vil si formelle strukturer og prosedyrer for å integrere et miljøansvar for energi ? I hvilken grad er det forskjeller i hvor langt de to landene har kommet med sektorintegrasjon, og hva består disse forskjellene i?

Neste trinn er så å finne mulige forklaringer på eventuelle forskjeller mellom Danmark og Norge, og avdekke sentrale bakgrunnsfaktorer for situasjonen nasjonalt. Det analytiske formålet kan derfor formuleres slik:

2. Hva kan være bakgrunnen for eventuell ulik grad og type sektorintegrasjon på energiområdet i Danmark og Norge?

1.3 Begrepsmessig og analytisk avgrensning

Avhengig variabel for oppgaven er dermed *sektorintegrasjon på energiområdet*. Ut fra faglige studier som foreligger, og faktisk realisering, kan 'sektorintegrasjon' som begrep knyttes til ulike typer ordninger, ulike nivåer og ulike faser. I kapittel 2.1 vil jeg diskutere nærmere de ulike dimensjoner ved begrepet, og foreta en avgrensning og operasjonalisering. 'Sektorintegrasjon' blir i denne oppgaven sett som ordninger som strukturerer og organiserer sektordepartementenes miljøansvar. Alternative avgrensninger kunne i tillegg ha tatt i betraktning selve de politiske vedtakene, og den endelige effekten av disse vedtakene på miljøet. Et endelig kriterium på suksess eller måloppnåelse i forhold til sektorintegrasjon, ville i så fall være en forbedret miljøtilstand. Dette er det utenfor oppgavens siktemål å vurdere.

Videre kan det framheves at effekter av slike ordninger som er i fokus her også kan knyttes til sammenhengen mellom formell struktur og prosedyrer og faktisk atferd (Egeberg 1984). En problemstilling kunne være hvorvidt strukturelle og prosedyremessige forhold påvirker atferden til ansatte og beslutningstakere, og i hvilken grad ordninger knyttet til sektorintegrasjon påvirker har hatt slike effekter. Også dette vil jeg avgrense meg i forhold til.

Jeg avgrenser meg her til ordninger som organiserer og legger føringer på utforming av politiske vedtak og oppfølgingen av disse. Målet er å vurdere hvor langt Danmark og Norge har kommet i prosessen med å etablere slike ordninger, og hva disse ordningene impliserer for politikktutforming- og oppfølging. Videre er det viktig å understreke at å etablere og utvikle slike ordninger som her knyttes til begrepet 'sektorintegrasjon' kan ses som en kontinuerlig prosess. Derfor er det sannsynlig at de ordninger som her fanges opp vil være gjenstand for fortsatt utvikling. Analysen i denne oppgaven retter seg dermed mot et tidsmessig avgrenset punkt, det vil si ordninger etablert fram til vinteren 2001, som kan ses som del av en uavsluttet prosess.

Videre er denne oppgaven ikke en studie av implementering. Det vil si at sammenhengen mellom intensjonene bak vedtak om sektorintegrasjon og den faktiske realiseringen av dette ikke vil bli studert. Hovedpoenget er å se de ordninger som her knyttes til begrepet 'sektorintegrasjon' som produkter av bestemte prosesser, og vurdere og analysere hvilke prosesser som leder til hvilken type ordninger. Dette for eventuelt å kunne si noe om bakgrunnen for eventuell ulik prioritering av miljøansvar og miljøhensyn på departementsnivå. Denne oppgaven skal derfor også diskutere bakgrunnen for sektorintegrasjon, og for eventuelle forskjeller mellom to land. Målet er å finne fram til faktorer som varierer mellom de to landene, og som på den måten kan relateres til eventuelle forskjeller. I forhold til denne problemstillingen tar jeg utgangspunkt i tre teoretiske perspektiver.

Et første utgangspunkt er å undersøke hvilken betydning den nasjonale energistrukturen har. Med 'energistruktur' menes sammensetningen av energiresurser og energiforsyning nasjonalt, sammen med den økonomiske betydning energiproduksjon har for samfunnet. Spørsmålet er i hvilken grad disse forholdene harmonerer med

behovet for å prioritere miljøhensyn og integrere dette som styringsprinsipp på energiområdet. For å vurdere betydningen av energistruktur vil jeg ta utgangspunkt i en rasjonell aktør-modell. Det antas at materielle eller økonomiske forhold, og kostnadene ved å la miljøhensyn virke styrende, er avgjørende for grad av sektorintegrasjon. I tillegg understreker dette perspektivet enhetlighet, det vil si at sentrale statlige, nasjonale interesser tillegges større betydning enn samspillet mellom ulike grupper av aktører i samfunnet.

Et motspørsmål i forhold til et slikt perspektiv er hvilke rammer og føringer som legges gjennom det nasjonale politiske beslutningssystemet. Det neste perspektivet vil derfor vektlegge organisering og politisering, og samspillet mellom det politiske beslutningssystemet og det omkringliggende samfunn. Hvilken betydning har etablerte styringsprinsipper for politisk styring av samfunnet, sammen med samspillet mellom ulike aktører med ulike målsettinger i forhold til energi og miljø? Siden departementer er avgjørende nasjonale styringsorganer, antas det at endringer knyttet til dette nivået vil engasjere en rekke samfunnsbaserte aktører som interesseorganisasjoner, og ikke minst politiske partier.

De to ovenstående forklaringsperspektivene tar begge utgangspunkt i nasjonale forhold. I tillegg til det nasjonale har imidlertid også internasjonale forhold betydning. Sektorintegrasjon kan ses i klar sammenheng med en internasjonal dagsorden, og da særlig på bakgrunn av prosesser i FN-regi. I tillegg har også integrasjon av miljøhensyn blitt en målsetting for andre internasjonale samarbeidsorganer, som for eksempel Den Europeiske Union (EU). EU har traktatfestet en målsetting om at politiske vedtak på alle områder skal integrere hensynet til miljø som et fast premiss (Dahl 1998: 5). Betydningen av EUs politikk er også interessant å studere i forhold til Danmark og Norge fordi landene har ulik tilknytningsform til EU, i motsetning til i forhold til FN der begge land har den samme tilknytningsformen.

De teoretiske perspektivene kan skissere ulike bakgrunner for sektorintegrasjon, og fokusere på ulike faktorer. Samtidig gir de innsikter det er fruktbart og nødvendig å se i sammenheng. Ved å se de ulike forklaringsfaktorene i sammenheng er målet å få et mest mulig helhetlig bilde av bakgrunnen for sektorintegrasjon og for mulige forskjeller mellom landene. Perspektivene kan derfor ses som komplementære.

1.4 Framstillingens oppbygning

Det neste kapitlet vil bestå av tre deler. Først vil jeg diskutere 'sektorintegrasjon' som begrep, og avgrense og operasjonalisere dette. Deretter kommer en presentasjon og drøfting av de teoretiske perspektivene som er utgangspunkt for bakgrunnsfaktorer og utgjør en analytisk ramme for problemstilling 2. I tredje og siste del av kapittel to gjennomgår jeg metodebruk og datainnsamling. Deretter, i kapittel tre, vil jeg presentere og gjennomgå de empiriske resultatene knyttet til avhengig variabel – sektorintegrasjon i Danmark og Norge. Den første problemstillingen er dermed utgangspunkt for dette kapitlet, mens den andre problemstillingen danner ramme og utgangspunkt for de tre

neste kapitlene. I kapittel fire vil jeg analysere resultatene fra kapittel tre ut fra et interessebasert perspektiv. I kapittel fem vil jeg foreta en analyse med utgangspunkt i et institusjonelt og samfunnsmessig perspektiv. Deretter vil jeg i kapittel seks diskutere betydningen av internasjonale føringer. Til slutt vil jeg i kapittel sju oppsummere de empiriske funnene og analysen.

2 Teoretiske tilnærminger og metode

Dette kapitlet er tredelt. Først vil jeg gjennomgå det hovedbegrep som ligger til grunn for undersøkelsen og som utgjør avhengig variabel for oppgaven, nemlig 'sektorintegrasjon'. Deretter vil jeg i kapitlets annen del presentere og drøfte teoretiske tilnærminger for å analysere bakgrunnen for sektorintegrasjon, og eventuelle forskjeller mellom Danmark og Norge. I kapitlets tredje og siste del vil jeg diskutere den undersøkelsesmetode og det datamateriale som utgjør grunnlaget for oppgavens empiriske undersøkelse.

2.1 'Sektorintegrasjon' som begrep

Avhengig variabel for denne oppgaven er altså integrasjon av miljøansvar på departementsnivå – i dette tilfellet avgrenset til energiområdet i Danmark og Norge. Dette blir her kalt 'sektorintegrasjon'. Målet med dette underkapitlet er å finne fram til en måte å avgrense og operasjonalisere 'sektorintegrasjon' på. Først vil jeg imidlertid drøfte hva som er bakgrunnen for et slikt begrep, og i hvilken grad det finnes etablerte definisjoner å gå ut fra.

Slik det ble påpekt i kapittel 1, ble fra slutten av 1980-tallet rapporten fra FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling, *Vår felles framtid*, et avgjørende dokument for videre miljøpolitikk både internasjonalt og nasjonalt. *Vår felles framtid* kan ses som en hovedkilde for den type ordninger som er i sentrum for denne oppgaven. En sentral anbefaling i rapporten er å gi nasjonale sektordepartementer et større ansvar for å ta miljøhensyn i sin politikkutforming, og samtidig tilføre miljødepartementene flere ressurser (Verdenskommisjonen 1987: 19). Anbefalingene i *Vår felles framtid* ble senere også fulgt opp av *Agenda 21*, et av dokumentene fra Konferansen for miljø og utvikling (UNCED) i Rio i 1992 (Grubb m.fl. 1993: 112-113). Det er disse prosessene, med utgangspunkt i FN-systemet, som i stor grad har satt behovet for slik integrasjon på en internasjonal dagsorden (Weale & Williams 1993:45). Disse prosessene har ledet til en nasjonal oppfølging i mange land (O'Riordan og Voisey 1997).

Selv om tiltak knyttet til å styrke sektororganers miljøansvar har stått på en politisk dagsorden siden 1980-tallet, eksisterer det ikke en felles og autoritativ definisjon eller operasjonalisering av et begrep som 'sektorintegrasjon' (Weale og Williams 1993: 46). I internasjonal forskning og litteratur har begrepet 'policy integration' blitt mye benyttet. Dette begrepet har imidlertid også blitt knyttet til tiltak i selve politikkinnholdet (Liberatore 1997: 118-119). Det vil si at begrepet har blitt sett i sammenheng med tiltak som lovgivning og skatte- og avgiftspolitik. Dette dreier seg om ordninger som har som formål å påvirke samfunnsmedlemmers atferd i forhold til miljø. Her vil jeg imidlertid avgrense meg til ordninger som kan knyttes til departementers miljøansvar. Ulike former for lovgivning kan eventuelt også ha betydning her. I så fall er det imidlertid disse ordningenes betydning for departementenes organisering av et miljø-

ansvar som er avgjørende, og ikke effektene av lovgivning på individuell atferd i samfunnet, og i siste instans på miljøet.

Et annet hovedtrekk er at mange studier tar utgangspunkt i oppfølgingen av *Vår felles framtid* og Rio-konferansen. Slike studier har ofte sett sektorintegrasjon i sammenheng med andre tiltak som har blitt iverksatt nasjonalt for å følge opp disse internasjonale prosessene. En del studier fra 1990-tallet har likevel fokusert mer eksplisitt på institusjonell integrasjon av miljøansvar på ulike sektorer (O'Riordan og Voisey 1997; Sverdrup 1997). Flere studier har også fokusert på EU-systemet, og EUs målsetting om å integrere miljøhensyn i sin politikktutforming (Baldock m.fl. 1992; Wilkinson 1997). Siden *Vår felles framtid* og de internasjonale prosessene er så vidt sentrale utgangspunkt for det som her knyttes til 'sektorintegrasjon', framstår det derfor som viktig å ta utgangspunkt i den sammenhengen dette presenteres i gjennom denne disse prosessene.

2.1.1 Begrepsmessig utgangspunkt og sammenheng

Vår felles framtid ble særlig kjent for å lansere begrepet 'bærekraftig utvikling'. 'Bærekraftig utvikling' defineres slik: '... en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov' (Verdenskommisjonen 1987: 42). Begrepet har fått stor betydning både i nasjonal og internasjonal sammenheng, og nesten samtlige land i verden (og EU) har gitt sin tilslutning til ideens verdier og langsiktige visjoner (Lafferty 2000). Likevel har 'bærekraftig utvikling' som begrep på mange måter blitt omfattet av begrepsmessig uklarhet og uenighet. Den videre fortolkning og konkretisering av begrepet har vært omfattet av vesentlig politisk og faglig debatt (Lafferty og Langhelle 1999). Det har vært ført debatt om i hvilken grad økonomisk vekst og bærekraft overhodet er forenlig, og i så fall hvordan disse hensynene skal kombineres i praksis (ibid). Noen har ment at 'bærekraftig utvikling' framstår som en legitimering av økonomisk vekst, og at det i *Vår felles framtid* er gjort lite for å problematisere selve veksten og virkningene av denne (Bäckstrand, Kronsell og Söderholm 1996: 212.). På den annen side kan nettopp denne tvetydigheten være en årsak til at begrepet har fått et slikt fotfeste innenfor mange ulike politiske og institusjonelle sammenhenger (ibid.). Det kan videre hevdes at målet om sterkere integrasjon av miljøansvar for sektorpolitiske organer knyttes til realisering av ideen om 'bærekraftig utvikling' (Collier 1994: 33).

Ulike fortolkninger og tilnærminger har i ulik grad vektlagt behovet for endring og omstrukturering av etablerte samfunnsområder for å realisere 'bærekraftig utvikling'. Dette knytter seg også til hvilke nivåer en skal endre på, og i hvilken grad ulike institusjonelle og politiske organer eventuelt bør endres (Bäckstrand, Kronsell og Söderholm 1996). *Vår felles framtid* understreker behovet for et åpnere politisk beslutningssystem med større medvirkning fra ikke-statlige aktører - fra organisasjoner og 'grasrotnivå' (Verdenskommisjonen 1987). Dette ble videre fulgt opp og understreket ved UNCED-møtet i Rio, gjennom *Agenda 21*, hvor det ble lagt større vekt på lokale myndigheters rolle (St.meld. nr. 13 (1992-93): 79). Studiet av sektorintegrasjon og institusjonelle

ordninger knyttet til dette, kan derfor også fokusere på lokalt nivå, og på samspillet mellom lokale og sentrale styringsnivåer (Bäckstrand, Kronsell og Söderholm 1996). I tillegg kan det tenkes tilnærminger som studerer forholdet til ikke-statlige aktører. Her vil jeg imidlertid fokusere spesielt på departementsnivået og den politiske styringen av energi gjennom departementene.

Et annet begrep som kan knyttes til sektorintegrasjon er 'økologisk modernisering'. Også dette begrepet gir uttrykk for en endret oppfatning av sammenhengen mellom miljø og økonomi (Weale og Williams 1993: 47). Ut fra dette begrepet betraktes ikke miljøhensyn som et motstridende hensyn i forhold til økonomisk vekst, men derimot som nødvendige betingelser for videre vekst (ibid.). Også 'økologisk modernisering' kan knyttes til ulike fortolkninger, men har blitt hevdet å representere en oppfatning som i større grad aksepterer eksisterende politiske strukturer som ramme rundt eventuelle endringer (Langhelle 2000b).

Diskusjonen rundt begreper som 'bærekraftig utvikling' og 'økologisk modernisering' er en omfattende debatt. Ulike oppfatninger av forholdet mellom miljøhensyn og andre hensyn vil uten tvil også ha betydning for hvordan man søker å realisere sektorintegrasjon. Like fullt er sammenhengen mellom disse begrepene svært komplekse og vanskelig å konkretisere, og i stor grad egnet til en egen undersøkelse med vekt på begrepsmessig forståelse og fortolkning (se eks. Langhelle 2000a). Det er likevel viktig å understreke at fortolkningsmessige ulikheter kan ligge til grunn for ulike oppfølgings- og endringsforsøk nasjonalt. Det er også grunn til å anta at nasjonale beslutningstakere kan ta utgangspunkt i andre lands erfaringer og måter å løse utfordringer knyttet til 'bærekraftig utvikling'. Slik sett kan også læring og spredning av idéer og løsninger ha vært sentrale elementer. Også dette forholdet er egnet til videre undersøkelse.

2.1.2 Nærmere om avgrensning og operasjonalisering av 'sektorintegrasjon'

Målet her er altså å undersøke hvor langt Danmark og Norge har kommet i å integrere et miljøansvar i forhold til energipolitikk på departementsnivå. Hvilke ordninger på departementsnivå er det i så fall aktuelt å ta i betraktning? På hvilken måte og i hvilken grad kan et sektordepartement få et styrket miljøansvar og i større grad vektlegge miljøhensyn som del av politikktutforming? Jeg vil ha to utgangspunkt for studiet av sektorintegrasjon nasjonalt; for det første den organisasjonsmessige inndeling og oppbygging av departementer på energi- og miljøområdene; for det andre sentrale prosesser og prosedyrer for utforming og oppfølging av energipolitikk.

2.1.2.1 Sektorintegrasjon gjennom departementsstruktur og prosedyrer

Et første utgangspunkt er hvordan ansvaret for energi- og miljøpolitikk er fordelt mellom departementer (Weale 1992: 23). I de fleste land er det nå et eget miljødepartement som har ansvaret for miljøpolitikk. I hvilken grad dette departementet kan utøve et helhetlig miljøpolitisk ansvar vil henge sammen med miljødepartementets autoritet i forhold til andre politikkområder og departementer (ibid.; Wilkinson 1997). Miljødepartementets autoritet kan for det første knyttes til lovgivning og håndhevelse av denne (Jansen og Mydske 1998: 199). For det andre kan et miljødepartements autoritet

være *kompetansebasert* (ibid.). Det vil si at andre departementer blir henvist til å konsultere departementet i miljøraker, fordi sektordepartementene mangler slik kompetanse selv. Det vil sannsynlig være stor variasjon med hensyn til grader og ulike kombinasjoner av legal og kompetansebasert autoritet. Generelt kan det også tenkes ulike grader av autoritet og samspill mellom miljø- og sektordepartementene; fra overordnet autoritet til ulike typer samordning og samarbeid mellom i utgangspunktet likestilte departementer (Wilkinson 1997: 155).

Arild Underdal (1980) har drøftet kriterier for hvordan miljøhensyn kan bli beslutningspremisser ved utforming av politikk på andre saksområder. Et integrert system kan, ut fra Underdals drøfting, kjennetegnes ved at beslutningstakere vurderer miljøkonsekvenser av den politikk som planlegges, og at disse vurderingene får betydning for nye vedtak og videre politikk (ibid: 6). Et hovedpoeng er da å finne fram til relevante prosedyrer for å sikre at miljøhensyn faktisk blir ivaretatt og får en mest mulig styrende effekt.

Integrasjon av miljøansvar bør derfor også ses i forhold til prosesser for politikkutforming og oppfølging av politiske vedtak, og bør ikke bare knyttes til den formelle, organisasjonsmessige oppbygning (Weale 1992: 125). Slike prosesser kan videre knyttes til formelle prosedyrer som regulerer utforming og oppfølging av sektorpolitikk (Weale 1992: 122-125). Slike prosedyrer får relevant betydning gjennom å regulere i hvilken fase og med hvilken autoritet miljøhensyn skal virke i forhold til energiområdet på departementsnivå (Jänicke og Jörgens 1998). Slike prosedyrer kan dermed regulere hvorvidt politiske prosesser på energiområdet koordineres med prosesser på miljøområdet, og hvorvidt miljøhensyn derigjennom får betydning for politikkutforming- og oppfølging.

Slike prosedyrer kan være knyttet til ulike former for prosesser, men en koordinert eller integrert miljø- og sektorplanlegging har ofte vært framhevet som et hovedvirkemiddel (Weale 1992: 125-136; Jänicke og Jörgens 1998: 30-32). Også i *Vår felles framtid* anbefales det at sektororganer må innarbeide miljøhensyn i sentrale planer, og at ulike fagområder får ansvar for å presentere data om miljøtilstanden på sine områder (Verdenskommisjonen 1987: 226). Det anbefales at slike organer må vurdere sin politikk i forhold til miljøhensyn, på lik linje med de budsjett- og regnskapsmessige forpliktelser ulike departementer har (ibid.).

Et hovedpoeng med slik planlegging er at miljøhensyn skal ha en styrende og evaluerende funksjon i forhold til andre politiske hensyn (Weale 1992: 125-126). For at miljøhensyn skal få en slik funksjon bør de være kvantifiserte eller etterprøvbare (ibid.; Jänicke og Jörgens 1998: 40). Det bør derfor også etableres prosedyrer for rullering og evaluering av måloppnåelse, og utarbeiding av reviderte planer med jevne mellomrom (ibid.). Et hovedspørsmål da er om man justerer politikken for å sikre måloppnåelse, eller om man omdefinerer eller reduserer ambisjonsnivået i forhold til miljømål. Hvis miljøhensyn skal ha en overordnet posisjon, må det forutsettes at den politiske oppfølgingen justeres i takt med det som er nødvendig for å bidra til måloppnåelse (Underdal 1980). For at miljøhensyn på denne måten skal få betydning, særlig over tid, er det

viktig at de gis politisk autoritet og forankres innenfor stabile rammer, enten gjennom lovgivning, eller gjennom forpliktende politisk støtte (Jänicke og Jörgens 1998: 44).

Ved siden planlegging og rapportering er også miljøvurderingsregler en type virkemiddel som kan forplikte sektordepartementene til å integrere miljøhensyn. Dette betegner regler som pålegger myndighetene på ulike politikkområder å utrede miljøkonsekvenser av planlagt politikk. Her kan en skille mellom miljøvurderinger som gjøres for enkeltstående prosjekter, og miljøvurderinger som knyttes til et mer overordnet plan; såkalte strategiske miljøvurderinger (Liberatore 1997: 120). Igjen er hovedspørsmålet hvilken autoritet og forankring miljøhensyn gis gjennom disse prosedyrene.

2.1.2.2. Hovedtyper av sektorintegrasjon

Utgangspunkt er altså en operasjonalisering av 'sektorintegrasjon' langs to dimensjoner; nemlig formell organisasjonsstruktur og formelle prosedyrer. Begge dimensjoner kan ses som kontinuum med økende verdier. I det følgende vil jeg, med dette utgangspunktet, forsøke å sammenfatte diskusjonen ved å skissere fire hovedtyper av sektorintegrasjon. Hovedtypene framkommer ved å kombinere høy og lav grad av henholdsvis organisasjonsstruktur og prosesser. Hovedtypene av sektorintegrasjon må betraktes som tenkte eksempler og som idealtyper det er lite sannsynlighet for å gjenfinne empirisk, i sin rendyrkede form. De empiriske eksemplene på sektorintegrasjon i denne oppgaven, knyttet til energiområdet i Danmark og Norge, vil i kapittel 3.4 bli plassert i forhold til de to dimensjonene og hovedtypene. Nedenfor vil jeg diskutere sektorintegrasjon med utgangspunkt i disse hovedtypene, og forsøke å problematisere videre forholdet mellom organisasjonsstruktur og prosedyrer.

Organisasjonsstruktur

<i>Integrert</i>	<i>Atskilt</i>	<i>Prosesser</i>
Type 1: Integrert departement, integrerte prosesser	Type 2: Atskilte departement, integrerte prosesser	<i>Integrert</i>
Type 3: Integrert departement, atskilte prosesser	Type 4: Atskilte departement. atskilte prosesser	<i>Atskilt</i>

Figur 2.1: Hovedtyper av sektorintegrasjon.

Type 1 representerer en type sektorintegrasjon der det både er integrasjon mellom departementene som organisasjoner, og gjennom de prosesser og prosedyrer de arbeider i forhold til. Denne typen kan slik sett sies å representere den sterkeste varianten av sektorintegrasjon. Energi- og miljøsakene sorterer i dette tilfellet under samme departement. I utgangspunktet er det imidlertid ikke sikkert at en organisasjonsmessig integrasjon i seg selv bidrar til at miljøhensyn får større betydning for energipolitikken. For å snakke om en sterk form for sektorintegrasjon er det viktig at den interne koordiner-

ingen i det integrerte departementet, mellom energi- og miljøsaker, er organisert slik at miljøansvaret har en tydelig autoritet i forhold til øvrige ansvarsområder når det gjelder energi. Det er derfor vesentlig hvilke avdelinger som har ansvar for henholdsvis energi- og miljøsaker, og hvordan de er plassert i forhold til hverandre. Ulike alternativer er at miljøansvaret plasseres i de enkelte fagavdelingene, eller at det etableres en overordnet enhet. Ved plassering av miljøansvaret i fagavdelingene kan et resultat bli at det i mindre grad blir foretatt en overordnet vurdering av miljøhensynene i energipolitikken som helhet.

Når det gjelder prosesser som kan knytte politikkområdene sammen er altså særlig samordnet eller integrert energi- og miljøplanlegging aktuelt. Grad av integrasjon vil avhenge av hvor forpliktende miljømålsettingene fungerer i forhold til energiområdet, og i hvilken grad målsettingene omfatter hele eller bare deler av energiområdet. Målsettinger om forbedringer i miljøet som helhet bør konkretiseres gjennom målsettinger for de enkelte sektorer (Weale 1992: 125-136). Slik sett er det viktig at det finnes egne, etterprøvbare målsettinger for energiområdet som energipolitikken spesielt kan rulleres i forhold til.

Prosedyrer knyttet til integrert planlegging og politikktutforming er også avgjørende i forhold til *type 2*. Denne typen sektorintegrasjon representerer et system hvor det fortsatt er to, atskilte departementer, men hvor det er integrasjon gjennom prosesser og prosedyrer. Som ovenfor kan et viktig tilleggsspørsmål også her knyttes til organisasjonsstruktur, og hvor i departementene ansvaret for de integrerte prosessene er plassert.

Mellomformer av integrasjon som kan skisseres med utgangspunkt i denne typen er ulike former for samordning. I slike tilfeller kan ulike og likestilte departementer dele ansvaret for utforming og oppfølging av miljøpolitikk. Samordning kan foregå gjennom felles prosesser og eventuelt felles samarbeidsorganer, som interdepartementale grupper og komiteer (Wilkinson 1997). Også innenfor slike mellomformer kan det tenkes varierende grader av føringer fra miljøområdet, og varierende autoritet knyttet til de miljømål som utgjør rammene for miljøansvaret til energidepartementet.

Type 3 representerer en type sektorintegrasjon hvor de to ansvarsområdene er tilknyttet samme departement, som ett integrert departement, men hvor prosessene fortsatt er atskilte eller sektorbestemte. Dette kan antas å være en relativt sjelden variant. I et slikt system kan det antas at det er liten grad av samordning på tvers av de ulike delene av det integrerte departementet. De avdelinger eller deler av departementet som har et hovedansvar for energipolitikk, utøver sitt ansvar gjennom andre prosesser enn de departementsavdelinger som har ansvar for miljøpolitikk. De energipolitiske avdelinger kan eventuelt tenkes å integrere miljøhensyn ut fra egne prioriteringer, og uten noen form for kontroll eller myndighet fra de miljøpolitiske avdelingene.

Selv om et slikt ytre sett integrert departement likevel ikke ville stå for en mer integrert tilnærming til energi- og miljøpolitikk, vil det sannsynligvis ha en felles politisk ledelse. Den politiske ledelsen bør utad kunne framstille det slik at de ulike delene av departementet samarbeider. Et slikt politisk samordningsansvar kan imidlertid antas å bli vanskeliggjort av at det ikke er etablert skikkelige prosedyrer som binder

energi- og miljøområdene sammen. Utgangspunktet for en slik form for sektorintegrasjon kan kanskje tenkes å være mer symbolsk enn reell; ønsket om å sende et politisk signal eller uttrykke politisk vilje til å se de to områdene i sammenheng, selv om det da ikke er etablert formelle ordninger for å sikre dette.

Type 4 representerer den svakeste graden av sektorintegrasjon. Innenfor et slikt system vil det være to atskilte energi- og miljødepartementer uten noen form for organisasjonsmessig koordinering. Det er heller ikke etablert prosesser med prosedyrer for å knytte de to områdene tettere sammen, eller for å gi energiområdet et større miljøansvar. Dette vil i praksis sannsynligvis innebære at miljødepartementet blir plassert helt på siden i forhold til energidepartementet og den politikk som utøves gjennom dette departementet. Videre kan energidepartementet antas å ha lite eller intet formelt ansvar for miljøpolitikk. Miljødepartementet har eventuelt ansvaret for å rydde opp i skader, uten mulighet til å gripe inn og forebygge disse.

Også dette kan antas å være en relativt sjelden variant. Det kan dessuten tenkes ulike varianter og grader av samordning. En variant kan være at energidepartementet har et miljøansvar det definerer selv, uten innblanding fra et miljødepartement, og hvor miljøhensyn integreres ut fra de prioriteringer som ellers er viktige for departementet. Likevel kan miljømålene ha blitt definert i miljødepartementet, og energidepartementet har en rapporterer tilbake om måloppnåelse uten at det kan pålegges en bestemt type oppfølging eller endring av prioriteringer.

Et miljøansvar tillagt sektordepartementer vil ofte kreve et kulturelt og verdimesig skifte for å kunne få reell betydning (Baldock m.fl. 1992: 5; Wilkinson 1996: 156). Å gi miljødepartementet en styrket posisjon i forhold til energidepartementet kan derfor antas å være det mest effektive i en første fase (Wilkinson 1997). På lengre sikt kan det imidlertid antas at en 'bottom-up' tilnærming vil være det mest hensiktsmessige. Dette fordi sektoren selv bør definere miljøhensynene og stå ansvarlig for oppfølgingen av disse, slik at det blir minst mulig avstand mellom ansvar for miljømål og videre oppfølging (ibid.). I en første fase, før miljøhensyn har blitt en mer permanent og stabil del av mandatet for et sektordepartement, er det imidlertid grunn til å tro at et miljøansvar organisert utenfra eller ovenfra – med utgangspunkt i miljøområdet - vil representere en sterkere form for integrasjon (ibid.). Likevel kan det imidlertid også være at et samlet ansvar i miljødepartementet vil medføre problemer med å koordinere miljøpolitikken på tvers av sektorene.

2.1.3 Oppsummering

Hovedmålet i denne oppgaven er å vurdere i hvilken grad energi og miljø er integrerte ansvarsområder på departementsnivå. Begrepet 'sektorintegrasjon' benyttes. Begrepet operasjonaliseres til henholdsvis departementsmessig oppbygning, og til prosedyrer for integrasjon av miljøhensyn. Sektorintegrasjon antas å øke med økende grad av organisasjons- og prosedyremessig sammenkopling, der miljøhensyn får økt autoritet i forhold til energiområdet. Økende integrasjon av miljøhensyn og miljøansvar kan ses langs et kontinuum med ulike varianter av samordning som mellomformer. Høy grad av

sektorintegrasjon representerer et system der energi- og miljøansvaret er integrert i forhold til hverandre på en slik måte at miljøhensyn har overordnet betydning. Lav grad av sektorintegrasjon kan knyttes til oppsplitting av ansvarsområder og mangel på koordinering.

2.2 Teoretiske perspektiver og rammeverk

Bakgrunnen for sektorintegrasjon, og mulige forklaringer på eventuelle ulikheter mellom Danmark og Norge, vil bli søkt med utgangspunkt i tre teoretiske perspektiver. Ut fra disse vil jeg utlede antakelser om mulige forklaringer på forskjeller i sektorintegrasjon. I dette underkapitlet vil jeg skissere og drøfte disse tre perspektivene. Perspektivene kan relateres til to hoveddimensjoner: Den første dimensjonen er forholdet mellom materiell struktur og nasjonale interesser på den ene side, og institusjoner og politikk på den annen. Den andre dimensjonen relaterer seg til forholdet mellom nasjonale og internasjonale drivkrefter.

2.2.1 *Et interessebasert perspektiv*

Til grunn for dette perspektivet ligger en hovedantakelse om at beslutningstakere er rasjonelle aktører med bestemte preferanser og målsettinger. Det antas at rasjonelle aktører har bestemte forestillinger om sammenhengen mellom mål og virkemiddel, og at disse forestillingene kan omsettes i bestemte beslutninger som skal sikre aktørenes interesser (Allison 1969: 694). Hvorvidt og hvordan aktørene sikrer sine interesser er videre avhengig av hvilke ressurser de besitter. Ut fra disse grunnantakelsene antar en at det er mulig å utlede aktørenes beslutninger og strategier (Underdal 1984). Politiske beslutninger kan på denne bakgrunn betraktes som en målrettet respons for å løse det problem beslutningstakerne står overfor (Weale m.fl. 1996: 259). I forhold til eksempelvis miljøpolitikk, kan det antas at miljøproblemer i hovedsak avfører den samme type organisering i ulike land. Dette kan ses som svar på miljøproblemenes felles egenart som kan ses uavhengig av mer nasjonsspesifikke forhold (Weale m.fl. 1996). Imidlertid kan dette modifiseres av hvilke økonomiske interesser som er sentrale i et gitt samfunn. Tilnærminger som vektlegger rasjonalitet framhever nemlig sikring av økonomiske interesser og gevinst som sentrale målsettinger (Weale 1992: 45).

En annen sentral hypotese i dette perspektivet er at stater betraktes som enhetlige aktører (Underdal 1998: 7). Dette innebærer at stater antas å forfølge sentrale mål basert på nasjonale interesser. Dette fordi interesser og målsettinger aggregeres på et sentralt nivå nasjonalt før de omsettes i aktuelle handlinger eller beslutninger. Slik sett framstår statlige interesser som helhetlige og entydige.

I forhold til analysen her vil dette perspektivet vektlegge nasjonale økonomiske interesser og materielle forhold ved energi som en avgjørende bakgrunn for sektorintegrasjon nasjonalt. Økonomiske drivkrefter på energiområdet ses dermed som avgjørende insentiver og utgangspunkt for sektorintegrasjon. Nasjonale energipolitiske interesser kan utledes av materiell energistruktur nasjonalt. Med 'materiell energi-

struktur' menes nasjonale energiresurser og energiforsyning. Dette er forhold hvor det kan være stor nasjonal variasjon. Tradisjonelt har det vært en fordel å ha nasjonale ressurser for å sikre en stabil og sikker energiforsyning (Collier 1994: 20). Samfunnets behov for energi kan imidlertid variere fra land til land, blant annet avhengig av økonomisk og industriell struktur (ibid.). I tillegg kan energisektoren ha en samfunnsøkonomisk betydning utover verdien av å forsyne samfunnet med nødvendig energi gjennom eksport av energivarer, tilleggsutstyr til energisektoren, og gjennom kompetanse knyttet til energiområdet.

Den posisjon miljøhensyn får i forhold til energipolitiske interesser antas å avhenge av hvorvidt slike trekk ved den nasjonale, materielle energistrukturen eventuelt kan reguleres og omstilles for å forebygge miljøskadelige konsekvenser. Dette har både sammenheng med økonomiske kostnader og hvilke ulemper eller belastninger miljøproblemene medfører. Energiområdet kan på grunn av sammensetningen av energistrukturen forbindes med ulike miljøproblemer, og ulike kostnader for å løse disse miljøproblemene (Underdal 1998). I den grad produksjon og forbruk av nasjonale energiresurser medfører kostnader som antas å være større enn de fordeler man oppnår ved å begrense miljøkonsekvensene, kan det derfor oppstå en interessekonflikt mellom økonomiske og miljømessige hensyn, der økonomiske forhold kan antas å stå sterkest (ibid.).

Imidlertid kan kostnader i forhold til omlegginger av energipolitikken også ses i sammenheng med hvilke alternativer en har for å realisere miljømålsettinger. Sett i et perspektiv der kostnadseffektivitet vektlegges, er det sentralt å etablere miljøtiltak på det området det er økonomisk sett mest hensiktsmessig. Det vil si at statlige beslutningstakere kan forsøke å se den totale miljøbelastning et land utøver, på tvers av flere sektorer (Underdal 1998: 14). På den måten kan en forsøke å vektlegge tiltak på sektorer der dette er minst kostnadskrevende (ibid.). Hvis det er økonomisk mer lønnsomt å gjennomføre miljøtiltak på industriområdet i forhold til energi, er det sannsynlig at den førstnevnte sektoren vil bli sterkere integrert i forhold til miljøpolitikken.

Departementene kan ut fra dette perspektivet antas å representere sentrale interesser og målsettinger for sentrale beslutningstakere. Departementene fungerer som styringsredskaper som er organisert og virker i forhold til nasjonale politiske interesser, i dette tilfellet knyttet til energiområdet. Ut fra dette perspektivet antas forholdet mellom energi- og miljøområdene på departementsnivå å reflektere forholdet mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn. Sektorintegrasjon kan ses som uttrykk for et rasjonelt valg for å sikre et best mulig resultat i forholdet mellom økonomiske kostnader ved og nytten eller fordelene av å sikre miljøhensyn.

Hovedantakelse: *Materielle forutsetninger på energiområdet er utgangspunkt for i hvilken grad miljøhensyn overordnes andre energipolitiske hensyn på departementsnivå. Høy grad av sammenfall mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn kan antas å være en forutsetning for høy grad av sektorintegrasjon. Tilsvarende antas det at et manglende sammenfall mellom disse forholdene vil bidra til lav grad av sektorintegrasjon.*

Det antas at dette perspektivet særlig vil kunne belyse bakgrunnen for den autoritet og betydning miljøhensyn har fått i forhold til andre energipolitiske hensyn, men at det i mindre grad vil kunne si noe om bakgrunnen for bestemte former for sektorintegrasjon.

2.2.2 *Et politisk og institusjonelt perspektiv*

En innvending mot perspektiver som det foregående har vært at de ser bort fra den kompleksiteten det politiske styringssystemet representerer og er en del av. En alternativ tilnærming er derfor å framheve betydningen av samspillet mellom ulike institusjonelle og politiske rammer, og aktører. Det kan antas at arten av dette samspillet vil variere mellom ulike samfunn. Det statlige beslutningssystemet antas her å være en kompleks og åpen organisasjon, der beslutninger og politikk formes gjennom ulike prosesser ingen enkelt aktør har full kontroll over (Underdal 1998: 12).

Denne tilnærmingen kan organiseres i forhold til to hovedfokus: For det første fokuseres det på hvorvidt og hvordan det politiske systemet kan utøve styring over samfunnet gjennom ulike institusjoner og organiseringen av disse. For det andre fokuseres det på samspillet mellom ulike relevante samfunnsaktører (Andresen m.fl. 1996: 47-48). I tillegg kan disse hovedfokusene ses i sammenheng ved at ulike aktørers handlingsvalg, og resultatet av slike valg, kan ha en sammenheng med de institusjonelle rammer de må handle i forhold til (ibid.).

En teoretisk tilnærming som *ny-institusjonalismen* har særlig belyst utvikling og endring i statlige styringsformer, slik sektorintegrasjon kan representere. Et hovedtrekk ved denne tilnærmingen er vektlegging av institusjonell historie og utvikling (Olsen 1992). Det politiske styringssystemet kan ses som en samling institusjonelle ordninger som har vokst fram over lengre tid, innenfor en spesifikk historisk tradisjon (Olsen 1997: 159). Ulike regler og normer regulerer måten disse institusjonene fungerer på, i tillegg til å strukturere måten beslutninger fattes på (ibid.). Det antas at institusjoner har en viss autonomi og treghet overfor endringer i omgivelsene (Olsen 1992: 150-151). Ut fra et slikt perspektiv kan det derfor antas at organisasjonsmessige endringer vil skje gradvis og inkrementelt.

Endringer som kan relateres til sektorintegrasjon kan ut fra dette ses på bakgrunn den etablerte forvaltningsmessige oppbygning og struktur for energi og miljø. Dette kan relateres til måten det statlige forvaltningssystemet på energi- og miljøområdene var organisert på, forut for etableringen av de ordninger som her relateres til sektorintegrasjon. Et mål her er å vurdere betydningen av den departementsstruktur som opprinnelig omfattet energi- og miljøområdene. En hovedantakelse er at sterk oppdeling og spesialisering er vanskeligere å integrere, enn et mer enhetlig system.

For å etablere en bestemt form for styring, som sektorintegrasjon, er det også avgjørende at det finnes ideologiske og politiske normer for politisk styring av samfunnet på det aktuelle området (Reitan 1998: 21-22). Ulike samfunn kan være preget av ulike blandingsforhold mellom stat og samfunn. Dette blandingsforholdet antas å være avgjørende for departementenes betydning som styringsorganer. For å integrere energi og

miljø må det være noe å integrere i forhold til. Hvis energi er en sektor som i liten grad er politisk styrt, mangler politiske myndigheter også muligheter til å pålegge energiområdet bestemte styringsprinsipper. Graden av statlig styring og måten denne styringen har vært realisert på, antas derfor å påvirke grad og type sektorintegrasjon. Måten departementer tradisjonelt og historisk har utøvd sin autoritet på, antas å fungere som rammer for politikktutforming- og implementering. Dette kan antas å utgjøre et avgjørende utgangspunkt for muligheten for å samordne eller integrere politikkområder og departementer i forhold til hverandre. Det antas at det spesielt er viktig at det er etablert tradisjoner for planlegging og lovgivning noe som antas å øke muligheten for koordinering og integrasjon mellom energi- og miljøområdene.

Det *andre hovedfokuset* under dette perspektivet knytter seg til at staten ikke betraktes som en enhetlig aktør (Andresen m.fl. 1996: 47-48). Det antas derfor at ulike samfunnsaktører vil forsøke å påvirke beslutningsutfall i retning av egne interesser og målsettinger (ibid.). Det antas at det er en konkurranse om utfallet av bestemte beslutninger. Ulike grupper av aktører forfølger ulike typer målsettinger som til dels kan være i konflikt med hverandre. Det endelige beslutningsutfall kan derfor betraktes som avhengig av hvilke aktører som i størst grad når fram i det politiske beslutningssystemet. Beslutninger kan i ulik grad reflektere ulike aktørers preferanser (ibid.). Slik sett kan det også ut fra dette perspektivet ses en vektlegging av rasjonalitet eller planlagt endring. I motsetning til under det interessebaserte perspektivet, blir dette her sett som et resultat av ulike aktørers preferanser slik de eventuelt får gjennomslag innenfor gitte institusjonelle rammer.

Aktuelle grupper av aktører vil her knyttes til to hovedarenaer; det parlamentariske styringssystemet, og interesseorganisasjoner. I forhold til ulike organisasjoners og partiers innflytelse kan dette avhenge både av det systemet disse må virke gjennom, og av hvilken sosial og ressursmessig basis de representerer og utgår fra.

I parlamentariske demokratier er styringsevne både avhengig av parlamentarisk forankring og opinionsmessige støtte det parlamentariske. I forhold til å vurdere betydningen av den parlamentariske kanal vil jeg se på i hvor stor grad miljøpolitiske hensyn står sentralt for den konstellasjon av politiske aktører som har styringsflertall og regjeringsmakt. Når det gjelder organisasjoner vil jeg avgrense meg til organisasjoner på energi-, miljø- og næringsområdene. Generelt sett kan ulike interessers innflytelse antas å variere i forhold til hvem som rammes av konsekvensene av den aktuelle beslutning (Hanf og Underdal 1998: 156-157). Det antas derfor at de organisasjoner som berøres konkret av beslutninger knyttet til sektorintegrasjon i større grad har søkt å påvirke disse.

Hovedantakelse: *Måten det nasjonale politiske beslutningssystemet er politisert og organisert på får betydning for grad og type sektorintegrasjon. Det antas at institusjonelle rammer og styringstradisjoner virker sammen med hvilke grupper av aktører som når fram gjennom det politiske beslutningssystemet. Et nasjonalt politisk beslutningssystem som er politisert og organisert på en slik måte at miljøhensyn står sentralt, vil lede til høy grad av sektorintegrasjon.*

Den teoretiske tilnærmingen som har blitt skissert i dette underkapitlet kan sies å representere et mer komplekst perspektiv, med ulike fokus og sammenhenger mellom nasjonale politiske og institusjonelle forhold, og sektorintegrasjon. Ulempen med en slik kompleksitet kan være at ulike bakgrunnsfaktorer kan peke i ulike retninger. Fordelen med perspektivet er at det i sterkere grad fokuserer på prosesser forut for etableringen av sektorintegrasjon. Slik sett blir også sammenhenger mellom ulike prosesser og ulike ordninger som kan knyttes til sektorintegrasjon nærmere belyst.

2.2.3 *Et internasjonalt perspektiv*

Kildene til endring i nasjonal politikk og nasjonale institusjoner søkes ofte i nasjonale forhold - slik de to foregående perspektivene er eksempler på. Et stadig viktigere kjennetegn ved nasjonal politikktutforming er imidlertid at premisser legges gjennom internasjonale politiske prosesser. På miljøområdet er et økende antall avtaler inngått internasjonalt, avtaler som må iverksettes og følges opp nasjonalt (Hanf & Underdal 1998: 149-151). En rekke av disse avtalene berører også energiområdet. Energi-politikken har ellers blitt omfattet av en internasjonalisering som kan ses i sammenheng med liberalisering og økt konkurranse, ikke minst innenfor EU-samarbeidet.

Spørsmål om betydningen av internasjonalisering av nasjonal politikk og nasjonale institusjoner kan ses i forhold til en bred debatt om tilnærminger til studiet av internasjonalt samarbeid. Ett perspektiv er at internasjonalt samarbeid i første rekke må ses på bakgrunn av mellomstatlige forhold, og at det er styrkeforholdet mellom stater som avgjør hva som blir resultatet av dette samarbeidet (O'Riordan & Jordan 1996: 86). Alternative tilnærminger vil i større grad vektlegge organiseringen av et slikt samarbeid, og at dette kan ha en selvstendig forklaringskraft i forhold til endringer nasjonalt (ibid.). Slike tilnærminger kan også knyttes til regimeteoretiske retninger (ibid.; Young 1989). Slike perspektiv vil i sterkere grad understreke den form og oppbygning internasjonalt samarbeid har. Organiseringen av internasjonalt samarbeid gjennom felles prosedyrer og institusjoner kan bidra til at internasjonale beslutninger lettere utformes og at nasjonal iverksetting i større grad kan overvåkes og kontrolleres (Young 1989: 62-70). Når internasjonalt samarbeid slik sett institusjonaliseres og etableres innenfor en mer permanent ramme, øker også mulighetene for påvirkning av nasjonal politikk og nasjonale institusjoner (ibid.).

I denne oppgaven vil mulige internasjonale føringer bli studert i forhold til to ulike organer og nivåer: For det første et globalt nivå der FN står sentralt, og for det andre et regionalt nivå der EU er den sentrale aktør. De globale prosessene som kan knyttes til FN-systemet, kan ses som et mellomstatlig samarbeid der tilsluttede land ikke kan pålegges en bestemt oppfølging uten å gi en forutgående aksept for dette. EU-samarbeidet på sin side er også basert på et mellomstatlig samarbeid, men har samtidig overnasjonale trekk. Den overnasjonale karakteren ved EU-samarbeidet knytter seg til at det kan fattes bindende flertallsvedtak med virkning for medlemslandene. Medlemsland må da akseptere vedtaket, selv om de i utgangspunktet eventuelt var motstandere av det (O'Riordan og Jordan 1996: 86). EU-samarbeidet har etablert felles lovgivning på

en rekke områder som både har endret og erstattet eksisterende nasjonal lovgivning. Betydningen av EUs politikk kan variere, både i forhold til EUs myndighet og kompetanse, og i forhold til type vedtak som ligger til grunn for aktiviteten på et politikk-område (Haigh 1996). Jeg vil komme nærmere inn på EUs myndighet og formelle rolle i kapittel 6.

Forskning på forholdet mellom EU-samarbeidet og nasjonale styringsorganer har i hovedsak vist at EU-vedtak har vært rettet mot eller har påvirket disse direkte (Olsen 1997: 172). Likevel kan det tenkes at ulike former for vedtak fattet gjennom både EU- og FN-systemet kan berøre dansk og norsk sektorintegrasjon, selv om disse vedtakene ikke i utgangspunktet hadde slike endringer som sitt hovedmål. Her vil jeg skissere ulike måter denne påvirkningen kan antas å foregå på. Disse kan knyttes til henholdsvis prosedyremessige og politiske prosesser.

Påvirkning av nasjonale institusjoner og nasjonal politisk styring kan for det første skje gjennom lovvedtak og andre former for vedtak som forplikter tilsluttede land til en bestemt oppfølging nasjonalt (Cortell og Davis, Jr. 1996: 453). En slik oppfølging kan også innebære bestemte endringer i nasjonalt lovverk. En mer indirekte påvirkningsmåte kan knyttes til etablering av nye prosedyrer, hvis dette er nødvendig for å realisere en nasjonal oppfølging (ibid.; Young 1989: 79). Internasjonale vedtak kan også gi rammer og føringer for hvordan etablerte nasjonale regler og prosedyrer skal fungere og fortolkes (ibid.).

I tillegg til virkninger gjennom endringer gjennom nasjonalt lovverk og prosedyrer, kan det også skisseres påvirkning gjennom mer politiske prosesser. Nasjonale beslutningstakere kan i større eller mindre grad trekke inn internasjonale vedtak og prosesser som premisser i nasjonale beslutningsprosesser (Cortell og Davis, Jr. 1996: 454). Det kan tenkes at nasjonale beslutningstakere bruker vedtatte og planlagte internasjonale vedtak strategisk - for eksempel som en brekkstang for å gjennomføre bestemte tiltak nasjonalt. Alternativt kan nasjonale beslutningsprosesser rettes inn mot et internasjonalt nivå. På denne måten kan det søkes å påvirke beslutningsprosesser og resultatet av disse innenfor internasjonale samarbeidsorganer.

En siste alternativ påvirkningsmåte som skal omtales her består i at nasjonale beslutningstakere lærer og påvirkes gjennom deltakelse i internasjonale prosesser. Nasjonale aktører kan slik sett hente inn forbilder og inspirasjon fra arbeidet i internasjonale organer (Page og Wouters 1995). Slike prosesser kan særlig være aktuelle i EU-sammenheng, fordi EU-samarbeidet involverer nasjonale departementsansatte og politikere i omfattende grad (Olsen 1997: 165). Dette dreier seg imidlertid om prosesser på et mer kognitivt og individuelt plan, og om kommunikasjon og læring gjennom nettverk (Jönsson 1993). Imidlertid kan det være vanskelig å kartlegge slike forhold, og her har jeg ikke hatt ressurser til å foreta en slik undersøkelse.

Hovedantakelse: *Miljøpolitiske vedtak fattet gjennom internasjonale samarbeidsorganer kan lede til høyere grad av nasjonal sektorintegrasjon. Dette kan skje enten gjennom endring av nasjonale regler og prosedyrer, og/eller gjennom nasjonale politiske prosesser.*

Et hovedproblem med et internasjonalt forklaringsperspektiv kan være vanskeligheten med å påvise klare sammenhenger mellom bestemte internasjonale prosesser og nasjonal respons. Dette fordi internasjonale prosesser ofte er relatert til hverandre, og fordi ulike internasjonale avtaler kan virke overlappende (Sverdrup 1997: 55). Det kan også antas at det er komplekse sammenhenger mellom internasjonale prosesser og effekter nasjonalt. Nasjonale effekter kan eventuelt knyttes både til internasjonale og andre nasjonale prosesser samtidig. Det er derfor viktig å understreke betydningen av å se internasjonale og nasjonale faktorer i nær sammenheng.

2.2.4 Avslutning: Teoretiske perspektiver og analyseopplegg

Jeg tar altså utgangspunkt i tre teoretiske perspektiver. Ut fra disse perspektivene utledes hovedantakelser om sammenhengen mellom ulike bakgrunnsfaktorer og sektorintegrasjon. Disse perspektivene danner altså basis for avgrensning av faktorer som kan belyse bakgrunnen for og forskjeller i sektorintegrasjon i Danmark og Norge. Dette vil det bli gjort nærmere rede for i de enkelte analysekapitler (kapittel 4-6). Perspektivene kan i første rekke ses som redskaper som angir ulike fokus og orienteringspunkter for utvalget av bakgrunnsfaktorer, mer enn som formaliserte modeller. Perspektivene kan sies å angi mønstre for sammenhengen mellom ulike uavhengige variabler og den avhengige variabelen, som det empiriske materialet diskuteres i forhold til (Yin 1994: 106).

Perspektivene kan til en viss grad ses som alternative tilnærminger som kaster ulikt lys over, og framhever ulike sider ved bakgrunnen for den avhengige variabel. Imidlertid gir ikke ett perspektiv alene en uttømmende oversikt. Det legges derfor til grunn at perspektivene presenterer bakgrunnsfaktorer som må ses i sammenheng, og at de derfor må anses som komplementære. Oppsummeringen omkring dette vil bli gjort i kapittel 7.

2.3 Metodebruk og datagrunnlag

Problemstillingene i denne oppgaven kan altså knyttes til kartlegging og analyse av sektorintegrasjon i to land. Hvilken undersøkelses- og innsamlingsmetode bør da ligge til grunn? Hvilket datamateriale kan en gå ut fra, og hvordan skal dette materialet brukes?

2.3.1 Metodebruk: Sammenliknende casestudier

Formålet med denne studien er å sammenlikne to konkrete eksempler på sektorintegrasjon, i to ulike land. Studiet av sektorintegrasjon i Danmark og Norge kan karakteriseres som case-studier. Hensikten med case-studier er å behandle få enheter for å kunne gå mer i dybden enn ved studier av et større materiale med mange enheter (Andersen 1990: 121). Det som videre særpreger case-studier er at en undersøker et aktuelt forhold, for eksempel politiske ordninger i et land, innenfor en faktisk kontekst. Målet er å se de kontekstuelle forholdene i sammenheng med det som studeres (Yin

1994: 13). Den aktuelle konteksten her er ulike trekk ved det danske og norske samfunnet.

Videre er formålet med case-studiene her å sammenlikne Danmark og Norge for å finne variasjon når det gjelder sektorintegrasjon, samt årsaker til denne variasjonen. For sammenliknende eller *komparative studier* kan det skisseres to hovedstrategier. Ved hjelp av den ene hovedstrategien er målet å studere en avhengig variabel med tilnærmet sammenfallende verdier innenfor to svært ulike sammenhenger. Målet er da å isolere de faktorene som fører til likhet. Denne tilnærmingen kan betegnes 'likhetsmetoden' (Tranøy 1993: 25). En alternativ hovedtilnærming kan betegnes som 'forskjellsmetoden' (ibid: 24-25). Her er formålet å studere et fenomen som varierer mellom to case, men der konteksten rundt er relativt lik. Poenget er da å isolere de faktorene som varierer og som kan bidra til å forklare den variasjonen man observerer. Ideelt sett skal det da ikke være store variasjoner i andre mulige forklaringsfaktorer. Studiet av sektorintegrasjon i Danmark og Norge kan relateres til denne siste tilnærmingen. Det dreier seg om to land med relativt store likhetstrekk med hensyn til politiske og samfunnsmessige forhold, men med kritiske ulikheter særlig knyttet til energiresurser og energisektor.

For å forklare eventuell variasjon er det altså nødvendig å finne fram til faktorer som kan variere mellom landene, samtidig som andre forhold skal være mest mulig konstante. Imidlertid kan det være vanskelig å få full oversikt over de forhold som kan antas å variere. Dessuten kan det være problematisk å isolere de faktorene som varierer. For å få oversikt kan det være nødvendig å ha noen generelle begreper som kan danne utgangspunkt for utvalget av forklaringsfaktorer. Teoretiske perspektiver er en nyttig basis for analytiske begreper som kan rettlede utvalget av mulige forklarings- eller bakgrunnsfaktorer (Yin 1994: 103-104). De teoretiske perspektivene kan også bidra til at variasjonen blir belyst fra ulike vinkler (ibid: 111). I denne oppgaven tar jeg altså utgangspunkt i tre teoretiske perspektiver og antar gjennom dette å få belyst materialet fra ulike vinkler.

2.3.2 Datagrunnlag

En kan dele dataene inn i to hovedtyper - kvantitative og kvalitative. I denne case-studien er det kvalitative data som er de viktigste. Også kvantitative data er imidlertid benyttet – det vil i hovedsak si energistatistikk og nøkkeltall knyttet til energiområdene i Danmark og Norge. De kvalitative data som har blitt benyttet i denne oppgaven kan knyttes til tre hovedtyper. For det første har jeg basert meg på studiet av offentlige dokumenter og rapporter. For det andre har jeg brukt artikler fra aviser, bøker og tidsskrifter. For det tredje har jeg foretatt informantintervjuer i både Danmark og Norge med personer i de berørte departementene for å utfylle den informasjonen jeg har funnet i de skriftlige kildene. Et hovedpoeng med slike kvalitative data er at de må fortolkes (Yin 1994: 9-11).

2.3.2.1 *Datainnhenting*

Definisjon og operasjonalisering av 'sektorintegrasjon' slik det ble gjort i kapittel 2.1 har vært utgangspunktet for datainnhenting. Fordi sektorintegrasjon er et til dels lite studert fenomen, har det vært utfordrende å finne fram til et relevant kildemateriale. Det har dessuten i ulike sammenhenger blitt benyttet flere begreper for å dekke det som her kalles sektorintegrasjon. En utfordring har derfor også vært å finne tilsvarende typer kilder fra begge land. Generelt sett har det vært lettere å finne fram til kilder om norske forhold enn om danske, særlig på grunn av forutgående kunnskaper og oversikt om norske forhold. Dette gjelder særlig i forhold til sekundærkilder. Der det ikke har vært mulig å finne et parallelt kildegrunnlag for de to landene har jeg forsøkt å gjøre oppmerksom på dette og ta hensyn til dette i drøftingen.

Kildene som er benyttet har hatt ulik grad av nærhet og relevans til selve casene og analysen av disse (Dahl 1988). Det er de offentlige dokumentene og intervjuene som har den mest direkte nærheten til det som studeres og analyseres. Både de offentlige dokumentene og intervjudataene kan derfor karakteriseres som primærkilder. Ved fortolkning av disse dataene har jeg forsøkt å bedømme hensikten bak og konteksten rundt kildene for å få et inntrykk av kildedataenes relevans og troverdighet (ibid: 68).

Hovedutgangspunktet for data om sektorintegrasjon har vært *offentlige dokumenter*. Dette har dreid seg om stortingsmeldinger og offentlig tilgjengelige dokumenter i det norske tilfellet, og politiske planer og offentlig tilgjengelige notater i det danske tilfellet. Mange av dokumentene er hentet fra Internett. Et problem med offentlige dokumenter som kilder kan være at de representerer departementenes egen evaluering og profilering av seg selv som miljøvennlige organer. Jeg har derfor forsøkt å hente inn så mange dokumenter som mulig, og særlig ta hensyn til evaluerende dokumenter hvis slike har vært tilgjengelige.

Informantintervjuer har blitt benyttet for å få mer fullstendige opplysninger om systemet i de ulike landene, enn det det har vært mulig å oppnå gjennom lesing av offentlige dokumenter. Det har særlig vært viktig å ha danske informanter fordi det har vært vanskeligere å finne fram til relevante skriftlige kilder om det danske caset enn det norske. Informantene har særlig vært ansatte i de berørte danske og norske departementene. Et problem med informasjon fra disse intervjuene har vært at informantene i ulik grad har vært villige til å bli sitert og bli benyttet som åpne kilder. En del informasjon har derfor ikke kunnet bli benyttet direkte. Ellers har tilfanget av informanter i Danmark og Norge vært omtrent likt i antall.

Sekundærkilder som avis-, tidsskrifts- og bokartikler har gitt nyttig supplerende informasjon til det som kunne leses ut av primærkildene. Sekundærkildene har også bidratt med føringer på hvordan primærkildene skal fortolkes. Det har vært et noe større tilfang av sekundærkilder for det norske tilfellet, slik at det kan ha blitt lagt flere fortolkningsmessige rammer for studiet av norske forhold, enn for studiet av forholdene i Danmark.

Sekundærlitteratur har særlig vært relevant i forhold til en kartlegging av hvilke forhold ved det politiske systemet og de nasjonale politiske prosessene som kan ha hatt

betydning som bakgrunn og mulige forklaringsfaktorer. Dette fordi det er få offisielle dokumenter som avdekker de forutgående prosesser. I forhold til sekundærkilder har jeg imidlertid også måttet basere meg på sekundærlitteratur som omhandler prosesser og forhold som bare indirekte kan relateres til sektorintegrasjon, og de ordninger som konstituerer den avhengige variabelen. For å kunne si noe om nasjonal energistruktur har jeg tatt utgangspunkt i tallmateriale og statistikk for energisektoren i de to landene. Denne informasjonen har jeg forsøkt å utfylle med mer helhetlige framstillinger av energipolitikk i de to landene, men også her har offentlige rapporter vært den dominerende tilleggsilden.

2.3.3 Validitet og reliabilitet

En hovedutfordring har altså vært mangel på forutgående etablerte, analytiske mønstre som studiet av sektorintegrasjon kunne plasseres i forhold til. I litteraturen har jeg altså ikke funnet én autoritativ definisjon av 'sektorintegrasjon', men har identifisert ulike dimensjoner som kan knyttes til begrepet. Et hovedpoeng ved å foreta en undersøkelse knyttet til et teoretisk begrep er å oppnå størst mulig samsvar mellom det teoretiske begrepet og de empiriske variablene (Andersen og Enderud 1990: 82). Det som empirisk studeres må kunne knyttes til begrepet og definisjonen av det. Dette kan knyttes til begrepsmessig validitet (ibid.). Den operasjonalisering jeg har benyttet kan sies å gi to konkrete inntak til studiet av sektorintegrasjon; henholdsvis organisasjonsstruktur og prosedyrer. På denne måten er det også forsøkt å styrke validiteten og sammenhengen mellom teoretisk begrep og operasjonalisering.

For å sikre *reliabiliteten* har jeg forsøkt å sammenholde det jeg selv har funnet gjennom min egen undersøkelse med det andre har studert i forhold til sammenliknbare prosjekter. Gjennom å lese ulike kilder på tvers og sammenholde begrepsbruk og avgrensninger både i primær- og sekundærkildene, har jeg forsøkt å sikre at 'sektorintegrasjon' som begrep avspeiler de samme forhold i begge land, og at det er mulig å sammenlikne disse forholdene på tvers av to ulike nasjonale kontekster.

Som nevnt kan det være et problem at mange av vurderingene og analysene knyttet til sektorintegrasjon, er gjort av de nasjonale departementene selv. Dette gjelder særlig det danske caset. Samtidig har mange av de sekundærkildene jeg har benyttet vært fokusert på kontekstuelle forhold relatert til mer generelle forhold innen nasjonal energi- og miljøpolitikk, og har i mindre grad vært eksplisitt fokusert på forutgående prosesser som kan relateres direkte til avhengig variabel. Jeg forsøker å ta hensyn til dette forholdet når jeg analyserer bakgrunnen for sektorintegrasjon og eventuelle forskjeller mellom landene. Dette kan også ses i sammenheng med formålet med analysen her, nemlig å antyde relevante prosesser og nivåer som bakgrunnsfaktorer, heller enn å påvise bestemte og eksakte årsaksforhold.

3 Sektorintegrasjon og energi i Danmark og Norge

3.1 Innledning

Problemstillingen som danner utgangspunkt for dette kapitlet er hvorvidt det på departementsnivå i Danmark og Norge har blitt etablert sektorintegrasjon. Dette innebærer altså å studere de formelle strukturer og prosedyrer som har blitt etablert for å integrere et miljøansvar på energiområdet. I hvilken grad er det ulikheter mellom de to landene i forhold til sektorintegrasjon? De to første delene av kapitlet inneholder en gjennomgang av hvert land. Til slutt kommer en sammenlikning av forholdene i de to landene, også sett i forhold til de hovedtyper av sektorintegrasjon som ble skissert i kapittel 2.1.2.

3.2 Sektorintegrasjon og energi i Danmark

3.2.1 Sektorintegrasjon gjennom departementsmessig oppbygning

I Danmark er energi ansvarsområdet til Miljø- og energiministeriet. Dette ministeriet ble etablert i 1994 ved sammenslåing av Energiministeriet og Miljøministeriet. Ved sammenslåingen til et felles Miljø- og energiministerium ble departementsenheten i det tidligere Energiministeriet lagt ned. Man opprettholdt imidlertid et energidirektorat, Energistyrelsen, som styringsorgan for energisaker.¹ Hva betyr et felles miljø- og energiministerium egentlig for energiområdet? Kan man snakke om en reell integrasjon?

Miljø- og energiministeriet er bygd opp på en relativt desentralisert måte. Ministeriet består av en departementsenhet og styrelser, eller direktorater.² Styrelsene underlagt Miljø- og energiministeriet har i større grad ansvar for politikkutforming enn styrelsene underlagt andre danske ministerier (Christiansen 1996: 47; Abildgaard 1999 [intervju]). Styrelsene framstår derfor som de viktigste styringsorganene på sine fagområder. Departementsenhetens oppgave er først og fremst å tjene som sekretariat for ministeren og koordinere virksomheten til de ulike delene av ministeriet (ibid.). På energiområdet er det derfor Energistyrelsen som er hovedorganet i ministeriet. Det er også Energistyrelsen som har hovedansvar for å integrere miljøhensyn i energipolitikken (Miljø- og energiministeriet 1996c: 6-7).

¹ Energistyrelsen ble opprettet i 1976. Energipolitikk var på denne tiden en del av Handelsministeriets ansvar, og Energistyrelsen var først underlagt dette ministeriet. I 1979 ble det opprettet et eget Energiministerium med Energistyrelsen som underliggende organ (von Bülow 1996).

² Styrelsene tilknyttet Miljø- og energiministeriet er henholdsvis Energistyrelsen, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. I tillegg er tre forskningsinstitusjoner og tre såkalte miljøklagenevnder underlagt ministeriet (Miljø- og energiministeriet 1996c). Alle styrelsene holder til i egne lokaler, atskilt fra hverandre og Departementet. Energistyrelsen holder til i lokaler de også hadde før sammenslåingen med Miljøministeriet (ibid.).

Energistyrelsen fikk økt administrativ og politisk betydning ved sammenslåingen til et felles Miljø- og energiministerium, særlig fordi departementsenheten for energi ble nedlagt (Abildgaard 1999 [intervju]).³ Energistyrelsen har for det første fått et styrket ansvar for utforming av energipolitikk, gjennom blant annet energiplanlegging og energilovgivning. Energistyrelsen har videre det operative ansvaret for oppfølging av denne politikken.⁴ Energistyrelsen er dessuten ansvarlig for internasjonalt energipolitisk samarbeid - deriblant arbeidet med EU-saker. Generelt sett blir politiske avklaringer i stor grad foretatt gjennom Energistyrelsens arbeid, også i de saker som har vesentlige miljøkonsekvenser og berører miljøpolitikken (Lorentzen 1999 [intervju]).

Energistyrelsen er organisert slik at ingen av avdelingene har en overordnet funksjon eller et overordnet ansvar for miljø og miljøhensyn. Likevel er det enkelte ansvarsområder som er av en mer tverrsektoriell art enn andre ansvarsområder. Dette gjelder særlig ansvaret for *energiplanlegging* og *klimapolitikk*.⁵

Energiplanlegging har vært et avgjørende styringsredskap på energiområdet i Danmark siden 1970-tallet, og framstår som det viktigste ansvarsområdet for Energistyrelsen (Miljø- og energiministeriet 1996c: 6). Den nåværende energiplanen *Energi 21* ble vedtatt av Folketinget i 1996. Et overordnet mål for denne planen er en målsetting om å redusere utslippet av CO₂. *Energi 21* og målsettingen om CO₂-reduksjon er dermed avgjørende for Energistyrelsens miljøansvar. Energiplanen vil bli nærmere drøftet nedenfor. Ansvaret for energiplanlegging har vært tillagt et eget kontor i Energistyrelsen. Siden energiplanen er så vidt avgjørende for hele styrelsens virksomhet, har dette kontoret derigjennom også hatt et visst samordningsansvar i forhold til resten av Energistyrelsen (Abildgaard 1999 [intervju]).

I 1999 fikk Energistyrelsen også hovedansvar for utforming og oppfølging av dansk klimapolitikk. Dette innebærer både et ansvar for forberedelse og samordning av dansk deltakelse i internasjonale klimaforhandlinger, og ansvar for arbeidet med utforming og oppfølging av dansk klimapolitikk. Energistyrelsen fikk samtidig i oppgave å utarbeide en ny nasjonal klimastrategi, *Klima 2012*, i samarbeid med blant annet Miljøstyrelsen (se også kapittel 3.2.2.3).⁶ Det klimapolitiske ansvaret ble dermed plassert i den delen av ministeriet som i sterkst grad har befatning med årsakene til klimautslipp. Energiområdet har dermed også fått en mer sentral rolle i klimaarbeidet

³ I tillegg ble de fleste stillinger fra det tidligere Departementet i Energiministeriet overført til Energistyrelsen ved sammenslåingen (von Bülow 1996).

⁴ I tilknytning til olje- og gassvirksomheten på dansk sokkel har Energistyrelsen tilsynsoppgaver og ansvar for utdeling av konsesjoner (Miljø- og energiministeriet 1996c: 6). Energistyrelsen har også ansvar for å styre og følge opp Energiforskningsprogrammet (EFP). EFP har en viktig funksjon i forhold til dansk satsing på alternative energiformer og energisparing (Energistyrelsen 1999c: 4).

⁵ Energistyrelsen hadde i 1999 280 ansatte fordelt på 16 ulike kontorer eller avdelinger. I mai 2000 ble Energistyrelsen imidlertid omorganisert (Energistyrelsen 2000a). Omorganiseringen har medført at de ulike kontorenes ansvarsområder og forhold til hverandre har blitt noe endret. Kontorene er nå organisert i forhold til seks hovedområder (ibid.). Fortsatt er det imidlertid ingen overordnet enhet med hovedansvar for ivaretagelse av miljøhensyn i energipolitikken.

enn andre sektorer. Dette kan også antas å lette samordningen mellom energi- og klimapolitikk. Energistyrelsens klimaansvar ble først tillagt *Kontoret for energiplanlegging og klima* som også hadde hovedansvaret for *Energi 21*. Denne avdelingens felles ansvar for klimastrategi og energiplanlegging tydeliggjorde sammenhengen mellom energi- og klimapolitikk, og ga økte muligheter for å kople *Energi 21* og klimastrategien direkte sammen (Abildgaard 1999 [intervju]).⁷

Selv om Energistyrelsen slik sett har en avgjørende posisjon i forhold til energipolitikken, er det likevel stor grad av koordinering mellom Energistyrelsen og Departementet. Arbeidsdelingen er formelt sett slik at Energistyrelsen utreder energipolitiske saker mens Departementet forbereder den endelige framleggelsen på politisk nivå, for Regjering og Folketing (Miljø- og energiministeriet 1996c: 2). Ledelsen i Energistyrelsen har ukentlige møter med ledelsen for de øvrige styrelser i ministeriet og med ledelsen i Departementet – også for å samordne virksomheten (Christiansen 1996: 47). Departementet utøver dessuten en rolle som overordnet organ i forhold til å koordinere og lede bestemte prosesser. Dette dreier seg blant annet om den strategiske miljøplanleggingen og landsplanleggingen, som vil bli nærmere gjennomgått nedenfor, i kapittel 3.2.2.

I tillegg til den organisasjonsmessige sammenhengen mellom Energistyrelsen og resten av Miljø- og energiministeriet, er det viktig å understreke at et felles ministerium gjør samme politiske ledelse ansvarlig for både energi- og miljøpolitikken. Samme minister må oppnå troverdighet og tillit på begge områder. Prioriteringen mellom ulike mål og hensyn Miljø- og energiministeriet skal arbeide i forhold til vil i stor grad avhenge av den aktuelle statsrådets politiske utgangspunkt, og det parlamentariske flertallet. Fram til nå (vinteren 2001) er det bare Svend Auken fra Socialdemokratiet som har innehatt posisjonen som miljø- og energiminister. Regjeringene ledet av Socialdemokratiet har profilert miljø- og energipolitikk som ett politikkområde. Det var dessuten en slik regjering som initierte og gjennomførte sammenslåingen av ministeriene (Auken 1996). Det er derfor mulig at en annen politisk ledelse ville ha foretatt andre prioriteringer i organiseringen av ansvarsforholdet mellom energi- og miljøpolitikk.

Miljø- og energiministeren er dessuten lovpålagt å holde en årlig energipolitisk redegjørelse i Folketinget (Miljø- og energiministeriet 2000). I denne redegjørelsen gir statsråden en oversikt over energipolitiske resultater fra inneværende år, og kan også annonsere prioriterte områder og målsettinger for kommende år (ibid.). Denne redegjørelsen representerer en viktig politisk gjennomgang og er et hovedutgangspunkt for det statsråden kan og vil foreta seg i det kommende året. Redegjørelsen danner dermed ofte utgangspunkt for videre energipolitiske initiativer og den energipolitiske debatt

⁶ Ansvaret for deltakelse i internasjonale klimaforhandlinger- og samarbeid deles med Udenrigsministeriet og Avdelingen for internasjonalt samarbeid i Miljøstyrelsen (spesielt i EU-saker). Videre har Miljøstyrelsen ansvaret for den tekniske overvåking av klimautslippene (Miljøstyrelsen 1999).

⁷ Ansvaret for energiplanlegging og klima ble imidlertid delt mellom to kontorer ved omorganiseringen av Energistyrelsen våren 2000 (Energistyrelsen 2000a).

(Pedersen 1999 [intervju]). Redegjørelsen er også viktig som en offentlig statusrapportering i forhold til energiplanleggingen (Miljø- og energiministeriet 1996a: kapittel 1.1). De politiske prioriteringene avhenger imidlertid særlig av energiplanleggingen som er en hovedprosess for både energi- og miljøpolitikken. Denne vil bli nærmere gjennomgått og drøftet i neste underkapittel.

3.2.2 Sektorintegrasjon gjennom formelle prosesser og prosedyrer

Utforming og oppfølging av energipolitikk skjer altså hovedsaklig innenfor rammen av sektorplanen for energi, *Energi 21*. Siden Energistyrelsens virksomhet generelt og miljøansvar spesielt er nært knyttet til denne planen, utgjør derfor denne hovedfokus for framstillingen nedenfor. Imidlertid vil jeg til slutt også skissere andre prosesser som danner utgangspunkt for prosedyrer det er relevant å ta i betraktning.

3.2.2.1 Energi- og miljøplanlegging

Den danske målsettingen om CO₂-reduksjon på 20 % innen 2005, i forhold til 1988, utgjør altså et avgjørende utgangspunkt for energiplanen *Energi 21*. CO₂-målsettingen ble første gang formulert og vedtatt gjennom energiplanen *Energi 2000* fra 1990. Dermed har energiplanleggingen siden 1990 fokusert på virkemidler som kan bidra til reduksjon av CO₂-utslipp (Miljø- og energiministeriet 1996a: forord.).

De øvrige målsettinger og tiltak som skisseres gjennom *Energi 21* knytter seg til CO₂-målsettingen (ibid: kapittel 1.3). Hovedmålsettingen er for det første konkretisert i form av to delmål. Disse delmålene er henholdsvis å forbedre energiintensiteten med ca. 20 % i forhold til 1994, i 2005, og å øke forbruket av fornybare energikilder slik at det vil dekke ca. 12 - 14 % av det forventede energiforbruket i 2005 (ibid.). De kvantifiserte målsettingene *Energi 21* er organisert i forhold til gjør det mulig å vurdere den politiske innsats og oppfølging opp mot innfrielse av målsettingene. Målene om økt energi-effektivitet og økt bruk av fornybar energi virker dermed organiserende på oppfølgingen av planen. Den videre oppfølgingen av *Energi 21* er med dette utgangspunktet organisert i forhold til tre mer avgrensede områder som understrekes som viktige for planens hovedmålsettinger. Disse områdene er effektivisering av forsyningssektoren, omlegging til produksjon ved fornybare energikilder, og energisparing- og effektivitet knyttet til sluttforbruket (Miljø- og energiministeriet 1996a).

Et politisk flertall har vedtatt hovedmålsettingene for energiplanen, men den videre oppfølgingen fastlegges gjennom politisk behandling og avtaler knyttet til mer konkrete og avgrensede prosesser. I selve *Energi 21* blir det derfor bare skissert eller antydning hvilke mer konkrete virkemidler som skal knyttes til disse områdene. De bestemte virkemidlene og oppfølgingen skal fastlegges underveis (Miljø- og energiministeriet 1996a: kapittel 1.1). Det har dermed ikke på forhånd blitt vedtatt en bestemt oppfølging og rekkefølge for de ulike tiltakene. Oppfølgingen har til nå omfattet planer, lovgivning, økonomiske støttetiltak og avtaler med berørte grupper (Energistyrelsen 1999e).

Siden et politisk flertall ikke har forpliktet seg til å følge en på forhånd fastlagt oppfølging av *Energi 21*, er det heller ikke gitt at forholdet mellom andre energi-

politiske målsettinger og CO₂-målsettingen alltid vil være harmonisk. Dette forholdet er også avhengig av hvilke energipolitiske saker som kommer på dagsorden, og hvilke hensyn som blir prioritert i den politiske behandlingen av disse. Til nå har det imidlertid vært politisk flertall for å fastholde hovedmålsettingene i *Energi 21* (Energistyrelsen 1999e).

3.2.2.2 *Strategisk miljøplanlegging og rullering*

Energiplanen er også del av *Den strategiske miljøplanleggingen* (Miljø- og energiministeriet 1998). Dette er et rullerende planleggingssystem som tar utgangspunkt i overordnede og tverrsektorielle miljøpolitiske målsettinger (ibid: 2). Målet er å bidra til en mer helhetlig miljøpolitikk med styrket integrasjon av miljøhensyn på sektornivå (ibid.). Miljøpolitiske hovedmålsettinger formuleres i *Den natur- og miljøpolitiske redegørelse* som legges fram hvert fjerde år av regjeringen, sist gang i 1999. Redegjørelsen utgjør et hoveddokument for miljøplanlegging og miljøpolitikk generelt. Den gir dessuten en samlet status for miljøsituasjonen i Danmark og oppsummerer den miljøpolitiske innsats på ulike sektorer (Miljø- og energiministeriet 1995, 1999a). I forhold til energi henviser redegjørelsen til *Energi 21* (Miljø- og energiministeriet 1999a: kapittel 22). Redegjørelsen definerer slik sett ikke videre målsettinger eller prioriteringer for energi utover det som er skissert gjennom *Energi 21*.

Det er Departementet som har ansvaret for å utarbeide Redegjørelsen og koordinere de ulike elementene som den strategiske miljøplanleggingen består av, mens sektorplanen for energi i sin helhet er Energistyrelsens ansvar. Energistyrelsens ansvar for *Energi 21* er dermed det mest avgjørende for miljøinnsatsen på energiområdet. Den strategiske miljøplanleggingen fungerer mer som en ytre ramme som skal sikre koordinering i forhold til resten av miljøpolitikken, med Departementet som samordningsorgan (Miljø- og energiministeriet 1998).

Rullering av den energi- og miljøpolitiske planleggingen framstår som viktig (Miljø- og energiministeriet 1998). For energiplanleggingen er mulighetene for en slik rullering store fordi de målsettingene som danner kjernen i *Energi 21* er kvantifiserte og har en bestemt tidshorison. På et overordnet, miljøpolitisk nivå blir det gjennom den strategiske miljøplanleggingen hvert fjerde år utgitt en miljøtilstandsrapport. *Miljøtilstandsrapporten* kommer normalt 2 år forut for *Den natur- og miljøpolitiske redegørelse* (ibid: 3). Siste *Miljøtilstandsrapport* kom i 1997.

Gjennom *Miljøtilstandsrapporten* er dermed rapportering av måloppnåelse i energipolitikken knyttet til prosedyrer i det strategiske miljøplansystemet. Likevel representerer *Miljøtilstandsrapporten* mer en ytre ramme for *Energi 21*. Den endelige justering og oppdatering av energiplanleggingen foretas gjennom egne, kontinuerlige evalueringer av *Energi 21* som utføres av Energistyrelsen (Abildgaard 1999 [intervju]). Slike evalueringer og rapporter er avgjørende både for å evaluere oppfølgingen og for eventuelt å justere virkemidler og politisk oppfølging (Miljø- og energiministeriet 1998:3).

Særlig viktig er de evalueringer som blir foretatt gjennom systemet med oppfølgingsplaner knyttet til energiplanene. Høsten 1999 la den danske regjeringen fram en oppfølgingsplan for *Energi 21*, utarbeidet av Energistyrelsen. Denne oppfølgingsplanen inneholdt også en evaluering og status for måloppnåelse i forhold til hovedmålsettingene i *Energi 21*. Hovedkonklusjonen er at det gjennom *Energi 21* har blitt oppnådd stor grad av måloppnåelse. De tiltak som har vært gjennomført bidrar til at energiområdet ligger an til å kunne følge opp sine mål, i forhold til å oppfylle den nasjonale CO₂-målsettingen (Energistyrelsen 1999e). Samtidig påpekes det at det må satses sterkt på ytterligere tiltak for å innføre fornybar energi, og for å styrke energisparingen, for å sikre videre måloppnåelse fra energiområdet (Energistyrelsen 1999e: kapittel 1.4). Planen stipulerer videre tiltak for å styrke muligheten for dette.

3.2.2.3 Andre relevante prosesser og prosedyrer

Totalt sett kan *Energi 21* karakteriseres som kjernen i dansk energipolitisk styring, og som et avgjørende virkemiddel for å sikre en høy grad av integrasjon av miljøhensyn i energipolitikken. Imidlertid finnes det også andre prosesser som angir prosedyrer med betydning for miljøansvaret i energipolitikken. Jeg skal her kort skissere de viktigste av disse prosessene.

Regjeringen kom våren 2000 med et forslag til en nasjonal klimastrategi som representerer en mer omfattende tilnærming enn tidligere klimapolitiske planer (Energistyrelsen 2000b: forord). *Klima 2012* inneholder målsettinger og tiltak for alle klimagasser, og ikke bare CO₂-utslipp, som energiplanen fokuserer mest på. Utarbeidningen av strategien ble ledet av Energistyrelsen, og koordineringen av oppfølgingen er også Energistyrelsens ansvar. *Klima 2012* skal fungere som en samlet oversikt over dansk klimapolitikk, og er del av en prosess som skal lede fram til dansk ratifikasjon av *Kyotoprotokollen* (ibid: kapittel 1). Målet er at *Klima 2012* skal fungere som en ramme om det nasjonale klimapolitiske arbeidet og være utgangspunkt for utarbeiding av analyser og utredninger. Dansk energisektor bidrar særlig med utslipp av CO₂. Siden reduksjon av CO₂-utslipp er hovedmålet for *Energi 21*, er det fortsatt denne planen fortsatt som er den avgjørende for energiområdet (ibid: kapittel 6).

På et overordnet nivå foretar Miljø- og energiministeriet miljøvurderinger av politiske planer, programmer og lovforslag utarbeidet av de ulike danske ministerier, i tillegg til det danske statsbudsjettet, Finansloven. Det er angitt relativt eksplisitte bestemmelser om vurderinger av miljøkonsekvenser ved lovforslag og andre regjeringsforslag (Husby 1997: 6-7).⁸ Det er Landsplanavdelingen i Departementet som har ansvaret for å samordne arbeidet med de strategiske miljøvurderingene i samtlige ministerier. Erfaringer fra perioden 1993-1996 har vist at 14 - 20 % av samtlige regjeringsforslag inneholder omtale av miljøkonsekvenser (ibid: 25-26). Disse erfaringene viste samtidig at omfang og innhold i miljøvurderingene varierte sterkt (ibid.). Energi var et av de områdene hvor det i samme periode hyppigst ble utarbeidet

⁸ Regler for strategiske miljøvurderinger er regulert gjennom et rundskriv fra Statsministeriet (tilsvarende Statsministerens kontor) (Husby 1997:23).

konsekvensanalyser (ibid: 26). Strategiske miljøvurderinger har blitt foretatt av *Energi 21* og tilknyttede planer (Miljø- og energiministeriet 1996a: kapittel 4). Disse vurderingene førte ikke til endringer i de overordnede målsettinger og rammer for *Energi 21* (ibid.).

Den siste prosessen som skal nevnes her er *Landsplanen*. Denne planen regulerer og samordner den fysiske planleggingen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå gjennom fastsetting av nasjonale retningslinjer.⁹ Landsplanavdelingen i Departementet har ansvaret for å samordne landsplanprosessen. Landsplanen fungerer som utgangspunkt for miljøvurderinger av enkeltprosjekter på energiområdet (Miljø- og energiministeriet 1999c). Landsplanprosessen berører derfor energiområdet i forhold til lokalisering av installasjoner og anlegg for energiproduksjon- og forsyning (ibid.). *Landsplanen* legger imidlertid ikke overordnede føringer på energipolitikken utover det som kommer til uttrykk i *Energi 21*. Miljøvurderinger foretatt innenfor rammen av *Landsplanen* kan i gitte tilfeller likevel tenkes å avdekke motsetninger mellom målene om økt bruk av fornybar energi og miljøkonsekvenser ved lokalisering av anlegg for dette.

3.2.3 Oppsummering

I Danmark ble de viktigste strukturelle og prosedyremessige tiltakene som kan knyttes til sektorintegrasjon på energiområdet vedtatt og etablert på 1990-tallet. Fra 1994 er det et felles, integrert departement for energi- og miljø saker. Energistyrelsen er Miljø- og energiministeriets organ for energisaker. Energistyrelsen framstår som et relativt selvstendig organ innenfor ministeriet, men sammenhengen mellom energi og miljø forsterkes særlig av den integrerte miljø- og energiplanleggingen. Energiplanen *Energi 21* framstår som det viktigste styringsinstrumentet for Energistyrelsen. Gjennom at overordnet målsetting for energiplanen er reduksjon av CO₂-utslipp, legger *Energi 21* derfor avgjørende rammer for Energistyrelsens miljøansvar. Samtidig legger planen føringer på det meste av politikkutforming og oppfølging på energiområdet. Et integrert departement og en integrert planleggingsprosess for energi- og miljøpolitikk tilsvarende de viktigste kriteriene for type 1 av sektorintegrasjon, skissert i kapittel 2.1.2. Totalt sett kan derfor Danmark sies å ha oppnådd relativt høy grad av sektorintegrasjon på energiområdet.

3.3 Sektorintegrasjon og energi i Norge

3.3.1 Sektorintegrasjon gjennom departementsmessig oppbygning

I motsetning til i Danmark er ansvaret for energi- og miljøpolitikk i Norge delt mellom to departementer, henholdsvis Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet.

⁹ Etter hvert folketingsvalg utarbeides en landsplanredegjørelse som beskriver regjeringens landsplanpolitiske visjoner (Miljø- og energiministeriet 1999c). Her redegjør regjeringen for sitt syn på forholdet mellom økonomiske hensyn og miljøhensyn i planarbeidet. I tillegg til mål uttrykt gjennom denne redegjørelsen kan regjeringen også utstede plandirektiver som uttrykker retningslinjer for planlegging på mer avgrensede områder (ibid.).

Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 og har siden hatt ansvaret for å samordne regjeringens miljøpolitikk (Jansen og Osland 1996: 182). Miljøverndepartementet bistår regjeringen med å formulere miljøvernpolitiske mål, mens det er sektordepartementenes ansvar å følge opp miljøpolitikken på sine områder (St.meld. nr. 58 (1996-97): kapittel 3.3). Det antas at sektordepartementenes spesialkunnskaper og tilknytning til sektorområdet er avgjørende for at miljøpolitikken blir fulgt opp på en mest mulig hensiktsmessig måte (ibid.). På energiområdet er det Olje- og energidepartementet som har ansvaret for at miljøhensyn blir ivaretatt (Olje- og energidepartementet 1999b: 10). Departementet har ansvar for å tydeliggjøre miljøeffekter av virksomheten på sektoren, og for iverksetting og gjennomføring av miljøtiltak på området (ibid.). Generelt samarbeider Miljøverndepartementet med sektordepartementene om evaluering av miljøeffekter av sektorpolitikken, og resultatrapportering i forhold til miljømålene (St.meld. nr. 58 (1996-97): kapittel 3.3.).

Selv om Miljøverndepartementet har ansvar for å samordne miljøpolitikken og oppfyllingen av de miljøpolitiske målsettinger, har ikke departementet noen formell overordnet autoritet i forhold til andre departementer (Sverdrup 1997: 65). Miljøverndepartementet har ikke myndighet til å overprøve den politikk og de miljøtiltak, eller mangel på dette, som utformes av andre departementer (ibid: 63). I praksis har det også vist seg vanskelig for departementet å koordinere de ulike departementers oppfølging av miljøpolitikken (Aftenposten 1999). I 1989 ble det i Miljøverndepartementet opprettet en seksjon for klima, energi og grenseoverskridende luftforurensning (Mathisen 1992: 38). Seksjonen er Miljøverndepartementets fagseksjon for energi- og klimapolitiske saker, og samordner regjeringens klimapolitikk. Som resten av Miljøverndepartementet har heller ikke denne seksjonen noen form for overprøvende myndighet i forhold til energiområdet. Seksjonen tar imidlertid del i det interdepartementale samarbeidet om klimapolitikk, der også Olje- og energidepartementet deltar, slik jeg vil komme tilbake til i neste underkapittel.

Utover dette har Miljøverndepartementet, i samspill med sine underliggende fagorganer, Statens Forurensningstilsyn og Direktoratet for Naturforvaltning, ansvaret for å håndheve Forurensningsloven og Plan- og Bygningsloven. Disse lovene gir Miljøverndepartementet med direktorater mulighet til å gripe inn i energisaker som kan medføre større miljøbelastninger enn det det gis hjemmel for gjennom lovverket (Jansen og Osland 1996: 204). Denne kontrollen knytter seg også til at Miljøverndepartementet fungerer som ankeinstans i tilfeller der utbyggingsvedtak kan påklages og hevdes å være i strid med bestemmelser i det ovennevnte lovverket (ibid.).

Olje- og energidepartementet har både et ansvar for en samordnet og helhetlig energipolitikk, og et sektoransvar knyttet til henholdsvis petroleums- og vannkraftsektorene (Olje- og energidepartementet 1998: 16-17).¹⁰ Viktige arbeidsområder for

¹⁰ Olje- og energidepartementet ble etablert i 1978, men ble i 1993 integrert i et felles Nærings- og energidepartement. Olje- og energidepartementet ble så utskilt fra Næringsdepartementet igjen i 1997. Verken sammenslåingen eller utskillingen medførte vesentlige endringer i forhold til avdelingsstruktur (Brunborg 1999 [intervju]).

departementet er energipolitisk planleggings- og lovgivningsarbeid, samt det øverste ansvaret i konsesjonsbehandling i vannkraft- og petroleumssaker (ibid.). Olje- og energidepartementet har også ansvar for internasjonalt energipolitisk samarbeid. Departementet utgjør sekretariat for den politiske ledelse, men har også etatsansvar for Oljedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat som er departementets underliggende fagetater (Olje – og energidepartementet 1998: 16).¹¹ De to fagdirektoratene har et mer operativt ansvar innenfor de overordnede rammer som fastlegges gjennom departementet. Disse direktoratenes virksomhet tas derfor ikke direkte i betraktning her.

Olje- og energidepartementet er organisert i tre avdelinger; Administrasjonsavdelingen, Energi- og vassdragsavdelingen og Olje- og gassavdelingen. Departementets oppbygning reflekterer at energiområdet i Norge består av to ulike hovedområder eller sektorer – nemlig vannkraft- og petroleumssektorene. I tillegg er det forbundet ulike miljøproblemer med henholdsvis vannkraft og petroleum. Vannkraftsektoren knytter seg primært til arealutnyttelse og landskapsvern, og dermed også biologisk mangfold (Olje- og energidepartementet 1999b: 5). Miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomheten knytter seg primært til luftutslipp av blant annet klimagasser, og til kjemikalieutslipp til havs (ibid: 4-5). Miljøansvaret er derfor i hovedsak knyttet til hver av fagavdelingene. Formelt sett finnes ingen enhet med et helhetlig eller koordinerende miljøansvar for hele departementet.

I *Olje- og gassavdelingen* er det en egen miljøseksjon. *Miljøseksjonen* har ansvaret for å ivareta miljøhensyn knyttet til olje- og gassvirksomheten. I tillegg har denne seksjonen ansvar for å ivareta Olje- og energidepartementets forpliktelser i den nasjonale klimapolitikken (Olje- og energidepartementet 2001b). Dette ansvaret kan medføre en viss grad koordinering og samarbeid med resten av departementet, i tillegg til samarbeid med Miljøverndepartementet (Aadnevik 1999 [intervju]). *Energi- og vassdragsavdelingen* på sin side har ansvar for at det tas miljøhensyn ved utbygging av vannkraft, ansvar for utvikling av alternativ, fornybar energi, og dessuten ansvar for energieffektivisering (Olje- og energidepartementet 2001a). Disse oppgavene er tillagt de ulike fagseksjonene i avdelingen – og det finnes ikke en egen miljøseksjon. Når det gjelder vannkraft foregår politikktutvikling og oppfølging i samarbeid med både Norges Vassdrags- og energidirektoratet og Miljøverndepartementet. Norges Vassdrags- og energidirektorat er videre departements fagorgan når det gjelder arbeid med energisparing og alternative, fornybare energikilder (ibid.).

3.3.1.1 Interdepartemental koordineringsstruktur

For å styrke en integrasjon av miljøhensyn på tvers av alle sektorer og departementer, ble det i 1989 etablert et interdepartementalt statssekretærutvalg som ledes av Miljøverndepartementet (Sverdrup 1997: 65). Dette utvalgets oppgave er blant annet å koordinere Regjeringens miljøpolitikk og fastlegge miljøprofilen i Statsbudsjettet.

¹¹ Oljedirektoratet er formelt sett også underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, i spørsmål som angår arbeidsmiljø- og sikkerhet (Olje- og energidepartementet 1998: 23).

Utvalget fastlegger også overordnede rammer for norsk miljøpolitikk mer generelt (Berg 1999 [telefonintervju]).

I tillegg har det i sammenheng med større miljøpolitiske prosesser blitt opprettet interdepartementale arbeidsgrupper, blant annet for å utarbeide offentlige utredninger, stortingsmeldinger og forberede større politiske vedtak. I forhold til de interdepartementale arbeidsgruppene og utvalgene har ofte Miljøverndepartementet inntatt rollen som faglig rådgiver, mer enn å lede eller styre prosessen i bestemte retninger (Sverdrup 1997: 65). Et særlig viktig interdepartementalt utvalg er *Utvalget for klima og sur nedbør* som er et permanent utvalg på embetsmannsnivå. Dette utvalget håndterer nasjonal oppfølging i forhold til internasjonale avtaler om klima og sur nedbør. Utvalget fungerer også strategisk i forhold til større linjer for norsk klimapolitikk og for avklaring av departementenes posisjoner (Sydnes 1996; Wiese 1999 [intervju]). Dette utvalget har også spilt en sentral rolle i forarbeidet til stortingsmeldingene om norsk klimapolitikk, fra henholdsvis 1995 og 1998 (ibid.).

Hvilke utfall slike interdepartementale koordineringsprosesser får for prioriteringen mellom ulike energi- og miljøpolitiske hensyn vil variere fra saksområde til saksområde. Totalt sett avhenger det mye av den politiske ledelsen i de ulike departementene og av hvordan Regjeringen samordner sine politiske prioriteringer (Wiese 1999 [intervju]). I forhold til utarbeidningen av en nasjonal klimapolitikk har det i perioder vært stor avstand mellom Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet, og det har vært vanskelig å oppnå enighet og resultater (Sydnes 1996: 280-283). Over tid har det imidlertid skjedd en utvikling i det interdepartementale klimasamarbeidet som har blitt mer etablert og mindre konfliktfylt (Wiese 1999 [intervju]).

3.3.2 Sektorintegrasjon gjennom formelle prosesser og prosedyrer

I forhold til miljøansvaret på energiområdet er det altså en arbeidsdeling mellom Miljøverndepartementet, som har et ansvar for helheten i miljøpolitikken, og Olje- og energidepartementet, som har ansvar for den miljøpolitiske oppfølgingen på energiområdet. I denne arbeidsdelingen står miljømålsettinger sentralt. Miljøpolitiske målsettinger formuleres av Miljøverndepartementet som også har et ansvar for å koordinere de ulike departementenes oppfølging (St.meld. nr. 58 (1996-97): kapittel 3.3). De miljøpolitiske målsettingene kan knyttes til tre nivåer (St.meld. nr. 8 (1999-00): kapittel 1.3.1). Det første nivået utgjøres av *nasjonale, strategiske miljømål*. Dette er generelle, overordnede målsettinger som ikke er kvantifiserte (ibid.). De strategiske målene konkretiseres gjennom *nasjonale resultatmål* som tar utgangspunkt i såkalte *resultatområder*.¹² Resultatmålene skal om mulig være tidsbestemte og etterprøvbare og er til dels kvantifiserte (ibid.). På det laveste og mest konkrete nivået befinner de

¹² Resultatområdene er henholdsvis: 1) Vern og bruk av biologisk mangfold; 2) Friluftsliv; 3) kulturminner og kulturmiljøer; 4) Overgjødsling og oljeforurensning; 5) Helse- og miljøfarlige kjemikalier; 6) Avfall og gjenvinning; 7) Klima, luftforurensning og støy; 8) Internasjonalt miljø samarbeid og polarområdene (Olje- og energidepartementet 1999b).

sektorvise arbeidsmålene seg. Disse skal defineres av sektordepartementene selv, og skal definere de ulike departementenes konkrete oppfølging i forhold til resultatområdene (ibid.). Det er ikke fastlagt overordnede prosedyrer for hvordan oppfølgingen av resultatmålene og arbeidsmålene skal foregå innenfor de ulike departementenes ansvarsområder. Oppfølgingen fastlegges i forhold til sektordepartementenes øvrige oppgaver og virksomhet, og innenfor de eksisterende virkemidler departementene rår over.

3.3.2.1 Energi- og miljøplanlegging

I 1997 annonserte regjeringen en styrking av den sektorovergripende miljøpolitikken og sektorenes miljøansvar. Et sentralt virkemiddel skulle være sektordepartementenes utarbeiding av egne handlingsplaner for bærekraftig utvikling (St.meld. nr. 58 (1996-97)). Dette hadde også tidligere blitt utpekt som et viktig forbedringstiltak for norsk miljøpolitikk, blant annet av OECD (OECD 1993: 80-81). Olje- og energidepartementet framla sin første miljøhandlingsplan høsten 1999. Handlingsplanen inneholder en oversikt over de miljøtiltak som styres av departementet, og disse tiltakenes bidrag til å oppfylle de nasjonale resultatmålene (Olje- og energidepartementet 1999b). Planen inneholder videre en aktuell miljøstatus i forhold til energisektoren, og en skissering av videre tiltak – som kan knyttes til de sektorvise arbeidsmålene (ibid.). Det er fastsatt etterprøvbare, sektorvise arbeidsmål for energi i forhold til to resultatområder; overgjødning og oljeforurensning (ibid:37), og helse- og miljøfarlige kjemikalier (ibid: 45). Planen skal tidligst rulleres i 2003 – slik at det foreløpig er for tidlig å si noe om i hvilken grad handlingsplanen vil bidra til å skjerpe innsatsen på de to ovennevnte områdene. På de øvrige resultatområdene er arbeidsmålene mer generelle og i hovedsak formulert slik at departementet skal bidra til å oppfylle nasjonale mål på området, uten at det har blitt formulert egne, mer konkrete miljømålsettinger for energi.

Det er formulert en hovedmålsetting om at Norge både skal være en stor energi produsent og et foregangsland på miljøområdet (St.meld. nr. 39 (1999-00): kapittel 1.2). Oppfølgingen av denne målsettingen knytter seg til ulike prosesser på ulike nivåer. Det har tradisjonelt sett ikke blitt utarbeidet overordnede sektorplaner for energi eller planer som kunne virke styrende på Olje- og energidepartementets ansvarsområde som helhet. I Norge har sentrale politiske planer i hovedsak vært relatert til henholdsvis petroleums- og vannkraftområdene hver for seg.

Imidlertid har det gjennom arbeidet med nasjonal oppfølging av internasjonal klimapolitikk blitt pekt på behovet både for en sterkere koordinering av miljø- og energipolitikk, og for en styrket samordning innad på energiområdet. Stortingsmeldingene om nasjonal klimapolitikk annonserer behovet for tverrsektorielle miljøtiltak som også vil berøre energi (St.meld. nr. 41 (1994-95); St.meld. nr. 29 (1997-98)). De nasjonale klimatiltak som har blitt skissert gjennom disse stortingsmeldingene har imidlertid ikke medført etablering av egne, etterprøvbare målsettinger for energi, eller større omlegginger av eksisterende energipolitikk. I 1999 la koalisjonsregjeringen av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre fram en stortingsmelding om energipolitikk som et forsøk på å behandle flere sider av energipolitikken samlet (St.meld. nr.

29 (1998-99)). Begrunnelsen var blant annet behovet for oppfølging av Kyoto-protokollen om reduksjon av utslipp av klimagasser (ibid: kapittel 1.1) (se også oppgavens kapittel 5.4.2).

Totalt sett knyttes integrasjon av miljøhensyn i energipolitikken primært til prosesser på henholdsvis petroleums- og vannkraftområdene hver for seg. Når det gjelder nærmere prosedyrer for integrering av miljøhensyn, kan det derfor være hensiktsmessig å knytte framstillingen videre til disse områdene.

3.3.2.2 Nærmere om integrasjon av miljøhensyn på vannkraftområdet

Styring av vannkraftutbygginger og vannkraftsektoren foregår innenfor rammen av Samlet plan og Verneplan for vassdrag. Målet med arbeidet med Samlet Plan er å få en samlet oversikt over de vassdrag som er aktuelle for utbygging (Olje- og energidepartementet 2000a: 44). Samlet Plan vedtas av Stortinget og angir en prioritert rekkefølge for konsesjonsbehandling av enkeltprosjekter – vurdert ut fra samfunnsøkonomiske og miljømessige forhold (ibid.). Hver utbygging må likevel gjennomgå en egen konsesjonsbehandling og klareres gjennom et eget politisk vedtak (ibid.). Gjennom Verneplanen oppfattes myndighetene å ha en bindende instruks om ikke å gi konsesjon til de vassdrag som er del av denne planen (ibid: 43-44).

Disse planene kan hevdes å representere et samlet planleggingssystem for utbygging og vern av vassdrag. Gjennom disse er det formulert en overordnet ramme der energi- og miljøpolitiske hensyn må avveies i forhold til hverandre. Det er likevel viktig å understreke at Samlet Plan og Verneplan ikke behandler all energiproduksjon og forbruk under ett. Det vil si at hvis økende forbruk er i konflikt med videre vannkraftutbygging så forhindrer ikke dette plansystemet at økende forbruk kan møtes med energi fra andre energikilder, enten innenlandske eller utenlandske.

Samlet Plan og Verneplan utarbeides i et samspill mellom Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet. Det er Olje- og energidepartementet ved Norges Vassdrags- og energidirektorat som behandler søknad om utbygging og konsesjon (Olje- og energidepartementet 2000a: 42). Det er videre bestemmelser i Plan- og bygningsloven som regulerer hvorvidt miljøkonsekvenser må utredes spesielt. I så tilfelle utarbeides et konsekvensutredningsprogram som forelegges Miljøverndepartementet (ibid.).

3.3.2.3 Nærmere om integrasjon av miljøhensyn på petroleumsområdet

Med ujevne mellomrom legges det fram stortingsmeldinger om olje- og gasspolitikken som helhet. I disse meldingene behandles overordnede signaler og hovedlinjer, også knyttet til miljømål og miljøhensyn.¹³ Det legges også fram stortingsmeldinger om større utbygginger, og disposisjonen av ressurser knyttet til bestemte havområder (Olje- og energidepartementet 2000c: 7-8). Gjennom disse politiske prosessene får også Stortinget mulighet til å behandle utbyggingstakt og miljøhensyn knyttet til bestemte utbyggingsområder, samt hovedlinjene for olje- og gasspolitikken mer generelt. Det har

¹³ Se for eksempel St.meld. nr. 46 (1997-98) og St.meld. nr. 39 (1999-00).

til nå ikke vært politisk flertall for å innføre begrensninger i virksomheten på dette området, ut fra miljøhensyn. Generelt kan det hevdes at miljøstrategien på petroleumsområdet særlig knytter seg til å begrense utslipp fra eksisterende produksjon, i forhold til å foreta mer overordnede begrensninger i utvinnings- og produksjonsomfang.

Det er iverksatt og planlagt tiltak for å begrense særlig klimagassutslipp og havutslipp fra petroleumsproduksjonen. I forbindelse med dette har det blitt etablert et samarbeid mellom statlige myndigheter og petroleumsnæringen om miljøforbedringer. Dette samarbeidet kalles MILJØSOK og ble etablert i 1995 for å sikre innfrielse av miljømål uten å forårsake for store økonomiske kostnader for samfunnet (Olje- og energidepartementet 2000c: 7). I forhold til noen områder av petroleumsvirksomheten ble det, som nevnt, i 1999 også fastsatt etterprøvbare målsettinger i den nye miljøhandlingsplanen (Olje- og energidepartementet 1999b).

Et hovedvirkemiddel på petroleumsområdet er likevel miljøvurderinger knyttet til utbygging av bestemte havområder og oljefelt, og etablering av lete- og produksjonsanlegg. Før åpning av leteaktivitet på et nytt område må det utarbeides konsekvensutredninger som først sendes ut på høring og deretter framlegges for Stortinget (Olje- og energidepartementet 2000c: 7). Olje- og energidepartementet har ansvar for å konsekvensutrede områder som åpnes for utbygging (ibid.). Prosedyrer og bestemmelser for dette er hjemlet i Petroleumsloven (ibid.). I neste omgang må de enkelte operatører utrede de miljømessige konsekvensene av utbygging av felt og transport-systemer (ibid: 8).

Hovedinntrykket er dermed at miljøhensyn i hovedsak integreres i forbindelse med konkrete utbyggingssaker og prosjekter, og at det i mindre grad er knyttet målsettinger og hensyn til petroleumpolitikken på et mer overordnet plan.

3.3.2.4 *Strategiske miljøvurderinger*

Strategiske miljøvurderinger er regulert gjennom Utredningsinstruksen.¹⁴ Energi framstår som et politikkområde det er særlig aktuelt å utrede miljøkonsekvenser på. Et slikt utredningsarbeid kan i Norge komme i gang på grunnlag av krav fra et annet departement. Det vil si at Miljøverndepartementet *kan* ha en kontrollmulighet overfor andre departementer. Generelt har andelen saker hvor miljøhensyn kartlegges vært større i Danmark enn i Norge (Husby 1997:9). Et hovedinntrykk når det gjelder Norge har vært at det i de dokumenter der det forekommer analyse av miljøkonsekvenser fokuseres mest på generelle miljøutfordringer på politikkområdet, og i mindre grad på de konkrete konsekvenser av den foreslåtte politikkendringen (ibid.).

3.3.2.5 *Rapportering og rullering av energipolitikk og miljøeffekter*

De enkelte sektordepartement er altså ansvarlige for å vurdere og rapportere om måloppnåelse i forhold til resultatområder og nasjonale resultatmål. Sektordeparte-

¹⁴ Utredningsinstruksen ble vedtatt av Regjeringen 16.12.94, og trådte i kraft 01.01.95. Denne instruksen regulerer departementenes arbeid med ulike reformer, meldinger og proposisjoner som fremmes for Stortinget. Instruksen stiller krav til utredning av sakens konsekvenser, og dermed også store miljøkonsekvenser (Husby 1997: 6).

mentene må rapportere til Miljøverndepartementet om oppfølging på de ulike resultatområdene. Dette har tidligere særlig blitt knyttet til framleggelsen av Statsbudsjettet (Miljøverndepartementet 1997: 32).¹⁵ Fra 1999 knytter rapporteringen seg også til en samlet oversikt gjennom en årlig stortingsmelding kalt *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* (St.meld. nr. 8 (1999-00): kapittel 1.3). Denne meldingen skal være en tilstandsrapport som dekker alle sektorer, basert på rapportering i forhold til bestemte miljøindikatorer (ibid.). I tillegg skal de sektorvise handlingsplanene inneholde en oversikt over hvilke miljøtiltak som er iverksatt på de respektive sektorene. Imidlertid må fortsatt departementene tydeliggjøre sine miljøtiltak i forbindelse med statsbudsjettet, i sine respektive budsjettproposisjoner. Imidlertid mangler fortsatt Miljøverndepartementet myndighet og autoritet til å utfordre eller endre på de prioriteringer og målsettinger som sektordepartementene har satt. Dessuten har det blitt påpekt at rapporteringssystemet for miljøkonsekvenser fortsatt må videreutvikles, og at miljøindikatorene stadig må forbedres for å kunne brukes som et godt evalueringsinstrument (St.meld. nr. 8 (1999-00)).

Gjennom Miljøhandlingsplanen for energi fra 1999 har det altså blitt formulert sektorvise arbeidsmål for energipolitikken. Imidlertid er det i hovedsak ikke fastsatt kvantifiserte eller etterprøvbare miljømålsettinger som energipolitikken kan rulleres i forhold til. Det kan imidlertid hevdes at det også er elementer av rulling og evaluering i prosesser knyttet til henholdsvis vannkraft- og petroleumsområdene enkeltvis, som for eksempel i forbindelse med *Samlet Plan* og *Verneplan*.

3.3.3 Oppsummering

I Norge er det altså to departementer som styrer henholdsvis energi- og miljøpolitikken. Det er Miljøverndepartementets ansvar å fastsette og forvalte overordnede miljømålsettinger, mens Olje- og energidepartementet har ansvar for oppfølgingen på energiområdet. Miljøverndepartementet har formelt sett ingen overordnet autoritet i forhold til Olje- og energidepartementets oppfølging av miljøansvaret. Gjennom interdepartementale arbeidsgrupper og utvalg fastlegges noe av rolle- og ansvarsfordelingen mellom departementene på noen politikkområder, særlig i forhold til klimapolitikk. Til nå har det bare i liten grad blitt formulert egne, kvantifiserte eller etterprøvbare miljømålsettinger for energiområdet. Hovedinntrykket er at miljøhensyn koples inn i etterkant, med utgangspunkt i nasjonale resultatmål for miljø. Det norske systemet kan derfor sies å innebære en viss koordinering gjennom prosesser, men med atskilte departementer; og kan derfor plasseres i nærheten av det som i kapittel 2.1.2 ble knyttet til type 2 av sektorintegrasjon.

¹⁵ Denne rapporteringen ble fram til Statsbudsjettet for 1997 framstilt i *Grønn bok* som var en profilering av og oversikt over miljøtiltak innenfor samtlige departementers ansvarsområder, slik disse framgikk av Statsbudsjettet (Miljøverndepartementet 1997).

3.4 Dansk og norsk sektorintegrasjon - sammenliknende drøfting

En hovedforskjell mellom dansk og norsk tilnærming til sektorintegrasjon er at den norske tilnærmingen i stor grad er basert på en mer generell tilnærming der ingen sektorer skiller seg ut med hensyn til grad av integrasjon med miljøområdet. I Danmark er det derimot en spesielt sterk kopling mellom energi og miljø. Denne koplingen knytter seg videre til klimapolitikk og målet om CO₂-reduksjon.

Når det gjelder departementsstrukturen er det en viktig forskjell mellom et integrert dansk Miljø- og energiministerium og to norske departementer. Selv om Energistyrelsen står relativt fritt innenfor det danske ministeriet, foregår det likevel en politisk og administrativ koordinering gjennom felles politisk ledelse og overordnet departementsenhet. I Norge har ikke Miljøverndepartementet noen form for overordnet myndighet i forhold til Olje- og energidepartementet. Unntak knytter seg til en faglig kompetanse i forhold til miljømålsettinger, samt å være kontrollinstans på visse lovfestede områder. En annen viktig forskjell mellom Danmark og Norge er dessuten at Energistyrelsen i Danmark både står for politikktutforming og det operasjonelle ansvaret for energipolitikken. I Norge er derimot disse funksjonene mer oppdelt – mellom departementet og direktoratene. Slik sett er det dermed også flere styringsorganer involvert på energiområdet i Norge. Det kan derfor hevdes at det danske ministeriet er mer enhetlig enn det de norske departementene er. Dette kan også antas å lette mulighetene for koordinering og videre integrasjon innenfor det sammenslåtte ministeriet, enn mellom ulike departementer i Norge.

Energistyrelsens ansvar på miljøområdet knytter seg særlig til at målsettingen om CO₂-reduksjon er en overordnet målsetting for energiplanleggingen. Energistyrelsen har også et hovedansvar for klimapolitikk og oppfølgingen av en dansk klimastrategi. I Norge er det større grad av fragmentering og avstand mellom de miljø- og energipolitiske prosessene på departementsnivå. Til tross for at nasjonale miljømål kan representere en strategisk ramme, defineres miljøtiltak for energiområdet med utgangspunkt i de ulike fagområdene. I tillegg er det bare i liten grad etablert egne, etterprøvbare miljømål for energi. Miljøansvaret på energiområdet er i stor grad basert på at miljøhensyn tas i tilknytning til eller etter at de overordnede energipolitiske prioriteringer er foretatt, med mulig unntak av vannkraftområdet.

Danmark har altså både et integrert departement og en integrert planleggingsprosess for energi- og miljøpolitikk som omfatter det meste av energipolitikken. Energiplanen styres av en kvantifisert klimapolitisk målsetting som fungerer som hovedmålsetting. Rullering og evaluering av måloppnåelse er viktige elementer i denne planprosessen. Struktur og prosesser virker slik sett sterkt sammen. I forhold til definisjonen av sektorintegrasjon og hovedtypene fra kapittel 2.1.2, kan det danske systemet derfor sies å ligge nært opp til type 1 av sektorintegrasjon, med integrert departement og integrerte prosesser. I Miljø- og energiministeriet kan det dessuten hevdes å være en integrasjon som både virker nedenfra og ovenfra samtidig. Klimapolitiske målsettinger og strategisk miljøplanlegging virker som overordnet ramme. Samtidig virker den

etablerte energiplanleggingen som en prosess nedenfra, med utgangspunkt i selve energiområdet, og med en historisk forankring på dette området.

I Norge er det derimot to atskilte departementer og mer atskilte prosesser for politikktutforming. Slik sett ligger det norske systemet på en måte i nærheten av type 4 - det vil si fortsatt sektorisering langs begge dimensjoner. Energi- og miljøpolitikken i Norge blir likevel bundet sammen gjennom systemet med nasjonale miljømål og resultatområder. Dessuten skjer det en samordning mellom departementene gjennom interdepartementale grupper og prosesser knyttet til blant annet klimapolitikk. På vannkraftområdet er det også en nær koordinering mellom departementene, mens det på petroleumsområdet er en viss koordinering i forhold til de ulike utbyggingsprosjekter. Slik sett kan det norske systemet plasseres mellom type 2 med atskilte departementer og integrerte prosesser, og type 4 med atskilte departementer og atskilte prosesser. Prosessene er imidlertid ikke helt integrerte, og energipolitikken blir i hovedsak styrt av andre hovedmål enn av miljøhensyn.

I både Danmark og Norge har de viktigste tiltakene som kan knyttes til sektorintegrasjon på energiområdet blitt etablert på 1990-tallet. Likevel har altså Danmark kommet lengre og etablert ordninger som gjør at miljøhensyn og miljøansvar i sterkere grad preger energiområdet på departementsnivå. Dette leder over i neste problemstilling: Hvilke forhold kan ses som bakgrunn for forskjellene i grad og type sektorintegrasjon? Dette er tema for de neste tre kapitlene.

3.5 Konklusjon

På departementsnivå er det større grad av sektorintegrasjon i Danmark enn i Norge når det gjelder energi. I Danmark er det et felles departement for energi- og miljøpolitikk, i Norge er det to departementer. I Danmark er det en integrert energi- og miljøplanlegging der målet om reduksjon av utslippet av CO₂ er den overordnede målsetting energipolitikken evalueres i forhold til. I Norge er prosesser for utforming og oppfølging av henholdsvis energi- og miljøpolitikk i større grad atskilte. Samtidig finnes det også prosedyrer som knytter prosessene sammen.

Dansk sektorintegrasjon representerer et system hvor energi og miljø langt på vei har vokst sammen til ett område, og hvor miljøhensyn har en overordnet betydning. I forhold til definisjonen av sektorintegrasjon i kapittel 2.1 kan det danske systemet derfor gis en høy skåre langs de to dimensjonene departementsstruktur og prosesser. Det norske systemet representerer i større grad et system der både struktur og prosesser fortsatt er sektorbaserte. Det norske systemet kan derfor sies å oppnå lavere skårer langs begge disse dimensjonene.

4 Nasjonale energipolitiske interesser

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil forskjellen i sektorintegrasjon mellom Danmark og Norge bli analysert med bakgrunn i et interessebasert perspektiv. Forholdet mellom energipolitiske interesser og miljøhensyn antas å være avgjørende for graden av sektorintegrasjon. Resonnementet baserer seg på at nasjonale energipolitiske interesser kan ses på bakgrunn av materiell energistruktur nasjonalt. Med 'materiell energistruktur' menes sammensetning av energiforsyning, energiproduksjon- og forbruk. Videre ses staten som en enhetlig aktør hvor sentrale nasjonale interesser leder fram til entydige målsettinger og strategier. Departementenes styringsgrunnlag er derfor hovedmålsettinger basert på nasjonale energipolitiske interesser.

***Hovedantakelse:** Høy grad av sammenfall mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn er en forutsetning for høy grad av sektorintegrasjon på energiområdet, mens liten grad av sammenfall vil bidra til lav grad av sektorintegrasjon. Det antas at det i Danmark er større sammenfall mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn enn i Norge.*

4.2 Betydningen av nasjonale energipolitiske interesser i Danmark

4.2.1 Bakgrunn

Dansk stasjonært energiforbruk har historisk sett vært basert på bruken av fossile energiresurser. Samtidig har Danmark hatt lite tilgang på slike energiresurser nasjonalt, slik at landet har vært avhengig av å importere olje og kull til det innenlandske energiforbruket (IEA 1998: 70). Fra 1970-tallet startet en omlegging av dansk energipolitikk på bakgrunn av de internasjonale energikrisene, i 1973 og 1979. Fra begynnelsen av 1980-tallet økte den danske produksjonen av olje og gass sterkt (Andersen 1993: 109). Fra 1984 ble dansk naturgass tatt i bruk i den innenlandske energiforsyningen (Energiministeriet 1990: 37). I tillegg ble også den tradisjonelle bruken av vindkraft trappet opp, parallelt med en satsing på biomasse (Koefoed 1999a: 91; Koefoed 1999b: 299). Både naturgass, vindkraft og biomasse har fått økende betydning som energikilder i Danmark, og har også representert økonomisk viktige næringssektorer (Koefoed 1999a; Koefoed 1999b). I 1998 utgjorde fornybare energikilder 9 % av det totale bruttoenergiforbruket i Danmark, mot 3 % i 1980 (Energistyrelsen 1999d). Naturgass utgjorde samme år 22 % av energiforbruket, og olje og kull henholdsvis 45% og 24% (ibid.).

I 1990 vedtok Folketinget et mål om å redusere klimagassutslippene med 20% i 2005, i forhold til nivået i 1988. På grunn av fortsatt stort forbruk av fossile brensler som kull, naturgass og olje, er dansk energisektor likevel stadig en hovedkilde for

nasjonale klimagassutslipp. I 1996 stammet 46 % av danske CO₂-utslipp fra elektrisitets- og varmeproduksjonen nasjonalt (Energistyrelsen 1998c: 11). Derfor har det vært avgjørende for dansk klimapolitikk å foreta endringer på energiområdet.

4.2.2 Nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn

Den internasjonale oljekrisen i 1973 tydeliggjorde dansk avhengighet og sårbarhet i forhold til importert olje som hovedkilde for energiforsyningen. Det hadde fram til da i liten grad forekommet politisk styring og regulering på energiområdet i Danmark (Energiministeriet 1990: 28). Energikrisene på 1970-tallet dannet slik sett utgangspunkt og ramme for etablering av en dansk energipolitikk og energipolitisk planlegging (ibid.). I de første energiplanene var det to sentrale målsettinger. Det første målet var å sikre energiforsyningen gjennom spredning av energiforbruket på ulike energiressurser – såkalt ‘flerstrengethet’ (Energiministeriet 1981: 9). Det andre hovedmålet var å sikre en mer rasjonell bruk av energi gjennom ulike sparetiltak (Energiministeriet 1990: 28).

¹⁶

Målet om ‘flerstrengethet’ ledet på 1970-tallet i første omgang til en sterkere satsing på kull som energikilde framfor olje (Energiministeriet 1990: 28). Det ble derfor også en målsetting å redusere sårbarheten ved kullimport gjennom å importere fra flere land enn tidligere (Energiministeriet 1981: 32). Funnet av olje- og gassressurser på dansk sokkel ledet til tiltak for å erstatte en del av det nasjonale olje- og kullforbruket med danskprodusert naturgass. Dette har siden vært en sentral målsetting i dansk energipolitikk (Miljø- og energiministeriet 1996a).

Fra 1980-tallet ble danske petroleumsressurser et sentralt element i arbeidet for å redusere dansk importavhengighet av olje og gass (Energiministeriet 1990). Dansk petroleumsproduksjon har økt jevnt gjennom 1980- og 90-tallet, og har fått økende betydning for dansk energi. Dansk produsert olje og gass har i økende grad erstattet importert olje, og i forhold til naturgass har Danmark vært selvforsynt siden slutten av 1980-tallet (ibid.). Det har også forekommet en viss eksport av gass (Energistyrelsen 1999b). Likevel har dansk petroleumssektor i første rekke hatt betydning i forhold til det nasjonale, innenlandske energiforbruket.

Fra slutten av 1970-tallet ble det altså en sentral målsetting å satse sterkere på økt bruk av vindkraft og bioenergi (Energiministeriet 1981: 33). Disse energiformene representerte samtidig mer tradisjonelle tilnærminger med tradisjonelt mindre, mer lokale energiprodusenter (Koefoed 1999b: 91). I forhold til fornybar energi ble det derfor tatt utgangspunkt i lokale prosjekter (ibid.). Satsingen på fornybar energi ble styrket fra begynnelsen av 1990-tallet, og i den videre oppfølgingen av energiplanen Energi 2000 fra 1990 ble det lansert en offensiv på vindkraftområdet. I 1993 ble det så

¹⁶ Den første energiplanen, fra 1976, vektla særlig hensynet til forsyningsikkerhet som en overordnet målsetting (Energiministeriet 1981: 9). I 1979/80 var en ny internasjonal energikrise utgangspunktet for utarbeiding av en ny energiplan, framlagt i 1981. I denne planen ble særlig de nasjonaløkonomiske aspekter ved energisektoren vektlagt. Økte oljepriser hadde gjort Danmark økonomisk sårbar i forhold til import av olje, og forårsaket at store valutaresserver gikk med til å finansiere kjøp av energi utenlands (ibid: 35).

vedtatt å styrke satsingen på biomasse som energiresurs (Energiministeriet 1993: 2). Den økte satsingen på 1990-tallet baserte seg også på at produksjon og kompetanse knyttet til fornybare energikilder hadde fått økt økonomisk betydning for dansk økonomi. Vindkraftindustrien – det vil si den industrien som produserer vindmøller, og installasjoner og tilleggsutstyr i tilknytning til disse – har fått stor betydning for dansk eksport. Omlag 50 % av vindkraftkapasiteten i verden var i 1996 basert på dansk produsert utstyr (Koefod 1999b: 291). I tillegg til vindkraft har Danmark en framskutt posisjon internasjonalt når det gjelder bioenergi og den teknologiske utviklingen der (Koefod 1999a). Dette bidrar vesentlig til danske eksportinntekter, og arbeidsplasser. I 1998/99 var mer enn 18.000 arbeidsplasser knyttet til eksporten av energiutstyr, i tillegg kommer ansatte hos underleverandører (Energistyrelsen 1999f). Industri og teknologiutvikling knyttet til fornybare energikilder har dermed en hovedposisjon i dansk energisektor og energiindustri. Slik sett kan det også ha ligget et videre insentiv til å la miljøhensyn virke styrende på energipolitikken gjennom de økonomiske ringvirkningene av produksjon og virksomhet knyttet til fornybar energi.

Både naturgass og fornybare energikilder har dermed fått en solid nasjonal forankring. Blant annet disse utviklingstrekkene har ledet til en betydelig styrking av selvforsyningsgraden for dansk energi siden 1970-tallet.¹⁷ Danmark var i 1997 for første gang helt selvforsynt med energi. Dette skyldtes særlig den økte produksjonen av olje og gass (Energistyrelsen 1998b).

Et viktig og avgjørende strukturelt trekk ved dansk energiforsyning er ellers kombinert produksjon av varme og elektrisk kraft (IEA 1998: 63). Et hovedmål i dansk energipolitikk har siden den første energiplanen vært å styrke sammenhengen mellom disse produksjonsformene (Energistyrelsen 1998a: 12). Gjennom en mer effektiv utnyttelse av den varmekraft som produseres ved elektrisitetsproduksjon, har målsettingen både vært å oppnå økonomiske besparelser og samtidig redusere miljøbelastningen (Energistyrelsen 1999e: kapittel 4.1). For å realisere en økt grad av samproduksjon ble det vedtatt og gjennomført en ny lovregulering for elektrisitets- og varmforsyningen på 1970-tallet (Energiministeriet 1981: 16-17). I 1979 ble det dessuten etablert en varmeplanlegging som førte til etablering av flere fjernvarmenett og til bedre utnyttelse av overskuddsvarme fra kraftverkene (ibid.).

Et hovedvirkemiddel for å begrense det danske *energiforbruket* har vært relativt høye energipriser. Energiprisene for private forbrukere i Danmark har vært blant de høyere i OECD, mens energipriser for næringslivet har ligget omtrent på samme nivå som for gjennomsnittet i andre OECD-land (OECD 1999: 76). I forhold til energiavgifter har det blitt gitt lettelse til næringslivet (ibid: 140). Den danske industristrukturen har tradisjonelt vært preget av lettindustri og en stor næringsmiddelindustri,

¹⁷ Dansk energiforsyning har samtidig også knyttet seg til den nordiske kraftutvekslingen. Danmark har til tider et netto eksportoverskudd om vinteren da det ofte er lav vannkraftforsyning i de andre nordiske landene. Landet har ofte et netto importoverskudd om sommeren da det ofte er overskudd av vannkraft. De danske kraftverkene produserer da mindre kraft fordi det produseres mindre varme (Miljø- og energiministeriet 1996a: kapittel 1.2).

men av relativt lite energiintensiv industri (Energiministeriet 1990). Det gjennomsnittlige energiforbruket pr. produsert enhet er derfor lavt sammenliknet med andre OECD-land (Energiministeriet 1990:34). Ellers når det gjelder energisparing har sentrale virkemidler vært avgifter og tiltak rettet mot å bedre isolering av bygningsmassen (Energiministeriet 1990: 33-34).

Omleggingene av dansk energiproduksjon- og forsyning har resultert i en gradvis endring i den ressursituasjonen dansk energiforsyning er basert på. Oljeavhengigheten har blitt redusert, og forsyningssikkerheten styrket (IEA 1998). Det har over tid foregått en gradvis reduksjon i bruken av kull, men en økning i bruk av vindkraft, biomasse og gasskraft. Denne tendensen har blitt forsterket på 1990-tallet med prosessene rundt energiplanene *Energi 2000* og *Energi 21*. Også målene om energibesparelser og omlegging av energiforbruket har i stor grad ført fram. På bakgrunn av tiltak for å begrense energiforbruket, økte det totale energiforbruket med bare 5 % fra 1980 til 1996, til tross for relativt sterkere økonomisk vekst (Energistyrelsen 1998c: 9). I samme periode sank dansk industris andel av det totale energiforbruket med 7 % (OECD 1999: 78). Samtidig er avhengigheten av kull og olje fortsatt stor, slik at dansk energiforbruk stadig i stor grad er basert på fossile brensler, med høye utslipp av klimagasser som en konsekvens.

Etter at hovedmålet om forsyningssikkerhet begynte å bli oppfylt, har andre målsettinger blitt mer avgjørende for dansk energipolitikk. Gjennom energiplanen *Energi 2000* fra 1990 ble klimapolitiske mål hovedmål i energipolitikken. Gjennom denne handlingsplanen ble det vedtatt en målsetting om å redusere danske utslipp av CO₂ med 20 % i 2005, i forhold til 1988-nivå (Energiministeriet 1990: 7). Energi var et særlig aktuelt område å endre politikk på, sett i forhold til andre sektorer. Dette skyldes både energisektorens store andel av de samlede utslippene, og en endringsorientert energipolitikk. I tillegg har de etablerte hovedmålsettingene i stor grad har vært i samsvar med de tiltak som ble ansett som nødvendige i et klimapolitisk perspektiv. Klimamålsettinger som styringsprinsipper for energipolitikken innebar en fortsatt satsing på fornybare energikilder og energisparing – noe som altså samsvarte med det etablerte hovedmålet om forsyningssikkerhet.

4.2.3 Oppsummering

Energikrisene på 1970-tallet bidro i Danmark til en satsing på alternative energikilder for å svekke avhengigheten av importert olje. Dette medførte en satsing på vindkraft og bioenergi, og til omlegging av energiproduksjon- og forsyning. Energi ble på bakgrunn av slike omlegginger et satsingsområde i forhold til klimapolitikk. I praksis betydde dette å fortsette langs de linjer dansk energipolitikk hadde fulgt de siste 20 år, for å sikre energiforsyningen.

Totalt sett virker det derfor sannsynlig at det særlig er Danmarks situasjon med hensyn til energiressurser og energiforsyning som har vært avgjørende for en relativt sterk integrasjon av miljøhensyn i forhold til nasjonale energipolitiske interesser. Dette styrker også antakelsen om at det er en sammenheng mellom nasjonale energipolitiske interesser og sektorintegrasjon. Høy grad av sektorintegrasjon på energiområdet i

Danmark kan ses på bakgrunn av at målet om reduksjon i utslipp av CO₂ fra energiområdet har harmonert med betydningen av å sikre en stabil energiforsyning.

4.3 Betydningen av nasjonale energipolitiske interesser i Norge

4.3.1 Bakgrunn

I Norge består energiområdet for det første av den innenlandske vannkraft- og energisektoren som knytter seg til det stasjonære energiforbruket nasjonalt. Vannkraft regnes som en ren og fornybar energikilde. Imidlertid er det et hovedproblem at utbygging av vannkraftressurser medfører til dels store naturinngrep (Olje- og energidepartementet 1999b: 12). Dette har ført til politiske vedtak om å verne deler av norske vassdrag mot kraftutbygging.

Norge har videre en stor petroleumssektor med produksjon av olje og gass på norsk sokkel. Petroleumssektoren er i første rekke eksportrettet, og utgjør en avgjørende virksomhet for norsk økonomi. Norsk petroleumproduksjon er samtidig kilde til om lag 25 % av de totale norske utslipp av CO₂ i 1998 (Olje- og energidepartementet 1999a.:10). Norges forpliktelse i forhold til Kyotoprotokollen vil være klimagassutslippene i perioden 2008-2012 ikke skal være mer enn 1 % høyere enn utslippene i 1990. Dette er formulert som et nasjonalt resultatmål for norsk miljøpolitikk (Olje- og energidepartementet 1999b: 55). Det har imidlertid ikke blitt fastsatt en egen kvantitativ hovedmålsetting for å redusere utslippene fra petroleumssektoren.

4.3.2 Vannkraft og innenlandsk energibruk

Norsk energiforsyning har vært preget av at landet tradisjonelt har hatt rikelig med tilgang på vannkraft. Importavhengighet har i mindre grad vært et problem for Norge enn for andre land.¹⁸ En del av det norske energiforbruket har også vært oljebasert, men i forhold til forbruket av elektrisitet har vannkraft etter hvert blitt den helt dominerende energikilden. Vannkraft er nå kilde til 99 % av all elektrisitet som forbrukes i Norge (Olje- og energidepartementet 2000a: 5). Det har vært en sterk utbygging av vannkraften gjennom hele etterkrigstiden, men med ulik utbyggingstakt i ulike perioder (ibid: 12-13).¹⁹

Innenlandsk produksjon av elektrisk kraft har historisk sett medført relativt lave energipriser i Norge sammenliknet med andre europeiske land (OECD 1993: 101). Lave kraftpriser har tradisjonelt vært regnet som et viktig konkurransefortrinn for den kraftkrevende eller energiintensive industrien. Staten har subsidiert kraftpriser for deler

¹⁸ I etterkrigstiden har det like fullt blitt ført mange politiske diskusjoner om forsyningssituasjonen også i Norge. Denne diskusjonen har knyttet seg til spørsmålet om alternative energikilder til vannkraft. Særlig omfattende og intens var debatten på 1970-tallet om eventuell produksjon av atomkraft i Norge (Berntsen 1994: 205-210).

¹⁹ De største vannkraftutbyggingene i Norge foregikk i perioden 1970-85. Det forekom en økning i produksjonskapasitet på 1990-tallet, men dette var i første rekke knyttet til utbedringer av eksisterende anlegg og produksjonsutstyr (Olje- og energidepartementet 2000a: 12-13).

av industrien gjennom langsiktige kraftkontrakter der Stortinget har fastsatt vilkårene (Olje- og energidepartementet 1997:27). I tillegg holder viktige deler av den energiintensive industrien til i deler av landet der den ofte utgjør en nøkkelvirkosomhet i forhold til arbeidsplasser og lokal virksomhet. Norske energipolitiske interesser kan derfor også ses i sammenheng med industripolitiske og distriktspolitiske interesser (Midttun 1988). Det kan derfor hevdes å ha vært sterke økonomiske motiver for å opprettholde et lavt prisnivå på energi, og dessuten etterkomme en økende etterspørsel.

Det totale norske energiforbruket har vært sterkt økende på 1980- og 90-tallet. Fra 1980 til 1996 økte det totale energiforbruket med i overkant av 18 % (Olje- og energidepartementet 1997: 23). Det norske energiforbruket har vært blant de høyeste i OECD-området (OECD 1993: 94). Det høye norske energiforbruket, og spesielt forbruket av elektrisitet, kan også ses i sammenheng med at Norge er et land med et relativt kaldt klima, og at mye energi brukes til oppvarming (Olje- og energidepartementet 2000a: 25). Det spesielle i Norge er at den dominerende andelen av all oppvarming er basert på vannkraftprodusert elektrisitet (ibid.). Norsk energiforsyning er i liten grad basert på samproduksjon av elektrisitet og varme, eller strukturer som kan videreutvikles til dette formålet. Dette kan framstå som et strukturelt hinder i forhold til å supplere kraftforsyningen med energi produsert fra alternative, fornybare energiresurser.

Til tross for utbygging av kapasiteten når det gjelder vannkraft og energi-produksjon, har Norge i perioder problemer med å framskaffe nok egenprodusert elektrisk kraft, sett i forhold til den økende etterspørselen. Mengden tilgjengelig vannkraft avhenger i stor grad av nedbørs- og tilsigsforhold, noe som varierer fra år til år (Olje- og energidepartementet 2000a: 5). Vannkraftressursene er samtidig del av et sårbart naturmiljø. Dette har gjort at man har regulert utnyttelsen av disse ressursene. På bakgrunn av kraftunderskuddet har Norge aktivt brukt den nordiske kraftutvekslingen der Norge i perioder importerer fra andre nordiske land, samtidig som noe av den norske elektrisitetsproduksjonen også går til eksport (Olje- og energidepartementet 1997: 71-72). I tillegg til vannkraften har altså Norge store petroleumsressurser til havs. Særlig fra 1990-tallet har muligheten for å utnytte norske gassressurser til nasjonal kraftproduksjon blitt diskutert, og det ble våren 2000 fattet vedtak om å iverksette bygging av gasskraftverk nasjonalt. Problemet med bruken av gasskraft er at det vil medføre en økning i de norske CO₂-utslippene (Sydnes 1996: 286).

Diskusjonen om dette har vært knyttet til internasjonale tiltak for reduksjon av klimagassutslipp. Vannkraft kan i et klimaperspektiv regnes som en ren energikilde, mens bruk av gasskraft til innenlandske energiformål vil bidra til å øke de norske utslippene. Hovedargumentet for innføring av gasskraft er at det kan redusere produksjonen av energi med mer klimaforurensende energikilder i land Norge importerer energi fra. I et globalt perspektiv blir gasskraft regnet renere enn kull og olje, og avgir færre mengder CO₂. En slik sammenheng er imidlertid avhengig av innføringen av internasjonale fellestiltak gjennom blant annet kvotesalg mellom land, noe som ennå ikke er endelig fastlagt.

Totalt sett har Norge et stort innslag av nasjonale energiressurser. Selv om Norge ikke er konstant selvforsynt med energi, har energiforsyning i mindre grad framstått som et kritisk punkt i forhold til i Danmark. Dette kan ses som en bakgrunn for hvorfor målsettinger om forsyningssikkerhet ikke har fått tilsvarende betydning for norsk energipolitikk. Dette kan videre ses i sammenheng med mindre ambisiøse målsettinger om alternative energiressurser og energisparing.

Det er altså landskapsvern som har vært den viktigste miljømessige utfordringen når det gjelder vannkraft og innenlandsk energiproduksjon- og forsyning. Samtidig har ikke dette hensynet i vesentlig grad ledet til tiltak for å begrense selve energiforbruket. Et økende energiforbruk har til nå blitt møtt med import av elektrisitet fra andre nordiske og europeiske land. Samtidig kan dette bidra til økte miljøproblemer som følge av økt produksjon i disse landene. På den annen side vil norsk produksjon og forbruk av gasskraft øke de nasjonale CO₂-utslippene. Slik sett er det komplekse sammenhenger mellom norsk energiforsyning, forbruk og miljøproblemer, til tross for at norsk innenlandsk energiforbruk domineres av vannkraft som regnes som en ren energikilde.

4.3.3 *Petroleumsområdet*

I internasjonal sammenheng er Norge en stor produsent og eksportør av petroleumsressurser. Denne virksomheten har vært avgjørende for norsk økonomi de siste 30 år. Petroleumsvirksomheten utgjør et svært viktig bidrag til det norske BNP, og har utgjort en andel på 13,5 % i gjennomsnitt pr. år for perioden 1991-99 (Olje- og energidepartementet 2000b: 24). Petroleumsvirksomheten er særlig eksportrettet, og står også for en vesentlig andel av norsk eksport til utlandet, over 30 % i gjennomsnitt pr. år de siste ti år (ibid). Petroleumsvirksomheten har slik sett gitt det norske samfunnet betydelige inntekter. Dette har likevel variert i perioder, blant annet avhengig av det internasjonale prisnivået (Olje- og energidepartementet 2000c: 6).

Helt fra funnet av de første oljeforekomstene i Nordsjøen har sentrale målsettinger for norsk petroleumspolitikken vært nasjonal styring og kontroll med ressursene, og statlig deltakelse (Olje- og energidepartementet 1999c: 13). Gjennom det statlige engasjementet i sektoren har inntektene fra petroleumsvirksomheten fått stor direkte betydning for offentlige inntekter og den offentlige økonomi. Behovet for økte offentlige inntekter for å dekke inn et økende offentlig forbruk, kan dermed antas å ha vært et insentiv til å øke utvinningen etter hvert som man har funnet drivverdige felt. Dette har også resultert i at Norge i økende grad har blitt økonomisk avhengig av petroleumsressursene. Utbygging og utvinning har særlig økt de siste 10 år (ibid: 13). Fra 1985 til 1998 økte investeringene knyttet til petroleumsvirksomheten totalt med over det dobbelte (ibid: 21). Dette medførte at Norge på slutten av 1990-tallet var verdens nest største eksportør av råolje, og en av Europas største eksportører av gass (ibid.).

Petroleumsvirksomheten bidrar sterkt til norske CO₂-utslipp og tiltak rettet mot denne sektoren er avgjørende for å få til en nasjonal reduksjon av klimagassutslipp. Det kan skisseres alternative strategier i forhold til å begrense klimagassutslipp fra norsk sokkel. En strategi kunne være å begrense selve utvinnings- og produksjonstempoet. En

annen strategi er å finne teknologiske løsninger for å begrense utslippene innenfor en ramme av fortsatt høy grad av utvinning og produksjon. Den norske hovedstrategien har til nå vært mest baserte på det sistnevnte alternativet (se også kapittel 3.3.2.3). Det har i første rekke vært gjort forsøk på å begrense eventuelle negative miljøkonsekvenser innenfor eksisterende produksjonsrammer.

Økende inntekter fra petroleumsvirksomheten har samtidig representert en nasjonaløkonomisk utfordring for Norge. Et viktig politisk spørsmål har knyttet seg til avsetningen av den norske oljeformuen – og konsekvenser for norsk økonomi. Et økende offentlig forbruk som følge av økte offentlige inntekter kan lede til inflasjon og problemer for norsk økonomi som helhet. Et hovedspørsmål har derfor vært om de statlige inntektene skal gå til offentlig forbruk eller om de skal spares som økonomiske reserver i et lengre tidsperspektiv. I 1990 ble det etablert et petroleumsfond der deler av statens inntekter plasseres for senere utnyttelse (Olje- og energidepartementet 1999c: 23). Et hovedformål med fondet er å ha en økonomisk reserve i perioder med sviktende inntekter fra petroleumsvirksomheten, samt bedre å kunne håndtere finansielle utfordringer knyttet til økte utgifter i forbindelse med velferdsstaten (ibid.). Slik sett kan det hevdes at heller ikke de nasjonaløkonomiske utfordringene med høye petroleumsinntekter i vesentlig grad har utgjort et insentiv til å begrense utvinnings- eller produksjonsnivå.

4.3.4 Oppsummering

Den norske energistrukturen kan knyttes til to ulike sektorer; vannkraft- og petroleumssektorene. Norge har tradisjonelt sett hatt rik tilgang på energi til innenlandsk forbruk gjennom nasjonale energikilder, særlig vannkraft. Norsk petroleumssektor er en avgjørende sektor for norsk økonomi og for offentlige inntekter. Totalt sett later det til at avstanden mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn er stor, og dette styrker antakelsen om at det er en sammenheng mellom disse forholdene og manglende prioritering av miljøhensyn som overordnet styringsprinsipp på energiområdet i Norge. Dette kan videre ses som en bakgrunn for hvorfor Norge har etablert en lav grad av sektorintegrasjon på energiområdet. Det er imidlertid mindre klart ut fra dette perspektivet hvorfor Norge i det hele tatt har etablert ordninger som kan knyttes til sektorintegrasjon.

4.4 Betydningen av nasjonale energipolitiske interesser – sammenliknende drøfting

Det er store forskjeller mellom Danmark og Norge når det gjelder energiområdets materielle struktur, og de to landene har svært ulike utgangspunkt i forhold til energiressurser. Danmark har tradisjonelt hatt forholdsvis få nasjonale energiressurser til disposisjon. Denne ressursituasjonen har vært utgangspunkt for en energipolitikk der hensynet til forsyningssikkerhet har vært det viktigste. I Norge har relativt større tilgang

til nasjonale energiresurser, historisk sett, medført at målet om forsyningsikkerhet på langt nær har vært like styrende som i Danmark.

Hensynet til forsyningsikkerhet i dansk energipolitikk har ført til at omlegging av energiforsyning- og forbruk har blitt sentrale målsettinger og virkemidler. På denne bakgrunn har dansk energipolitikk orientert seg mot en styrket satsing på fornybare energikilder og energisparing. I Norge har det materielt sett ikke forekommet like sterke insentiver for å foreta slike satsinger. De danske energipolitiske målsettingene har igjen ført til et synkende energiforbruk sett i forhold til den økonomiske veksten, men med en økt andel av forbruket knyttet til fornybare energikilder. Disse endringene kan sies å ha lagt et grunnlag for å gi miljøhensyn en sentral plass i dansk energipolitikk, etter hvert også som overordnet målsetting.

I Norge har det vært større avstand mellom økonomiske interesser og miljøhensyn enn i Danmark. I Norge preges dessuten energiområdet av to ulike del-sektorer, som det også knytter seg ulike miljøproblemer til. I forhold til innenlandsk energiforbruk har tradisjonelt landskapsvern og hensynet til biologisk mangfold vært det sentrale, og ikke problemer knyttet til klimautslipp, som i Danmark. Det har vært store samfunnsøkonomiske gevinster både knyttet til høy produksjon av petroleumsressurser og tilgangen på billig kraft. Disse gevinstene har vært høyere enn det som kunne ha blitt oppnådd gjennom en redusert produksjon og ved begrensninger i forbruket. Å realisere miljøhensyn gjennom slike endringer har derfor ikke vært en like aktuell strategi i Norge. Imidlertid har økt knapphet på innenlandske energiresurser som følge av et økende forbruk ledet til økt import fra mer forurensende energikilder utenlands, sammen med en planlagt utnyttelse av nasjonale gassressurser. Til sammen bidrar dette til at norsk energisektor vil representere en økende byrde for miljøet, og vil ytterligere aktualisere konflikten mellom et økende norsk energiforbruk og miljøproblemer.

Totalt sett kan det ut fra dette perspektivet ses en sammenheng mellom omlegging av energiproduksjon- og forbruk og en økt vektlegging av miljøhensyn i Danmark. Å la miljøhensyn være hovedmål for energipolitikken har i mindre grad vært i konflikt med de økonomiske interesser knyttet til energi. Dette kan ses som den avgjørende bakgrunnen for energiområdets spesielle betydning for klimapolitikken, og for at klimamålet har blitt en hovedmålsetting for dansk energipolitikk. Denne målsettingen har også vært sammenfallende med målet om forsyningsikkerhet. Ut fra dette har klimamålsettingen nedfelt seg som et styrende prinsipp for energiområdet. Dette har igjen vært utgangspunktet for en integrert energi- og miljøplanlegging og et integrert departementsansvar for energi- og miljøpolitikk. Derfor kan det ses en sammenheng mellom energistruktur og sektorintegrasjon gjennom målsettingene som styrer energipolitikken.

Den norske energistrukturen kan på sin side ses som en bakgrunn for hvorfor ikke miljøhensyn har fått en like styrende posisjon i forhold til energiområdet som i Danmark. Samtidig er det i mindre grad mulig ved hjelp av dette perspektivet å finne en bakgrunn for hvorfor Norge overhodet har etablert ordninger som kan knyttes til sektorintegrasjon.

4.5 Konklusjon

Den materielle energistrukturen i Danmark og Norge er svært ulik. I Danmark har det videre vært et sammenfall mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn, knyttet til målsettingen om forsyningssikkerhet. Dette sammenfallet kan sies å ha nedfelt seg i de danske energihandlingsplanene. Disse danner også et hovedutgangspunkt for dansk sektorintegrasjon. Slik sett er det en sammenheng mellom energiinteresser og sektorintegrasjon i Danmark. I Norge har det vært større avstand mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn. Samtidig er det vanskeligere å plassere forholdet mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn som bakgrunn for hvorfor sektorintegrasjon overhodet forekommer i Norge. Totalt sett er det likevel mulig å se denne forskjellen mellom landene som en bakgrunn for hvorfor Danmark har kommet lengre med sektorintegrasjon på energiområdet enn Norge.

5 Nasjonal politikk og nasjonalt politisk system

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil forskjellen i sektorintegrasjon mellom Danmark og Norge bli analysert med utgangspunkt i nasjonale politiske prosesser og de rammer som organiserer og strukturerer disse. Kan ulik grad og type sektorintegrasjon i Danmark og Norge ses i sammenheng med eventuelle ulikheter knyttet til slike forhold? Kapitlet består av fem underkapitler. De to første underkapitlene diskuterer betydningen av institusjonelle rammer og måten den politiske styringen er organisert på. De to siste underkapitlene diskuterer betydningen av politiske aktører og prosesser knyttet til henholdsvis et parlamentarisk nivå og interesseorganisasjoner. Til slutt i kapitlet vil de ulike faktorene bli sett nærmere i sammenheng.

Hovedantakelse: Måten det nasjonale politiske beslutningssystemet er politisert og organisert på får betydning for grad og type sektorintegrasjon. Det antas at institusjonelle rammer og styringstradisjoner virker sammen med hvilke grupper av aktører som når fram gjennom det politiske beslutningssystemet. Det antas videre at et slikt samspill har gjort miljøhensyn til et mer sentralt anliggende i Danmark enn i Norge.

5.2 Betydningen av forvaltningsmessig utgangspunkt og struktur

Hvorvidt har måten energi- og miljøforvaltningen var strukturert på i utgangspunktet, før de ordninger som her har blitt knyttet til sektorintegrasjon ble etablert, hatt betydning? Den underliggende antakelsen er at et forvaltningssystem preget av oppdeling og spesialisering er vanskeligere å integrere enn et forvaltningssystem som i utgangspunktet er mindre spesialisert og mer enhetlig (Egeberg 1984:52-53). Et stort og spesialisert forvaltningsapparat på energiområdet antas å være til større hinder, både for koordinering internt, og for økt samordning med miljøforvaltningen. I tillegg til dette kan også miljøforvaltningens oppbygning ha hatt betydning.

5.2.1 Energiforvaltningen

Både det norske Olje- og energidepartementet og det danske Energiministeriet ble opprettet på slutten av 1970-tallet. I begge land hadde energi til da vært ansvarsområdet til andre departementer.²⁰ I både Danmark og Norge var det imidlertid etablert styringsorganer for energi på direktoratsnivå, forut for opprettelsen av selve departementene. Disse direktoratene ble i begge land underlagt energidepartementene. Den danske Energistyrelsen var dermed allerede etablert da Energiministeriet kom på plass (von Bülow 1996). I Norge fikk det nye Olje- og energidepartementet ansvaret for henholds-

²⁰ Energisaker sorterte i Danmark fram til 1979 under Handelsministeriet. I Norge var energi før 1978 ansvarsområdet til Industridepartementet (von Bülow 1996; Helle 1987).

vis Oljedirektoratet og Norges Vassdrags- og energivesen, sammen med det statlige eierskapet på både petroleums- og vannkraftområdene (Helle 1987).

I Norge var det dermed i utgangspunktet en større grad av spesialisering av energiforvaltningen enn i Danmark. Utgangspunktet for opprettelsen av en egen dansk energiforvaltning, med Energistyrelsen i 1976, var dessuten overordnede politiske målsettinger knyttet til energipolitikken som helhet (von Bülow 1996). De norske forvaltningsorganene ble derimot i større grad etablert som organer for å styre virksomheten knyttet til viktige energiresurser (Helle 1987). Den norske energiforvaltningen har forblitt større i omfang og mer spesialisert enn den danske, med et eget departement og to direktorater. Imidlertid har ikke den norske strukturen vært et hinder for organisasjonsmessige endringer og økt samordning med andre departementer. Dette viste seg i perioden 1993-96 da Olje- og energidepartementet var en del av Næringsdepartementet.

Forskjellen i spesialisering og oppbygging av det danske og norske forvaltningssystemet for energi styrker dermed ikke antakelsen om sammenheng med ulik mulighet for integrasjon med andre departementer generelt.

5.2.2 Miljøforvaltningen

Både Miljøministeriet i Danmark og Miljøverndepartementet i Norge har samme historiske utgangspunkt og omtrent samme etableringstidspunkt – det vil si begynnelsen av 1970-tallet.²¹ Det danske Miljøministeriet ble allerede på 1970-tallet organisert slik at en liten departementsenhet skulle koordinere aktiviteten til underliggende styrelser (Lavesen 1996). Disse styrelsene fikk også et betydelig ansvar for selve politikktutformingen, og framsto i større grad som departementsavdelinger enn egentlige direktorater (ibid.). Miljøverndepartementet i Norge har i større grad hatt store fagavdelinger som har gjenspeilet virksomheten til de underliggende organene.

En viktig forskjell mellom Danmark og Norge når det gjelder forutgående departementsstruktur på miljøområdet, er slik sett det danske prinsippet om å inkludere styrelsene mer direkte i politikktutformingen. Departementsdelen av det danske Miljøministeriet har slik sett i større grad framstått som et samordningsorgan. Det kan hevdes at Miljøministeriet, ut fra sin organisering med en liten departementsenhet, har framstått som mer fleksibelt og med større muligheter til å integrere eller oppta andre departementer og styrelser. Imidlertid er det vanskelig å se at det danske Miljøministeriets oppbygning kan forklare hvorfor Energiministeriet spesielt ble integrert i Miljøministeriet. Dessuten er det viktig å peke på at et integrert Miljø- og energiministerium i Danmark ble opprettet i 1994, etter at energiplanlegging med klimamål som hovedmålsetting var blitt vedtatt (i 1990). Slik sett later det til at drivkraften for økt

²¹ Sammenfallet i etableringstidspunkt kan ses i sammenheng med den internasjonale konteksten og den økte politiske oppmerksomheten mot miljøproblemer i de fleste vestlige land på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet (se også kapittel 1). Det danske Miljøministeriets opprettelse i 1973 var egentlig en omdannelse av Ministeriet for Forurensningsbekæmpelse som ble opprettet i 1971 (Lavesen 1996).

integrasjon mellom politikkområdene ikke har ligget i selve departementsstrukturen, men i de politiske prosessene energi- og miljøområdene.

Imidlertid kunne det også ha vært fruktbart å reise spørsmål knyttet til departementskultur og holdninger hos sentrale aktører i de ulike departementene, i tillegg til en gjennomgang av selve organisasjonsstrukturen på de aktuelle forvaltningsområdene. Gjennom å belyse slike faktorer nærmere kunne det muligens også ha vært mulig å gi et mer uttømmende bilde av andre organisasjonsmessige, og mer normbaserte forutsetninger for sektorintegrasjon. Dette kan også knyttes til spørsmål om demografi og de departementsansattes fagbakgrunn.

5.2.3 Oppsummering

Ut fra ovenstående drøfting er det lite som tyder på at ulikheter ved opprinnelig forvaltningsstruktur i Danmark og Norge i seg selv skulle tilsi ulik grad av departementsmessig sammenkopling mellom energi og miljø. Imidlertid kan det antas at en mindre omfangsrik energiforvaltning i Danmark sammen med strukturen på miljøområdet kan ha gjort det lettere å gjennomføre en integrasjon, enn det som ville ha vært mulig i Norge. På den annen side er det vanskeligere på denne måten å finne selve utgangspunktet og bakgrunnen for energiområdets sterkere integrasjon med miljø i Danmark, sett i forhold til andre sektorer.

5.3 Betydningen av offentlige styringstradisjoner

I forlengelsen av diskusjonen ovenfor kan et neste trinn være å undersøke sentrale trekk ved de oppgaver og det mandat som har vært tillagt departementene historisk sett – og derigjennom måten den politiske styringen har blitt praktisert på. Det antas at etablerte styringsprinsipper knyttet til et aktivt offentlig engasjement i energipolitikken øker muligheten for at et miljøansvar integreres på energiområdet. Måten denne styringen tradisjonelt har vært organisert på kan knyttes til etablerte prosesser og prosedyrer. Dette kan igjen antas å påvirke muligheten for å integrere miljøhensyn gjennom etablerte prosedyrer, eller gjennom etablering av nye. For å sikre miljøhensyn antas det at det særlig er viktig med etablerte styringsprinsipper knyttet til regulering av energiforbruk og energiproduksjon. Dette fordi det derigjennom kan legges føringer i retning energisparing, og produksjon av energi med alternative energikilder.

5.3.1 Offentlig styring av energiproduksjon

Hvis en tar et mer generelt, historisk utgangspunkt er det viktige forskjeller mellom Danmark og Norge med hensyn til statlig engasjement i næringsliv og industri. Danmark har historisk sett hatt liten grad av statlig eierskap i den nasjonale nærings- og industrivirksomheten (Andersen 1993: 22). I Norge derimot ble industrien tidlig søkt sikret gjennom aktiv statlig kontroll og politikk, noe som også har omfattet et statlig engasjement i forhold til forvaltningen av nasjonale energiresurser (ibid: 21).

Dette kan ha vært et sentralt utgangspunkt da det i Norge ved funnet av de første petroleumsressurser på norsk sokkel i 1969/70 ble fastlagt prinsipper om statlig og

politisk kontroll med utvinningen av olje og gass. Den norske stat fikk disposisjonsrett til de norske petroleumsressursene (Olje- og energidepartementet 1999c: 13). Det ble også etablert en egen statlig oljeforvaltning ved Oljedirektoratet i 1972, nytt lovverk og et statlig oljeselskap, Statoil i 1972 (Helle 1987). I Danmark har ikke staten på samme måte vært direkte involvert i leting og utvinning av petroleumsressurser (Andersen 1993). Et dansk industrikonsortium, A.P. Møller, ble i 1962 – før det var funnet olje overhodet, tildelt en enerett på ressursutnyttelse på dansk sokkel (ibid: 48). Imidlertid ble denne eneretten oppfattet som problematisk da man skulle etablere en nasjonal gassforsyning i Danmark (ibid: 81-87). Det offentlige engasjerte seg derfor utover på 1970- og 80-tallet for å sikre at eventuell naturgass fra dansk sokkel skulle bli brukt til innenlandsk energiproduksjon i Danmark (ibid.). Det ble derfor etablert et statlig gassdistribusjonsselskap som, etter forhandlinger, fikk enerett på distribusjon av gass til varmeproduksjon i Danmark (ibid.)

Slik sett ble økt statlig kontroll i Danmark et viktig ledd i den omlegging av energiproduksjon- og forsyning som har utgjort kjernen i dansk energiplanlegging, og senere også oppfølging av klimamålsettingen. I Norge har statlig engasjement og eierskap i petroleumssektoren også ført til at det i stor grad er sammenfallende interesser mellom statlige myndigheter og petroleumsnæringen. Dermed har det heller ikke vært særlig avstand mellom de organene som skal ivareta økonomiske energiinteresser og samtidig miljøhensyn. En viktig forskjell mellom Danmark og Norge er at den delen av energiforvaltningen i Norge som har ansvar for petroleumsressursene har også vært mer orientert mot forvaltning av store energiressurser som i liten grad har vært brukt til energiformål nasjonalt. For dansk petroleumsforvaltning har derimot et hovedmål vært å sikre at de nasjonale petroleumsressursene kunne brukes til innenlandske forbruk.

Dansk *innenlandsk energiproduksjon- og distribusjon* er i stor grad basert på lokale, forbrukereide selskaper. Kraftproduksjon utføres ved kraftverk som i hovedsak eies av kommunalt eide distribusjonsselskaper (Rudsar m.fl. 1999: 8-12). Noen av distribusjonsselskapene er også eid av forbrukerstyrte andelsselskaper (ibid.). Samtidig har kraftverkselskapene gått sammen i større, regionale sammenslutninger (IEA 1998: 3). Til tross for en relativt desentralisert eierstruktur er det likevel ganske sterk statlig styring og intervensjon (Koefod 1999a: 90). På 1970-tallet ble det vedtatt regulering som ga politiske myndigheter på nasjonalt plan rett til å fastlegge hvilke brensler som skulle brukes til framstilling av elektrisitet (Energiministeriet 1990: 28). Det ble også lovfestet en nasjonal planlegging for varmforsyningen (ibid.). I forlengelsen av denne tradisjonen, og i takt med den økte vektleggingen av fornybar energi, ble det i 1990 inngått en avtale med kraftverkene som lovfestet at private vindmøller skulle ha adgang til elektrisitetsforsyningen (Koefod 1999b: 301).

I likhet med Danmark er mye av utgangspunktet for energiproduksjon i Norge lokalt. Kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftverk har utgjort kjernen i norsk kraftproduksjon (Olje- og energidepartementet 2000a: 53). I tillegg har det også vært et statlig eierskap i kraftproduksjon (ibid.). Det er også gjennom norsk lovverk angitt regler og konsesjonsplikt for utbygging av anlegg for energiproduksjon og omsetning av

energi (ibid: 41). Imidlertid har ikke det offentlige engasjementet i norsk innenlandsk energiproduksjon medført samme type og grad av energiplanlegging som i Danmark. Dette særlig fordi ressursgrunnlaget for energiproduksjon er totalt forskjellig. I Norge er som nevnt vannkraften den dominerende energikilde. Det har derfor ikke vært aktuelt å innføre tilsvarende bestemmelser som i Danmark for å sikre produksjon med alternative energikilder.

Fra begynnelsen av 1990-tallet kom spørsmålet om deregulering av energisektoren på den politiske dagsorden både i Danmark og Norge. I 1990 ble det i Norge vedtatt en ny Energilov som pålegger et skille mellom energiproduksjon og energidistribusjon (Olje- og energidepartementet 1997:33). Dette skillet har også vært vesentlig i et direktivforslag fra EU i forbindelse med etablering av et indre energimarked (se også kapittel 6.3.2). Danmark har gått forsiktigere fram enn Norge. Dette kan blant annet ses i sammenheng med hvordan dansk energisektor har vært organisert – med en kombinasjon av forbrukerstyring og statlig planlegging (Geertsen 1998b:14-15). Kraftprisene i Danmark har dessuten blitt fastsatt gjennom det såkalte 'hvile i seg selv- prinsippet' (Rudsar m.fl. 1999: 16) . Det innebærer at kraftprodusentenes eventuelle ekstra inntekter skal tilfalle energiforbrukerne i form av lavere energipriser (ibid.). Slik sett har det ikke vært mulig å bygge opp overskudd og ha en prismessig konkurranse mellom ulike leverandører (ibid.). Fra slutten av 1990-tallet og som en del av oppfølgingen av energiplanen *Energi 21* har det imidlertid vært en politisk prosess for å integrere dereguleringen av elektrisitets-, gass- og varmforsyningen i den generelle oppfølgingen av de danske energipolitiske målsettingene.

Slik sett har deregulering preget norsk energipolitikk over et lengre tidsrom enn i Danmark, uten at det er mulig å fastslå om dette har vært en avgjørende faktor bak forskjellene mellom landene. Den viktigste forskjellen knytter seg tilsynelatende til at det i Danmark har blitt opprettholdt tradisjonelle virkemidler knyttet til overordnet planlegging og regulering av energiproduksjon utover på 1990-tallet. Disse virkemidlene framstår også som hovedelementer i den danske tilnærmingen til sektorintegrasjon. Miljøhensyn har særlig fått konkret betydning gjennom offentlige myndigheters mulighet til å pålegge energiprodusentene bruken av bestemte energiresurser.

5.3.2 Offentlig styring av energiforbruk

I både Danmark og Norge har det siden 1970-tallet vært avgifter knyttet til energiforbruket. På 1990-tallet ble energiavgiftene i begge land endret i retning av å beskatte forbruk av fossile brensler i sterkere grad, ut fra den forurensningsbelastningen de representerte (Erhvervsministeriet m.fl. 1999; Olje- og energidepartementet 1997: 73). I tillegg til energiavgiftene ble det i Danmark på 1970-tallet igangsatt en rekke energisparingsordninger rettet både mot husholdninger og næringslivet (Energistyrelsen 1990: 28). Disse ordningene medførte både nye byggeforskrifter og økonomiske støtte-tiltak til energibesparelser (ibid.). Disse tiltakene har fortsatt å være viktige virkemidler i dansk energipolitikk, og har utgjort et utgangspunkt for arbeidet med å redusere å redusere utslippet av CO₂ (Energistyrelsen 1999e: kapittel 6). De norske tiltakene har i

første rekke knyttet seg til informasjon og opplæring av nøkkelpersonell i private og offentlige virksomheter (Olje- og energidepartementet 1997: 56). Slike tiltak har i Norge fått et mer desentralisert preg, fordi ansvaret har vært tillagt regionale kraftverk, og har i mindre grad vært preget av virkemidler definert på nasjonalt nivå (ibid: 55). Det ble foretatt en sterkere prioritering av tiltak for energieffektivisering på begynnelsen av 1990-tallet, mens det ble gitt redusert økonomisk støtte fra midten av 1990-tallet igjen (Olje- og energidepartementet 1997: 55). Totalt sett later det imidlertid til at de danske tiltakene har dekket et større spekter og virket mer styrende i forhold til energiforbruket enn norske energisparingstiltak.

5.3.3 Offentlig styring på miljøområdet

Utviklingen av styringsverktøy og regulering på miljøområdet viser klare paralleller i de to landene (Christiansen og Lundquist 1996). Både Danmark og Norge etablerte forurensningslovgivning på 1970-tallet (ibid: 349-350). I begge land ble det også innført bestemmelser og lovverk for å sikre helhetlige vurderinger av arealbruk og beskyttelse av bestemte landskaps- og naturområder mot utbygginger (Jansen og Osland 1996: 243-246; Christiansen 1996: 81-83). I Norge ble det på begynnelsen av 1970-tallet besluttet å etablere planer for vern av vassdrag som ikke skulle kunne utbygges for vannkraftformål. Den første Verneplanen ble vedtatt i 1973 (Berntsen 1994:289). Slik sett kan det hevdes at Norge egentlig var tidligere ute enn Danmark med et integrert planleggingsverktøy som knyttet energi- og miljøområdene sammen. Systemet med *Verneplan* og *Samlet Plan* er fortsatt sentralt for norsk energipolitikk. Denne planleggingen kan derfor også ses som et eksempel på interdepartemental koordinering med lengre historiske røtter enn andre ordninger som kan knyttes til sektorintegrasjon.

5.3.4 Oppsummering

I forhold til energiproduksjon var det i både Danmark og Norge etablert politisk og statlig styring, forut for etableringen av sektorintegrasjon. Danmark har imidlertid hatt et system med sterkere og mer sentralisert energiplanlegging, i tillegg til mer omfattende regulering av energiforbruket, enn Norge. Den sterke offentlige reguleringen av produksjon og forbruk i Danmark har vært avgjørende elementer i energiplanleggingen og etter hvert for måten miljøhensyn har blitt integrert på i forhold til energiområdet. Samtidig avdekker forskjellen mellom Norge og Danmark også en sammenheng med et ulikt ressursmessig utgangspunkt. Dansk regulering på energiområdet har sitt utgangspunkt i knapphet på nasjonale ressurser. Norsk regulering har i større grad sitt utgangspunkt i målsettingen om en nasjonal og politisk kontroll med forvaltningen av tilgjengelige, nasjonale energiresurser.

5.4 Betydningen av politisk lederskap og parlamentarisk situasjon

Det danske og det norske parlamentariske systemet har en rekke fellestrekk når det gjelder oppbygning og virkemåte.²² Valg til nasjonalforsamling foregår i begge land gjennom forholdstallsvalg. Den danske og norske partistrukturen er også ganske lik, og et viktig fellestrekk er at det i ingen av landene har lyktes for et miljøparti å vinne mange nok velgere til å bli representert i nasjonalforsamlingen (Heidar og Berntzen 1998). Siden de formelle aspektene ved det parlamentariske styringssystemet er så vidt like, vil jeg her knytte hovedspørsmålet til samspillet mellom partiene med parlamentarisk representasjon. I hvilken grad har det vært forskjeller i hvorvidt og hvordan politiske flertall i Danmark og Norge har prioritert miljøhensyn, også på andre saksområder? Hvilken betydning har eventuelt dette hatt i forhold til sektorintegrasjon på energiområdet?

5.4.1 Politisk lederskap og parlamentarisk situasjon i Danmark

I Danmark har standpunkter i miljøpolitikken tradisjonelt fulgt skillelinjer mellom partier på henholdsvis høyre- og venstresiden (Andersen, Christiansen og Winter 1998: 49). Økende opinionsmessig oppslutning om miljøsaker på 1980-tallet bidro til å øke betydningen av miljøpolitiske spørsmål i perioden 1982 – 1993 (Christiansen 1996: 39). Danmark ble i denne perioden styrt av borgerlige koalisjonsregjeringer med Det konservative Folkeparti som ledende parti. I perioden 1982-88 og 1990-93 utgjorde opposisjonen av Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre et såkalt 'miljøflertall' som i mange miljøpolitiske saker presset den borgerlige regjeringen lengre enn det den i utgangspunktet var innstilt på (Andersen, Christiansen og Winter 1998: 49).²³

I forhold til mer overordnede linjer, og i forhold til å etablere miljøhensyn som et tverrsektorielt styringsprinsipp var det imidlertid bred politisk enighet. I 1988 la den borgerlige regjeringen fram et forslag til oppfølging av Brundtlandkommisjonens rapport i Danmark (Regeringens handlingsplan 1988) (se også kapittel 6). Det var bred politisk oppslutning om hovedlinjer og hovedprinsipper i denne utredningen (Bilgrav-Nielsen 1996). I 1993 ble det i etterkant av en debatt i Folketinget besluttet å etablere en strategisk miljøplanlegging som en oppfølging av Rio-konferansen og *Agenda 21* (Dalal-Clayton 1996:109). Også dette var det stor grad av politisk enighet om (Gade 1999 [intervju]).

²² Når det gjelder komitésystemet i nasjonalforsamlingene er det imidlertid noen ulikheter. I det danske Folketinget er det et Miljø- og planleggingsutvalg og et Energiutvalg, mens det i det norske Stortinget siden 1993 er en felles Energi- og miljøkomité. Det har ikke her blitt undersøkt om det er bestemte ulikheter knyttet til den variasjonen. En undersøkelse tyder imidlertid å at sammenslåingen til en felles energi- og miljøkomité i Stortinget kan ha hatt betydning for beslutningsprosess og vedtak i petroleumspolitiske saker (Leknes og Rommetvedt 1999).

²³ Radikale Venstre støttet den borgerlige regjeringen i den økonomiske politikken, men tilhørte opposisjonen i forsvars- og miljøpolitiske spørsmål (Andersen, Christiansen og Winter 1998:49). I perioden 1988-90 inngikk partiet i en borgerlig regjering (Bilgrav-Nielsen 1996).

De ovennevnte prosessene hadde imidlertid en overordnet og generell karakter. For energiområdet ble det etablert en egen oppfølging, som knyttet dette politikkområdet tettere til miljøpolitikken enn andre politikkområder, gjennom *Energi 2000* fra 1990 (Bilgrav-Nielsen 1996). Gjennom å vedta denne planen vedtok Folketinget samtidig en målsetting om å redusere det totale nasjonale CO₂-utslippet med 20% i 2005, i forhold til 1988 (Energiministeriet 1993: 3). CO₂-målsettingen ble på denne måten direkte knyttet til energipolitikken, og fikk status som overordnet målsetting. I Folketinget var det bred politisk enighet om dette (ibid:4; Bilgrav-Nielsen 1996). Det var særlig partiet Radikale Venstre i regjeringskoalisjonen, som også innehadde posten som energiminister, som engasjerte seg i energiområdets betydning og viktigheten av en spesiell oppfølging på dette området (Bilgrav-Nielsen 1996; Pedersen 1999 [intervju]). I 1996 ble *Energi 21* framlagt. Klimamålsettingen ble der opprettholdt som den avgjørende målsetting for energipolitikken, sammen med mer detaljerte målsettinger knyttet til oppfølgingen av dette hovedmålet (Miljø- og energiministeriet 1996a).

Den brede enigheten om å knytte energi- og klimapolitikken sammen kan ses i sammenheng med at det på energiområdet i Danmark siden 1970-tallet har vært relativt høy grad av politisk enighet om hovedlinjene. Det har vært vanlig å inngå kompromisser og politiske avtaler mellom partier på høyre- og venstresiden for å realisere energipolitiske reformer (Miljø- og energiministeriet 1996a: kapittel 1). Dette kan særlig ses i sammenheng med den ressursituasjonen Danmark var i på 1970-tallet da den energipolitiske planleggingen ble etablert (ibid.).

Som nevnt i kapittel 3 fastlegger ikke energiplanene en bestemt oppfølging og bestemte tiltak, imidlertid skal dette fastlegges og utvikles underveis. Til tross for bred enighet om hovedmålene i energi- og klimapolitikken har det vært uenighet om noe av denne oppfølgingen, og virkemidlene for å oppfylle CO₂-målsettingen. Det oppsto særlig uenighet i spørsmålet om innføring av miljøavgifter på energiområdet (Christiansen 1996: 72-73). I forhold til dette spørsmålet var det både uenighet mellom regjering og opposisjon, i tillegg til uenighet innad i regjeringen (Pedersen 1999 [intervju]). Radikale Venstre gikk ut av den borgerlige regjeringen i 1990 fordi partiet ønsket å gå lengre enn resten av regjeringen i forhold til miljøavgifter knyttet til energiforbruk (ibid.). Et avgiftssystem ble til slutt vedtatt i 1991, etter press fra partiene i opposisjon (Christiansen 1996: 73).

Videre i forhold til oppfølgingen av energiplanene har spørsmålet om de-regulering og reformer i lovgivningen på energiområdet stått sentralt. Dette har blitt aktualisert gjennom direktiver vedtatt av EU for å etablere et indre energimarked (se også kapittel 6.3.3.3). Et hovedspørsmål og stridstema i dansk energipolitikk har vært hvorvidt en skal lempe på de bestemmelser og reguleringer som tradisjonelt har gitt danske beslutningstakere sterk innflytelse over energiproduksjon- og distribusjon (Geertsen 1998a: 42-45; Geertsen 1998c: 54-60). Som nevnt ovenfor, i kapittel 5.3.1, har slike reguleringer vært helt sentrale elementer i dansk energiplanlegging og dermed også i oppfølgingen av en mer integrert energi- og miljøpolitikk. Uenigheten om graden av politisk styring på disse områdene har knyttet seg til skillelinjen mellom høyre- og

venstresiden i dansk politikk (Pedersen 1999 [intervju]). Gjennom brede, tverrpolitiske prosesser har det likevel blitt oppnådd kompromisser mellom regjeringen og borgerlige partier (Miljø- og energiministeriet 1999b).

Miljøpolitikk har altså vært et viktig tema i forholdet mellom hovedblokkene i dansk politikk. Sosialdemokratene har sammen med vekslende regjeringspartnere vært det dominerende regjeringsparti siden 1993. Disse regjeringene har forsøkt å profilere seg på en mer integrert energi- og klimapolitikk enn tidligere regjeringer (Pedersen 1999 [intervju]). Etter valget i 1994 ble miljø- og energiministeriene slått sammen til ett ministerium som en profilering av sammenhengen mellom disse politikkområdene. Sammenslåingen ble planlagt og styrt fra politisk nivå – med Statsministeriet som styrende instans for sammenslåingen (Auken 1996). Imidlertid var altså energi- og miljøpolitikken allerede svært samkjørt gjennom klimamålsettingene det hadde vært tverrpolitisk enighet om, fra 1990. Dermed kan det pekes på at det allerede hadde blitt lagt politiske føringer for en slik integrasjon gjennom en forutgående energi- og miljøpolitisk enighet.

5.4.2 Politisk lederskap og parlamentarisk situasjon i Norge

Energi- og miljøpolitiske spørsmål har i Norge tradisjonelt hatt et stort konfliktpotensiale. Fra 1960-tallet ble vannkraftutbygging og videre utbygging av energiresurser møtt med økt politisk motstand (Aardal 1993: 4-9). Energi- og miljøpolitisk uenighet har både gått mellom og innad i de enkelte politiske partier (Jansen og Osland 1996: 185). I miljørelaterte energispørsmål har det ofte vært konflikt mellom partiene Kristelig Folkepart, Senterpartiet og Venstre og Sosialistisk Venstreparti på den ene side - og Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspart. Mange av de miljøpolitiske konfliktene kan relateres til spørsmålet om hvordan man skal forvalte energiresurser. Konflikter har både knyttet seg til spørsmål om videre utbygging av vassdrag, og til spørsmål om utbyggingstakten i etablerte og nye oljefelt (Berntsen 1994: 221-225). Ved stortingsvalget i 1989 var miljøpolitikk et svært sentralt tema, og politiske partier begynte å finne det avgjørende å profilere seg på dette området (Jansen og Osland 1996: 185). Utover på 1990-tallet sank imidlertid velgernes engasjement sammen med de politiske partienes profilering og prioritering av miljøpolitiske saker.

Siden Gro Harlem Brundtland selv var norsk statsminister var Brundtland-kommisjonens rapport et viktig utgangspunkt for det miljøpolitiske engasjementet på slutten av 1980-tallet (Bergesen, Roland og Sydnes 1995: 70). Ved vedtaket om en nasjonal oppfølgingsplan for *Vår felles framtid* i 1989, var det bred politisk enighet om hovedlinjene og behovet for en fornyet og mer samordnet innsats på miljøområdet (Sverdrup 1997: 59-60). Selve utarbeidningen av stortingsmeldingen om den norske oppfølgingen var likevel preget av uenighet mellom departementer og innad i regjeringen (Sverdrup 1997: 59). Den nasjonale oppfølgingen blir nærmere skissert i kapittel 6, men knyttet seg i hovedsak til forbedring av interdepartementalt samarbeid om miljø, og etablering av et målstyrings- og rapporteringssystem, slik det ble presentert i kapittel 3

(Sverdrup 1997). Det ble også vedtatt å grunnlovsfeste miljøvern og bærekraftig utvikling som grunnleggende prinsipper i 1992 (Aardal 1993: 28).

I 1997 la en Arbeiderparti-regjering fram en stortingsmelding om bærekraftig miljøpolitikk som la vekt på et sektorovergripende perspektiv i miljøpolitikken med sektorbaserte miljøhandlingsplaner og miljørapportering knyttet til miljøindikatorer (St.meld. nr. 58 (1996-97)). Meldingen la dermed vekt på en oppfølging av de tiltak som ble iverksatt gjennom meldingen fra 1989 (ibid: kapittel 1). Det har også i Norge vært stor grad av politisk enighet om slike miljøpolitiske hovedlinjer og overordnede prinsipper. Konfliktene åpenbarte seg i forhold til konkretiseringen av målsettingene om miljøhensyn på ulike sektorer, og ikke minst i forhold til energi (Bolstad 1993: 43-61). Det har ikke vært politisk flertall for overordnede miljømålsettinger eller en mer omfattende miljøstrategi for energiområdet.

Som en videre oppfølging av målet om å være et miljøpolitisk foregangsland ble det i forbindelse med den nasjonale oppfølgingen av *Vår felles framtid* foreslått at Norge skulle ha en ambisiøs målsetting om reduksjon av CO₂-utslipp (St.meld. nr. 46 (1988-89): 84). I stortingsdebatten som fulgte ble det foreslått målsettinger på ulike nivåer, fra de ulike partiene, men flertallet endte på å ville stabilisere utslippene på 1989-nivå innen 2000 (Ringius og Bang Søfting 1997: 231). Imidlertid modifiserte både regjeringen og stortingsflertallet sine opprinnelige klimamålsettinger da omkostningene ved oppfølgingen av slike målsettinger ble nærmere klarlagt, og protester fra berørte økonomiske sektorer begynte å gjøre seg gjeldende (Bolstad 1993:43-61).

Selv om uenigheten om norsk klimapolitikk var sterkest mellom de såkalte vekst- og vernpartiene, avdekket prosessen med å etablere en nasjonal klimapolitikk også motsetninger mellom ulike departementer og ulike medlemmer av Arbeiderparti-regjeringen (Sydnes 1996:281-283). Dette forsinket regjeringens arbeid, og en stortingsmelding om klimapolitikk og klimatiltak kom først i 1995. Denne stortingsmeldingen var preget av grundig analyse av klimaproblemets betydning for Norge, men skisserte få nye politiske virkemidler for å redusere Norges utslipp av klimagasser (ibid: 282-283).

Et viktig element i etableringen av en mer miljøorientert energipolitikk var energiavgifter. Det ble nødvendig med flere runder før et avgiftssystem basert på beskatning av forurensende energiforbruk ble vedtatt i 1991 (Sydnes 1996: 283). Dette avgiftssystemet har imidlertid inneholdt en rekke lettelser og unntak for deler av industrien (Kasa 1999). Utover på 1990-tallet fortsatte diskusjonen om hensiktsmessigheten og berettigelsen ved å la visse deler av industrien nyte godt av unntak fra CO₂-avgiften, uten at det har lyktes i å lempe på unntakene. Den etablerte skillelinjen mellom norske partier har også her gjort seg gjeldende (ibid.).

Videre ble det tidlig på 1990-tallet varslet en økt satsing på energiøkonomisering og alternative energikilder. De økonomiske bevilgningene til dette økte i perioden 1990 – 93, deretter ble det foretatt en reduksjon. Regjeringen av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre (1997-2000) søkte å profilere seg på en styrket kopling mellom energi- og miljøpolitikk. I 1999 kom denne regjeringen med en stortingsmelding om energipolitikk der det blant annet ble foreslått å fastsette målsettinger for bruken av

alternative energikilder, og besparelser i energiforbruket (St.meld. nr. 29 (1998-99): kapittel 1.2).²⁴ Disse målsettingene har fått en viss tilslutning fra det politiske flertallet og fra 1998 til 2000 har det vært en økning i bevilgningene til tiltak for omlegginger av energistrukturen, over statsbudsjettet.²⁵

Spørsmålet om eventuell nasjonal utnyttning av gassressursene og bygging av gasskraftverk i Norge har vært et avgjørende energi- og miljøpolitisk stridsspørsmål på 1990-tallet. Spørsmålet om utnyttning av norske gassressurser til innenlandsk forbruk har mobilisert et stort antall aktører. Dette spørsmålet har avdekket den samme konfliktlinjen som tidligere i forhold til vannkraftutbygging. I forbindelse med framleggelsen av den ovennevnte stortingsmeldingen, som ble behandlet av Stortinget våren 2000, ble også gasskraftsaken tatt opp til ny behandling. Vedtaket om å bruke norske gassressurser til innenlandsk energiproduksjon bidro til sentrumsregjeringens fall og til at Arbeiderpartiet på nytt kom i regjeringsposisjon.

Totalt sett later det til at den etablerte konfliktlinjen på energiområdet har vært en avgjørende faktor bak manglende oppfølging og satsing på dette området i forhold til å la miljøhensyn spille en sterkere rolle på energiområdet.

5.4.3 Oppsummering

I både Danmark og Norge har det vært bred politisk enighet om å la miljøhensyn være et tverrsektorielt ansvar og styringsprinsipp. Imidlertid er en hovedforskjell at det i Danmark har vært et lavere konfliktnivå på energiområdet, og større oppslutning om miljøtiltak for energi. Dette har vært avgjørende for etablering av en integrert energi- og miljøplanlegging, og dermed for de ordninger som gir Danmark høy grad av sektorintegrasjon. En annen viktig forskjell mellom Danmark og Norge kan knyttes til politiske flertallskonstellasjoner. Miljøpolitikk i Danmark har vært et profileringsområde for venstresiden med Socialdemokratiet som ledende parti. I Norge har søsterpartiet Arbeiderpartiet i mye større grad vært i konflikt med mindretallet som har ønsket en mer offensiv miljøpolitikk. Miljøhensyn i forhold til energiområdet har dermed vært mer framtrødende for en større andel av de folkevalgte i Danmark enn i Norge. Det virker som dette forholdet kan bidra til å kaste vesentlig lys over forskjellen i sektorintegrasjon mellom landene.

5.5 Betydningen av interesseorganisasjoner

I generell forstand er det både i Danmark og Norge tradisjon for å trekke inn organisasjoner på relativt bred basis som del av den politiske beslutningsprosessen (Munk Christiansen and Lundquist 1996: 346-347). Til tross for en del formelle likheter er det likevel ulikheter i forhold til den konstellasjon av organisasjoner og interesser

²⁴ Målsettingene som ble lansert var årviss utbygging av vindkraft, og mer vannbåren varme basert på fornybare energikilder. Økte tilskudd til slike energiformer skulle komme fra en opptrapping av elavgiften kombinert med statlige tilskudd til investeringer (St.meld. nr. 29 (1998-99): kapittel 1.2).

som gjør seg gjeldende, og den samfunnsmessige forankring disse organisasjonene utgår fra. Hovedspørsmålet her er hvilken innflytelse miljøorganisasjonene har i forhold til organisasjoner som representerer interesser på henholdsvis energi- og næringsområdene.

Utgangspunktet for å vurdere organisasjonenes betydning her er den formelle kontakten de har gjennom formelle kanaler. En rekke organisasjoner benytter seg imidlertid i økende grad av mindre formaliserte kanaler og mer direkte kontakt og påvirkning, både i forhold til forvaltningen og i forhold til folkevalgte organer. Hvilken betydning disse utviklingstrekkene har hatt i forhold til energiområdet, og sektor-integrasjon mer spesielt, har imidlertid ikke blitt undersøkt her.

5.5.1 Betydningen av miljøorganisasjoner

På 1960- og 70-tallet ble det i Danmark etablert nye miljøorganisasjoner som i sterkere grad var opptatt av forurensningsproblemer og problemer knyttet til industriell og økonomisk vekst. Miljøorganisasjonen NOAH vokste fram som en protestbevegelse mot økonomisk vekst og forbruket av naturressurser, for å bli en av de mest toneangivende miljøorganisasjonene i Danmark (Koefod 1999a: 106). På 1970-tallet ble det også etablert organisasjoner som arbeidet for en mer miljøvennlig energipolitikk. De mest markante var Organisationen for Vedvarende energi (OVE) og Oplysningsforbundet mot atomkraft (OOA) (ibid: 107). I tillegg eksisterte og eksisterer det en rekke lokalt forankrede nettverk og grasrotorganisasjoner som blant annet har arbeidet for etablering av kraftforsyning fra vindkraft (Geertsen 1998b: 14).²⁶ Organisasjonene har fortsatt sin aktivitet og er fortsatt viktige aktører i forhold til dansk energipolitikk og den energipolitiske debatten. Disse organisasjonenes arbeid og aktiviteter er også en viktig årsak til en politisk satsing på fornybar energi (Koefod 1999a: 107-108).

Danske miljøorganisasjoner har engasjert seg aktivt i forbindelse med den energipolitiske debatten, særlig i utarbeiding og oppfølging av energiplanene. Forut for framleggelsen av *Energi 21* deltok miljøorganisasjonene aktivt i debattopplegget *Danske Energifremtider* som var et sentralt utgangspunkt for energiplanen (Abildgaard 1999 [intervju]). Disse organisasjonenes aktivitet kan imidlertid ikke ses som et direkte opphav til de ordningene som her knyttes til sektorintegrasjon, det vil si etableringen av en integrert energi- og miljøplanlegging og et integrert departement (ibid.). Likevel kan det hevdes at oppslutningen om miljøorganisasjonene i Danmark, og de folkelig baserte nettverkene knyttet til alternative energiformer og energisparing, har utgjort en viktig samfunnsmessig basis for den politiske prosessen som har knyttet energi og miljø tettere sammen (Geertsen 1998a).

²⁵ Fra 1999 til 2000 økte bevilgningene til omlegginger av energiproduksjon- og bruk fra 190 mill. kroner til 340 mill. kroner (Olje- og energidepartementet 2000d: kapittel 5).

²⁶ Et viktig eksempel på betydningen av denne grasrotaktiviteten er nettverket av Energi- og miljøkontorer som finnes spredt rundt i Danmark. Disse kontorene støttes av frivillige og miljøorganisasjoner, og veileder publikum i forhold til mer miljøvennlig energibruk. De får dessuten støtte fra og samarbeider med Energistyrelsen (Samvirkende Energi- og Miljøkontorer 2000).

Også i Norge ble miljøbevegelsen på 1960- og 70-tallet mer kritisk til politiske myndigheter og kom med skarpere kritikk av den tradisjonelle vektleggingen av økonomisk vekst (Gundersen 1996). Likevel ble det ikke i Norge etablert egne miljøorganisasjoner for energispørsmål spesielt. Miljøspørsmål knyttet til energipolitikken har vært en del av de etablerte miljøorganisasjonenes virkeområde. Alle de større miljøorganisasjonene har i prinsippet støttet kravet om en energipolitisk omlegging med større satsing på alternative, fornybare energikilder og energisparing. I vannkraftutbyggingen har miljøorganisasjonene vært aktive forkjempere for en mer restriktiv utbygging og et mer omfattende vern av vassdrag (ibid.). Det har blitt hevdet at miljøbevegelsen i Norge kom på defensiven fra midten av 1970-tallet og hadde redusert innflytelse på samfunnsutviklingen helt fram til slutten av 1980-tallet (ibid: 66-73). Fra slutten av 1980-tallet bidro imidlertid den økte folkelige og politiske oppmerksomheten om miljøproblemer, sammen med Brundtlandkommisjonen og *Vår felles framtid* til å gi miljøbevegelsen et nytt oppsving (ibid: 73). Senere har spørsmålet om utbygging av gasskraftverk på 1990-tallet også virket mobiliserende på miljøbevegelsen (Sydnes 1996: 286). I forbindelse med stortingsbehandlingen av gasskraftsaken, våren 2000, framsto miljøorganisasjonene som en aktiv lobby mot utbygging.

I 1987 ble miljøorganisasjonene konsultert i forbindelse med forberedelsen av en norsk oppfølging av *Vår felles framtid* (Sverdrup 1997: 58). Det ble også etablert en *Kampanje for miljø og utvikling* der en rekke miljøorganisasjoner deltok (Sverdrup 1997: 60). Forut for Rio-konferansen i 1992 deltok også miljøorganisasjoner i en nasjonal komité som planla den norske deltakelsen og fastla de norske posisjonene (ibid.). I etterkant av Rio-konferansen ble det opprettet to komitéer for å følge opp norsk innsats på miljøområdet. Også miljøorganisasjonene skulle være representert i disse komitéene. Imidlertid har det vist seg at disse komitéene ikke har vært særlig betydningsfulle i forhold til videre politiske prosesser (ibid: 61).

I Danmark har det altså, i motsetning til i Norge, blitt etablert organisasjoner med utgangspunkt i energipolitiske stridsspørsmål spesielt. Miljøorganisasjonene i de to landene har dessuten blitt aktivisert gjennom ulike typer av prosesser. Danske miljøorganisasjoner har hatt større mulighet til å markere seg i forhold til en mer helhetlig diskusjon av energipolitikken. Totalt sett later det også til at det er mindre avstand mellom danske politiske partier og miljøorganisasjoner, og mindre grad av konflikt, enn i Norge.

5.5.2 Betydningen av bransjeorganisasjoner for energi

I Danmark er det særlig Danske Elværkers Forening (DEF) som representerer hovedaktørene blant energiprodusenter- og distributører (Danske Energiselskabers Forening 2001a).²⁷ Denne organisasjonen har markert misnøye med den tradisjonelle reguleringen av energisektoren (Danske Energiselskabers Forening 2001b). I tillegg til DEF eksisterer det bransjeorganisasjoner for de ulike energiformer. Ett eksempel er

²⁷ Organisasjonen heter fra 2001 Danske Energiselskabers Forening.

organisasjonen *Vindmølleindustrien* som representerer selskaper som produserer deler og materiale til vindmøller (Koefoed 1999b: 294). *Vindmølleindustrien* representerer så å si alle danske produsenter av vindkraftutstyr (ibid.). Det vesentligste av vindkraftproduksjon i Danmark foregår gjennom vindmøller som er eid av kooperativer eller grupper av eiere som selger den produserte kraften til det lokale kraftselskapet (Koefod 1999b: 296). Dansk Vindmølleforening er en organisasjon som representerer forbrukere og produsenter av selve vindkraften (ibid: 294-295). Også danske fjernvarmeverker har sin egen organisasjon.

Interessenter knyttet til vindkraft og andre fornybare energiformer har hatt til dels andre interesser i energipolitikken enn DEF. Dette fordi disse energiformene har vært avhengige av subsidiering og et høyere pris- og avgiftsnivå på energi for å kunne komme inn på det vanlige energimarkedet (Koefoed 1999a; 1999b). Dette kan fordyre virksomheten til de større kraftprodusentene- og distributørene (Danske Elværkers Forening 1999). Slik sett har det ikke vært noe helhetlig og entydig press i én bestemt retning fra de danske energiorganisasjonene. Også de danske energiorganisasjonene engasjerte seg i forhold til de større prosessene forut for framleggelsen av henholdsvis *Energi 2000* og *Energi 21*. Danske energimyndigheter har dessuten en relativt tett kontakt med energiorganisasjonene for å følge opp energipolitiske vedtak. Det er vanlig å inngå avtaler med energiprodusentene og deres organisasjoner for å sikre måloppnåelsen i energisektoren (Koefoed 1999a:109-110). I denne forbindelse er det igjen viktig å minne om den desentraliserte eierstrukturen i dansk energiproduksjon, med kommuner og forbrukerstyrt selskaper som de avgjørende eierne. Det er mulig at denne strukturen har lettet kontakten og samarbeidet mellom statlige myndigheter og kraftprodusenter.

I Norge er det særlig to sentrale organisasjoner å ta i betraktning. Den ene er Energiindustriens Landsforening (ENFO) som representerer bedrifter som produserer og distribuerer energi innenlands. 97% av all kraft som produseres og omsettes i Norge stammer fra bedrifter som er tilsluttet ENFO (ENFO 2000). Den andre organisasjonen er Oljeindustriens Landsforening (OLF) som representerer oljeselskaper og leverandørbedrifter til oljeindustrien. OLF har jobbet for å sikre gode rammebetingelser for norsk petroleumsindustri og forsøke å redusere avgiftene rettet mot denne sektoren, samt en tillempling av statlig regulering (Oljeindustriens Landsforening 2001). Organisasjonen har også vært en aktiv forkjemper for innføring av et fleksibelt kvotesystem for reduksjon av klimagasser i Norge (Oljeindustriens Landsforening 2000).

En viktig forskjell mellom Danmark og Norge er dermed at de danske bransjeorganisasjonene inntar ulike posisjoner i sentrale energi- og miljøpolitiske saker. I Norge fokuserer begge de to toneangivende organisasjonene på opprettholdelse av tradisjonell energiproduksjon og ivaretagelse av de økonomiske interessene knyttet til dette.

5.5.3 Betydningen av næringslivsorganisasjoner

I begge land er det én stor hovedsammenslutning som representerer de viktigste nærings- og industrigrenene. I Danmark er dette Dansk Industri (DI), i Norge er det Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Begge organisasjoner har som målsetting å sikre lavere energipriser for næringslivet. I Danmark har DI vært motstander av nivået på den statlige reguleringen og avgiftsnivået på energi (Dansk Industri 1998). I Norge har NHO markert seg i forhold til debatten om videre utbygging av vannkraft og andre energiressurser, og sikring av tilgang på rimelig kraft for næringslivet (Næringslivets Hovedorganisasjon 1998). NHO har også vært for utbygging og utnytting av gasskraft til innenlandske energiformål (ibid. 1999).

Når det gjelder andre mer bransjebaserte næringsorganisasjoner kan det for Danmarks del være interessant å ta landbruksorganisasjonene i betraktning. Disse representerer en næring med en rekke arbeidsplasser og har stor betydning som eksportnæring. Landbruket har til dels tjent på satsingen på bioenergi som har representert nye inntektskilder for landbruket (Koefod 1999a: 87-88). I Norge er det særlig den energikrevende prosessindustrien som har engasjert seg i forhold til energipolitikk. Deres organisasjon, Prosessindustriens Landsforbund (PIL) er en aktiv debattant og lobbyist i forhold til å opprettholde systemet med subsidierte kraftpriser for industrien, og i forhold til å sikre en fortsatt høy produksjon av energi. Organisasjonen har også vært svært aktiv for å unngå CO₂-avgifter for industrien den representerer (Kasa 1999: 11-13). Denne organisasjonen og forløperne for den, antas også å ha hatt tette forbindelser med Arbeiderpartiet og regjeringer utgått fra dette partiet (Kasa 1999: 21). I forbindelse med debatten om CO₂-avgift var det også et samspill mellom PIL og enkelte LO-forbund som organiserer arbeidstakere i den energiintensive industrien (ibid.).

Totalt sett virker det derfor som om det er til dels større konsentrasjon og vekt bak de energipolitiske standpunkter fra næringsorganisasjoner i Norge enn i Danmark. I både Danmark og Norge er imidlertid hovedsammenslutningene kritiske til eventuelle omlegginger av energipolitikken.

5.5.4 Oppsummering

I Danmark har miljøorganisasjoner vært sterkere representert i forhold til større omlegginger og debatter for energipolitikken som helhet. I Danmark har det vært mer kryssende interesser i forholdet mellom nærings- og energiorganisasjoner, mens det i Norge har vært større grad av sammenfall. Totalt sett virker det som om det har kommet sterkere motstand mot tiltak for å integrere miljøhensyn i energipolitikken fra norske energi- og næringslivsorganisasjoner. Forskjeller med hensyn til hvilken type organisasjoner som har hatt betydning for energipolitikken kan ses som en mulig forklaring på hvorfor miljøhensyn har fått en mer overordnet posisjon i forhold til energiområdet i Danmark. Det er imidlertid vanskeligere å se dette som en bakgrunn for hvorfor sektorintegrasjon ble etablert på den måten det ble etablert på. I ingen av landene har de

omtalte organisasjonenes aktivitet vært direkte utgangspunkt for sektorintegrasjon på energiområdet.

5.6 Oppsummerende drøfting

Jeg vil her foreta en endelig oppsummering av de funn som har blitt presentert i de foregående underkapitlene, og prøve å si noe om den relative betydningen av og mulige sammenhenger mellom disse. En del av disse mulige sammenhengene er imidlertid formulert som rene antakelser det ikke har vært mulig å dokumentere her.

Forvaltningsmessig utgangspunkt og struktur: Forskjeller mellom Danmark og Norge knyttet til dette området er vanskelig å se som en begrunnelse for ulik grad av strukturell integrasjon mellom departementene. Dette forholdet kan likevel ha representert en vesentlig føring for hvordan politikerne har oppfattet politikkområdene, og de mulighetene de har hatt for å kople de tettere sammen. Videre kan en større energiforvaltning i Norge ha vært et forhold som har gitt flere kontaktpunkter for ikke-statlige aktører som energi- og næringslivsorganisasjoner. En slik mer sektorbasert kontakt kan eventuelt ha bidratt til å 'sektorisere' energiområdet i Norge, og gjort det vanskeligere å samordne i forhold til miljø. Imidlertid har det vært vanskelig å finne dokumentasjon på slike sammenhenger.

Offentlige styringstradisjoner: Hovedforskjellen mellom Danmark og Norge knytter seg til en sterkere direkte styring av energiproduksjon- og forbruk i Danmark. Disse forskjellene kan forklare ulike tilnærminger til integrasjon mellom energi- og miljøområdene. Totalt sett gir dette innsikt i bakgrunnen for de ordninger som konstituerer sterkere grad av sektorintegrasjon i Danmark. Et viktig unntak kan knyttes til vannkraftsektoren i Norge og tilløpene til en integrert planlegging og politikkutvikling der. De ulike tilnærmingene til styring på energiområdet i Danmark og Norge har også sammenheng med forskjeller i energiressurser.

Videre kan det også antas at slik forskjeller i etablerte styringsprinsipper kan ha lagt ulike føringer på hvordan departementene har kunnet utøve sin styring og hvilke roller disse har hatt i det politiske styringssystemet. Det kan slik sett ses en sammenheng mellom den etablerte forvaltningsstrukturen og etablerte styringsprinsipper eller prosedyrer for styring av de to energiområdene. Videre kan de etablerte prinsippene og forvaltningen antas å ha lagt føringer på hvordan politiske beslutningstakere har oppfattet politikkområdene, og hvorvidt det har framstått som mulig å foreta en sterkere integrasjon mellom energi og miljø.

Politisk ledelse og parlamentarisk situasjon: I Danmark har det altså vært større grad av enighet om energipolitikk enn i Norge. De etablerte virkemidlene knyttet til energiplanlegging- og regulering i Danmark kan også hevdes å ha vært rammer som har strukturert og lettet muligheten for energipolitiske kompromisser. Samtidig kan klimamålsettingens integrasjon innenfor denne rammen ha lagt en føring som også strukturerer og 'disiplinerer' senere politiske vedtak. På samme måte kan en tradisjonell oppdeling av energiområdet i Norge ha bidratt til en mer fragmentert tilnærming til

energi fra politiske beslutningstakere. En slik fragmentering kan eventuelt ha blitt forsterket av at etablerte styringsverktøy og styringsprinsipper i hovedsak har knyttet seg til hvert av delområdene på energisektoren i Norge.

Interesseorganisasjoner: Det var vanskelig å se at forskjeller i ulike typer organisasjoners innflytelse kunne ha hatt direkte betydning for ulikheter i grad og type sektorintegrasjon i Danmark og Norge. Likevel kan det antas at organisasjonenes ulike samspill med og gjenklang i forhold til det politiske systemet og politiske beslutningsprosesser har bidratt med viktige premisser for hvordan og hvorvidt energi- og miljøpolitikk kan koples sammen i de to landene. Dette kan antas å ha hatt betydning både for relevante politiske beslutninger og for departementenes rolle og samfunnsmessige forankring.

5.7 Konklusjon

Totalt sett virker det som om de faktorene som gir mest innsikt i bakgrunnen for ulik grad og type sektorintegrasjon er offentlige styringstradisjoner sammen med parlamentariske og politiske forhold. Regulering av energiproduksjon- og forbruk kombinert med energipolitisk enighet om integrasjon av miljøhensyn på energiområdet later til å ha vært avgjørende faktorer bak høy grad av sektorintegrasjon i Danmark. Tilsvarende kan lavere grad og andre typer av regulering i Norge, kombinert med høyere grad av politisk konflikt ses som en vesentlig bakgrunn for lavere grad av sektorintegrasjon på energiområdet i Norge. De etablerte styringstradisjonene kan ses som en vesentlig bakgrunn for den form sektorintegrasjon i Danmark har fått, med vektlegging av sentral energiplanlegging. I Norge avspeiler slike forhold en tradisjonell oppdeling i forhold til petroleums- og vannkraftsektorene som igjen også er et vesentlig trekk ved tilnærming til sektorintegrasjon på energiområdet.

Samtidig kan det antas at ulikheter knyttet til forvaltningsmessig utgangspunkt og utvikling, og interesseorganisasjonenes aktivitet og posisjoner, har utgjort viktige premisser og rammer for de prosesser som her har blitt utpekt som de avgjørende. Det er altså rom for videre undersøkelse og dokumentasjon av slike sammenhenger og samspill.

6 Internasjonale føringer

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg diskutere hvilken betydning internasjonale prosesser kan ha hatt i forhold til sektorintegrasjon i Danmark og Norge, og for forskjellen mellom landene. Det teoretiske utgangspunktet er en antakelse om at internasjonalt samarbeid vil ha betydning for nasjonale institusjoner og politiske prosesser ut fra måten det aktuelle internasjonale samarbeidet er organisert på og fungerer.

På et globalt nivå antas Brundtlandkommisjonens rapport, *Vår felles framtid*, UNCED-konferansen i Rio og det internasjonale klimasamarbeidet å være viktige utgangspunkt for sektorintegrasjon både i Danmark og Norge. På et regionalt nivå har EU hatt som målsetting å integrere miljøhensyn i politikktutformingen på andre sektorer, deriblant energi. I forhold til EU har Danmark og Norge ulik formell tilknytning. Danmark er fullt medlem, mens Norge er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen.

Hovedantakelse: Miljøpolitiske vedtak fattet gjennom internasjonale samarbeidsorganer kan lede til høyere grad av nasjonal sektorintegrasjon. Dette kan skje enten gjennom endring av nasjonale regler og prosedyrer, og/eller gjennom nasjonale politiske prosesser. Det antas at globale prosesser kan ha påvirket Danmark og Norge i like stor grad, mens EU har påvirket Danmark i retning høyere sektorintegrasjon enn Norge.

6.2 Globale prosesser og nasjonal sektorintegrasjon

FNs rolle i internasjonalt samarbeid om miljø og utvikling kan fra slutten av 1980-tallet særlig knyttes til Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og kommisjonens rapport *Vår felles framtid*. I 1992 ble den store FN-konferansen for miljø og utvikling avholdt i Rio der et hovedresultat var dokumentet *Agenda 21*. Som omtalt i kapittel 2.1 anbefaler både *Vår felles framtid* og *Agenda 21* å styrke miljøansvaret til andre sektorbaserte styringsorganer. Imidlertid representerer disse dokumentene kun anbefalinger, og er ikke forpliktende vedtak som kunne binde FN's medlemsland juridisk eller forplikte til en bestemt type oppfølging nasjonalt (Lafferty og Langhelle 1997: 50). Anbefalingene i disse dokumentene har likevel hatt stor betydning både internasjonalt og nasjonalt, og har virket retningsgivende for nasjonale prosesser (Weale og Williams 1993: 45– 46).

Av andre internasjonale avtaleverk og samarbeidsprosesser på miljøområdet er det særlig det internasjonale klimasamarbeidet som har fått betydning for energi. Den nasjonale oppfølgingen av dette samarbeidet stiller særlig krav til nasjonale energisektorer, fordi energi internasjonalt er en hovedkilde til utslipp av klimagasser. Fra slutten av 1980-tallet ble det igangsatt mellomstatlige forhandlinger om reduksjoner i utslipp av klimagasser. Denne forhandlingsprosessen resulterte i den internasjonale klimakonvensjonen som ble undertegnet i Rio i 1992, og trådte i kraft i 1994 (Ringius

og Bang Søfting 1997: 228).²⁸ Klimakonvensjonen fastsatte også bestemmelser for oppfølging og rapportering fra i-landene (ibid: 229). Det ble stilt krav om utarbeiding og iverksetting av nasjonale klimastrategier, klimaregnskap og rapportering av den nasjonale oppfølgingen i disse landene (ibid.). Selv om Klimakonvensjonen ikke forpliktet til bestemte typer nasjonale tiltak, har kravene om planlegging og rapportering nasjonalt medført et vedvarende fokus på klimapolitikk, og vært en retningsgiver for å igangsette nasjonale tiltak (ibid.).

Det videre internasjonale klimasamarbeidet har blant annet resultert i Kyoto-protokollen fra 1997. Kyotoprotokollen var et forsøk på å konkretisere forpliktelsene i Klimakonvensjonen for industrilandene (St.meld. nr. 29 (1997-98): kapittel 1). Mange elementer i denne protokollen er imidlertid fortsatt omgitt av uenighet og er gjenstand for fortsatte internasjonale forhandlinger.²⁹ Dette gjelder ikke minst i hvilken grad kvoter av utslipp skal kunne byttes mellom ulike land, og i hvilken grad i-land skal kunne foreta felles gjennomføringstiltak (St.meld. nr. 29 (1997-98): kapittel 1).

Hovedspørsmålet her er om den nasjonale oppfølgingen av disse omtalte globale prosessene kan ha bidratt til å styrke miljøansvaret på energiområdet, og til en sterkere integrasjon av miljøhensyn i energipolitiske beslutningsprosesser nasjonalt. Ut fra den teoretiske rammen kan slike internasjonale prosesser eventuelt bidra til endringer nasjonalt både gjennom reguleringer og prosedyrer, og gjennom politiske prosesser.

6.2.1 Globale prosesser og dansk sektorintegrasjon

I Danmark ble *Vår felles framtid* utgangspunkt for utarbeiding av en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling som ble lagt fram i 1988.³⁰ Gjennom Handlingsplanen sluttet regjeringen seg til konklusjonene i Brundtland-rapporten. Den danske handlingsplanen understreket behovet for en sterkere medvirkning fra alle sektorer i miljøpolitikken. Dette ble også sett i sammenheng med behovet for en generell oppmykning av skillet mellom sektorene i det danske styringssystemet (Regeringens Handlingsplan 1988: 20–21). Handlingsplanen behandlet videre enkelte sektorer mer spesielt, deriblant energiområdet, og varslet en nærmere oppfølging for energipolitikken (ibid: 86-107).

Den varslete oppfølgingen for energi ble fastlagt og konkretisert gjennom energiplanen *Energi 2000*, som ble vedtatt av Folketinget i 1990 (Energiministeriet 1990: 8-9). Hovedmålet var å styrke betydningen av miljøhensyn i dansk energipolitikk, selv om også andre energipolitiske betraktninger og behov lå til grunn for planen (Energiministeriet 1990: 89). Gjennom *Energi 2000* ble det etablert en målsetting om å redusere danske CO₂-utslipp med 20% innen 2005, i forhold til utslippsnivået i 1988 (ibid: 13). Begrunnelsen for en slik målsetting og en sterk vektlegging av klima-

²⁸ Klimakonvensjonen fra Rio er en rammeavtale som ikke forplikter til konkrete reduksjonstiltak. Hensikten med konvensjon har i første rekke vært å tilrettelegge for videre internasjonalt klimasamarbeid (Ringius og Bang Søfting 1997: 228).

²⁹ Kyotoprotokollen har blant annet vært gjenstand for senere forhandlingsrunder i Buenos Aires og Haag, i henholdsvis 1998 og 2000.

spørsmålet, var økt kunnskap om sammenhengen mellom klimagassutslipp og klimaendringer, og det internasjonale samarbeidet (ibid: 15-27). *Energi 2000* ble altså vedtatt i forkant av Klimakonvensjonen fra Rio, men planen ble begrunnet med direkte henvisning til den internasjonale klimaprosessen og kommende internasjonale avtaler og virkemidler (ibid: 7-8). Videre internasjonale klimaavtaler og et ønske om at Danmark skulle ligge i forkant av disse og tjene som et godt eksempel, sto sentralt i regjeringens argumentasjon og begrunnelse. Den videre oppfølgingen av *Energi 2000* innebar blant annet etablering av et grønt avgiftssystem.

Internasjonal klimapolitikk har fortsatt å være en viktig ramme og premiss for dansk energipolitikk. Dette kom også klart til uttrykk i den neste energiplanen, *Energi 21* fra 1996, hvor CO₂-målsettingen ble bekreftet. Den videre internasjonale prosessen på klimaområdet og særlig forhandlingene rundt Kyoto-protokollen har gjort at danske politikere har sett behovet for en mer omfattende klimastrategi enn den eksisterende. Dette har resultert i utarbeidingen av *Klima 2012* (Energistyrelsen 2000b) (se også kapittel 3).

Som del av en dansk oppfølging av UNCED-konferansen i 1992, ble det i Folketinget i 1993 fremmet forslag om etablering av en strategisk miljøplanlegging (Dalal-Clayton 1996:109). Dette forslaget ble også ledsaget av et forslag om å legge om finanspolitikken, med større vekt på miljøprofil i statsbudsjettet og grønne regnskaper (Gade 1999 [intervju]). Imidlertid foreslo regjeringen bare å etablere et system med strategisk miljøplanlegging (ibid.). Den strategiske miljøplanleggingen ble etablert gjennom framleggelsen av den første Natur- og miljøpolitiske redegjørelse i 1995 (Dalal-Clayton 1996: 110). Som øvrige elementer i dette planleggingssystemet ble det særlig satset på sektorbaserte handlingsplaner, blant annet for energi. I praksis innebar dette å utvide rammen for de eksisterende energipolitiske handlingsplanene (Pedersen 1999 [intervju]). Så selv om etableringen av en strategisk miljøplanlegging betegnet et nytt steg i forhold til tidligere politikutforming, så fortsatte de etablerte energiplanene å være hoveddokument og hovedprosess på energiområdet.

I Danmark bidro *Vår felles framtid* og UNCED-konferansen til en oppfølging med vekt på å forbedre allerede eksisterende trekk ved beslutningssystemet. Det er likevel særlig den internasjonale prosessen knyttet til klimaproblemet som har hatt betydning for dansk energipolitikk og bidratt til å forsterke betydningen av miljøansvar og miljøhensyn.

6.2.2 Globale prosesser og norsk sektorintegrasjon

Den norske oppfølgingen av *Vår felles framtid* ble preget av at Gro Harlem Brundtland både var norsk statsminister og leder av FN-kommisjonen. Dette gjorde det politisk viktig for Norge å ligge i forkant med sin nasjonale oppfølging (Sverdrup 1997: 58). Som en nasjonal oppfølgingsplan ble det først utarbeidet en stortingsmelding, fremlagt i

³⁰ Handlingsplanen ble utarbeidet av et utvalg på departementsjefnivå, under Statsministeriets ledelse (Regeringens Handlingsplan 1988:9).

1989 (ibid: 59). Meldingen fastslo at bærekraftig utvikling skulle være et hovedmål for Regjeringens framtidige politikk gjennom en 'sektorovergripende miljøpolitikk på alle områder' (St.meld. nr.46 (1988-89): 7-8). Gjennom meldingen ble det foreslått en styrking av den interdepartementale koordineringen, med virkemidler som resultatrapportering- og oppfølging, særlig knyttet til Statsbudsjettet (ibid: 72). Stortingsmeldingen understreket både Miljøverndepartementets rolle som koordinator av en sektorovergripende miljøpolitikk, og sektordepartementenes ansvar for å integrere miljøhensyn på sine områder (ibid: 71-72). Miljøverndepartementet gjennomgikk i 1989, på bakgrunn av denne meldingen, en omorganisering for å styrke sin rolle som hovedansvarlig for miljøpolitikken. Det var i denne prosessen det i Miljøverndepartementet ble etablert en seksjon for energi- og klimasaker (Mathisen 1992: 38).

UNCED-konferansen og *Agenda 21* avfødte en ny stortingsmelding (St.meld. nr. 13 (1992-93)). Det ble i meldingen hevdet at Norge allerede hadde satt i gang et omfattende arbeid for å sikre en mer bærekraftig politikk (Sverdrup 1997: 60). Det ble derfor ikke lansert forslag til ytterligere politiske eller institusjonelle endringer utover det som var blitt gjennomført på bakgrunn av forrige stortingsmelding fra 1989 (ibid.). I 1997 ble ytterligere en stortingsmelding om bærekraftig utvikling framlagt, nærmere 5 år etter Rio og 10 år etter *Vår felles framtid* (St.meld. nr. 58 (1996-97)). Denne meldingen kan ses som en videre oppfølging av stortingsmeldingene fra 1989 og 1993 (ibid: kapittel 1.1). Stortingsmeldingen fra 1997 foreslår en styrking av rutiner for miljørapportering, samt etablering av sektorvise miljøhandlingsplaner (ibid: kapittel 1.5).

For *energiområdet* spesielt understreket stortingsmeldingen fra 1989 behovet for en politisk omlegging og foreslo et mål om stabilisering av CO₂-utslippene i forhold til nivået i 1990, senest i år 2000 (St.meld. nr. 46 (1988-89): 84). Imidlertid skulle denne målsettingen bli gjenstand for sterk politisk uenighet, og bli regnet som høyst foreløpig (Ringius og Bang Søfting 1997: 231). Etter undertegnelsen av klimakonvensjonen i Rio ble det satt i gang et arbeid for å fastlegge en nasjonal klimastrategi. En nasjonal klimastrategi ble endelig skissert i en stortingsmelding fra 1995. Denne stortingsmeldingen fastslo at grønne avgifter skulle være et hovedtiltak sammen med økt satsing på energiøkonomisering og økte tilskudd til utvikling og utprøving av alternative energikilder (St.meld. nr. 41 (1994-95): 13-16). På bakgrunn av klimakonferansen i Kyoto i 1997 kom det en ny klimamelding i 1998. Den viser til mange av de samme virkemidlene for energi som den første klimameldingen (St.meld. nr. 29 (1997-98): kapittel 1). Blant annet som en oppfølging ble det framlagt en stortingsmelding om energipolitikk i 1999 (St.meld. nr. 29 (1998-99)), uten at dette har medført endringer for forholdet mellom energi- og miljøområdene. Totalt sett har ikke de klimatiltak som hittil har blitt vedtatt i Norge bidratt verken til vesentlige endringer i måten energipolitikk utformes på, eller til vesentlige omlegginger av selve energipolitikken.

I Norge er det særlig den nasjonale oppfølgingen av *Vår felles framtid* som har bidratt til å etablere sektorintegrasjon som tilnærming – i form av interdepartementalt samarbeid, og prosedyrer for målstyring og resultatrapportering for miljømål.

6.2.3 *Sammenliknende oppsummering*

Nasjonale tiltak for å styrke integrering av miljøhensyn på energiområdet kan i både Danmark og Norge ses i sammenheng med og på bakgrunn av prosesser på et globalt nivå. Disse prosessene bidrar videre til å belyse den ulike måten sektorintegrasjon er etablert på i de to landene. I Danmark ble det satset på en mer sektorvis oppfølging av *Vår felles framtid* og Rio-konferansen enn i Norge, og med en særlig sterk integrasjon av miljøhensyn på energiområdet. Integrasjonen på energiområdet kan også ses på bakgrunn av de internasjonale klimaforhandlingene. Den norske tilnærmingen har hatt et mer generelt preg og knytter seg særlig til en nasjonal oppfølging av *Vår felles framtid*. Denne oppfølgingen kan i stor grad belyse hvorfor sektorintegrasjon i det hele tatt ble etablert i Norge. I begge land var det også et sentralt hensyn å framstå med økt miljøpolitisk styrke og troverdighet internasjonalt. Dette var ikke minst viktig for Norge (Skjærseth og Rosendal 1997: 185).

6.3 Betydningen av EUs politikk og nasjonal tilknytningsform

6.3.1 *Bakgrunn: EU, sektorintegrasjon og energi*

EU vedtok sin første handlingsplan for miljø i 1973, men det var først med Enhetsakten (1987) at EU formaliserte miljø som et område for felles politikk (Dahl 1998: 4).³¹ I Maastrichttraktaten (1993) traktatfestet EU en målsetting om å integrere miljøhensyn på andre politikkområder (Wilkinson 1997: 155). Integrasjonsprinsippet ble ytterligere understreket gjennom traktatendringene fra Amsterdam i 1997.³² Etter Amsterdam har både Det europeiske råd og Ministerrådet hatt på sin dagsorden å styrke integrasjon av miljøhensyn i politikktutforming- og implementering. På energiområdet har det blitt utarbeidet en strategi som ble behandlet av Ministerrådet høsten 1998. Strategien legger vekt på å styrke integrasjon av miljøhensyn i den politikk som utformes for energi, og å styrke sammenhengen mellom de ulike politiske prosessene (Com (1998) 571 final).

Generelt har målsettingen om økt integrasjon av miljøhensyn både knyttet seg til selve de politiske vedtakene som utformes gjennom EU-systemet, og til organiseringen av beslutningsprosesser og EU-institusjonenes arbeid. Dette siste kan blant annet knyttes til avholdelsen av enkelte felles ministerrådsmøter for miljø og energi (Wilkinson 1997: 160). Det har også vært gjort forsøk på å styrke miljøansvaret til de ulike delene av EU-Kommisjonen som utformer og definerer EUs politikk (ibid.). Styringsorganer med sektoransvar kalles i EU-kommisjonen for generaldirektorater. Det har også blitt etablert ordninger med utplassering av miljøansvarlige i alle general-

³¹ Enhetsakten betegner det dokument som forberedte traktatmessige og institusjonelle endringer av EU-systemet, særlig knyttet til stemmerettsregler og grunnlaget for flertrallsavgjørelser. Enhetsakten etablerte dessuten rammeverket for et indre marked for varer og tjenester (Keohane og Hoffmann 1991: 3). EUs nåværende miljøpolitiske strategi kommer til uttrykk i det 5. Miljøhandlingsprogrammet fra 1996. Men et nytt, 6. miljøhandlingsprogram er for tiden (vinteren 2001) til behandling i EU-systemet.

³² Etter Amsterdam heter det i Unionstraktatens art. 6 at: 'Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of Community policies and activities' (Dahl 1998: 5).

direktoratene (ibid.). Videre har generaldirektoratene måttet samarbeide i forhold til EUs klimapolitikk. Blant de mest berørte finner vi generaldirektoratene med ansvar for henholdsvis energi- og miljøsaker (Skjærseth 1994: 27). Samarbeidet mellom de ulike generaldirektoratene har vist seg å være vanskelig, og disse samarbeidsproblemene framstår som en av årsakene til at forslaget om en felles CO₂-avgift ikke har blitt realisert (Skjærseth 1994). Det har vist seg at hovedmålsettinger og interesser som preger disse direktoratenes arbeid er svært ulike, og at det gjenstår en del før Kommisjonen er i stand til å utforme en mer sektorintegret miljøpolitikk (ibid.; Wilkinson 1997). Dette vil igjen ha konsekvenser for hva som kan bli EUs politikk, siden Kommisjonen har eksklusiv forslagsrett (Weale og Williams 1993: 55-57). Det videre fokuset her vil imidlertid særlig rettes mot integrering av miljøhensyn gjennom EUs politiske vedtak.

EUs politikk vedtas gjennom Ministerrådet, der representanter for medlemslandenes regjeringer møtes, og i ulik grad og på ulik måte også i samspill med EU-Parlamentet (Haigh 1996: 156-157).³³ Avhengig av politikkområde og type beslutning kan det fattes flertallsavgjørelser der medlemsland eventuelt må akseptere vedtak de egentlig er motstandere av. De mest bindende vedtakene gjennom EU-systemet tar form av lovgivning. Det er imidlertid ulik bindende kraft i de lovvedtak som EU kan fatte. *Reguleringer* er vedtak som kan gjelde direkte som nasjonal lovgivning (Haigh 1996: 157). *Beslutninger*, er vedtak som er ment for bestemte grupper eller saksområder (ibid.). *Direktiver* vil i varierende grad gi føringer på hvordan nasjonal lovgivning må tilpasses til felles lovgivning. Direktiver kan variere fra kun å angi målsettinger som må oppfylles nasjonalt, til også å stille krav om hvilke virkemidler som bør benyttes (ibid.).

Det har i Unionstraktaten blitt slått fast at det gjennom EU-systemet bare kan utformes politikk på områder der det ikke er hensiktsmessig for medlemslandene å gjøre det selv (Dahl 1998: 11). Dette kan knyttes til *subsidiaritetsprinsippet* som innebærer at EU-vedtak skal fattes på et nærest mulig politisk nivå i forhold til de som berøres av vedtaket (ibid.). Når det gjelder utforming av miljøpolitikk generelt er kompetansen delt mellom EU og medlemslandene. Imidlertid er ikke skillelinjen mellom EUs og den nasjonale kompetansen for miljøpolitikk klart definert i Traktaten (Dahl 1998: 4). Hovedproblemet med oppfølgingen av målet om integrering av miljøhensyn på energiområdet, er imidlertid at EU mangler formell traktatfestet kompetanse for energi (ibid: 7). Kommisjonen har i forbindelse med utforming og revidering av Unionstraktaten på 1990-tallet, forsøkt å traktatfeste målet om en felles energipolitikk, uten å ha lyktes med dette (Matlárý 1997).

Kommisjonen har likevel foreslått tiltak for energi med utgangspunkt i områder der EU har en traktatfestet kompetanse (Matlárý 1997: 13-14). Dette har vært EUs kompetanse for miljøpolitiske vedtak, og kompetanse som omfatter vedtak om et indre marked. Miljøpolitiske vedtak som kan berøre energiområdet må omfattes av enstem-

³³ Det er etablert en rekke ulike prosedyrer for samhandling og beslutningstaking i samspillet mellom Ministerrådet og EU-parlamentet. Det er imidlertid ikke plass til å gjennomgå dette her.

mighet som vedtaksform, og ikke kvalifisert flertall (Matlárý 1997: 66). Med utgangspunkt i miljøpolitikk har det også blitt fattet ganske få vedtak som har fått betydning for energi (Dahl 1998: 9). Den miljøpolitiske prosess som særlig har fått betydning for energiområdet i EU er samarbeidet om deltakelse i og oppfølging av de internasjonale klimaforhandlingene. Fra slutten av 1980-tallet har det dessuten blitt gjort vedtak for å etablere et felles indre marked for energi i EU. Forslagene som har berørt energi har imidlertid møtt betydelig motstand, både fra medlemsland, og fra energiprodusenter- og distributører, og også innad i Kommisjonen (Matlárý 1997: 57).

Det er derfor tre saksområder ved EUs politikk det vil bli tatt utgangspunkt i for å finne mulige sammenhenger med nasjonal sektorintegrasjon i Danmark og Norge: For det første miljøpolitiske vedtak som berører energiområdet, for det andre klimapolitiske tiltak og for det tredje vedtak knyttet til et indre energimarked.

6.3.2 Dansk og norsk EU-tilknytning

Danmark har vært medlem av EU siden 1973. Landet har tradisjonelt vært en pådriver for et styrket miljøpolitisk samarbeid i EU, og har ofte ligget i forkant når det gjelder å følge opp EUs politikk på miljøområdet (Lyck 1992). Danmark har også vært en aktiv pådriver for et klimapolitisk samarbeid gjennom EU, og en pådriver for å integrere miljøhensyn i forhold til felles energitiltak (Energistyrelsen 2000b: kapittel 2.2).

Norge har siden 1994 vært tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen. Det primære siktemålet med avtalen er å gi Norge og de resterende EFTA-landene adgang til Det indre marked i EU. EØS-avtalen omfatter derfor i første rekke samarbeid og regulering av det økonomiske samkvemmet mellom EFTA-landene og EU. Avtalen reguleres gjennom felles EFTA- og EU-organer. Gjennom EØS-avtalen omfattes Norge også av de miljøreglene som har sitt opphav i reguleringen av et indre marked (Dahl 1996: 346). Gjennom EØS-avtalen berøres Norge av utviklingen av et indre energimarked i EU, og er derigjennom tilknyttet noen av EUs energiprogrammer. Norge deltar imidlertid ikke i EUs klimasamarbeid (Schjølset 1999).

6.3.3 Betydningen av regel- og prosedyrebasert oppfølging

Utgangspunktet for dette avsnittet er at lovgivning og vedtak fattet gjennom EU-systemet vil variere med hensyn til hvilken oppfølging som er nødvendig nasjonalt. Det dreier seg om variasjon knyttet til eventuelle endringer enten i nasjonalt lovverk, eller i nasjonale prosedyrer, for å implementere EU-vedtakene. Hovedspørsmålet her er om relevante EU-vedtak har bidratt til en nasjonal oppfølging som har påvirket sektorintegrasjon på energiområdet. I tillegg vil jeg undersøke hvorvidt EU-vedtakene har gitt ulike føringer i Danmark og Norge, ut fra ulik formell EU-tilknytning. Jeg vil i framstillingen under ta utgangspunkt i de tre saksområdene som ble skissert i innledningsvis.

6.3.3.1 Oppfølgingen av miljøpolitiske vedtak

En type EU-vedtak som særlig kan antas å ha hatt betydning for sektorintegrasjon, knytter seg til EUs vedtak for å fastlegge felles miljøvurderingsregler ved større

prosjekter, gjennom et direktiv fra 1985, revidert i 1997 (Official Journal 1985; Official Journal 1997). Direktivet har for energiområdet betydning for konstruksjon og lokalisering av anlegg for energiproduksjon- og distribusjon (Official Journal 1997: annex 1). Direktivet angir prosedyrer som skal følges ved planleggingen av slike prosjekter. Direktiver med bestemmelser om miljøvurderinger er en del av EØS-avtalen, og har dermed også gyldighet for Norge. Er det likevel forskjeller i måten Danmark og Norge har fulgt opp disse direktivene på? I Danmark er disse direktivene blant annet innarbeidet i Planloven som har betydning på regionalt nivå (Miljø- og energiministeriet 1999a: kapittel 43). Videre har direktivene avfødt utarbeiding av nye miljøvurderingsregler, fra henholdsvis 1989 og 1994 (OECD 1999: 144). I Norge derimot var miljøvurderingsregler allerede en del av prosedyrene knyttet til både vannkraft- og petroleumsvirksomheten, gjennom eksisterende lovverk.³⁴ Det kan derfor hevdes at danske miljøvurderingsregler i sterkere grad har blitt påvirket av EU-direktivene, ut fra manglende nasjonal lovgivning i utgangspunktet. Denne forskjellen mellom Danmark og Norge kan imidlertid ikke tilskrives ulik EU-tilknytning. Samtidig har ikke denne forskjellen vært særlig betydningsfull i forhold til ulikheter i sektorintegrasjon mellom Danmark og Norge. Miljøvurderingsregler på prosjektnivå påvirker ikke den type overordnede føringer som preger dansk tilnærming til sektorintegrasjon på energiområdet.

I 1996 vedtok Ministerrådet et direktiv om integrert forurensningskontroll (direktiv 96/61/EF). Direktivet forutsetter at ulike tillatelser til utslipp og forurensning fra bestemte virksomheter skal samles i én enkelt tillatelse og behandles av en og samme myndighetsinstans (Ot.prp. nr. 59 (1998-99): kapittel 2.2). Målet er å oppnå en mer helhetlig vurdering og regulering av den totale forurensningsbelastning en bedrift forårsaker. Et viktig tilleggsmoment i dette direktivet er et krav om at bedriften også må utnytte energien effektivt (ibid.). Direktivet har også gyldighet for Norge og har ført til en endring i Forurensningsloven (ibid: kapittel 4). Siden effektiv energiutnyttelse er energimyndighetenes ansvar kan direktivet medføre et tettere samarbeid mellom miljø- og energimyndigheter i vurderingen av utslippstillatelser. Direktivet kan slik sett legge grunnen for en tettere koordinering mellom energi- og miljøområdene. Siden direktivet først ble implementert i 1999 har det ikke vært mulig å vurdere betydningen i forhold til de ordningene som utgjør avhengig variabel her, og som i både Danmark og Norge i hovedsak var etablert før 1999.

6.3.3.2 *Oppfølgingen av energi- og klimapolitiske tiltak*

I lys av kommende internasjonale klimaforhandlinger vedtok EU-landene i 1990 en målsetting om stabilisering av EUs samlede utslipp av klimagasser – på 1990-nivå i 2000 (Haigh 1996: 161). utfordringer med en felles klimamålsetting har knyttet seg både til hvilke målsettinger som skal gjelde nasjonalt, og til i hvilken grad disse målsettingene skal realiseres gjennom felles tiltak (Haigh 1996). Som et kompromiss mellom behovet for felles målsettinger og nasjonale interesser har EU-landene

³⁴ Gjennom henholdsvis Plan- og bygningsloven og Petroleumsloven.

forhandlet seg fram til en såkalt *byrdefordeling*. Imidlertid er det medlemslandene selv som har fastsatt nasjonale målsettinger for utslippsreduksjoner (ibid: 173). Når det gjelder felles klimapolitiske tiltak har disse i hovedsak blitt knyttet til en 'pakke' der energisparing og satsing på alternativ energi står sentralt, vedtatt på begynnelsen av 1990-tallet (ibid.). De felles tiltakene som ble foreslått og senere vedtatt var et program for alternativ energi (ALTENER), et program for energisparing (SAVE),³⁵ programmer for energiforskning og teknologisk utvikling (JOULE-THERMIE) og en felles mekanisme for overvåking av klimagassutslipp (the Monitoring mechanism). Norge deltar ikke i EUs felles klimapolitikk, men er på samme måte som Danmark tilsluttet energiprogrammene.

EU har vedtatt som målsetting at 12 % av EUs totale energiforbruk i 2010 skal komme fra fornybare energikilder (Kom (1997) 599: 9). Dette skal blant annet realiseres gjennom EUs program for fornybar energi, *ALTENER* (ibid.). Programmet ble første gang etablert i 1990, og er for perioden 1998 – 2002 forlenget gjennom *ALTENER II* (ibid: 23). *ALTENER*-programmet er etablert gjennom en *beslutning* (Official Journal 1998). Programmet omfatter i første rekke økonomiske støtteordninger rettet mot prosjekter for alternative, fornybare energikilder. Programmet innebærer ikke pålegg om lovfesting av bruk av fornybar energi i medlemslandene, og stiller heller ikke krav om juridiske tilpasninger nasjonalt. Det er også lite som tyder på at programmet har ledet til prosedyremessige eller juridiske endringer nasjonalt, verken i Danmark eller Norge.³⁶

SAVE-programmet ble vedtatt gjennom en beslutning som retter seg mot medlemslandene (Haigh 1996: 174-175). *SAVE*-programmet knytter seg også til et direktiv som har som hovedmål å bidra til en reduksjon av CO₂-utslipp i EU, gjennom nasjonale tiltak (ibid.). EU har i tillegg vedtatt et rammedirektiv for husholdningsapparaters energi- og ressursforbruk, og merking av dette (Com (1998) 246: 12). Dette rammedirektivet blir fulgt opp av ulike gjennomføringsdirektiver for ulike apparattyper (ibid.). Gjennom disse direktivene må nasjonal lovgivning tilpasses regulering vedtatt på EU-nivå. *SAVE*-direktivene fastsetter dermed minstestandarder og representerer derigjennom en fast juridisk ramme som forplikter både danske og norske beslutningstakere. *SAVE*-programmet omfatter videre økonomisk støtte til energibesparende tiltak (Com (1998) 246: 7). Totalt sett er det imidlertid lite som tyder på at *SAVE* og tilhørende bestemmelser har innvirket i særlig grad på etablering av de ordninger som utgjør sektorintegrasjon, verken i Danmark eller Norge.³⁷

Overvåkingsmekanismen ble første gang vedtatt gjennom en beslutning fra 1993 (Official Journal 1993). Ordningen innebærer krav om utarbeiding av nasjonale planer for reduksjon av utslipp av klimagasser, samt bestemmelser om tilbakerapportering til

³⁵ *SAVE*-programmet representerte egentlig en formalisering og integrering av nye og tidligere vedtatte tiltak rettet mot energisparing (Haigh 1996). EU har fokusert på energisparing siden den første oljekrisen i 1973 (Com (98)246:1).

³⁶ Dette er basert på samtaler med ansatte i henholdsvis Olje- og energidepartementet i Norge, og Energistyrelsen i Danmark.

³⁷ Også dette er basert på samtaler med ansatte i danske og norske departementer.

EU (ibid.). Vedtaket omfatter bare Danmark siden Norge ikke tar del i EUs klimasamarbeid. Danmark rapporterer også til FNs klimapanel, og rapporteringen til EU er del av den samme statistiske virksomhet og datainnsamling som i forhold til FN (Abildgaard 1999 [intervju]). Oppfølgingen av overvåkingsmekanismen har derfor ikke medført endringer i etablerte prosedyrer og rutiner, eller i etablering av nye i Danmark (ibid.).

Totalt sett er det derfor vanskelig å se at ALTENER, SAVE og overvåkingsmekanismen kan si noe vesentlig om bakgrunnen for sektorintegrasjon, eller forskjellene mellom Danmark og Norge.

6.3.3.3 *Betydningen av Det indre energimarked og tilhørende direktiver*

Forsøkene på å etablere et indre energimarked kan knyttes til en rekke direktiver som har som mål å øke konkurransen mellom ulike energiprodusenter og energidistributører. Dette har vært konfliktfylt, og det har også vært uenighet om hvilke miljøkonsekvenser et indre energimarked vil ha. Det har blitt hevdet at en deregulering kan føre til lavere priser og økt forbruk av ikke-fornybare og forurensende energikilder (Collier 1998). Betydningen av en sterkere integrasjon av miljøhensyn i forhold til det indre marked har fått ny styrke etter traktatendringene i Amsterdam, blant annet i form av en melding fra Kommisjonen (COM (99) 263). Her imøtekommes i stor grad de miljømessige innvendningene mot liberaliseringen av energimarkedet, men det understrekes blant annet at overgangsordninger skal kunne sikre betydningen av fornybare energikilder (ibid: 14-15). Et direktiv som skal sikre alternative energikilders posisjon i et deregulert energimarked er til behandling i EU-organene, men det gjenstår fortsatt (pr. februar 2001) forhandlinger for å få det endelige direktivforslaget vedtatt.

Elektrisitetsdirektivet (Direktiv 96/92/EF), vedtatt i desember 1996, skal bidra til å styrke konkurransen ved produksjon og distribusjon av elektrisitet og stiller krav til den nasjonale organiseringen av dette (Claes og Eikeland 1999: 153). Ved implementeringen av direktivet nasjonalt kan medlemslandene kreve at det gis fortrinn for elektrisitet fra fornybare energikilder (Kom (1997) 599: 14). Det danske Folketinget implementerte direktivet våren 1999 gjennom å endre tidligere elektrisitets- og kraftregulering (Miljø- og energiministeriet 1999b). Lovendringene innebærer at det gradvis skal innføres markedsmekanismer for handelen med fornybar energi, men at det etableres overgangsordninger i forhold til det eksisterende systemet (ibid.). Et viktig prinsipp er fastleggelsen av kvoter som i en overgangsfase forplikter kraftselskapene til benytte en viss andel strøm fra fornybare energikilder (ibid.). Norge har derimot ikke benyttet seg av samme mulighet til å fastlegge kvoter for alternativ, fornybar energi. Norge hadde på forhånd liberalisert sin energilovgivning i den retning EUs elektrisitetsdirektiv foreskriver. Direktivet medførte derfor ikke lovendringer i Norge (Claes & Eikeland 1999).³⁸

³⁸ Imidlertid har det blitt hevdet at kunnskapen om EUs planlagte markedsdirektiver var en viktig drivkraft som påvirket arbeidet med de norske energilovsreformene (Claes og Eikeland 1999:170).

Gassdirektivet (direktiv 98/30/EF) ble vedtatt i 1997 (Claes og Eikeland 1999: 154). Gassdirektivets formål er også å åpne for økt konkurranse i forholdet mellom ulike produsenter og distributører. Siden det i Norge er lite eller ingen kraftforsyning som foreløpig er basert på gasskraft, får ikke direktivet store konsekvenser for Norge (ibid.). Direktivet får imidlertid konsekvenser for salg av gass, og for hvordan og med hvilke aktører Norge kan forhandle om salg med (ibid.). I Danmark derimot har også dette direktivet medført forslag til endringer i nasjonal lovgivning, nærmere bestemt den som berører varmforsyningen, framlagt i mars 2000 (Energistyrelsen 2000c). Også dette reformarbeidet har tatt utgangspunkt i målsettingene for *Energi 21*.

Direktivene knyttet til et indre energimarked har altså blitt realisert på ulike måter, og har hatt ulik betydning for forholdet mellom energi- og miljøpolitikk i Danmark og Norge. I Danmark har den integrerte energi- og miljøpolitikken vært viktig for måten EU-direktivene har blitt implementert på, samtidig som direktivene har lagt føringer på videre utvikling av energi- og miljøplanleggingen. I Danmark har føringene fra EU særlig gjort seg gjeldende etter 1996. På dette tidspunktet var integrert energi- og miljøplanlegging med klimamål som hovedmålsetting allerede et godt etablert system. Det kan derfor hevdes at det gjennom hovedmålene i *Energi 21* kunne legges vesentlige føringer på den nasjonale oppfølging og implementering av EU-direktivene.

6.3.4 Påvirkning gjennom nasjonale politiske prosesser

Spørsmålet her er hvorvidt prosesser gjennom EU-systemet kan fungere mer indirekte som premisser for nasjonale prosesser som kan relateres til sektorintegrasjon. Dessuten kan det diskuteres hvorvidt nasjonale politiske prosesser kan ha vært rettet mot å markere bestemte interesser i forhold til utforming av politikk på EU-nivå, for derigjennom å påvirke EUs politikk i en ønsket retning.

I dansk sammenheng ble betydningen av EUs kommende klimasamarbeid understreket allerede i 1990, i *Energi 2000* (Energiministeriet 1990: 12-13). Det internasjonale nivået og EU framstår som sentrale premisser for denne energiplanen. I *Energi 21*, fra 1996 fokuseres det i større grad på Det indre energimarked i EU, og på nasjonal oppfølging og implementering av EU-direktivene knyttet til dette (Miljø- og energiministeriet 1996a: kapittel 1.1). Slik sett, også på bakgrunn av det som ble påpekt ovenfor, kan EUs energipolitikk og særlig Det indre energimarked sies å ha utgjort sentrale premisser og rammer for energiplanen. Innpassingen av EU-direktivene til dansk lovgivning ble knyttet til en prosess for å reformere dansk energilovgivning, der miljøhensyn skulle få en tydeligere posisjon.

Også i forhold til selve klimapolitikken og samordningen mellom energi- og klimapolitikk har EU hatt betydning som premiss og ramme. I klimaplanen *Klima 2012* påpekes betydningen av EUs klima- og energipolitikk for dansk politikk (Energistyrelsen 2000b). Selv om EUs politikk er en sentral ramme for dansk energi- og miljøplanlegging, er det imidlertid den videre internasjonale konteksten som har vært mest avgjørende som premiss for selve integrasjonen mellom dansk klima- og energipolitikk, slik det ble påpekt i kapittel 6.2.1. Vektleggingen av EUs politikk i

forhold til selve koplingen mellom energi- og klimapolitikk kan i stor grad ses i forlengelsen av disse globale prosessene.

Også for Norge sin del framstår EUs politikk som et viktig premiss på klima- og energiområdet. Dette kommer blant annet til uttrykk i stortingsmeldingen fra 1998 (St.meld. nr.29 (1997-98): kapittel 5.2.12). Der blir det pekt på at aktuell lovgivning vedtatt av EU for å følge opp forpliktelser i forbindelse med Kyoto-avtalen vil kunne omfatte også Norge gjennom EØS-avtalen (ibid.). Imidlertid har ikke EUs lovgivning hatt samme betydning innenfor en ramme av felles energi- og klimapolitikk, som i Danmark. Dette kan også skyldes at Norge ikke deltar i EUs samordning av nasjonale klimamål og klimapolitikk. Denne politikken berører altså Danmark i sterkere grad enn Norge. Det er derfor også grunn til å anta at Danmark i større grad vil foregripe og forsøke å påvirke EUs politikk videre.

EU-samarbeidet framstår som en viktig internasjonal arena for dansk energi- og miljøpolitikk. I innledningen til *Energi 21* understrekes viktigheten av å påvirke premissene for EUs energipolitikk (Miljø- og energiministeriet 1996a: kapittel 1.1). Når det gjelder påvirkning av EUs politikk knyttet til energi- og klimaområdene, har Danmark arbeidet for en sterkere satsing på felles virkemidler. Dette gjelder blant annet ordninger for energisparing og kvoter for fornybar energi. Danmark har arbeidet aktivt med å fremme forslag til slike felles tiltak, blant annet gjennom deltakelse i ekspertgrupper under EU-kommisjonen (Abildgaard 1999 [intervju]). Gjennom arbeidet med å reformere dansk energilovgivning for å implementere EUs eldirektiv, ble det dessuten vist til at den danske vektleggingen av kvoter for fornybar energi kunne tjene som et forbilde for resten av EU (Gade 1999 [intervju]). EU har slik sett framstått som et nivå danske beslutningstakere har forsøkt å påvirke i retning av danske standarder.

Når det gjelder Norge er det lite som tyder på at norske beslutningstakere i samme grad bruker EU som strategisk ramme og mål for utforming av norsk energipolitikk. Offisiell norsk påvirkning av EU-prosesser har særlig vært aktuelt i forbindelse med utformingen av direktiver knyttet til Det indre energimarked, og da særlig i forhold til Lisensdirektivet og Gassdirektivet som i større grad har berørt norske interesser (Andersen 1995; Claes og Eikeland 1999). Denne aktiviteten kan imidlertid ikke i særlig grad knyttes til sterkere integrasjon mellom energi og miljø.

6.3.5 Oppsummering

I forhold til nasjonal oppfølging av og tilpasning til EU-vedtak som kan knyttes mer direkte til integrasjon av miljøhensyn i energipolitikken, later det til at EUs politikk har hatt lite vesentlig betydning for sektorintegrasjon i Danmark og Norge. Ulik EU-tilknytning har heller ikke ført til flere tilpasninger i retning økt sektorintegrasjon i Danmark enn i Norge. Imidlertid har EU-direktiver knyttet til et indre energimarked fått større betydning i Danmark, og har lagt viktige føringer på oppfølgingen av den integrerte energi- og miljøplanleggingen. Danmark har videre brukt EU mer aktivt som strategisk mål for sin energipolitikk og har forsøkt å bevege EU i en mer miljøvennlig retning. Her har både Danmarks tilknytning til EUs klimasamarbeid og aktiv dansk

deltakelse i alle EUs institusjoner vært avgjørende. Slik sett kan ulik EU-tilknytning antas å ha hatt betydning i forhold til politiske prosesser.

6.4 Konklusjon

Globale prosesser gjennom FN-systemet har resultert i nasjonale oppfølgingsprosesser både i Danmark og Norge. Oppfølgingen har forløpt ulikt i de to landene, og har i ulik grad og på ulik måte bidratt til sektorintegrasjon på energiområdet. Det ser ut til at EUs politikk bare i mindre grad har bidratt til nasjonale prosesser som kan knyttes direkte til sektorintegrasjon. Det er videre lite som tyder på at ulik EU-tilknytning kan ha lagt ulike føringer på oppfølging og tilpasning til denne politikken. Den ulike tilknytningen til EU kan likevel forklare hvorfor Danmark i større grad har hatt EU som referanseramme og mål for sine forsøk på å integrere miljøhensyn i energipolitikken. Totalt sett virker det som om de globale prosessene har hatt større betydning for sektorintegrasjon i begge land, og at disse prosessene også kan belyse viktige forskjeller i tilnærming i de to landene. Imidlertid har begge land hatt de samme forpliktelser i forhold til disse prosessene. Nasjonale forskjeller i forhold til oppfølging av de globale prosessene bør derfor i stor grad også ses i sammenheng med andre nasjonale faktorer.

7 Oppsummering og konklusjon

I dette siste kapitlet vil jeg oppsummere de empiriske funn som har blitt framlagt og diskutert i de fire foregående kapitlene. Jeg vil videre også oppsummere analysen av bakgrunnen for sektorintegrasjon nasjonalt og for forskjellene mellom landene.

7.1 Hovedfunn om sektorintegrasjon og energi i Danmark og Norge

I kapittel 3 ble det konkludert med at det er forskjellig grad av sektorintegrasjon på energiområdet i Danmark og Norge. Denne forskjellen framkom på bakgrunn av den måten sektorintegrasjon ble definert og avgrenset på i kapittel 2.1. 'Sektorintegrasjon' ble definert som integrasjon av miljøansvar på departementsnivå. Måten å vurdere dette på var å se den organisasjonsmessige fordeling av energi- og miljøpolitisk ansvar mellom departementer og innad i departementene, sammen med prosedyrer for politikkutforming- og oppfølging. I forhold til denne begrepsbruken er hovedfunnet fra kapittel 3 at det i Danmark er større grad av sektorintegrasjon på energiområdet enn i Norge.

Høyere grad av sektorintegrasjon i Danmark knytter seg til et felles departement for energi- og miljø saker, og til en integrert planleggingsprosess for energi og miljø gjennom energiplanen *Energi 21*. Målsettingen om reduksjon av CO₂-utslipp er overordnet målsetting for denne planen, en målsetting energipolitikken vurderes og rulleres i forhold til. I Norge er ansvaret for energi- og miljøpolitikk delt mellom to departementer. Tverrsektorielle, nasjonale miljømål danner ramme og utgangspunkt for miljømålsettinger for energipolitikken. Det er imidlertid ikke etablert overordnede, etterprøvbare miljømålsettinger for energiområdet. Prioriteringen av miljøhensyn kan variere fra område til område, og fra sak til sak, i forhold til andre målsettinger og prioriteringer.

7.2 Oppsummering om mulige forklaringer og bakgrunnsfaktorer

Neste problemstilling var altså å finne en mulig bakgrunn for disse forskjellene i grad og type sektorintegrasjon i Danmark og Norge. Det ble tatt utgangspunkt i tre teoretiske perspektiver.

7.2.1 *Det interessebaserte perspektivet*

Det første perspektivet som ble lagt til grunn ble basert på antakelser om betydningen av nasjonale energipolitiske interesser, som igjen kan ses på bakgrunn av forholdet mellom samfunnets materielle energistruktur og miljøproblemer. De materielle forutsetninger på energiområdet er ulike i de to landene. I Danmark har det vært større grad av sammenfall mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn enn i Norge. Den danske hovedmålsettingen om forsyningssikkerhet, og behovet for å satse på alternative energikilder og energisparing, har harmonert med målet om å redusere klimagassutslipp, og virkemidler for å realisere dette. Dette har ikke vært tilfelle i Norge

der det har vært lite, eller mangel på, sammenfall mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn. Det kan ses en sammenheng mellom dansk energistruktur og energi- og miljøplanleggingen som altså danner kjernen i sektorintegrasjon på energiområdet. Imidlertid er det vanskeligere ut fra dette perspektivet å skissere en bakgrunn for hvorfor sektorintegrasjon i det hele tatt har blitt etablert i Norge.

7.2.2 Det politiske og institusjonelle perspektivet

Det andre forklaringsperspektivet bygger på en hovedantakelse om at måten miljø er politisert og institusjonalisert på i det politiske beslutningssystemet nasjonalt virker inn på grad og type sektorintegrasjon. Totalt sett er det særlig ulikheter langs de politiske konfliktlinjene i forholdet mellom energi og miljø som kan si noe om bakgrunnen for ulik grad av sektorintegrasjon i Danmark og Norge. Det har vært større politisk enighet om å integrere energi i forhold til miljøområdet i Danmark. Videre er ulikheter knyttet til offentlige styringstradisjoner det som i størst grad kan si noe om ulik type sektorintegrasjon.

Den forvaltningsmessige strukturen og betydningen av interesseorganisasjoner kan ses som forhold som kan konsolidere viktige trekk og være vesentlige rammer både for sektorintegrasjon og for betydningen av de politiske flertallene og de etablerte styringstradisjonene. Ut fra det materialet jeg har lagt til grunn har det imidlertid ikke vært mulig å peke på klare sammenhenger mellom disse faktorene og ulikheter i sektorintegrasjon. I forhold til disse faktorene er det altså rom for ytterligere undersøkelse og analyse.

7.2.3 Det internasjonale perspektivet

Oppfølgingen av Vår felles framtid og UNCED-konferansen danner et felles utgangspunkt for etablering av sektorintegrasjon i begge land. Imidlertid kan det sies at oppfølgingen av Vår felles framtid fikk større betydning og ledet direkte til flere tiltak i Norge enn i Danmark. Denne oppfølgingen kan ses som en vesentlig bakgrunn for at sektorintegrasjon ble etablert i Norge, og for måten det ble gjort på. Oppfølgingen av internasjonale klimaprosesser har fått større betydning for sektorintegrasjon på energiområdet i Danmark. Imidlertid har den danske oppfølgingen i hovedsak blitt basert på allerede etablerte styringsverktøy og tilnærminger til energipolitikk.

Når det gjelder EU har Danmark og Norge ulik formell tilknytning. EU-vedtak som berører energi og miljø har likevel ikke hatt vesentlig innvirkning på sektorintegrasjon i noen av landene. EUs klimasamarbeid har hatt noe betydning, men da gjennom at Danmark har søkt å påvirke EUs politikk.

7.2.4 Oppsummering og sammenlikning

Det interessebaserte perspektivet kan særlig si noe om den ulike rollen miljøhensyn har fått i forhold til energipolitikk i Danmark og Norge. Det politiske og institusjonelle perspektivet kan gi en fyldigere bakgrunn for hvilke prosesser som har vært avgjørende for etablering av sektorintegrasjon, og også i større grad angi bakgrunnen for ulike

former for sektorintegrasjon. Det internasjonale perspektivet kan si noe om et felles utgangspunkt og felles fokus for sektorintegrasjon i de to landene.

Totalt sett virker det som om forskjellen mellom Danmark og Norge knyttet til nasjonale energipolitiske interesser også er en forskjell som har betydning i forhold til en del av de andre bakgrunnsfaktorene som kan utledes av de andre perspektivene, i hvert fall som underliggende premiss. Det er altså grunn til å se nærmere på samspillet mellom de ulike bakgrunnsfaktorene.

For det første kan forklaringer basert på et interessebasert perspektiv ses i sammenheng med politiske og institusjonelle faktorer. Ulike former for statlig styring på energiområdet kan ses i sammenheng med forskjeller ved den materielle energistrukturen. Sammenhengen med materiell energistruktur kan også ses som et premiss for energi- og næringslivsorganisasjonenes ulike posisjoner og innflytelse i Danmark og Norge. I forhold til internasjonalt nivå kan det ses sammenhenger både med nasjonal energistruktur og politisk-institusjonelle forhold. Betydningen klimapolitikk fikk i forhold til energi i Danmark kan ses i sammenheng med den energipolitiske omleggingen som var i gang. Denne var basert på bred politisk oppslutning om å sikre energiforsyning på grunn av knapphet på nasjonale energiressurser.

I forhold til type sektorintegrasjon er det altså en forskjell mellom en mer sektor-spesifikk tilnærming i Danmark og en mer generell miljøpolitisk tilnærming i Norge. Denne forskjellen kan imidlertid i størst grad forklares gjennom en kombinasjon av politisk-institusjonelle og internasjonale faktorer. Et manglende flertall for å knytte energi- og miljøpolitikk tettere sammen, i motsetning til i Danmark, har vært et avgjørende hinder for en sterkere integrasjon i Norge. Oppfølgingen av Vår felles framtid var generelt orientert og bidro til å etablere ordninger på tvers av alle sektorer, uten å gå i dybden på viktige sektorer med stor miljømessig betydning, som energi.

Slik sett framstår kombinasjoner av de tre teoretiske perspektivene som har blitt benyttet i denne oppgaven som avgjørende for på en mest mulig fullstendig måte å kunne skissere en bakgrunn og mulige forklaringer på ulik grad og type sektorintegrasjon i Danmark og Norge. Imidlertid har det ikke vært mulig å gi et uttømmende bilde av dette her, og jeg har også forsøkt å antyde områder hvor det kunne ha vært behov for utfyllende undersøkelse og analyse.

Forhold som slik sett kan ha hatt betydning og som kunne være områder for videre undersøkelse og analyse er for det første de institusjonelle rammene rundt energi og miljø. Det kan antas at ulikheter i forvaltningsmessig struktur og utvikling har spilt og spiller en rolle for ulik grad av integrasjon, i alle fall med hensyn til selve departementsstrukturen. For det andre kan det også antas at bestemte samhandlings- og kontaktmønstre mellom ulike typer organisasjoner og energi- og miljøforvaltningen legger føringer på i hvor stor grad energiområdet blir sektorisert.

7.3 Sektorintegrasjon som sektorbestemt prosess?

Totalt sett virker det som de sektorspesifikke forskjellene på energiområdet i Danmark og Norge er en avgjørende bakgrunnsfaktor både for ulik grad og type sektorintegrasjon. Disse forskjellene har et hovedutgangspunkt i de ressursmessige forskjellene mellom landene.

Et interessant spørsmål kunne være å diskutere hvorvidt de samme føringene hadde gjort seg gjeldende på andre politikkområder. Energi kan ses som en kritisk test på sektorintegrasjon (Yin 1994: 38-40). Sektorintegrasjon kan antas å være vanskeligere å etablere og videreutvikle der hvor de økonomiske interessene står sterkt, og hvor miljøhensyn ikke har vært et sentralt anliggende i utgangspunktet. I hvert fall i generell forstand og i en internasjonal sammenheng, kan energi framstå på denne måten. Samtidig er energi en avgjørende sektor å integrere sterkere i forhold til miljøpolitikken for å realisere viktige miljømålsettinger – særlig knyttet til klimapolitikken.

Dansk og norsk energisektor er ulike både med hensyn til miljøproblemer og økonomiske interesser. Dansk energisektor er en større bidragsyter til klimagassutslipp enn den norske. Norsk energiproduksjon knytter seg i første rekke til problemer relatert til biologisk mangfold. De viktigste naturinngrepene knyttet til vannkraftutbygging har imidlertid blitt foretatt før den internasjonale oppmerksomheten om og internasjonale avtaler knyttet til biologisk mangfold kom på plass. Slik sett har det sannsynligvis ligget et sterkere internasjonalt insentiv til å gjøre noe med dansk energisektor for å sikre miljøforbedringer, enn det har vært i forhold til norsk energisektor, fram til nå. Slik sett er kanskje energi også et mer kritisk case for Danmark enn for Norge når det gjelder miljøkonsekvenser. På den annen side vil et økende norsk energiforbruk i større grad enn tidligere bli forbundet med klimagassutslipp, både i Norge og utenlands.

Når det gjelder økonomiske interesser knyttet til energiproduksjon- og forbruk, særlig på petroleumsområdet, er disse sterkere i Norge enn i Danmark. I Danmark har ikke energiproduksjon samme avgjørende nasjonaløkonomiske betydning, selv om produksjon av utstyr og kompetanse knyttet til fornybare energikilder har blitt et viktig økonomisk område. Det kan også antas at den økonomiske betydningen av energiområdet avfører bestemte typer av samhandling og samspill mellom statlige og ikke-statlige aktører. Når det gjelder økonomiske forhold framstår derfor energi i større grad som et kritisk case for Norge enn for Danmark. En analyse av en sektor med relativt sterkere nasjonaløkonomisk betydning i Danmark, som for eksempel landbruks- og næringsmiddelsektoren, ville kanskje ha avdekket større hindringer for eventuell sektorintegrasjon.

Det later altså til at sektorspesifikke forhold knyttet til type miljøproblemer, og den økonomiske betydningen av sektoren er viktige underliggende premisser som gjør at muligheten for sektorintegrasjon kan antas å variere mellom ulike sektorer og land.

Et siste poeng kan imidlertid være at når sektorintegrasjon først er etablert innenfor en fast institusjonell ramme kan det antas at det er større muligheter for videre integrasjon gjennom læring, samhandling og videre institusjonalisering. Dynamikken i

den videre integrasjonen mellom energi- og miljøområdene kan slik sett avhenge av institusjonell forankring, og videreutvikling av de ordningene som har blitt etablert. Denne videreutviklingen kan både skje med utgangspunkt i den aktuelle sektoren, og ovenfra gjennom mer helhetlige miljøpolitiske grep.

Ut fra analysen av sektorintegrasjon og energi i Danmark og Norge, kan det imidlertid antas at å gjøre miljøhensyn til et overordnet styringsprinsipp er det grepet som i sterkeste grad vil bidra til at miljøhensyn kan stå sentralt på energiområdet. Å gi miljøhensyn en slik betydning forutsetter imidlertid for det første at dette ikke oppfattes å være i konflikt med de sentrale økonomiske interessene på sektoren. Videre er det på et politisk og institusjonelt plan viktig at et bredt politisk flertall stiller seg bak en slik prioritering, og at det finnes etablerte styringsprinsipper og styringsinstrumenter som gir denne prioriteringen et reelt innhold. Føringer fra internasjonale prosesser og organer later til å gi viktige insentiver og fokus for prioriteringen, men det avgjørende i forhold til slike faktorer later likevel til å være sammenhengen med de nasjonale forholdene.

7.4 Konklusjon

Norge og Danmark kan sies å ha oppnådd ulik grad av sektorintegrasjon, på bakgrunn av definisjonen som her er lagt til grunn. Det er dessuten ulikheter i type sektorintegrasjon. Hovedforskjellen er at sektorintegrasjon i Danmark særlig knytter seg til forholdet mellom energi- og miljøområdene, mens sektorintegrasjon på energiområdet i Norge knytter seg til en mer generell tilnærming der energi ikke spiller en mer framtrædende rolle enn andre områder.

Ulikheter knyttet til materiell struktur og nasjonale energipolitiske interesser er det forholdet som klart belyser forskjeller mellom Danmark og Norge. Nasjonale politiske og institusjonelle faktorer belyser også ulik grad og type sektorintegrasjon. I forhold til disse faktorene later i tillegg materiell struktur til å være et sentralt underliggende premiss. Etableringen av sektorintegrasjon kan dessuten ses i sammenheng med internasjonale prosesser. FN-prosessen knyttet til Brundtlandkommissjonen og oppfølgingen har særlig vært betydningsfull for etablering av sektorintegrasjon i Norge.

Liste over litteratur og kilder

Litteraturliste

- Aftenposten (1999): 'Vanskelig for departementene å tenke miljø', 04.02.99.
- Allison, Graham T. (1969): 'Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis', *American Political Science Review*, LXIII: 689-718.
- Andersen, Ib (1990): 'Valg af forskningsdesign', s. 113-128 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisations sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Andersen, Ib og Harald Enderud (1990): 'Det teoretiske forarbejde – eller det videre arbejde med problemstillingen', s. 79-103 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisations sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Andersen, Mikael Skou, Peter Munk Christiansen og Søren Winter (1998): 'Denmark: Consensus seeking and decentralisation' s. 40-59 i Kenneth Hanf og Alf-Inge Jansen (red.): *Governance and Environment in Western Europe – Politics, Policy and Administration*, Harlow: Longman.
- Andersen, Svein S. (1993): *The Struggle over North Sea Oil and Gas. Government Strategies in Denmark, Britain and Norway*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Andersen, Svein S. (1995): *Europeisering av politikk – Petroleum, indre marked og miljø*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Andresen, Steinar m.fl. (1996): *The Domestic Basis of International Environmental Agreements: Modelling National/International Linkages*, Final Report to the European Commission, EC Contract EVSV-CT92-0185, May 1996.
- Auken, Svend (1996): 'Forord' i Miljø- og energiministeriet: *Miljø- og energiministeriet 1971-96: Undfangelse, udvikling og udblik*, (14.07.99) [online] URL: <http://www.mem.dk/25/>
- Baldock, David m.fl. (1992): *The Integration of Environmental Protection Requirements into the Definition and Implementation of other EC Policies*, London: Institute for European Environmental Policy. July 1992.
- Bergesen, Helge Ole, Kjell Roland og Ann Kristin Sydnes (1995): *Norge i det globale drivhuset*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berntsen, Bredo (1994): *Grønne linjer – Natur- og miljøvernets historie i Norge*, Oslo: Grøndahl Dreyer.
- Bilgrav-Nielsen (1996): 'Integration af miljøhensyn i energipolitikken' i Miljø- og energiministeriet: *Miljø- og energiministeriet 1971-96: Undfangelse, udvikling og udblik*. (14.07.99) [online]. URL: <http://www.mem.dk/25/>
- Bolstad, Gunnar (1993): *Inn i drivhuset. Hva er galt med norsk miljøpolitikk?* Oslo: J.W.Cappelens Forlag A.S.
- von Bülow, Hans (1996): 'Energistyrelsens første år' i Miljø- og energiministeriet: *Miljø- og energiministeriet 1971-96: Undfangelse, udvikling og udblik*. (14.07.99) [online]. URL: <http://www.mem.dk/25/>
- Bäckstrand, Karin, Annicka Kronsell og Peter Söderholm (1996): 'Organisational Challenges to Sustainable Development'. *Environmental Politics* 5 (2): 209-230.
- Christiansen, Peter Munk (1996): 'Denmark'. Kap. 2 i Peter Munk Christiansen (red.): *Governing the Environment - Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. Copenhagen: The Nordic Council of Ministers. Nord 1996: 5.
- Christiansen, Peter Munk og Lennart J. Lundquist (1996): 'Conclusions: A Nordic Environmental Policy Model?' Kap. 6 i Peter Munk Christiansen (red.): *Governing the*

- Environment – Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. Copenhagen: The Nordic Council of Ministers. Nord 1996:5.
- Claes, Dag Harald og Per Ove Eikeland (1999): 'Stormakt i utakt – norsk energi og EUs indre marked'. Kap. 8 i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Collier, Ute (1994): *Energy and Environment in the European Union - The Challenge of Integration*. Aldershot: Avebury.
- Collier, Ute (1998): 'Liberalisation in the energy sector. Environmental threat or opportunity?' Kap.6 i Ute Collier (red.): *Deregulation in the European Union. Environmental Perspectives*. London and New York: Routledge.
- Com (1998) 246 final: *Energy Efficiency in the European Community – Towards a Strategy for the Rational Use of Energy*. Communication from the Commission of the European Communities.
- Com (1998) 571 final: *Strengthening Environmental Integration within Community Energy Policy*. Communication from the Commission of the European Communities.
- Com (1999) 263 final: *Single Market and Environment*, Communication from the Commission of the European Communities.
- Cortell, Andrew P. and James W. Davis Jr. (1996): 'How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms', *International Studies Quarterly* (40): 451-478.
- Dahl, Agnethe (1996): 'EU eller EØS – to sider av samme sak for norsk miljøpolitikk?' *Internasjonal Politikk* 54: 345-357. Oslo: NUPI.
- Dahl, Agnethe (1998): *Framework for EU energy and environmental policy: Competence, subsidiarity, institutions and policy instruments*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt. FNI-Report: 20 – 1998.
- Dahl, Ottar (1988): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalal-Clayton, Barry (1996): *Getting to Grips with Green Plans. National-Level Experience in Industrial Countries*. London: Earthscan.
- Dansk Industri (1998): *Energipolitik*. DI, 7. juli 1998. (20.01.00) [online]. URL: <http://www.di.dk/forsidenyheder/energipol.htm>
- Danske Elværkers Forening (1999): *DEFs hørings svar: Nye elfare er rystende læsning*. Pressemeldelse 23.04.99. (20.01.00) [online]. URL: <http://www.dk/webtech/def.nsf>
- Danske Energiselskabers Forening (2001a): *DEF Organisation*. (10.02.01) [online]. URL: <http://danskeenergi.dk/webtech/def.nsf>
- Danske Energiselskabers Forening (2001b): *Pressemeldelser*. (10.02.01) [online]. URL: <http://danskeenergi.dk/webtech/def.nsf>
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Energiministeriet (1981): *Energiplan 81*. København: Energiministeriet.
- Energiministeriet (1990): *Energi 2000 – handlingsplan for en bæredygtig utvikling*. København: Energiministeriet, april 1990.
- Energiministeriet (1993): *Energi 2000 – Opfølgningen. En ansvarlig og fremsynt energipolitikk*. København: Energiministeriet.
- Energistyrelsen (1998a): *Combined Heat and Power in Denmark*. København: Energistyrelsen.
- Energistyrelsen (1998b): *Danmark selvforsynende med energi*. Pressemeldelse, 14. mai 1998.
- Energistyrelsen (1998c): *Energy in Denmark 1998 – Development, Policies and Results*.
- Energistyrelsen (1999a): *Danmarks Olie- og gasproduksjon 1998*. København: Energistyrelsen.
- Energistyrelsen (1999b): *Endnu et rekordår for dansk olieproduksjon*. Pressemeldelse, 23. desember 1999.

- Energistyrelsen (1999c): *Energiforskningsprogrammet – Årsberetning 1998*.
- Energistyrelsen (1999d): *Energistatistik 1998*. (24.10.99) [online]. URL: <http://www.ens.dk/statistik/index.htm>
- Energistyrelsen (1999e): *Opfølgning på Energi 21 – status for energiplanlægning*. (04.09.99) [online]. URL: <http://www.ens.dk/pub/e21opf/index.htm>
- Energistyrelsen (1999f): *Stærkt stigende eksport af energiudstyr*. Pressemeddelelse, 14. september 1999.
- Energistyrelsen (2000a): *Energistyrelsens organisation – gældende fra den 1. maj 2000*. (13.06.00) [online]. URL: <http://www.ens.dk/Energistyrelsen/organi.htm>
- Energistyrelsen (2000b): *Klima 2012 – status og perspektiver for dansk klimapolitik*. (29.03.00) [online]. URL: <http://www.ens.dk/Publikationer/2000/klima2012/indhold.htm>
- Energistyrelsen (2000c): *Ny gas- og varmereform*. Pressemeddelelse, 28. juni 2000. (29.06.00) [online]. URL: <http://www.ens.dk/nyt/Presse/Pressemeddelelser/PM00-06-28c.htm>
- Erhvervsministeriet m.fl. (1999): *Evaluering af grønne afgifter og erhververne*.
- Geertsen, Uffe (1998a): 'Energibesparelser inden for markedsøkonomien' s. 31-48 i Uffe Geertsen (red.): *Energipolitik til salg? Dansk energipolitik mellem Rio og EU*. København: Det Økologiske Råd.
- Geertsen, Uffe (1998b): 'Energipolitiske målsætninger' s. 14-21 i Uffe Geertsen (red.): *Energipolitik til salg? Dansk energipolitik mellem Rio og EU*. København: Det Økologiske Råd.
- Geertsen, Uffe (1998c): 'EU og dansk energilovgivning' s. 54-60 i Uffe Geertsen (red.): *Energipolitik til salg? Dansk energipolitik mellem Rio og EU*. København: Det Økologiske råd.
- Grubb, Michael m.fl. (1993): *The Earth Summit Agreements – A Guide and Assessment*, London: Earthscan.
- Gundersen, Frode (1996): 'Framveksten av den norske miljøbevegelsen'. s. 37-81 i Kristin Strømsnes og Per Selle (red.): *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Haigh, Nigel (1996): 'Climate Change Policies and Politics in the European Community'. Kap. 6 i Tim O'Riordan og Jill Jäger (red.): *Politics of Climate Change - A European Perspective*, London and New York: Routledge.
- Hanf, Kenneth og Arild Underdal (1998): 'Domesticating International Commitments: Linking National and International Decision-Making'. s. 149-170 i Arild Underdal (red.): *The Politics of International Environmental Management*, Kluwer Academic Publ.
- Heidar, Knut og Einar Berntzen (1998): *Vesteuropeisk politikk – Partier, regjeringsmakt, styringsform*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helle, Egil (1987): 'Hvorfor et Olje- og energidepartement?' s. 8-31 i Egil Helle (red.): *Olje og energi i ti år 1978-88*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Husby, Stig Roar (1997): *Miljøvurderinger. Hvor ofte og hvordan omtales miljøhensyn i offentlige utredninger, meldinger og proposisjoner?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Prosjektrapport 1997:3.
- IEA (International Energy Agency) (1998): *Energy Policies of IEA Countries – 1998 Review*, Paris: IEA/OECD.
- Jansen, Alf-Inge og Oddgeir Osland (1996): 'Norway'. Kap. 4 i Peter Munk Christiansen (red.): *Governing the Environment – Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. Copenhagen: The Nordic Council of Ministers. Nord 1996: 5.
- Jansen, Alf-Inge og Per Kristian Mydske (1998): 'Norway: Balancing environmental quality and interest in oil'. s. 181-207 i Kenneth Hanf og Alf-Inge Jansen (red.): *Governance and Environment in Western Europe – Politics, Policy and Administration*. Harlow: Longman.

- Jönsson, Christer (1993): 'International organization and co-operation: An interorganizational perspective', *International Social Science Journal*, nr. 138: 463-477.
- Jänicke, Martin og Helge Jörgens (1998): 'National Environmental Planning in OECD Countries: Preliminary Lessons from Cross-National Comparisons'. *Environmental Politics* 7 (2): 27-54.
- Kasa, Sjur (1999): *Social and political barriers to green tax reform. The case of CO₂-taxes in Norway*. Oslo: Cicero, Universitetet i Oslo. Policy Note 1999:5
- Keohane, Robert og Stanley Hoffmann (1991): 'Institutional Change in Europe in the 1980s', s.1-39 i Robert O.Keohane og Stanley Hoffmann (red.): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder: Westview Press.
- Koefoed, Anne Louise (1999a): 'The case of bioenergy use and industry development in Denmark'. Kap. 5 i Per Ove Eikeland m.fl: *Green Energy-Industrial Innovation: A Comparative Study of Green Energy Transformations in Northern Europe*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt. FNI Report 16/99
- Koefoed, Anne Louise (1999b): 'The case of Danish wind power integration and wind industry development'. Kap. 11 i Per Ove Eikeland m.fl.: *Green Energy-Industrial Innovation: A Comparative Study of Green Energy Transformations in Northern Europe*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt. FNI Report 16/99.
- Kom (97) 599 endelig udg: *Energi for fremtiden: vedvarende energikilder – Hvidbog vedrørende en strategi- og handlingsplan på fællesskabsplan*. Meddelelse fra Kommissionen for De europæiske fællesskaber, 26.11.1997.
- Lafferty, William M. og Oluf S.Langhelle (1997): 'På vei mot bærekraftig utvikling?'. Kap. 2 i William M. Lafferty m.fl. (red.): *Rio + 5 - Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Lafferty, William M. og Oluf Langhelle (1999): 'Sustainable Development as Concept and Norm' s.1-29 i William M. Lafferty og Oluf Langhelle (red.): *Towards Sustainable Development. On the Goals of Development – and the Conditions of Sustainability*. Basingstoke: MacMillan Press Ltd.
- Lafferty, William M. (2000): 'Globale mål og nasjonalt ansvar i gasskraftsaken'. *Dagbladet* 06.03.00.
- Langhelle, Oluf (2000a): *Fra ideer til politikk: Bærekraftig utvikling – svada eller rettesnor for samfunnsutviklingen?* Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Innlevert til bedømmelse for Dr.Polit.-graden.
- Langhelle, Oluf (2000b): 'Why ecological modernisation and sustainable development should not be conflated'. Kapittel III i Oluf Langhelle: *Fra ideer til politikk: Bærekraftig utvikling – svada eller rettesnor for samfunnsutviklingen?* Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Innlevert til bedømmelse for Dr.Polit.-graden.
- Lavesen, Holger: 'Opgaver, struktur og arbeidsform' i Miljø- og energiministeriet: *Miljø- og energiministeriet 1971-96: Undefangelse, utvikling og udblik*. (14.07.99) [online]. URL: <http://www.mem.dk/25/>
- Leknes, Einar og Hilmar Rommetvedt (1999): 'Miljø i olje. Stortingets behandling av utbyggingssaker i petroleumsvirksomheten før og etter opprettelsen av energi- og miljøkomitéen i 1993'. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 15: 123-153.
- Liberatore, Angela (1997): 'The integration of sustainable development objectives into EU policy-making - Barriers and prospects'. Kap. 5 i Susan Baker m.fl. (red.): *The politics of sustainable development. Theory, policy and practice within the European Union*. London and New York: Routledge.
- Lyck, Lise (1992): 'Environmental policy' kap. 15 i Lise Lyck (red.): *Denmark and EC Membership Evaluated*. London: Pinter Publishers.

- Mathisen, Rune (1992): *Effekter av organisasjonsendring. En case-studie av organisasjonsendringen i Miljøverndepartementet i 1989*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.
- Matlárý, Janne Haaland (1997): *Energy Policy and the European Union*, Basingstoke: Macmillan.
- Midttun, Atle (1988): 'The Negotiated Political Economy of a Heavy Industrial Sector: The Norwegian Hydropower Complex in the 1970s and 1980s'. *Scandinavian Political Studies* 11: 115-143.
- Miljø- og energiministeriet (1995): *Den natur- og miljøpolitiske redegørelse*.
- Miljø- og energiministeriet (1996a): *Energi 21*. (14.10.98) [online]. URL: <http://www.ens.dk/e21/DB.htm>
- Miljø- og energiministeriet (1996b): *Miljø- og energiministeriet 1996-71: Undfangelse, utvikling og udblik*. (14.07.99) [online]. URL: <http://www.mem.dk/25/>
- Miljø- og energiministeriet (1996c): *Præsentation af ministeriet*.
- Miljø- og energiministeriet (1998): *Notat vedr. den strategiske miljøplanlægning*. Departementet, 1. kontor, 12. september 1998.
- Miljø- og energiministeriet (1999a): *Natur- og miljøpolitisk redegørelse*. (16.05.99) [online]. URL: <http://130.227.176.66/publikationer/nmpr99/index.htm>
- Miljø- og energiministeriet (1999b): *Faktuelt – Aftale om ny elreform*. 3. mars 1999.
- Miljø- og energiministeriet (1999c): *Præsentation af Landsplanafdelingen*. (21.09.99) [online]. URL: <http://www.mem.dk/pa/landsplanafdelingen/praetxt.htm>
- Miljø- og energiministeriet (2000): *Energipolitisk redegørelse. Miljø- og energiministerens redegørelse i henhold til lov om energipolitiske foranstaltninger*.
- Miljøstyrelsen (1999): *Miljøstyrelsen 2002 – visioner for en styrelse i utvikling*. (15.09.99) [online]. URL: <http://www.mst.dk/fakta/09000000.htm#klima>
- Miljøverndepartementet (1997): *Grønn Bok - Miljøtiltak i statsbudsjettet*.
- Mugaas, Pål (1997): 'Fra Stockholm via Rio til New York'. s.21-48 i William M.Lafferty, Oluf S.Langhelle, Pål Mugaas og Mari Holmboe Ruge (red.): *Rio + 5 – Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Nordskag, Morten og Eivind Hovden (2000): 'Kommer tvilen miljøet til gode?', *Dagsavisen* 06.12.00.
- Næringslivets Hovedorganisasjon (1998): *NHO – Posisjonspapir. Dette mener NHO om Energiutvalgets innstilling*. NHOs høringsuttalelse til Energiutvalgets innstilling (NOU 1998:11). Sendt som brev til Olje- og energidepartementet. Offentliggjort 13.10.98. (21.01.00) [online]. URL: <http://www.nho.no/NHOWEB/nyttogny>
- Næringslivets Hovedorganisasjon (1999): *NHO – Posisjonspapir. Dette mener NHO om energimeldingen*. Brev til Stortingets Energi- og miljøkomité i forbindelse med behandling av St.meld. nr. 29 (1998-99) Energimeldingen. Offentliggjort 14.12.99. (21.01.00) [online]. URL: <http://www.nho.no/NHOWEB/nyttogny...5cf412568480024f391?OpenDocument>
- Odeltingsproposisjon nr. 59 (1998-99): *Om lov om endring i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*. (16.07.99) [online]. URL: <http://www.dep.no/repub/98-99/otprp/59/index.htm>
- OECD (1993): *OECD Environmental Performance Reviews - Norway*, Paris: OECD.
- OECD (1999): *OECD Environmental Performance Reviews – Denmark*, Paris: OECD.
- Official Journal (1985): 'Council Directive 85/337/EC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment'. *Official Journal* No. L 175, 05.07.1985, s. 0040–0048.

- Official Journal (1993): '93/389/EEC: Council Decision of 24 June 1993 for a monitoring mechanism of Community CO₂ and other greenhouse gas emissions'. *Official Journal* No. L 167, 09/07/1993, s. 0031-0033.
- Official Journal (1997): 'Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EC'. *Official Journal* No. L 073, 14.03.1997.
- Official Journal (1998): '98/352/EC: Council Decision of 18 May 1998 concerning a multiannual programme for the promotion of renewable energy sources in the Community (Altener II)', *Official Journal* L 159, 03.06.98, s. 0053-0057.
- Olje- og energidepartementet (1997): *Energi- og vassdragsvirksomheten i Norge - Faktaheftet 97*.
- Olje- og energidepartementet (1998): *St prp nr. 1 (1998-99): For budsjetterminen 1999*.
- Olje- og energidepartementet (1999a): *Miljø 1999 – Petroleumssektoren i Norge*.
- Olje- og energidepartementet (1999b): *Miljøhandlingsplan for olje- og energisektoren 1999*.
- Olje- og energidepartementet (1999c): *Norsk petroleumsvirksomhet – Faktaheftet 1999*.
- Olje- og energidepartementet (2000a): *Energi- og vassdragsvirksomheten i Norge 2000*.
- Olje- og energidepartementet (2000b): *Fakta 2000 – Norsk petroleumsvirksomhet*.
- Olje- og energidepartementet (2000c): *Miljø 2000 – Petroleumssektoren i Norge*.
- Olje- og energidepartementet (2000d): *St.prp. nr. 1 (2000-01): For budsjetterminen 2001*.
- Olje- og energidepartementet (2001a): *Energi- og vassdragsavdelingen*. (28.01.01) [online]. URL: http://odin.dep.no/oed/norsk/dep/om_dep/avdelinger/a/index-b-n-a.html
- Olje- og energidepartementet (2001b): *Olje- og gassavdelingen*. (28.01.01) [online]. URL: http://odin.dep.no/oed/norsk/dep/om_dep/avdelinger/b/index-b-n-a.html
- Oljeindustriens Landsforening (2000): *Miljøutfordringer. Handel med kvoter på tvers av landegrensene*. 19. juni 2000. (10.02.01) [online]. URL: http://www.olf.no/art/no_naerings_miljoe/1999/1129/133738.html
- Oljeindustriens Landsforening (2001): *Næringspolitikk. I grenselandet mellom myndigheter og samfunn*. http://www.olf.no/cgi-bin/visart.cgi?gruppe=no_naerings
- Olsen, Johan P. (1992): 'Nyinstitusjonalismen'. En kommentar til Bjørn Erik Rasch'. *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 8:148-153.
- Olsen, Johan P. (1997): *European Challenges to the Nation State*. ARENA særtrykk 97/11. Oslo: Arena.
- O'Riordan, Tim and Andrew Jordan (1996): 'Social Institutions and Climate Change'. Kap. 4 i Tim O'Riordan & Jill Jäger (red.): *Politics of Climate Change - A European Perspective*. London and New York: Routledge.
- O'Riordan, Tim and Heather Voisey (1997): 'The Political Economy of Sustainable Development' *Environmental Politics* 6 (1): 1-23.
- Page, Edward C. and Linda Wouters (1995): 'The Europeanization of the national bureaucracies?' s.185-204 i Jon Pierre (red.): *Bureaucracy in Modern State*, Brookfield: Edw. Elgar Publications.
- Regeringens handlingsplan for miljø og utvikling – Opfølgning af anbefalinger i rapporten til Verdenskommissionen for miljø og utvikling og FN's Miljøperspektiver til år 2000*. København desember 1988.
- Reitan, Marit (1998): *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Innlevert til bedømmelse for Dr.Polit.-graden, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Ringius, Lasse og Guri Bang-Søfting (1997): 'Norsk gjennomføring av klimakonvensjonen' s. 225-243 i William M. Lafferty, Oluf S.Langhelle, Pål Mugaas og Mari Holmboe Ruge (red.): *Rio + 5 – Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*, Oslo: Tano Aschehoug.

- Rudsar, Kåre (m.fl.) (1999): *Rettslige rammebetingelser i Danmark og Tyskland og deres innvirkning på strukturutviklingen i elindustrien*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt. FNI-rapport 11/1999. Rapport nr. 3 fra forskningsprosjektet 'Strukturutvikling og konkurranseevne'. (Basert på faktisk og rettslig materiale frem til høsten 1998).
- Samvirkende Energi- og Miljøkontorer (SEK) (2000): *Samvirkende Energi- og Miljøkontorer – Hvem er vi?* (23.04.99) [online]. URL: <http://www.sek.dk/hvemervi.htm>
- Schjølset, Stig (1999a): *Climate Policy Cooperation between the European Union and Norway: Mutual Sympathy, but Clashing Interests?* Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt. FNI Report 6/99
- Skjærseth, Jon Birger (1994): 'The Climate Policy of the EC: Too Hot to handle?' *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 25-45.
- Skjærseth, Jon Birger (1995): 'Bærekraftig utvikling i klemme mellom nasjonal suverenitet og internasjonale utfordringer.' s. 159-175 i William M. Lafferty og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling. Om utviklingens mål og bærekraftens betingelser*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Skjærseth, Jon Birger og G. Kristin Rosendal (1997): 'Norges miljø-utenrikspolitikk' s. 183-202 i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo og Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag / Christian Michelsens Institutt.
- Stortingsmelding nr. 46 (1988-89): *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*.
- Stortingsmelding nr. 13 (1992-93): *FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro*.
- Stortingsmelding nr. 41 (1994-95): *Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOX)*.
- Stortingsmelding nr. 58 (1996-97): *Miljøvennpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*. (17.09.98) [online]. URL: <http://odin.dep.no/repub/96-97/stmld/58/index.htm>
- Stortingsmelding nr. 29 (1997-98): *Norges oppfølging avKyotoprotokollen*. (27.03.99) [online]. URL: <http://odin.dep.no/repub/97-98/stmld/29/index.htm>
- Stortingsmelding nr. 46 (1997-98): *Olje- og gassvirksomheten*.
- Stortingsmelding nr. 29 (1998-99): *Om energipolitikken*. (22.03.99) [online]. URL: <http://odin.dep.no/repub/98-99/stmld/29/index.htm>
- Stortingsmelding nr. 8 (1999-2000): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. (28.01.00) [online]. URL: <http://odin.dep.no/repub/99-00/stmld8/index.htm>
- Stortingsmelding nr. 39 (1999-2000): *Olje- og gassvirksomheten*. (11.06.00) [online]. URL: <http://www.dep.no/repub/99-00/stmld39/index.htm>
- Sverdrup, Liv Astrid (1997): 'Norway's Institutional Response to Sustainable Development.' *Environmental Politics* 6 (1): 54-82.
- Sydnæs, Anne Kristin (1996): 'Norwegian Climate Policy - Environmental idealism and economic realism.' Kap. 9 i Tim O'Riordan og Jill Jäger (red.): *Politics of Climate Change - A European Perspective*. London and New York: Routledge.
- Tranøy, Bent Sofus (1993): 'Komparativ metode mellom ideografiske og nomotetiske idealer'. *Sosiologi i dag. Novus*, nr. 23 1993. s. 17-40.
- Underdal, Arild (1980): *'Integrated' Marine Policy: What? Why? How?* Lysaker: Fridtjof Nansen Stiftelsen på Polhøgda. Havforskningsprosjektet, Rapport:1
- Underdal, Arild (1984): 'Can We, in the Study of International Politics, do without the Model of the State as Rational, Unitary Actor? A Discussion of the Limitations and Possible Fruitfulness of the Model, and Its Alternatives.' *Internasjonal Politikk* 1: 63-79. Oslo: NUPI.
- Underdal, Arild (1998): 'Explaining Compliance and Defection: Three Models.' *European Journal of International Relations* 4 (1): 5-30.

- Verdenskommissjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Weale, Albert (1992): *The New Politics of Pollution*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Weale, Albert og Andrea Williams (1993): 'Between Economy and Ecology? The Single Market and the Integration of Environmental Policy.' s. 45-64 i David Judge (red.): *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes*. London: Frank Cass.
- Weale, Albert, Geoffrey Pridham, Andrea Williams og Martin Porter (1996): 'Environmental administration in six European States: Secular convergence or national distinctiveness?' *Public Administration* 74: 255-274.
- Wilkinson, David (1997): 'Towards Sustainability in the European Union? Steps within the European Commission Towards Integrating the Environment into Other European Union Policy Sectors.' *Environmental Politics* 6 (1):153-173.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research – Design and Methods*. 2nd Edition. Sage Publ. Inc.
- Young, Oran R. (1989): *International Cooperation - Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press.
- Aardal, Bernt (1993): *Energi og miljø – Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 93:15,

Liste over kilder:

- Abildgaard, Jørgen (1999): Intervju med forf., København 20.05.99 (Kst. Kontorchef, 12. Kontor for klima og energiplanlægning, Energistyrelsen, Miljø- og energiministeriet).
- Berg, Egil (1999): Telefonintervju med forf., Oslo 11.01.99 (Eng.rådg., Seksjon for miljødata, resultatoppfølging og støy, Miljøverndepartementet).
- Brunborg, S.R. (1999): Intervju med forf., Oslo 17.06.99 (Avd.dir., Seksjon for fornybare energikilder og energibruk, Energi- og vassdragsavd., Olje- og energidepartementet).
- Bünger, Jan (1999): Intervju med forf. København 20.05.99 (8. Kontor for Vedvarende energi, Energistyrelsen, Miljø- og energiministeriet).
- Gade, Steen (1999): Intervju med forf. København 19.05.99 (Folketingsrepr. (SF) og formann i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg).
- Lorentzen, Jesper (1999): Intervju med forf., København 18.05.99 (Energistyrelsen, Miljø- og energiministeriet).
- Odgaard, Ole (1999): Intervju med forf., København, 20.05.99 (8. Kontor for Vedvarende energi, Energistyrelsen, Miljø- og energiministeriet).
- Pedersen, Lene Holm (1999): Intervju med forf., København, 19.05.99 (Stipendiat, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut).
- Sørensen, Stig Yding (1999): Intervju med forf., København 20.05.99 (Koordinator for miljø, Center for Alternativ Samfundsanalyse).
- Vetlesen, Johan (1999): Intervju med forf., Oslo 17.06.99 (Avd.dir., Internasjonal seksjon, Energi- og vassdragsavd., Olje- og energidepartementet).
- Wiese, Inger Johanne (1999): Intervju med forf., Oslo 21.06.99 (Rådgiver, Seksjon for klima, energi og grenseoverskridende luftforurensning, Miljøverndepartementet).
- Wulff, Henrik (1999): Intervju med forf., København 19.05.99 (Departementet, Miljø- og energiministeriet).
- Aadnevik, Øystein (1999): Intervju med forf., Oslo 13.07.99 (Rådgiver, Miljøseksjonen, Olje- og gassavd., Olje- og energidepartementet).