

**Stortingets miljøpolitiske reorganisering:  
komiteendring med konsekvenser**

Arild Aurvåg Farsund, Einar Leknes  
og Hilmar Rommetvedt

Rapport nr. RF-1999/095



**Stortingets miljøpolitiske reorganisering:  
komiteendring med konsekvenser**

Vår referanse: <b>721, 725 / 834747</b>	Forfatter(e): <b>Arild Aurvåg Farsund, Einar Leknes og Hilmar Rommetvedt</b>	Versjonsnr. / dato: <b>Vers. 1 / 5.5.1999</b>
Ant. sider: <b>99</b>	Faglig kvalitetssikrer: <b>Jan Einar Reiersen</b>	Gradering: <b>Åpen</b>
ISBN: <b>82-7220-989-6</b>	Oppdragsgiver(e): <b>Norges forskningsråd</b>	Åpen fra (dato): <b>1.6. 1999</b>
Forskningsprogram: <b>Miljø, makt og styring</b>	Prosjektittel: <b>Endringer i miljøvernets politiske organisering</b>	

Emne:

Siktemålet med dette prosjektet har vært å undersøke om den miljøpolitiske reorganiseringen i Stortinget, med nedleggelsen av den gamle kommunal- og miljøvernkomiteen og opprettelsen av den nye energi- og miljøkomiteen i 1993, har ført til endringer i den oppmerksomhet som miljøhensyn får i Stortingets saksbehandling.

Rapportens først kapittel gir en oversikt over komitereformen, perspektiver og antakelser som er lagt til grunn for studiene, og en oppsummering av hovedfunnene. Deretter presenteres tre delstudier av de miljøpolitiske konsekvensene av komiteendringene. De to første delstudiene ser nærmere på det som skjedde da energi- og miljøpolitikken ble samlet. Disse omfatter to typer saker: utbygging av olje- og gassfelt på den norske kontinentalsokkelen (kapittel 2), og arbeidet med energiøkonomisering og fornybar energi (kapittel 3). Deretter undersøkes konsekvensene av det nye skillet mellom kommunal- og miljøvernpolitikk på det regional- og arealpolitiske området (kapittel 4).

Studiene viser at det har skjedd til dels betydelige endringer i den oppmerksomhet som miljøpolitiske hensyn får i innstillingene fra stortingskomiteene.

Emne-ord:

Miljøpolitikk, oljepolitikk, ENØK, regionalpolitikk, Stortinget, reorganisering

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001



Prosjektleder  
Hilmar Rommetvedt

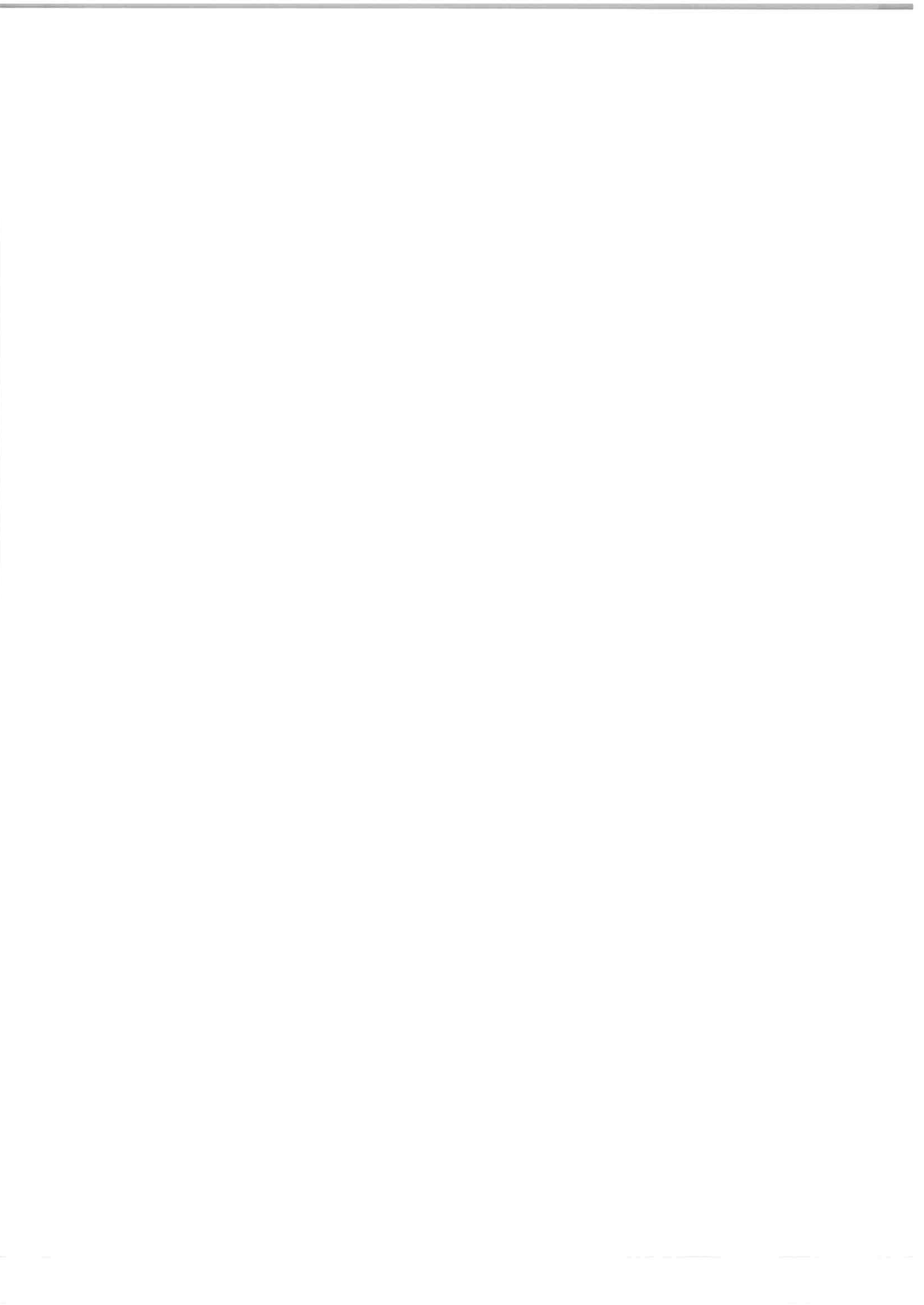


For RF - Miljø og næringsutvikling  
Kåre Netland



## Innhold

1	KOMITEENDRING MED MILJØPOLITISKE KONSEKVENSER.....	1
1.1	Komitereformen i Stortinget 1993 .....	1
1.2	Perspektiver og antakelser .....	3
1.3	Hovedfunn.....	6
2	DA ENERGI- OG MILJØPOLITIKKEN BLE SAMLET I: UTBYGGING AV OLJE- OG GASSFELT .....	8
2.1	Hovedhypotese.....	8
2.2	Saksgangen ved feltutbygging - utvalg av saker.....	11
2.3	Miljøoppmerksomhet før og etter komiteendringen .....	13
2.3.1	Omtalen av miljøforhold i komiteinnstillingene.....	14
2.3.2	Miljørelaterte forslag i komiteinnstillingene .....	17
2.4	Alternative og supplerende forklaringer .....	19
2.4.1	Miljøomtale i regjeringens proposisjoner .....	19
2.4.2	Koplingen til andre miljø- og oljesaker .....	22
2.4.3	Miljøproblemer og løsninger .....	24
2.5	Oppsummering og konklusjon .....	25
3	DA ENERGI- OG MILJØPOLITIKKEN BLE SAMLET II: ENERGIØKONOMISERING OG FORNYBAR ENERGI .....	28
3.1	Innledning .....	28
3.2	Perspektiver og antakelser .....	29
3.3	ENØK-politikk i Industri- og energikomiteen .....	31
3.4	ENØK-politikk i Energi- og miljøkomiteen .....	37
3.5	Utviklingstrekk i ENØK-politikken.....	47
4	DA KOMMUNAL- OG MILJØVERNPOLITIKKEN SKILTE LAG.....	51
4.1	Innledning .....	51
4.2	Perspektiv og antakelser .....	52
4.3	Regionalpolitikk fra Miljøverndepartementet.....	55
4.3.1	Planlegging og arealpolitikk i 1993 .....	56
4.3.2	Regional planlegging og arealpolitikk i 1997.....	64
4.4	Regionalpolitikk fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.....	71
4.4.1	Regional og distriktpolitikk i 1993.....	71
4.4.2	Regional og distriktpolitikk i 1997.....	81
4.5	Utviklingstrekk i distrikts- og regionalpolitikken.....	91
5	LITTERATUR .....	96



## Forord

I denne rapporten presenteres resultatene av tre delstudier som er gjennomført innenfor prosjektet *Endringer i miljøvernets politiske organisering*. Arbeidet er finansiert av Norges forskningsråds program *Miljø, makt og styring*. Det opprinnelige formålet med prosjektet var å studere to (potensielt) viktige endringer i den miljøpolitiske organiseringen på nasjonalt nivå, og konsekvensene av disse for utformingen av miljøpolitikken. Dette gjaldt for det første de endringene som ble gjennomført i komitestrukturen i Stortinget fra høsten 1993, og for det andre det opplegget for samråd med miljøvernorganisasjonene som regjeringen Jagland så vidt fikk satt igang i 1997. Da regjeringen Bondevik overtok etter stortingsvalget høsten 1997, ble samrådsordningen stanset. Prosjektarbeidet har derfor vært konsentrert om komiteendringene i Stortinget og de miljøpolitiske konsekvensene av disse.

I tillegg til denne sluttrapporten, foreligger også følgende publikasjoner som enten helt eller delvis er skrevet i tilknytning til prosjektet:

Arild Aurvåg Farsund, Einar Leknes and Hilmar Rommetvedt (1999): *Reorganizing the Environmental Policy-Making Process of the Norwegian Parliament: Committee Change and Consequences*. Stavanger: RF - Rogaland Research.

Einar Leknes (1999): *Målstyring, regelfølgning og forhandling. Beslutningsteoretiske perspektiver på den offentlige behandlingen av fisker-, miljø- og lokaliseringsinteresser ved petroleumsutbygginger i perioden 1985-97*. Dr.ing.avhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.

Einar Leknes og Hilmar Rommetvedt (1999): "Miljø i olje. Stortingets behandling av utbyggingssaker i petroleumsvirksomheten før og etter opprettelsen av energi- og miljøkomiteen i Stortinget i 1993". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 15, nr. 2.

Heidi Formo (1998): *Stortingets komiteer. Strukturendring, aktivisering og saksdefinering*. Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Hilmar Rommetvedt, Arild Farsund and Kjersti Melberg (1998): *Corporatism and Lobbyism in Norwegian Environmental Policy-Making*. Paper, Roundtable on Political Power, IPSA Research Committee 36: Political Power, University of Nijmegen, 15-18 May 1998.

Vi vil rette en takk til alle dem som på forskjellige måter har hjulpet oss i arbeidet, og til NFRs programstyre for den økonomiske støtten.

Stavanger, mai 1999

*Hilmar Rommetvedt*  
Prosjektleder





# 1 Komiteendring med miljøpolitiske konsekvenser

*Av Hilmar Rommetvedt*

## 1.1 Komitereformen i Stortinget 1993

Da Stortinget trådte sammen etter valget høsten 1993, ble en av de mest omfattende reformene i komitestrukturen etter krigen iverksatt. Stortingsvedtaket, som ble gjort våren 1992, førte bl.a. til at følgende nye fagkomiteer ble opprettet<sup>1</sup>:

- *Energi- og miljøkomiteen* som fikk ansvaret for deler av energi- og industrikomiteens og kommunal- og miljøvernkomiteens arbeidsområder.
- *Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen* som overtok saker fra forbruker- og administrasjonskomiteen, samt noen av kirke- og undervisningskomiteens, kommunal- og miljøvernkomiteens, og sosialkomiteens oppgaver.
- *Kontroll- og konstitusjonskomiteen* som overtok ansvaret for den gamle kontrollkomiteens oppgaver, samt deler av den tidligere utenriks- og konstitusjonskomiteens saksområde.
- *Næringskomiteen* som fikk ansvaret for landbrukskomiteens og sjøfarts- og fiskerikomiteens saksområder og for industrisakene i den tidligere energi- og industrikomiteen.

Flere av endringene i komitestrukturen var kontroversielle, men vi skal la de fleste stridsspørsmålene ligge her. Det er imidlertid ett av temaene i komiteinnstillingen og stortingsdebatten som vil bli belyst i denne rapporten: spørsmålet om miljøpolitikens plassering i Stortingets komitesystem.

I den nye komitestrukturen ble miljøpolitikken frikoplest fra kommunalpolitikken og i stedet koplest sammen med energipolitikken. Det nye skillet mellom kommunal- og miljøvernpolitikken fikk liten oppmerksomhet. I den reglementskomiteen som forberedte saken, gikk riktignok Høyres Jan Petersen inn for å opprettholde kommunal- og miljøvernkomiteen, men han konstaterte at det ikke var flertall for dette, og sluttet seg derfor subsidiært til forslaget om å opprette en energi- og miljøkomite. Motstanderne av den nye energi- og miljøkomiteen, Dag Jostein Fjærvoll (KrF), Gudmund Restad (Sp) og Tora Aasland Houg (SV), fremholdt at miljøvern er et

---

<sup>1</sup> Jfr. Stortingets forretningsorden § 12, Innst. S. nr. 145 og Stortingsforhandlinger, 3405-3440, 1991-92. For en generell drøfting av komiteendringene, se Rommetvedt 1998.

sektorovergripende og viktig arbeidsområde som burde tillegges større vekt. De gikk derfor inn for å opprette en egen miljøvernkomite, atskilt fra kommunalkomiteen (Innst. S. nr. 145, 1991-92, s. 15 og 18f).

I stortingsdebatten den 4. mai 1992 ble det foreslåtte skillet mellom kommunal- og miljøvernpolitikk forbigått i stillhet. Sammenslåingen av energi- og miljøpolitikken fikk derimot større oppmerksomhet. I denne forbindelse fremholdt Gunnar Berge (Ap):

“Etter min oppfatning vil Stortinget på denne måten gjennom sin egen måte å organisere arbeidet på bedre kunne ivareta miljøinteressene i framtida enn tilfellet er i dag, hvor energi- og industrispørsmålene ligger i en og samme komite” (Stortingsforhandlinger, 1991-92, 3412).

Tora Aasland Houg (SV) var derimot av en helt annen oppfatning:

“... jeg er stygt redd for at i en komite hvor oljesakene, som en del av energisakene, og miljøsakene skal behandles sammen, vil miljøsakene lett bli overkjørt av de langt sterkere oljeinteressene...” (St.forh., 3416).

Det synes rimelig å anta at institusjonelle og organisatoriske endringer av den typen vi her står overfor, vil ha konsekvenser for saksbehandlingen. Komitereformen i Stortinget ble bl.a. gjennomført for å bedre parlamentets arbeidssituasjon ved å jevne ut forskjellene i komiteenes arbeidsmengde. Dette forsøkte man å oppnå ved å fastsette komitestrukturen ut fra Stortingets egne behov, uavhengig av departementsstrukturen. Videre ønsket man å se nye saksområder i sammenheng med hverandre, dels for å oppnå bedre samordning, og dels for å motarbeide tendensene til at noen av komiteene var blitt talerør for bestemte særinteresser. En tidligere undersøkelse av komiteendringene tyder på at man ihvertfall et stykke på vei har klart å realisere disse målsettingene (Rommetvedt 1998).

Spørsmålet vi stiller oss i denne rapporten, er om den miljøpolitiske reorganiseringen har påvirket Stortingets ivaretagelse av miljøpolitiske hensyn i politikuttforming? Vi skal undersøke om komitereformen med nedleggelsen av den gamle kommunal- og miljøvernkomiteen og opprettelsen av en ny energi- og miljøkomite og en ny kommunalkomite, har ført til endringer i den oppmerksomheten som Stortinget retter mot ulike sider ved tre forskjellige typer saker. Rapporten består av tre delstudier. De to første ta for seg noen av de politiske konsekvensene ved *samlingen av energi- og miljøpolitikken*. Disse undersøkelsene omfatter to typer saker: *utbygging av olje- og gassfelt* på den norske kontinentalsokkelen, og arbeidet med *energiøkonomisering og fornybar energi*. I den tredje delstudien rettes søkelyset mot det nye *skillet mellom kommunal- og miljøvernpolitikk* og den innvirkning dette fikk på behandlingen av *regional- og arealpolitiske saker*.

## 1.2 Perspektiver og antakelser

De teoretiske perspektivene i våre analyser er dels hentet fra nyere institusjonell teori, og dels fra det såkalte garbage can- eller strømningsperspektivet i organisasjonsteorien (Cohen, March og Olsen 1972, March og Olsen 1976, 1989, Olsen 1978). Strømningsperspektivet beskriver det politisk-administrative systemet som en møteplass for fire strømmer:

- En strøm av *beslutningsmuligheter* der systemet forutsettes å treffe et valg eller en avgjørelse.
- En strøm av *problemer* som kan tas opp og eventuelt finne sin løsning i forbindelse med beslutningsmulighetene.
- En strøm av *løsninger* som kan gi svar på de problemene som opptar folk. Dette kan også være standardløsninger som "søker" problemer.
- En strøm av *deltakere* som bringer med seg energi og ferdigheter, problemer og løsninger.

Det er i møtet mellom disse strømmene de politiske beslutningene blir til. Innenfor dette perspektivet blir de ulike beslutningsprosessene sett i sammenheng med to prosesser som henger nøye sammen med hverandre:

- En *aktiviseringsprosess* som fastsetter hvilke deltakere som blir aktivisert i beslutningsprosessen, og hvordan forholdet mellom disse organiseres.
- En *defineringsprosess* som bestemmer beslutningens meningsinnhold, dvs. hvordan problemet skal oppfattes, og hvilke mål og midler som skal knyttes til prosessen.

Den politiske organiseringen bestemmer hvordan strømmene av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere koples sammen. Denne organiseringen kan variere fra en løs, anarkisk form til en fastere, regulert form. I det førstnevnte tilfellet er beslutningsprosessen ganske åpen. Det er mer eller mindre tilfeldige deltakere som aktiviseres i prosessen. Disse bringer med seg ulike definisjoner eller oppfatninger av problemer og løsninger. Tilfeldige sammenfall i tid kan i slike tilfeller avgjøre utfallet av beslutningsprosessen. I det sistnevnte tilfellet er beslutningsprosessen derimot mer lukket. Det er faste deltakere med bestemte oppfatninger problemer og løsninger som blir aktivisert. Beslutningsstrømmene kan reguleres på forskjellige måter. I et hierarkisk beslutningssystem er det den hierarkiske rangordningen som fastlegger deltakelsesrettighetene. I en spesialisert struktur deles beslutningstakerne inn i undergrupper som får ansvaret for bestemte sett av beslutningsmuligheter (March og Olsen 1986, Læg Reid og Roness 1999). Komitesystemet i Stortinget er et eksempel på en spesialisert struktur.

Olsen (1978:90) fremholder at organiseringen av de fire strømmene, dvs. hvordan de koples sammen eller holdes fra hverandre, er et potensielt viktig styringsmiddel:

"Folkevalgte organ kan påvirke den offentlige politikken gjennom å skape beslutningsmuligheter og beslutningsarenaer, ved å påvirke rekrutteringen til, og dagsordenen, spillereglene og relevanskriteriene for, ulike beslutnings-

muligheter. Slike organisatoriske virkemiddel vil ikke fastlegge innholdet av fremtidige beslutninger entydig, men de vil på avgjørende måter påvirke sannsynlighetene for ulike beslutningsutfall.”

I denne rapporten skal vi som nevnt rette søkelyset mot komitebehandlingen i Stortinget. Dette har sammenheng med den sentrale plass fagkomiteene har i den parlamentariske beslutningsprosess i Norge. Det hevdes ofte at selv om de formelle vedtakene fattes ved votingene i plenum, Odelstinget og Lagtinget, så er komitebehandlingen i realiteten det avgjørende stadiet i Stortingets beslutningsprosess (Hernes 1971, 1983). Selv om nyere undersøkelser kan tyde på at komiteene har fått noe mindre betydning i de senere år (Rommetvedt 1998), er det liten tvil om at utformingen av komiteinnstillingene fortsatt er et av de viktigste leddene i Stortingets behandling av sakene. Den som skal studere Stortingets beslutninger, kommer ikke utenom komiteinnstillingene.

De faste komiteene har lange tradisjoner i Stortinget. De representerer en organisasjons- og arbeidsform med høy grad av spesialisering og institusjonalisering (jfr. Olson og Crowther 1998). Komitearbeidet er preget av faste rutiner og normer for hva som er “passende” atferd (jfr. March og Olsen 1989). Det strategiske politiske “spillet” foregår i strengt regulerte former. Den høye graden av institusjonalisering medfører at det er ganske faste koplinger mellom strømmene av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere - eller mer konkret: mellom medlemmene av Stortingets fagkomiteer og de typene saker som disse komiteene skal behandle i henhold til § 12 i Stortingets forretningsorden.

I perioden fra 1950 til 1993 ble det bare foretatt mindre justeringer i de ulike stortingskomiteenes ansvarsområder. Omorganiseringen av komitestrukturen i 1993 representerte imidlertid et klart brudd med den tidligere fastsatte koplingen mellom beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Ulike saksområder ble koplet fra hverandre og sammen igjen på nye måter. I den tidligere energi- og industrikomiteen var oljesakene koplet sammen med industripolitikken. Denne komiteens medlemmer hadde ansvaret for “Olje- og energidepartementets fagområde og Industridepartementets fagområde”. I den nye energi- og miljøkomiteen ble olje- og energisakene derimot koplet sammen med miljøpolitikken. Den nye komiteen fikk ansvaret for “Saker om olje, vassdrag, miljøvern og regional planlegging”. I den gamle kommunal- og miljøvernkomiteen lå ansvaret for både “Kommunal- og arbeidsdepartementets fagområde (unntatt saker vedrørende valglovgivningen), Miljøverndepartementets fagområde og saker vedrørende husleieregulering”. Den nye kommunalkomiteen ble stående igjen med ansvaret for “Saker om kommunal forvaltning, arbeidsmarked og arbeidsmiljø, distriktsutbygging, boligforhold, husleieregulering, bygningssaker, innvandringspolitikk og samiske spørsmål”.<sup>2</sup>

Sammensetningen av Stortingets fagkomiteer er resultat av forhandlinger mellom partiene. I disse forhandlingene er det i første rekke partienes størrelse som avgjør hvor

---

<sup>2</sup> § 12 i Stortingets forretningsorden før og etter endringen i 1993.

mange medlemmer partiene får i hver komite. Personfordelingen avgjøres internt i de enkelte partiene. Denne fordelingen er et resultat dels av de enkelte representantenes ønsker, og dels av partienes samlede disponering av kreftene. Innenfor de begrensninger som "partikabalen" setter, vil representantenes interesse for og kompetanse på vedkommende saksfelt ha betydelig innvirkning på sammensetningen av komiteene.

Representantenes komiteønsker og -plassering preges til en viss grad av deres utdanning, yrke og distriktsmessige bakgrunn (Hernes 1983). Gjennom det spesialiserte arbeidet i komiteene (videre)utvikles også representantenes kompetanse på vedkommende saksfelt. For en del av representantenes vedkommende skjer denne spesialiseringen gjennom flere valgperioder. Selv om representantene i første rekke representerer ulike partier med forskjellige standpunkter, bidrar spesialiseringen til at komiteemedlemmene utvikler visse felles referanserammer.

Et langvarig komite-medlemskap vil sannsynligvis forsterker disse felles referanserammene. Den tidligere energi- og industrikomiteen var en av de stortingskomiteene der gjenvalgshyppigheten var størst. Hele 47 % av de representantene som ble valgt inn i energi- og industrikomiteen etter stortingsvalget i 1981, hadde bakgrunn fra samme komite i den foregående perioden. For Stortinget som helhet var det bare 27 % av representantene som ble gjenvalgt til samme komite som i perioden før. I 1989, dvs. ved starten av den siste perioden med gammel komitestruktur, sank riktignok gjenvalgshyppigheten i energi- og industrikomiteen til 25 %, men den lå fortsatt godt over gjennomsnittet på 14 %. I kommunal- og miljøvernkomiten har gjenvalgshyppigheten derimot ligget noe under gjennomsnittet. I 1981 ble 7 % av medlemmene gjenvalgt til denne komiteen. Fire år senere steg denne andelen til 25 %, for så å synke igjen til 12 % i 1989 (Rommetvedt 1998:74).

Et viktig fellestrekk ved ulike former for institusjonell teori er antakelsen om at "institutions matter". Det er imidlertid noe forskjellige oppfatninger av hva dette betyr i forhold til institusjonell *endring*, som er tema for våre studier. På den ene siden fremholdes det gjerne at etablerte normer, regler og rutiner får en egenverdi som bidrar til at de i praksis kan leve videre selv om det gjennomføres reformer i den formelle strukturen. Dette oppfattes som et sentralt trekk ved selve institusjonaliseringen. Institusjonell *tregghet* antas derfor å prege organisasjoner med en høy grad av institusjonalisering.

På den andre siden legges det vekt på at beslutningsprosessene blir påvirket av organisasjonsstrukturene. Dette skulle tilsi at beslutningsprosessene vil endre karakter dersom koplingen mellom beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger blir endret. Innenfor et instrumentelt-rasjonelt reformperspektiv vil man forvente at nye koplinger mellom ulike saker vil påvirke behandlingen av disse sakene i Stortinget. I denne sammenheng kan man f.eks. anta at rekrutteringen til den nye energi- og miljøkomiteen ble påvirket, slik at flere miljøinteresserte stortingsrepresentanter ble direkte engasjert i behandlingen av oljesakene.

Da Stortinget diskuterte komitereformen, var representantene enige om at denne *ville* få politiske konsekvenser. Det var imidlertid uenighet om *hvilke* konsekvenser endringene ville få. På den ene siden ble det bl.a. hevdet at miljøinteressene ville bli bedre ivaretatt med den nye komiteen, mens det på den andre siden ble uttrykt frykt for at hensynet til

miljøet ville bli overkjørt av sterke oljeinteresser. I vårt prosjekt har siktemålet vært å undersøke *om*, og i tilfelle *hvilke*, miljøpolitiske konsekvenser komitereformen har medført. I det neste avsnittet presenteres hovedfunnene i de tre delstudiene vi har gjennomført.

### 1.3 Hovedfunn

I de to første delstudiene er det forholdet mellom den gamle energi- og industrikomiteen og den nye energi- og miljøkomiteen som står i fokus for oppmerksomheten. Den første av disse omfatter alle de olje- og gassutbyggingssakene som Stortinget behandlet i to valgperioder før, og én valgperiode etter komiteendringen (kapittel 2). Disse sakene er nokså likeartede og egner seg derfor godt for sammenlignende analyser. Undersøkelsen viser at *miljøspørsmål fikk langt større oppmerksomhet* i de komiteinnstillingene som ble avgitt av den nye energi- og miljøkomiteen i perioden 1993-97, enn tilfellet var i innstillingene fra den gamle energi- og industrikomiteen i periodene 1985-89 og 1989-93. Det ble også fremmet *flere miljørelaterte forslag* i innstillingene fra den nye komiteen.

Når det gjelder delstudien om energiøkonomisering (kapittel 3), må det sies at de sakene som har vært behandlet i Stortinget ikke er så lette å sammenligne som oljeutbyggingssakene. Før komiteendringen i 1993 behandlet Stortinget en melding om energiøkonomisering og fornybar energi. Det ble ikke lagt fram noen tilsvarende melding etter komitereformen. I stedet er denne delstudien basert på sammenligninger med behandlingen av den såkalte Klimameldingens omtale av ENØK-politikken. Denne meldingen ble behandlet i Stortinget i 1996. Undersøkelsen viser bl.a. at miljødimensjonen i ENØK-politikken fikk en mer fremtredende plass i den nye energi- og miljøkomiteens innstilling, mens den gamle energi- og industrikomiteens innstilling var mer opptatt av energiforsyningsaspektet.

I den tredje delstudien trekkes også forholdet mellom den gamle kommunal- og miljøvernkomiteen og den nye kommunalkomiteen inn i analysen, sammen med den nye energi- og miljøkomiteen (kapittel 4). Denne studien tar utgangspunkt i Stortingets behandling av to typer meldinger som regjeringen la fram både før og etter komitereformen, den ene fra Miljøverndepartementet om regional planlegging og arealpolitikk, og den andre fra Kommunaldepartementet om distrikts- og regionalpolitikken.

Undersøkelsen viser at oppmerksomheten omkring en del elementer innenfor regionalpolitikken ble påvirket av komiteendringen. I behandlingen av meldingen om regional planlegging og arealpolitikk var den nye energi- og miljøkomiteen mer opptatt av energipolitiske spørsmål og mindre opptatt av distriktspolitikk, enn den gamle kommunal- og miljøkomiteen. I behandlingen av distrikts- og regionalpolitikken rettet den nye kommunalkomiteen like mye oppmerksomhet mot miljøpolitiske spørsmål som den gamle kommunal- og miljøvernkomiteen, men den nye komiteen var primært opptatt av miljøpolitikkenes negative konsekvenser for distriktene. Noe overraskende

rettet den nye kommunalkomiteen også oppmerksomheten mot energipolitikken, men da som et element i distriktspolitikken.

Når spørsmålet om de institusjonelle endringenes effekt på behandlingen av ulike saker skal vurderes, må man naturligvis være oppmerksom på at sammenfallet i tid mellom komitereformen og endringene i den oppmerksomheten som ulike sider ved sakene fikk, kan være mer eller mindre "tilfeldig". Det kan være helt andre faktorer som forklarer utviklingen. Man kunne f.eks. anta at den økte miljøoppmerksomheten i forbindelse med petroleumssakene hadde sammenheng med at det var større miljøproblemer forbundet med de olje- og gassfeltene som ble behandlet i den siste stortingsperioden. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at det heller er det motsatte som er tilfellet. Strengere krav og bedre teknologiske løsninger har etterhvert bidratt til å *redusere* miljøproblemene.

Vi har også betraktet *koplingen til andre saker* som en mulig alternativ eller supplerende forklaringsfaktor. Når det gjaldt regionalpolitikken, ble vurderingene i stortingskomiteene påvirket av utviklingen i arbeidsmarkedet og flyttestrømmene fra distriktene. Den gamle energi- og industrikomiteen og den nye energi- og miljøkomiteen, trakk også andre miljøsaker inn i behandlingen av oljeutbyggingssakene. Men disse koplingene synes å være mer omfattende og mer direkte i den nye komiteen. Den generelle miljøpolitikken ser ut til å ha fått sterkere innvirkning på oljeutbyggingssakene etter at energi- og miljøkomiteen ble etablert. Koplingen går også i motsatt retning. I miljøsaker, som f.eks. stortingsmeldingen om klimapolitikk, fikk oljevirksomheten særskilt oppmerksomhet.

Selv om en del "utenforliggende" faktorer til en viss grad har påvirket stortingskomiteenes oppmerksomhet, synes det klart at endringen i komitestrukturen har hatt en selvstendig innvirkning på den oppmerksomheten som ulike sider ved miljøpolitikken har fått i innstillingene fra de ulike stortingskomiteene. Sagt på en annen måte: *De endringene i koplingene mellom strømmene av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter som den miljøpolitiske reorganiseringen i Stortinget medførte, har utvilsomt påvirket de miljøpolitiske beslutningsprosessene i vårt parlament.*





## 2 Da energi- og miljøpolitikken ble samlet i: Utbygging av olje- og gassfelt

*Av Einar Leknes og Hilmar Rommetvedt*

Ved komitereformen i 1993 ble viktige elementer ved den institusjonaliserte behandlingen av petroleumssaker i Stortinget endret. Selve saksbehandlingsrutinene, med oversendelse av regjeringens proposisjoner og meldinger til en fagkomite som avgir innstilling til Stortinget, forble uendret. Men det faste organiserte og ganske stabile forholdet mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter ble forandret. I den grad man tidligere kunne tale om et energi- og industripolitisk segment, kan man si at komitereformen førte til en oppløsning av dette segmentet. Nye koplinger mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter ble etablert.<sup>3</sup>

### 2.1 Hovedhypotese

Det er nærliggende å anta at den koplingen mellom olje og miljø som den nye energi- og miljøkomiteen medførte, også vil føre til endringer i behandlingen av petroleumssakene. Vi må kunne anta at både partienes profilering og enkeltrepresentantenes komiteønsker bidrar til at den nye energi- og miljøkomiteen får flere medlemmer som er interessert i miljøpolitikk, enn den gamle energi- og industrikomiteen. Vi må også kunne anta at komitemedlemmene blir påvirket av det forhold at de behandler både oljepolitiske og miljøpolitiske saker. Det enkelte komitemedlem vil se disse to sakstypene i sammenheng på en langt mer direkte måte enn før. Samlet sett skulle dette bidra til at *miljøhensyn får større oppmerksomhet ved behandlingen av petroleumssaker i den nye energi- og miljøkomiteen enn i den gamle energi- og industrikomiteen.*

Innenfor et institusjonelt perspektiv legges det imidlertid vekt på utviklingen av forholdsvis stabile normer og verdier, regler og rutiner. Disse lever ofte videre selv om

---

3 Dette kapitlet er basert på et konferansepaper som ble presentert på Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap, arbeidsgruppe 2, Offentlig politikk og administrasjon, på Geilo 12.-14. januar 1998. En revidert utgave publiseres i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 2, 1999. Vi vil takke deltakerne i arbeidsgruppen og de tidligere stortingsrepresentantene Paul Chaffey, Gunnar Fatland, Ole Gabriel Ueland og Tora Aasland, samt Audun Offerdal og kolleger ved Rogalandsforskning - særlig Arild Farsund - for mange nyttige kommentarer. Studien inngår i prosjektet "Endringer i miljøvernets politiske organisering" som Norges forskningsråd har finansiert gjennom programmet "Miljø, makt og styring".

man gjennomfører organisatoriske reformer. Institusjonell treghet kan med andre ord føre til at man ikke alltid oppnår de tilsiktede effektene av reformene. Endringer i den formelle organiseringen behøver med andre ord ikke å medføre tilsvarende endringer i den uformelle organiseringen. I vårt tilfelle kunne det f.eks. tenkes at deler av den gamle strukturen levde videre i form av en intern spesialisering der noen komited medlemmer konsentrerte seg om energisakene, mens andre tok hånd om miljøsakene. Heidi Formos undersøkelse av fordelingen av saksordførervervene i energi- og miljøkomiteen tyder imidlertid ikke på at så var tilfellet. De fleste komited medlemmene var saksordførere for saker og budsjettkapitler fra både Nærings- og energidepartementet og Miljøverndepartementet (Formo 1998:67ff).

Formelle endringer fører ikke alltid til reelle endringer, men dette betyr ikke at institusjoner er uforanderlige. Gjennom mange små skritt eller gradvise tilpasninger kan institusjoner gjennomgå store forandringer (jfr. March og Olsen 1989, Brunsson og Olsen 1990, Olsen 1992). Slike endringer i den reelle organisasjonsstrukturen kan også skje uten at det gjennomføres tilsvarende endringer i den formelle strukturen.<sup>4</sup> Når det vedtas organisasjonsendringer, kan dette i noen tilfeller også være en formalisering av uformelle endringer som i realiteten har funnet sted tidligere. I slike tilfeller vil med andre ord konsekvensene av de reelle endringene inntreffe før det formelle vedtaket fattes.

Relatert til vårt tema, kan man på denne bakgrunn lansere en alternativ hypotese om at den reelle koplingen mellom olje og miljø fant sted *før* den formelle sammenkoplingen gjennom opprettelsen av energi- og miljøkomiteen i 1993. Vi kan tenke oss at miljøhensyn etterhvert fikk større innvirkning på petroleumssakene også i den gamle energi- og industrikomiteen. I så fall er det liten grunn til å forvente ytterligere økninger i oppmerksomheten omkring miljøhensyn i den nye energi- og miljøkomiteen.

Selv om vi har fokusert på komiteendringens betydning for den miljøpolitiske oppmerksomheten i behandlingen av petroleumssakene, må det legges til at en økning av denne oppmerksomheten i stortingskomiteen også kan skyldes andre forhold. Vi skal derfor også se nærmere på noen av de mest aktuelle *alternative* og/eller *supplerende* forklaringsfaktorene. Den oppmerksomheten som miljøproblemen får i stortingsproposisjonene, betydningen av sammenfall i tid med andre miljø saker, samt miljøproblemenes størrelse og eventuelle nye løsninger på disse, vil bli drøftet senere i dette kapitlet.

Rent umiddelbart kan også *endringer i miljøinteressen blant komited medlemmene* oppfattes som en alternativ forklaring på en eventuell økning i miljøoppmerksomheten i komiteinnstillingene. Men slike endringer i miljøinteressen må også ses i sammenheng med endringen i komitestrukturen. Rekrutteringen av medlemmer til de ulike komiteene er som nevnt avhengig av stortingsrepresentantenes egne ønsker og partienes vedtak.

---

4 Innføringen av parlamentarismen i Norge kan være et eksempel på dette. Parlamentarismen er en realitet, selv om den ikke er nevnt med ett ord i Grunnloven. Gjennom konstitusjonell sedvane er det etablert et forhold mellom regjering og Storting som står i skarp motsetning til Grunnlovens bokstav.

Disse vil igjen være avhengige av hvilke saksområder de forskjellige komiteene har ansvar for. Endringer i miljøinteressen blant komiteemedlemmene må derfor i betydelig grad ses som et *resultat* av endringene i komitestrukturen, dvs. at endringer i miljøinteressen er en del av den hovedforklaringen som vi har lansert.

Storingsrepresentantenes interesse for miljøspørsmål varierer både etter deres partitilknytning, og ut fra mer personlige vurderinger. Når det gjelder partisammensetning er det verd å merke seg at SV, som gjerne profilerer seg i miljøraker, ikke var representert i energi- og industrikomiteen i perioden 1985-89. Partiet måtte i denne perioden fremme eventuelle avvikende synspunkter og forslag i plenumsdebattene, men SV fremmet ikke noen miljørelaterte forslag i debattene om utbyggingssakene i 1985-89. I 1989-93 og 1993-97 var SV representert i henholdsvis energi- og industrikomiteen og energi- og miljøkomiteen.<sup>5</sup> I perioden før og etter komiteendringen kunne SV således fremme sine synspunkter i komiteinnstillingene.

Vi har ikke noen fullstendig oversikt over miljøinteressen blant medlemmene i den gamle energi- og industrikomiteen og den nye energi- og miljøkomiteen. Men det er liten tvil om at komiteendringen fikk klare konsekvenser for valget av komiteleder. I 1989-93 fikk Senterpartiet ledervervet i energi- og industrikomiteen. Ole Gabriel Ueland, som ble utpekt til leder, hadde tidligere bakgrunn fra finanskomiteen. Han kom fra oljefylket Rogaland, og ble først og fremst betraktet som olje- og industripolitiker. Høsten 1993 fikk Senterpartiet ledervervet også i den nye energi- og miljøkomiteen. "Partivariabelen" var således konstant. Leder for den nye komiteen ble Ragnhild Q. Haarstad. Hun kom fra den tidligere kommunal- og miljøvernkomiteen, og ble utvilsomt ansett som mer venstreorientert og miljøvennlig enn Ueland. Haarstad representerte dessuten Hedmark, et fylke uten noen særlig tilknytning til petroleumsvirksomheten. Det er tvilsomt om Haarstad ville blitt leder av energi- og industrikomiteen dersom den hadde fortsatt som før. Konsekvensen av komiteendringen og ledervalget var med andre ord at en mer miljøvennlig politiker ble satt til å lede arbeidet med oljesakene i Stortinget.

Ragnhild Q. Haarstad var den eneste representanten i energi- og miljøkomiteen som kom fra den tidligere kommunal- og miljøvernkomiteen. Tre av medlemmene, Rannveig Frøiland (Ap), Gunnar Fatland (H) og Eva R. Finstad (H) kom fra den tidligere energi- og industrikomiteen. Ytterligere to representanter var gjenvalgt fra det foregående Storting. Dette var Paul Chaffey (SV) som kom fra utenrikskomiteen, og Oscar D. Hillgaard (Frp/uavh.) som kom fra landbrukskomiteen. De resterende åtte

---

5 I debatten om Snorre-feltet fremmet Tora Aasland Houg (SV) forslag om utsettelse av utbyggingen.

Dette ble begrunnet med forhold i verkstedindustrien og oljemarkedet, usikker lønnsomhet og distriktshensyn. Miljøforhold ble ikke nevnt (Storingsforhandlinger, 27.5.1988, s. 3516-3518). I debatten om Draugen- og Heidrun-feltene beklaget Houg at arbeidsmiljø, miljøvirkninger og oljeveberedskap var dårlig utredet. Hun nøyde seg imidlertid med å la denne beklagelsen "stå som en merknad til framtidige saker som har med feltutbygginger å gjøre". For øvrig dreide innlegget seg om lokalisering, distriktpolitikk og økonomi (Storingsforhandlinger, 19.12.1988, s. 2092-2094).

medlemmene var nyvalgte representanter. Chaffey, og det nyvalgte medlemmet fra KrF, Hilde Frafjord Johnson, ble oppfattet som miljøvennlige politikere. Chaffeys partifelle i den gamle energi- og industrikomiteen, Tora Aasland Houg (SV), fremstod imidlertid også i betydelig grad som talsperson for miljøinteressene.

## 2.2 Saksgangen ved feltutbygging - utvalg av saker

Før vi undersøker den oppmerksomheten som miljøhensynene har fått i komiteinstillingene om oljeutbyggingssakene, kan det være på sin plass å se litt nærmere på Stortingets rolle i behandlingen av disse sakene.

Stortinget er direkte involvert i styring av petroleumsvirksomheten både gjennom (1) beslutninger om åpning av nye områder for leting, og (2) i forbindelse med godkjenning av planer for utbygging av felt og transportsystemer. I begge tilfeller utarbeides det konsekvensutredninger i henhold til bestemmelsene i petroleumsloven.

Når et nytt område på kontinentalsokkelen er åpnet, kan regjeringen tildele utvinningstillatelser innenfor dette området. Slike utvinningstillatelser gis etter søknad fra oljeselskapene i de såkalte konsesjonsrundene. I konsesjonsrundene gis det utvinningstillatelser både i områder som har vært åpnet tidligere, og i nye områder. En utvinningstillatelse gir oljeselskapet enerett til undersøkelse etter petroleum, leteboring og utvinning av petroleum på avgrensede områder. Oljeselskapet (rettighetshaver) blir eier av den petroleum som produseres. Ved tildeling av konsesjon er oljeselskapet i praksis også sikret rett til å utnytte, dvs. bygge ut, eventuelle funn.

Statens og Stortingets styringsmuligheter overfor virksomheten på det enkelte felt er imidlertid ikke begrenset til konsesjonstildeling. Rettighetshaver må forelegge en utførlig plan for utbygging og drift (PUD) av petroleumsforekomster for Olje- og energidepartementet<sup>6</sup> med beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold, samt opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten.

Utrednings- og beslutningsprosessen er bygd opp på følgende måte: (1) Rettighetshaver utarbeider *utkast* til utredningsprogram (UP), dvs. hvilke problemstillinger konsekvensutredningen skal dekke, og sender dette til Olje- og energidepartementet som sender det på høring til berørte departementer og fylkeskommuner, til Nord- og/eller Midt-Norsk oljeråd, og til Norges Fiskarlag. På grunnlag av kommentarene fra

---

<sup>6</sup> Petroleumsvirksomheten har vært berørt av flere endringer i departementsstrukturen. I den perioden vi studerer, har ansvaret for oljesakene vært lagt til følgende departementer: Olje- og energidepartementet til utgangen av 1992, Nærings- og energidepartementet fra 1. januar 1993 til utgangen av 1996, og Olje- og energidepartementet fra 1. januar 1997. For enkelhets skyld bruker vi i en del tilfeller også den forkortede betegnelsen Oljedepartementet.

høringsinstansene og departementets merknader utarbeider så rettighetshaver et *endelig* utredningsprogram som skal legges til grunn for selve konsekvensutredningen. (2) Rettighetshaver utarbeider en konsekvensutredning som sendes til Olje- og energidepartementet, og som deretter blir sendt på høring til de samme instanser som uttalte seg om utredningsprogrammet. (3) Sammen med høringsuttalelsene, konsekvensutredningen og annet materiale danner selskapets Plan for utbygging og drift (PUD) så grunnlaget for departementets arbeid med en stortingsproposisjon der spørsmål knyttet til gjennomføring av planen og konsekvensene av denne, blir presentert og drøftet. (4) Et utkast til stortingsproposisjon sendes på høring til andre berørte departementer før proposisjonen vedtas av regjeringen og legges fram for Stortinget. (5) I Stortinget forberedes saken av energi- og miljøkomiteen (tidligere energi- og industrikomiteen) som utarbeider en innstilling til Stortinget. (6) Stortinget behandler deretter komiteinnstillingen i plenum og gjør de nødvendige vedtak om utbyggingen.

Stortingskomiteen behandler utbyggingssakene i den avsluttende del av beslutningsprosessen. Stortingets mulighet til å forhindre utbygginger eller endre på opplegget for utbyggingene, må regnes som begrenset. Når først en lisensgruppe (der staten også deltar gjennom sitt direkte økonomiske engasjement - SDØE) har måttet dekke de store letekostnadene, er det svært vanskelig å bestemme at funnet ikke skal utnyttes. En viss utsettelse kan la seg gjennomføre, f.eks. ut fra hensynet til et jevnt investeringsnivå, men det er en utbredt oppfatning at myndighetene i praksis langt på vei har tatt stilling til spørsmålet om utbygging eller ikke allerede ved konsesjonstildelingen. Med den tidsforskjell som det er mellom oppstart av letevirksomhet, funn og utbyggingsplaner, betyr dette at energi- og miljøkomiteen må behandle utbyggingsplaner for områder der det er tidligere Storting som har åpnet området for leting, og tidligere regjeringer som har tildelt konsesjonene.

Formelt kan Stortinget nekte å godkjenne utbyggingsplanene dersom rettighetshavers utredningsplikt ikke anses som oppfylt, dvs. dersom det godkjente utredningsprogram ikke er fulgt. Stortinget har også visse muligheter for å påvirke utbyggingsløsningen, særlig i de tilfeller der det foreligger alternative teknologiske løsninger. Energi- og miljøkomiteen kan f.eks. foreslå at alternativer basert på den mest miljøvennlige teknologi skal være utredet, eller at det stilles miljøkrav til løsningene. Komiteen kan også sette søkelys på miljøproblemer ved å kreve at miljøkonsekvensene skal være grundig utredet. Utslipp til luft (CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> og VOC), utslipp av produsert (oljeholdig) vann, og uhellsutslipp er sentrale miljømessige problemstillinger i forbindelse med valg av utbyggingskonsept. Andre regulære utslipp til sjø (borekaks, boreslam og kjemikalier) er som oftest ikke avklart på dette tidspunkt. Disse behandles administrativt på grunnlag av søknader om utslippstillatelse til SFT.

Ved behandlingen av PUD er Stortingets muligheter for påvirkning av miljøkonsekvensene i hovedsak knyttet til valg av utbyggingskonsept. I den sammenheng vil det være viktig at Stortinget får en "invitasjon" til dette i stortingsproposisjonen, enten gjennom kritiske merknader til konsekvensutredningen, eller gjennom opplysninger om alternative utbyggingskonsepter. Det må forøvrig også nevnes at Stortinget har muligheter til å påvirke miljøkonsekvensene av

oljeutbyggingene også utenom behandlingen av selve utbyggingssaken. Dette kan f.eks. skje i forbindelse med behandling av mer generelle miljøsaker.

For å undersøke om det har skjedd noen endring i den oppmerksomheten som miljøforholdene får i komiteinnstillingene i Stortinget, har vi kartlagt de olje- og gassfelt-utbyggingene som ble behandlet i den gamle energi- og industrikomiteen i de to valgperiodene 1985-89 og 1989-93, og i den nye energi- og miljøkomiteen i perioden 1993-97. Vi har undersøkt til sammen 19 feltutbygginger, 6 utbygginger i hver av de to første stortingsperiodene og 7 utbygginger i den siste perioden.

Undersøkelsen omfatter bare utbyggingsprosjekter der investeringene antas å være større enn 5 milliarder kroner (1996 kroner). Regjeringen har fullmakt til å treffe avgjørelsen uten stortingsbehandling for de feltene der investeringene er mindre enn dette. Vi har heller ikke tatt med utbygginger av satellittfelt, da disse kan oppfattes som "forlengelser" av tidligere vedtatt utbygginger. Satellittfeltene er utelatt fordi saksbehandlingen påvirkes av den nære tilknytningen disse feltene har til tidligere utbygde felt. Disse sakene vil derfor ikke være helt sammenlignbare med de øvrige utbyggingssakene.

Med de begrensningene som her er nevnt, omfatter vår undersøkelse med andre ord alle de utbyggingene av olje- og gassfelt på den norske kontinentalsokkelen som Stortinget behandlet i tidsrommet fra 1985 til 1997. Disse sakene har to egenskaper som er særlig viktige når man skal studere virkningen av komiteendringen i Stortinget:

- Det substansielle innholdet i sakene har stor betydning for Norge. Dette gjelder både med hensyn til virkningene for norsk økonomi og næringsliv, og med hensyn til (potensielle) miljøproblemer.
- Metodisk sett egner sakene seg svært godt til å belyse vår problemstilling. Dette fordi sammenlignbarheten i disse sakene er bedre enn for de fleste andre sakstyper, og fordi vi har et rimelig stort antall case som fordeler seg nokså jevnt på de stortingsperiodene vi er interessert i.

### **2.3 Miljøoppmerksomhet før og etter komiteendringen**

Kartleggingen av miljøoppmerksomheten i utbyggingssakene er i første rekke basert på komiteinnstillingene i Stortinget. I tillegg til disse er også konsekvensutredningene og stortingsproposisjonene gjennomgått. Vektlegging av miljøhensyn vurderes dels ut fra den spalteplass som miljøforhold har fått i komiteinnstillingene, og dels ut fra om komiteen har det vi kan kalle et aktivt eller passivt forhold til miljøproblemene, dvs. om komiteen kun reagerer i forhold til de problemstillingene som tas opp i regjeringens

proposisjoner, eller om komiteen også tar egne initiativ. I tillegg til komitemerknadene ser vi også på fremsettelsen av eventuelle alternative forslag.<sup>7</sup>

### 2.3.1 Omtalen av miljøforhold i komiteinnstillingene

Vi skal først se på den spalteplassen som omtalen av miljøkonsekvenser og merknader og forslag knyttet til miljøforhold har fått i komiteinnstillingene om de forskjellige feltutbyggingene. Oversikten i figur 1 viser at den nye energi- og miljøkomiteen i perioden 1993-97 vektlegger miljømessige forhold i mye større grad enn det den gamle energi- og industrikomiteene gjorde i de to foregående stortingsperiodene. (Legg merke til at intervallene blir større når man går fra venstre mot høyre i figuren. Det betyr at økningen i miljøoppmerksomhet blir større enn det man ved første øyekast kan få inntrykk av.)

Figur 1. Spalteplass til miljøforhold i komiteinnstillingene

Utbygging	År	Sider totalt	Antall sider i innstillingen til miljøomtale / merknader / forslag							
			0	- ¼	¼ - ½	½ - 1	1 - 2	2 - 4	4 - 6	> 6
Troll I	1986	2								
Sleipner Øst	1986	2								
Gyda	1987	2								
Veslefrikk	1987	2								
Snorre	1988	20								
Draugen	1988	14								
Brage	1990	4								
Statfjord Ø/N	1990	2								
Heidrun	1991	14								
Troll II	1992	6								
Frøy	1992	2								
Sleipner Vest	1992	4								
Norne	1995	8								
Njord	1995	4								
Visund	1996	6								
Åsgard	1996	6								
Troll Vest	1997	8								
Oseberg Sør	1997	4								
Jotun	1997	3								

<sup>7</sup> For en mer detaljert fremstilling av de sakene som presenteres i dette kapitlet, se Leknes (1999).

I *energi- og industrikomiteens* innstillinger til de seks feltutbyggingene som ble behandlet i *stortingsperioden 1985-89*, ble ikke miljømessige problemstillinger nevnt i det hele tatt, verken i den innledende omtalen av utbyggingssprosjektet eller i merknads- og forslagsdelen. Ved behandlingen av disse utbyggingssakene fokuserte energi- og industrikomiteen bl.a. på spørsmål om glideskala og lokalisering av drifts- og basefunksjoner for utbyggingene (Sleipner Øst, Snorre og Draugen).<sup>8</sup>

I stortingsproposisjonene om disse utbyggingene er det redegjort kort for miljøkonsekvensene (regulære utslipp til sjø og akutte utslipp) og for departementenes høringsuttalelser. I gjennomsnitt er det benyttet i underkant av én side til omtale og drøfting av miljømessige spørsmål i proposisjonene, som i gjennomsnitt har et totalt sideantall på 22. Samtlige stortingsproposisjoner inviterer til at miljøspørsmål kan tas opp i komitebehandlingen, både ved omtale av *divergens* mellom operatørens og Miljøverndepartementets og Fiskeridepartementets vurderinger av miljømessige konsekvenser, og ved høringsinstansenes påpeking av *mangler* ved operatørens konsekvensutredning, dvs. manglende oppfylning av utredningsplikten. Komiteens manglende reaksjon på denne type uenighet og mangler kan ha sin forklaring i at Oljedepartementet vanligvis kommenterer operatørens positive miljøengasjement (deltakelse i miljøundersøkelser o.l.) i proposisjonene, eller i at Oljedepartementet i samråd med Miljøverndepartementet vil vurdere disse spørsmålene videre.

I *stortingsperioden 1989-93* inngår tilsammen seks utbygginger i vårt sammenligningsgrunnlag. Det var særlig i forbindelse med to av disse feltutbyggingene at miljøpolitiske spørsmål fikk komiteens oppmerksomhet i denne perioden. Det første gjaldt spørsmålet om anvendelse av gassen fra Heidrunfeltet (reinjeksjon og lagring eller ilandføring til metanolfabrikk/gasskraftverk). Klimagassproblematikken ble drøftet på et overordnet nivå og var det sentrale tema i diskusjonen om alternative anvendelser. Innstillingen dreide seg mest om hvordan Norge skulle møte sine internasjonale forpliktelser, og ikke om konkrete tiltak for å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp. Dette ble imidlertid tema i den neste utbyggingssaken, Troll II, der komiteen fokuserte på mulighetene for å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp ved å forsyne utbyggingen med elektrisk kraft fra land.

Både Heidrun- og Troll II-innstillingene er eksempler på at komiteen var opptatt av klimagassproblemet, og at den engasjerte seg i diskusjon om alternative utbyggingskonsepter med forskjellige virkninger for miljøet. Stortingsproposisjonen om Heidrun-utbyggingen legger opp til miljødiskusjonen i komiteen gjennom en utførlig redegjørelse for økonomiske og miljømessige forhold ved gassdisponeringen (eget kapittel). For Trollutbyggingen sitt vedkommende var det et initiativ fra KrFs stortingsgruppe som bidro til fokusering og diskusjon av CO<sub>2</sub>-problematikken. I siste halvdel av denne stortingsperioden ser vi med andre ord en gryende oppmerksomhet omkring klimagassproblemene i energi- og industrikomiteen. Andre deler av

---

<sup>8</sup> Stortingets behandling av lokaliseringsspørsmålet i forbindelse med Sleipner Øst og Snorre er analysert i Rommetvedt (1991).



utbyggingenes miljøkonsekvenser og påpekte mangler ved utredningene blir imidlertid ikke vektlagt.

I energi- og industrikomiteens innstilling til de andre utbyggingssakene i denne perioden blir miljøspørsmål ikke berørt i det hele tatt. For de to første sakenes vedkommende, hhv. Brage og Statfjord Ø/N, inviterer proposisjonene komiteen til å reagere på miljøspørsmål gjennom relativt fylldige redegjørelser for miljøkonsekvenser, divergerende oppfatninger av disse, og mangler ved utredningene. Invitasjonen dempes imidlertid ved at Miljøverndepartementets og Fiskeridepartementets krav imøtekommes i større grad enn i de sakene som ble behandlet i den foregående perioden. I de to siste utbyggingssakene i perioden 1989-93 berøres ikke miljøtemaet i proposisjonen. Stortingskomiteen ble dermed ikke invitert til å ta tak i de relativt sterke og omfattende kommentarene m.h.t. regulære utslipp til sjø, akutte utslipp og luftutslipp som Miljøverndepartementet hadde til planen for utbygging av Sleipner Vest.

I perioden etter endringene i komitestrukturen, dvs. *stortingsperioden 1993-97*, nærmest "eksploderer" miljøengasjementet i innstillingene fra den nye *energi- og miljøkomiteen*. Det skjer allerede i den første innstillingen om utbyggingen av Nornefeltet. Fra før hadde ihvertfall deler av den nye komiteen markert et relativt sterkt miljøengasjement ved behandlingen av St.meld. nr. 26 (1993-94) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.

Utbyggingen av Nornefeltet er den nordligste feltutbyggingen på norsk sokkel. Feltet er lokalisert i et av de mest miljøfølsomme områdene som er åpnet for oljevirkosomhet. Innstillingen fra energi- og miljøkomiteen dreier seg da også i all hovedsak om miljømessige sider ved utbyggingen. Både flertallet og ulike mindretall i komiteen merket seg utbyggingens konsekvenser m.h.t. utslipp til luft, regulære utslipp til sjø, eventuelle akutte utslipp, og mulige avbøtende tiltak. Ulike komitemedlemmer fremhever hver for seg mangler ved operatørens utredning av miljømessige konsekvenser og trekker aktivt inn høringsuttalelser fra Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og ulike interesseorganisasjoner. Et utdrag fra KrFs fraksjonsmerknad kan illustrere dette: "Kritikken gjelder bl.a. vurderingen av de samlede effekter og langtidseffekter av utslipp fra offshorevirksomheten i området, vurdering og tiltak vedrørende utslipp til vann, mangler ved NO<sub>x</sub>-utredninger, vurderinger av skipstransport av olje, oljevernberedskapen, samt utilfredsstillende konsekvensutredninger i forhold til sjøfuglbestandene" (Innst. S. nr. 89, 1994-95, s. 6).

Den brede og detaljerte drøftingen av miljøkonsekvenser som vi finner i denne komiteinnstillingen fra energi- og miljøkomiteen, er ny i forhold til den tidligere energi- og industrikomiteens behandling av utbyggingssakene. Den nye komiteens oppmerksomhet er sterkt fokusert på miljøforhold. Både når det gjelder utbyggingsløsning og utredningsmessig kvalitet, synes Nornesaken å være fullt på høyde med andre utbygginger på denne tiden, men kritikken fra høringsinstansene er noe skarpere enn ved tidligere utbygginger. I stortingsdebatten om Norneutbyggingen var også miljøkonsekvensene det helt dominerende tema.

Felles for alle feltutbygginger i perioden 1993-97 er at miljøspørsmål, og da hovedsakelig knyttet til luftutslipp av hhv. CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub>, var det dominerende tema i

komiteinnstillingene. Omlag halvparten eller mer av komiteinnstillingene er viet miljøforhold.

### 2.3.2 Miljørelaterte forslag i komiteinnstillingene

Gjennomgangen ovenfor viser at miljøaspektene ved oljeutbyggingssakene ble viet betydelig mer oppmerksomhet i innstillingene fra den nye energi- og miljøkomiteen, enn i innstillingene fra den gamle energi- og industrikomiteen. Miljøforhold har en dominerende plass i energi- og miljøkomiteens innstillinger. Miljøengasjementet til den nye energi- og miljøkomiteen er også av en annen *karakter* enn miljøengasjementet til den gamle energi- og industrikomiteen. Vi kan illustrere dette ved hjelp av figur 2 der det er gitt en oversikt over forslag som ble fremmet i komiteinnstillingene. Oversikten omfatter forslag om å avvise eller utsette utbyggingene, og andre miljørelaterte forslag.

Figuren og notene til denne illustrerer at det i perioden 189-93 kun var ett parti – SV med komitemedlem Tora Aasland Houg - som aktivt “opponerte” mot enkelte av utbyggingsplanene, eller som foreslo mer miljøvennlige løsninger. Både i denne perioden og i perioden 1985-89 må energi- og industrikomiteen nærmest oppfattes som likegyldig i forhold til den informasjon som er gitt i stortingsproposisjonene om manglende utredning av ulike miljøkonsekvenser og divergerende vurderinger av slike konsekvenser hos hhv. operatøren / Oljedepartementet og Fiskeridepartementet / Miljøverndepartementet. Komiteen gir ihvertfall ikke uttrykk for at den har merket seg dette. I forbindelse med Heidrunsaken reagerer komiteen naturlig nok når alternative gassanvendelser (med ulike CO<sub>2</sub>-utslipp) legges åpent fram i proposisjonen. Det eneste unntaket fra komiteens passive eller reaktive miljøengasjement er KrFs initiativ til å få drøftet kraftforsyning fra land til Troll II.

I perioden 1993-97 fremmes det langt flere forslag i innstillingene fra energi- og miljøkomiteen. Komitemedlemmene fra SV, Sp og KrF er gjengangere når det gjelder mindretallsforslag. SV er fortsatt alene om å gå imot utbygging, men KrF og særlig Sp går inn for utsettelse av utbygginger. KrF er særlig aktivt mht. å fremme forslag om bruk av mer miljøvennlig teknologi (i forhold til luftutslipp). Flere av forslagene ble oversendt regjeringen av et samlet Storting.

Selv om de fleste forslagene ble nedstemt, og dermed ikke kan sies å ha influert direkte på utbyggingsplanene, er det flere indikasjoner på at komiteens aktive miljøfokusering har hatt innvirkning på senere saker. En saksbehandler i Oljedepartementet gir således uttrykk for at komiteens behandling av Nornesaken var problematisk for departementet, særlig fordi høringsuttalelsene fra Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet ble benyttet i argumentasjon mot regjeringens forslag.<sup>9</sup> Dette antas å være en av årsakene til at omtalen av miljøkonsekvenser, høringsuttalelser og oppfølgingen av disse fikk større plass i senere stortingsproposisjoner. Komiteens fokusering på miljøkonsekvenser synes nærmest å ha en instruerende virkning på departementet og senere også på operatørselskapene. Flere av mindretallsforslagene er også direkte henstillinger til

---

9 Intervju i OED 15. november 1995.

regjeringen om implementering av miljøvennlig teknologi, og om hvilke utredninger som skal foretas.

**Figur 3. Miljørelaterte forslag i komiteinnstillingene**

Utbygging	År	Utsette utbygging		Ikke utbygging		Andre miljøforslag	
		Parti	For - Mot	Parti	For - Mot	Parti	For - Mot
Troll I	1986						
Sleipner Øst	1986						
Gyda	1987						
Veslefrikk	1987						
Snorre	1988						
Draugen	1988						
Brage	1990	SV	16 - 107				
Statfjord Ø/N	1990						
Heidrun	1991			SV <sup>1)</sup>	12 - 112		
Troll II	1992					SV <sup>2)</sup>	10 - 99
Frøy	1992						
Sleipner Vest	1992						
Norne	1995	Sp, KrF <sup>3)</sup>	45 - 70	SV	13 - 102		
Njord	1995	Sp, SV	33 - 79				
Visund	1996	Sp	27 - 72	SV <sup>4)</sup>	8 - 91	KrF <sup>5)</sup>	Oversendt
Åsgard	1996			SV	9 - 104	Sp, KrF <sup>6)</sup>	Oversendt
Troll Vest	1997					SV, Sp, KrF <sup>7)</sup>	45 - 77
						H <sup>8)</sup>	65 - 56
Oseberg Sør	1997	Sp, SV	34 - 88			H <sup>8)</sup>	65 - 56
Jotun	1997	Sp, SV	34 - 88			H <sup>8)</sup>	65 - 56

- 1) SV stemte mot komiteinnstillingen og fremmet forslag om alternativ anvendelse av midlene.
- 2) "Kraftforsyningen til Troll fase II søkes løst gjennom tilknytning til det vannkraftbaserte kraftnettet på land."
- 3) "Utbygging av Nornefeltet utsettes til det foreligger tilfredsstillende konsekvensutredninger og til spørsmålet om lokalisering av drifts- og basefunksjonene er utredet."
- 4) "Visund-feltet bygges ut dersom gassen fra dette kan bidra til å dekke Norges gassalgsforpliktelser i henhold til allerede inngåtte eksportavtaler. Åsgard-feltet bygges ikke ut."
- 5) "Det henstilles til regjeringen å sørge for at ny gassturbinteknologi som reduserer utslippene av CO<sub>2</sub> betydelig tas i bruk på Visund og kommende utbygginger på norsk sokkel når denne er tilgjengelig for anvendelse."
- 6) "Det henstilles til regjeringen å sørge for at ny gassturbinteknologi som reduserer utslippene av CO<sub>2</sub> betydelig tas i bruk på Åsgard når denne er tilgjengelig for anvendelse, og at det således legges til rette for etterinstallering av slike gassturbiner."
- 7) "Stortinget legger til grunn at det er et langsiktig mål å redusere utslippa fra Troll C så snart en har kvalifisert, tilgjengelig teknologi. Stortinget ber Regjeringa vurdere ulike løsninger for separering og injisering av CO<sub>2</sub> fra avgass og fremme forslag for Stortinget så snart denne teknologien er kommersielt tilgjengelig og seinest år 2002."
- 8) "Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om ulike stimulerings tiltak for å fremme bedre og billigere renseteknologi for CO<sub>2</sub>-rensing, herunder vurdere å gi olje- og gasselskapene visse fradragmuligheter i den løpende CO<sub>2</sub>-avgift for investeringer i, eller bidrag til - slike utviklingskostnader."  
"Stortinget ber Regjeringen videreføre studier om muligheter for mer kostnadseffektive løsninger for hel- eller delelektrifisering av produksjonsplattformer på sokkelen: a) fra land, b) fra "regionale" offshorebaserte gasskraftverk med reinjeksjon av CO<sub>2</sub>."

Behandlingen av Troll Vest viser at komiteen tar miljøproblemene på alvor og vil gjøre noe aktivt for å redusere miljøkonsekvensene. Høyres forslag om CO<sub>2</sub>-rensing for Troll C og eventuelt også for Oseberg Sør, gav mulighet for flertall i Stortinget for et slikt krav. Regjeringen kom da med tilleggsopplysninger om at et slikt krav ville bety utsettelse, massepermitteringer, ekstrakostnader o.l. I den sammenheng ga flere av komitemedlemmene regjeringen kritikk for slett saksbehandling ettersom Stortinget hadde bedt om at nye teknologiske løsninger som rensing og injeksjon av CO<sub>2</sub> skulle vurderes. Resultatet ble at regjeringen måtte utarbeide en tilleggs melding med en omfattende redegjørelse for mulighetene for oppsamling og injeksjon av CO<sub>2</sub> fra Troll C og Oseberg Sør.

Komiteens demonstrasjon av at den tar miljø på alvor i Troll Vest-saken skal ha gitt "rykninger" langt inn i statsadministrasjonen og i oljebransjen, slik at komiteens og Stortingets instruksjon om utredning av alternative miljøløsninger ble fulgt opp. Ifølge ansatte i Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning har energi- og miljøkomiteens engasjement bidratt til at konsekvensutredningsprosessen er blitt utviklet til et mer effektivt miljøpolitisk virkemiddel.<sup>10</sup> Det ser ut til at energi- og miljøkomiteen gjennom sitt generelle miljøengasjement, spesielt gjennom sine henvisninger til uttalelser fra Miljøverndepartementets underliggende etater og fra miljøorganisasjoner, har styrket SFTs og DN's muligheter for å påvirke operatørselskapenes utbyggingsplaner.

## **2.4 Alternative og supplerende forklaringer**

Oversiktene ovenfor viser med all mulig tydelighet at miljøhensyn har fått en langt mer fremtredende plass i komiteinnstillingene om utbygging av olje- og gassfelt i perioden etter at den nye energi- og miljøkomiteen i Stortinget ble etablert høsten 1993. Det ser med andre ord ut til at den institusjonelle endringen som komitereformen i Stortinget representerer, har hatt en effekt på behandlingen av utbyggings sakene i petroleumsvirksomheten. Sammenkoplingen av olje- og miljø sakene i én stortingskomite, synes å ha bidratt til at miljøhensyn blir tillagt atskillig større vekt enn før. Men, som vi har vært inne på tidligere i kapitlet, kan det også være andre forklaringer på denne utviklingen.

### **2.4.1 Miljøomtale i regjeringens proposisjoner**

Det første momentet vi skal trekke fram i denne forbindelse, gjelder utformingen av regjeringens proposisjoner. Partiene fremmer flere alternative forslag enn før, både i forbindelse med behandlingen av regjeringens proposisjoner og meldinger, og i form av

---

<sup>10</sup> Intervjuer i DN 13. mai og SFT 14. mai 1997.

private forslag eller såkalte Dok. 8-forslag (Rommetvedt 1995, 1998, Hildrum 1998). Selv om representantene nå tar flere politiske initiativer på egen hånd, må vi likevel slå fast at i forbindelse med utbygging av olje- og gassfelt er det stort sett regjeringen og oljeselskapene som tar initiativet vis-à-vis Stortinget.

Gjennom utformingen av stortingsproposisjonene legger regjeringen mange av premissene for Stortingets behandling av utbyggingssakene. Det er derfor nærliggende å anta at den *oppmerksomheten som miljøproblemene vies i regjeringens proposisjoner*, vil ha betydelig innvirkning på miljøoppmerksomheten i innstillingene fra stortingskomiteen. Regjeringen kan "invitere" komiteen til å rette oppmerksomheten mot miljøspørsmål ved å gi disse bred omtale i proposisjonene. Komiteemedlemmene kan lett gripe fatt i påpekninger av problemer som det ikke er funnet fullgode løsninger på, eller omtaler av uenighet mellom ulike høringsinstanser. Manglende omtale av miljøspørsmål kan imidlertid også oppfattes som en neglisjering av viktige problemer, slik at komiteen reagerer av den grunn. Omtale av tekniske løsninger og reguleringer som imøtekommer miljøkrav, kan derimot bidra til at komiteen retter oppmerksomheten mot andre forhold.

Sammenhengen mellom miljøoppmerksomheten i hhv. proposisjonene og komiteinnstillingene kan imidlertid også skyldes påvirkning i *motsatt* retning. Dersom regjeringen i en proposisjon legger større vekt på miljøhensyn enn før, kan dette ha sammenheng med signaler som Stortinget og dets komiteer har gitt i forbindelse med behandlingen av tidligere proposisjoner og meldinger. Tidligere komiteinnstillinger kan påvirke utformingen av senere proposisjoner fordi regjeringen tar hensyn til de antesiperte reaksjonene i Stortinget. I forbindelse med komiteendringen i 1993 er det også nærliggende å anta at regjeringen ville tilpasse utformingen av proposisjonene om utbygging av petroleumfelt til det faktum at sakene nå skulle behandles av en energi- og miljøkomite.

Vi har tidligere vært inne på omtalen av miljøspørsmål i proposisjonene i forbindelse med gjennomgangen av komiteinnstillingene i de ulike periodene. Vi kan også gjøre dette på en mer systematisk måte ved hjelp av figur 3. Denne viser hvor mange sider som ble viet miljøforhold i de aktuelle proposisjonene.

Figuren viser en sterk økning i fokuseringen på miljøspørsmål i de stortingsproposisjonene som ble fremmet i den siste perioden (1993-97). Proposisjonene om feltutbyggingene i denne perioden har et helt kapittel om konsekvensutredningene. Miljøkonsekvensene omtales, høringsuttalelsene refereres og regjeringen/departementet foretar vurderinger av disse. Den økte plass som miljøomtalen fikk i disse stortingsproposisjonene, kan oppfattes som en "invitt" til komiteen, og således som en forklaring på den økte vektleggingen av miljøspørsmål i komiteinnstillingene. Men samtidig er det slik at høringsinstansene i nesten alle tilfellene var relativt godt fornøyde med operatørens konsekvensutredning. Konsekvensutredningene (med unntak av Norneutredningen) får i denne perioden hovedsakelig anerkjennende omtale fra Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet, selv om det foreslås konkrete forbedringer både utredningsmessig og i forhold til utbyggingsløsningen. Det er heller ikke noen stor uenighet om vurderingene av miljøkonsekvensene.

**Figur 3. Miljøomtale i regjeringens proposisjoner**

Utbygging	År	Sider totalt	Ant. sider i proposisjonen til miljøomtale / uttalelser / drøfting							
			0	- ½	½ - 1	1 - 2	2 - 4	4 - 6	6 - 10	> 10
Troll I	1986	25								
Sleipner Øst	1986	15								
Gyda	1987	12								
Veslefrikk	1987	17								
Snorre	1988	27								
Draugen	1988	34								
Brage	1990	24								
Statfjord Ø/N	1990	16								
Heidrun	1991	27								
Troll II	1992	15								
Frøy	1992	7								
Sleipner Vest	1992	13								
Norne	1995	11								
Njord	1995	13								
Visund	1996	11								
Åsgard	1996	19								
Troll Vest*)	1997	31								
Oseberg Sør*)	1997	26								
Jotun	1997	14								

\*) St. meld. 54 (1996-97) med tilleggsopplysninger til stortingsproposisjonene om utbyggingene av Troll Vest og Oseberg Sør er inkludert i beregningen. Meldingen omhandler ulike muligheter for reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslipp. Meldingens 16 sider er fordelt med 13 på Troll Vest og 3 på Oseberg Sør.

Oljedepartementet er svært konkret i sin vurdering av høringsuttalelsene. I motsetning til tidligere stortingsperioder der departementet enten unngikk å ta stilling til miljømyndighetenes krav, eller sluttet seg til operatørenes vurderinger, avklarer og imøtekommer Oljedepartementet i stor grad miljømyndighetenes krav i de proposisjonene som er blitt lagt fram i de senere år. Unntaket her gjelder i hovedsak Norne der energi- og miljøkomiteen kom med sterk kritikk både av utredningen og av stortingsproposisjonen, bl.a. basert på miljøverninstansenes uttalelser.

Det kan virke som om den omfattende miljøomtalen i proposisjonene i de senere år er et resultat av bl.a. påvirkning fra stortingskomiteen. Både gjennom behandlingen av Nornesaken og enda tidligere gjennom Innst. S. nr. 180 om St.meld. nr. 26 (1993-94) Utfordringer og perspektiver på petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, ga energi- og miljøkomiteen klare signaler til Oljedepartementet om betydningen av

miljø.<sup>11</sup> Signalene fra Stortinget tidlig i perioden, synes å ha påvirket departementet og operatørselskapene. Dette kan være en av grunnene til den økte plass som miljøspørsmålene fikk i proposisjonene i den siste perioden. Miljøproblemenes plass i regjeringens proposisjoner kan med andre ord betraktes mer som et *resultat* av komiteendringen og den økte miljøoppmerksomheten i komiteinnstillingene, enn som en *alternativ* forklaring på, eller årsak til, den økte oppmerksomheten som miljøspørsmål har fått i innstillingene.

#### 2.4.2 Koplingen til andre miljø- og oljesaker

I forbindelse med strømningsperspektivet har vi tidligere nevnt at mer eller mindre tilfeldige sammenfall i tid kan påvirke utfallet av beslutningsprosessene. I denne forbindelse er det nærliggende å peke på den betydningen som andre miljø saker kan ha for den miljøpolitiske oppmerksomheten i oljesakene. I perioder der miljøpolitikken får stor oppmerksomhet, enten generelt eller i forbindelse med spesielle saker og hendelser, er det nærliggende å anta at dette også kan få innvirkning på oljesakene. Energi- og industripolitikkerne i den gamle komiteen var naturligvis ikke upåvirket av den miljøpolitiske situasjonen. I Stortinget representerer dessuten partigruppene en koordinerende instans mellom de ulike fagkomiteene og saksområdene. Partienes komitefraksjoner legger fram viktige saker på partienes gruppemøter. På den måten hadde partienes miljøpolitikere anledning til å påvirke oljeutbyggingssakene også i tiden før komiteendringen. Men den nye energi- og miljøkomiteen medfører som nevnt en tettere og mer direkte kopling mellom miljø- og oljesaker ettersom det nå er de samme komiteemedlemmene som behandler disse sakene. Betydningen av andre miljø saker kan derfor betraktes dels som en del av vår hovedforklaring, dvs. at denne betydningen har sammenheng med komiteendringen, og dels som en alternativ og/eller supplerende forklaringsfaktor.

I perioden 1985-93 behandlet Stortinget flere miljøpolitiske saker. Dette gjaldt bl.a. innføringen av CO<sub>2</sub>-avgift på drivstoff i 1990, og spørsmålet om ratifikasjon av flere internasjonale konvensjoner som Montreal-protokollen om vern av ozonlaget, Espoo-konvensjonen om grenseoverskridende miljøvirkninger, og konvensjoner om klimaendringer og biologisk mangfold. Blant de større miljøsakene som Stortinget behandlet i denne perioden finner vi også St.meld. nr. 46 (1988-89): Miljø og utvikling: Norges oppfølging av verdenskommisjonens rapport; St.meld. nr. 64 (1991-92): Norges oppfølging av Nordsjøkommisjonen; og St.meld. nr. 13 (1992-93): Om FN konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.

I denne perioden var det kommunal- og miljøvernkomiteen i Stortinget som behandlet slike saker. Gjennomgangen av komiteinnstillingene om feltutbygginger i perioden

---

<sup>11</sup> Ved behandlingen av denne stortingsmeldingen dreide 8 av 16 mindretallsforslag seg om miljø. Meldingens forslag om prøveboring i Skagerrak ble foreslått utsatt av en samlet komite. Skagerrak ble derfor ikke åpnet for leteboring.

1985-93 viser imidlertid at energi- og industrikomiteen koplet både Heidrun og Troll II til slike generelle miljøpolitiske saker. I Heidrun-innstillingen viser energi- og industrikomiteens medlemmer både til Brundtland-kommisjonen og til Norges nasjonale forpliktelser om reduksjon av klimagasser. I komiteens innstilling om Troll II vises det til den kommende plan for oppfølging av miljøtoppmøtet i Rio. Begge disse tilfellene er eksempler på at Stortingets generelle miljøpolitikk blir trukket inn i behandlingen av konkrete utbyggingssaker, men ellers er det få henvisninger til den generelle miljøpolitikken, selv om denne tar opp mange spørsmål vedrørende klimagassutslipp og utslipp i Nordsjøen.<sup>12</sup>

Etter komiteendringen i 1993 ble den generelle miljøpolitikken koplet sammen med oljepolitikken i den nye energi- og miljøkomiteen. Blant de større miljøsakene som energi- og miljøkomiteen og Stortinget behandlet i perioden 1993-97, finner vi St.meld. nr. 25 (1993 - 94): Norsk oljevern; og St.meld. nr. 41 (1994 - 95): Norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>) (Klimameldingen). I tillegg ratifiserte Stortinget en internasjonal konvensjon om beredskap, aksjon og samarbeid ved oljeforurensning (St.prp. nr. 93, 1992 - 93), en protokoll om lang-transportert grensekryssende luftforurensning (St.prp. nr. 27, 1994 - 95) og en konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (St.prp. nr. 39, 1994 - 95).

Et gjennomgående trekk ved komiteens behandling av alle utbyggingssakene i perioden 1993-97 er henvisningene til nasjonale mål om utslippsreduksjoner og til internasjonale avtaler om utslipp til luft. Etter at Klimameldingen var behandlet, ble det som regel også henvist til denne. Innstillingene fokuserte også mye på hvor store bidrag hver enkelt utbygging vil gi til landets totale utslipp, bl.a. av CO<sub>2</sub>. I denne forbindelse er det imidlertid også interessant å se den koplingen som komiteen foretok i *motsatt* retning. I innstillingen om Klimameldingen dreier tre av de tilsammen 33 sidene seg spesielt om tiltak i petroleumssektoren.<sup>13</sup> Tre av komiteens ni tilrådinger dreier seg om utbygging av olje- og gassfelt:

- Ved alle nye feltutbygginger på norsk sokkel skal det legges fram en oversikt over energimengdene og kostnadene ved å elektrifisere installasjonene framfor å bruke gassturbiner.
- Regjeringen bes om å utarbeide en oversikt over kostnadene ved å elektrifisere eksisterende olje- og gassfelt på norsk sokkel.
- Stortinget ber også om at det ved nye feltutbygginger på norsk sokkel skal legges fram vurderinger av kostnadene ved å reinjisere CO<sub>2</sub> fra produsert gass, og fra plattformer og turbiner.

I tillegg til dette dreier fem av de i alt 19 mindretallsinnstillingene seg spesielt om petroleumssektoren.

---

12 Klimapolitikken er bl.a. analysert av Farsund (1997) og Reitan (1998).

13 Innst. S. nr. 114 (1995-96) om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>).



På bakgrunn av denne gjennomgangen må vi kunne fastslå at den generelle miljøpolitikken fikk en betydelig sterkere innflytelse på behandlingen av oljefeltutbyggingene i perioden 1993-97 enn i de foregående stortingsperiodene.<sup>14</sup> Den generelle miljøpolitikken, særlig m.h.t. luftutslipp, ble imidlertid også mye mer konkret utformet i denne stortingsperioden. Det er derfor rimelig å anta at den generelle miljøpolitikken, også uten endringer i komitestrukturen, kunne fått økt oppmerksomhet i forbindelse med utbyggingssakene i perioden 1993-97, men det er mer usikkert om den generelle miljøpolitikken ville lagt såpass sterke føringer på petroleumspolitikken dersom miljø- og oljesakene ikke var blitt samlet i én komite.

### 2.4.3 Miljøproblemer og løsninger

Ut fra en instrumentell-rasjonell tilnærming er det nærliggende å trekke inn variasjoner i de objektive miljøproblemene og løsningen av disse som mulige forklaringer på økningen i miljøoppmerksomheten. Man kan f.eks. tenke seg at det var større miljøproblemer forbundet med utbyggingen av de olje- og gassfeltene som ble behandlet i perioden etter 1993, enn med de feltene som ble behandlet i perioden før. På den andre siden kan det imidlertid også tenkes at den teknologiske utviklingen i oljevirkosomheten bidrar til at man finner nye løsninger på miljøproblemene. I så fall skulle det etterhvert bli mindre nødvendig for stortingskomiteen å beskjeftige seg så mye med miljøproblemene.

Utbygging av petroleumfelt medfører en rekke objektive miljøkonsekvenser som utslipp av CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> og VOC til luft, regulære utslipp av borekaks, boreslam, kjemikalier og produsert vann, samt akutte utslipp. Med unntak av oljebasert boreslam og borekaks, som ikke slippes ut lenger, har de totale regulære utslippene økt. Men miljøkonsekvensene av de nye feltutbyggingene er redusert i forhold til tidligere utbygginger. Dette fremgår bl.a. av den såkalte MILJØSOK rapporten.

Ved utbyggingene i de senere årene er plattformene i en helt annen grad enn tidligere blitt optimalisert for lave CO<sub>2</sub>-utslipp. Dette har bl.a. skjedd gjennom mindre energikrevende prosess- og konseptvalg, bruk av gassturbiner med høy virkningsgrad til kraftproduksjon, utnyttelse av eksosgass til oppvarmingsformål, og bruk av gassmotorer i stedet for gassturbiner. Det er også stilt krav om å ta i bruk såkalt lav-NO<sub>x</sub>-teknologi ved installering av nye gassturbiner. Dette kan redusere NO<sub>x</sub> utslippet med 80 - 90%. Når det gjelder VOC (flyktige organiske forbindelser), i hovedsak fra lasting og skipstransport av olje, har en foreløpig ikke funnet gode løsninger for reduksjon av utslippene.

---

14 Dette gjelder riktignok ikke uten videre for regulære utslipp til sjø der SFT gjennom forurensningsloven og ulike forskrifter til denne har sterke miljømessige virkemidler for begrensning av utslipp. Utslipp av oljeholdig borekaks har vært forbudt siden 1990, og operatørene har hele tiden måtte søke om utslippstillatelse for olje, kaks, kjemikalier og produsert vann.

Totalt sett forventes utslippene av produsert vann å øke betydelig. Men i planene for utbygging og drift av de feltene som har vært behandlet i den siste stortingsperioden, har flere av operatørene lagt forholdene til rette for at konsentrasjonen av olje i det produserte vannet skal bli langt lavere enn det myndighetenes krav tilsier. I miljøsensistive områder (bl.a. deler av Haltenbanken) er det også krevd reinjisering av produsert vann (jfr. MILJØSOK 1996:11-27).

Alt i alt synes det forholdsvis klart at de miljøbelastende utslippene fra hvert av de feltene som er vedtatt utbygd i de senere år, vil bli mindre enn utslippene fra de feltene som ble vedtatt tidligere. De teknologiske løsningene er blitt bedre og miljøproblemene mindre. Selv om svært kostnadskrevede tiltak som elektrifisering ikke er iverksatt, har miljøinteressene fått gjennomslag for flere krav. Dette gjelder utslipp til sjø der kravene er skjerpet generelt for hele sokkelen, og spesielt ved utbyggingene på Haltenbanken. En rekke tiltak blir iverksatt for å redusere utslipp av CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> og VOC, samtidig som nye miljøteknologiske tiltak for ytterligere reduksjon søkes utviklet. På denne bakgrunn må vi kunne si at de objektive miljøproblemene omfang ikke kan være forklaringen på den økte oppmerksomheten som miljøforholdene har fått i innstillingene fra den nye energi- og miljøkomiteen i perioden 1993-97.

## 2.5 Oppsummering og konklusjon

Utgangspunktet for dette kapitlet har vært opprettelsen av den nye energi- og miljøkomiteen i Stortinget høsten 1993. Vi har sett at denne institusjonelle endringen medførte nye koplinger mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. Bl.a. ble behandlingen av de oljepolitiske sakene overført fra den gamle energi- og industrikomiteen til en ny energi- og miljøkomite. Oljesakene ble med andre ord frikopledd fra industrisakene og koplet sammen med miljøsakene.

Et viktig fellestrekk ved ulike former for institusjonell teori er oppfatningen om at "institutions matter". Det er imidlertid noe forskjellige oppfatninger av hva dette betyr i forhold til institusjonell *endring*, som er tema for vår rapport. På den ene siden fremholdes det gjerne at etablerte normer, regler og rutiner får en egenverdi som bidrar til at de i praksis kan leve videre selv om det gjennomføres reformer i den formelle strukturen. Dette oppfattes som et sentralt trekk ved selve institusjonaliseringen. Institusjonell *treghet* preger derfor organisasjoner med en høy grad av institusjonalisering.

På den andre siden legges det vekt på at beslutningsprosessene blir påvirket av organisasjonsstrukturene. Dette skulle tilsi at beslutningsprosessene vil endre karakter dersom koplingen mellom beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger blir endret. Vi forventet derfor at den nye koplingen mellom miljø- og oljesaker ville påvirke behandlingen av disse sakene i Stortinget. I denne sammenheng antok vi bl.a. også at rekrutteringen til den nye komiteen ville bli endret, slik at flere miljøinteresserte stortingsrepresentanter ble direkte engasjert i behandlingen av oljesakene. Men da Stortinget diskuterte komitereformen, var det ulike oppfatninger av *hvordan* forholdet mellom olje og miljø ville bli påvirket. På den ene siden ble det hevdet at

miljøinteressene ville bli bedre ivaretatt med den nye komiteen, mens det på den andre siden ble uttrykt frykt for at hensynet til miljøet ville bli overkjørt av sterke oljeinteresser.

For å belyse disse spørsmålene, har vi undersøkt Stortingets behandling av utbyggingene av olje- og gassfelt på den norske kontinentalsokkelen. Vi har studert alle de utbyggingssakene som Stortinget behandlet i to valgperioder før, og én valgperioden etter komiteendringen. Undersøkelsen viser at *miljøspørsmål fikk langt større oppmerksomhet* i de komiteinnstillingene som ble avgitt av den nye energi- og miljøkomiteen i perioden 1993-97, enn i innstillingene fra den gamle energi- og industrikomiteen i periodene 1985-89 og 1989-93. Det ble også fremmet *flere miljørelaterte forslag* i innstillingene fra den nye komiteen.

Når spørsmålet om den institusjonelle endringens effekt på behandlingen av oljeutbyggingssakene skal vurderes, må man naturligvis være oppmerksom på at sammenfallet i tid mellom etableringen av den nye komiteen og den økte miljøoppmerksomheten, kan være "tilfeldig". Det kan være helt andre faktorer som forklarer utviklingen. Den mest nærliggende alternative, eller konkurrerende, forklaringen er *de objektive miljøproblemene*. Den økte miljøoppmerksomheten kan tenkes å ha sammenheng med at det er større miljøproblemer forbundet med de olje- og gassfeltene som ble behandlet i den siste stortingsperioden. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at det heller er det motsatte som er tilfellet. Strengere krav og bedre teknologiske løsninger har bidratt til å *reducere* miljøproblemene. Feltutbyggingenes miljøkonsekvenser er redusert og ikke økt i de utbyggingene som energi- og miljøkomiteen behandlet etter 1993, sammenlignet med de utbyggingene den tidligere energi- og industrikomiteen behandlet. Feltutbyggingenes objektive miljøkonsekvenser er dermed ingen holdbar alternativ forklaring på stortingskomiteens økte vektlegging av miljøhensyn.

Vi har også undersøkt om den økte miljøoppmerksomheten i energi- og miljøkomiteens innstillinger kan ha sammenheng med *den omtalen miljøspørsmålene fikk i regjeringens proposisjoner*. Vi har sett at stortingsproposisjonene i perioden etter 1993 inneholder atskillig flere sider med omtale av miljøspørsmål, enn i de foregående periodene. Ved første øyekast kan proposisjonene synes å invitere komiteen til å ofre mer oppmerksomhet på miljø, men ved nærmere ettersyn viser det seg at proposisjonene i de senere år har gitt *bedre avklaringer* på miljøspørsmålene. Som vi allerede har vært inne på, holder de utbyggingene som ble vedtatt i den siste perioden en høyere miljøstandard enn tidligere utbygginger. Men selv om det således skulle være *mindre* behov for at den nye energi- og miljøkomiteen opptre som "miljø-vaktbikkje", har miljøoppmerksomheten *økt* i komiteinnstillingene. I tillegg ser det også ut til at den økte oppmerksomheten omkring miljøspørsmål i regjeringens proposisjoner, ihvertfall delvis, er et *resultat* av de signaler og instruksjoner *Stortinget* ga tidlig i perioden.

Vi har også betraktet *koplingen til andre miljø saker* som en mulig alternativ eller supplerende forklaringsfaktor. Vi har sett at både den gamle energi- og industrikomiteen og den nye energi- og miljøkomiteen, har trukket inn andre miljø saker i behandlingen av utbyggingssakene. Men disse koplingene synes å være mer omfattende og mer direkte i den nye komiteen. Den generelle miljøpolitikken ser ut til å ha fått sterkere

innvirkning på oljeutbyggingssakene etter at energi- og miljøkomiteen ble etablert. Koplingen går også i motsatt retning. I miljø saker, f.eks. Klimameldingen, har oljevirkningsheten fått særskilt oppmerksomhet.

På denne bakgrunn synes det nokså klart at *endringen i komitestrukturen i Stortinget virkelig har bidratt til å øke oppmerksomheten om miljøspørsmål i forbindelse med behandlingen av utbyggingssaker på kontinentalsokkelen*.<sup>15</sup> Hvorvidt energi- og miljøkomiteens økte miljøoppmerksomhet også har bidratt til å løse eller begrense miljøproblemene, er naturligvis et annet spørsmål. Å gi et fyllestgjørende svar på dette, vil kreve mer inngående undersøkelser. Likevel må vi kunne si at både de sakene vi har undersøkt, og andre inntrykk som vi bl.a. har fått gjennom samtaler med personer i forvaltningen og i oljeselskapene, tyder på at Stortingets oppmerksomhet virkelig *har* påvirket ivaretagelsen av miljøhensyn i den operative delen av petroleumsvirksomheten.

Avslutningsvis kan det være på sin plass med en kort bemerkning om hva våre funn kan fortelle oss om institusjonell endring mer generelt. Etter vår mening har det vært særlig interessant å se hvor raskt selv en så gammel og ærverdig institusjon som Stortinget kan forandre seg. Endringene med hensyn til miljøoppmerksomhet i komiteinnstillingene har vært større enn det vi på forhånd hadde forestilt oss. Men når dette er sagt, må det også tilføyes at disse endringene fant sted innenfor rammen av viktige *stabile* institusjonelle forhold. De grunnleggende reglene og rutinene for stortingsbehandlingen ble ikke endret. Selve komitesystemet og behandlingsformen for de sakene Stortinget skal ta stilling til, forble uendret. Fortsatt oversendes regjeringens proposisjon til en fagkomite som avgir sin innstilling til Stortinget før saken blir debattert og votert over i plenumssalen.

Når komiteendringen kunne føre til så store og viktige endringer i den politiske behandlingen av oljeutbyggingssakene, kan det ha sammenheng med at disse endringene ikke utfordret den grunnleggende institusjonelle stabiliteten i Stortinget. På den andre siden kan den tilpasningsevnen som slike endringer er et uttrykk for, også være en viktig forutsetning for stabilitet i en institusjon. Stortinget er som kjent en av de eldste politiske institusjonene vi har.

---

<sup>15</sup> Formos undersøkelse kan tyde på at komiteendringene påvirket representantenes deltakelse og defineringen av ulike saker på flere måter (Formo 1998).

### **3 Da energi- og miljøpolitikken ble samlet II: Energiøkonomisering og fornybar energi**

*Av Arild Aurvåg Farsund*

#### **3.1 Innledning**

Det andre politikkområdet vi skal analysere nærmere i denne studien, er knyttet til kraftpolitikken. Det er flere miljødimensjoner knyttet til kraftsektoren. Konflikten rundt utbygging av nye vassdrag er nok den som i størst grad har preget norsk miljøpolitikk på 1970- og 1980-tallet. Utbyggingen av elvene i Alta og Mardøla virket i stor grad mobiliserende på miljøbevisstheten og miljøbevegelsen i Norge, noe som etterhvert fikk effekter for videre utbygging av nye vassdrag.

Det har vært få store utbyggingssaker etter 1993, slik at vi vil konsentrere oppmerksomheten om saker som tar opp en annen viktig dimensjon ved kraftsektoren, og det de spørsmål som er knyttet til energiøkonomisering (ENØK) og nye fornybare energikilder. I utgangspunktet har disse to områdene ikke så mye å gjøre med hverandre, da ENØK er knyttet til å redusere forbruket av energi, mens nye fornybare energikilder er knyttet til å øke produksjonen av energi. Politisk blir disse to områdene derimot behandlet samlet, og vi vil derfor se dem under ett. Vi har i denne sammenheng valg ut to relevante stortingsmeldinger, komiteenes behandling av disse og debattene i Stortinget.

Det er viktig å presisere at de to meldingene er ulike i det den ene kun dekker temaet ENØK og nye fornybare energikilder, mens den andre ser disse spørsmålene i sammenheng med en mer overordnet klimapolitikk. Meldingene og innstillingene fra komiteene er som følger:

- Nærings- og energidepartementet: St. meld. nr. 41 (1992-93): *“Om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder”*.
- Energi- og industrikomiteen: Innst. S. nr. 206 (1992-93): *“Innstilling fra energi- og industrikomiteen om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder”*.
- Miljøverndepartementet: St. meld. nr. 41 (1994-95): *“Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider”*.
- Energi- og miljøkomiteen: Innst. S. nr. 114 (1995-96): *“Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>).”*

St. meld. nr 41 (1992-93) var den fjerde stortingsmeldingen som dekker temaområdet energiøkonomisering - ENØK. Den første kom i 1979 - St. meld. nr. 42 (1978-79): *“Om energiøkonomisering”*, og denne ble fulgt opp i St. meld. nr. 37 (1984-85)

“Handlingsplan for energiøkonomisering” og i St. meld. nr. 61 (1988-89) “Om energiøkonomisering og energiforskning”. Temaet ENØK er også berørt i andre stortingsmeldinger knyttet til energi- og miljøspørsmål, og det er et tema som går igjen i de årlige budsjettproposisjonene fra Olje- og energidepartementet<sup>16</sup>.

St. meld. nr. 41 (1994-95) er den første stortingsmelding som kun dekker norsk klimapolitikk. Meldingen er en handlingsplan for klimapolitikken generelt, og berører derfor en rekke andre tema enn ENØK og nye fornybare energikilder. Dette temaet er likevel en viktig del av denne politikken, noe som danner utgangspunkt for vår sammenlikning av behandlingen av ENØK-politikken før komiteendringen, og ENØK som en del av den generelle klimapolitikken etter komiteendringen. Dette var også den første melding hvor den nye Energi- og miljøkomiteen fikk mulighet til å påvirke innholdet i ENØK-politikken.

### 3.2 Perspektiver og antakelser

Tre hovedperspektiv er som nevnt i kapittel 2 lagt til grunn når vi har utformet våre antakelser om hvilke effekter omorganiseringene i Stortinget fikk på arbeide med miljøpolitikken. Det første, strømningsperspektivet, ser politiske beslutningsutfall som resultat av sammenfall av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Det andre er et institusjonelt perspektiv, som vektlegger stabilitet. Det tredje perspektivet, reformperspektivet, vektlegger rasjonelle beslutninger. Vi vil i det følgende presenter hvilke forventninger vi har innen det enkelte perspektiv.

I et *strømningsperspektiv* er som nevnt sammenkoblingen av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere avgjørende for hvordan en sak behandles og for hvilke resultater som kommer ut av prosessen. Ut fra dette perspektivet er det nærliggende å anta at denne nye organiseringen av arbeidet med disse spørsmålene vil ha effekt på hvilke spørsmål, problemer og løsninger som de to komiteene vil fokusere på innen områdene ENØK og nye fornybare energikilder.

Det *institusjonelle perspektivet* vektlegger den rolle som etablerte regler, rutiner og løsninger spiller når nye tema skal på den politiske dagsorden. I sammenheng med satsing på ENØK og nye fornybare energikilder vil vi i dette perspektivet forvente at energipolitikernes tradisjonelle oppfatninger om disse spørsmålene vil videreføres også etter at miljøsakene er koblet til energisakene i den nye komiteen.

*Reformperspektivet* vektlegger betydningen av den rasjonelle beslutningsprosess. Saker vurderes ut fra sammenhengen mellom mål og virkemidler, og de løsninger som gir best måloppnåelse velges. I sammenheng med satsing på ENØK og nye fornybare

---

<sup>16</sup> I perioden fra 1993 til 1996 var energispørsmål en del av ansvarsområdet til Nærings- og energidepartementet.

energikilder vil vi i dette perspektivet forvente at den kobling av energi- og miljøpolitikk som kom ved etableringen av en felles komite for disse sakene får direkte følger for hvordan sakene behandles.

En mulig forklaring på endringer i oppmerksomheten rundt temaet ENØK og nye fornybare energikilder kan være at dette temaområdet oppfattes å representere bedre løsninger på et gitt problem i noen perioder enn i andre. Fokuseringen på ENØK kan derfor være påvirket av mer tidsbestemte faktorer enn av den formelle organiseringen av dette politikkområdet. Situasjonen i de to periodene vil kort bli oppsummert i det følgende.

I 1993 var det konsekvenser av den nye energiloven fra 1991 som skulle følges opp på dette området, og som dermed var viktig i debatten rundt norsk energipolitikk. Energiloven ga Norge det mest liberale kraftmarkedet i Europa. Markedet skulle i utgangspunktet gi både kraftprodusenter og kraftkunder et bedre grunnlag for å vurdere investeringer i ENØK og nye energikilder. Samtidig var det flere samfunnsinteresser som ble berørt av dette. For det første miljødimensjonen og for det andre det som kan knyttes til samfunnsmessige sidene ved denne politikken. Dette siste gjaldt spesielt informasjon og utvikling av ulike typer kunnskap og kompetanse.

I 1995 og 1996 var det utfordringer knyttet til det at Norge skulle oppfylle de klimapolitiske målsettingene som dominerte debatten. To forhold var spesielt sentrale. For det første var utviklingen i olje- og gassektoren viktig. Kostnadskutt i oljeindustrien kombinert med relativt høye priser og god etterspørsel, spesielt etter gass, førte til stor lete- og utbyggingsaktivitet på norsk sokkel, noe som førte til at både produksjonen og CO<sub>2</sub>-utslippene økte kraftig. For det andre var utviklingen i sysselsettingen i Norge tidlig på 1990-tallet viktig. Etter at den norske klimamålsettingen ble vedtatt, gjennomgikk Norge en vanskelig periode når det gjelder utvikling i økonomien generelt og sysselsettingen spesielt. Særegne norske klimatiltak ble i den sammenheng av mange oppfattet å kunne bidra til problemer for en rekke bedrifter som var viktig for lokal verdiskaping og sysselsetting.

En annen forklaring kan knyttes til komiteenes sammensetting. Omorganiseringen kan ha betydd at nye "typer" komitemedlemmer har kommet til, og at det har endret fokus og oppmerksomhet rundt denne type spørsmål. Den gamle energi- og industrikomiteen hadde bare en eller to medlemmer som man kan kalle profilerte "miljøpolitikere", Tora Aasland Houg (SV) og delvis Helga Haugen (KrF). I den nye energi- og miljøkomiteen var det flere politikere som profilerte seg som "miljøpolitikere", bl.a. Ragnhild Q. Haarstad (Sp), Paul Caffey (SV), Gunn Karin Gjul (AP) og Hilde Frafjord Johnson (KrF). Se kapittel 2 for en nærmere omtale av endringen i komiteen.

En tredje forklaring kan knyttes til at endringer i partienes representasjon i komiteen får innvirkning på hvordan ulike spørsmålet behandles politisk. Den største endringen var at Høyre mistet to representanter (fra 4 til 2) og Senterpartiet som økte med to (fra 1 til 3). Samtidig er det grunnlag for å hevde at Senterpartiets representanter i energi- og miljøkomiteen var mer miljøfokuserte enn det industripolitikeren Ole Gabriel Ueland hadde vært i den gamle energi- og industrikomiteen. Det må også presiseres at samtlige partier var representert i komiteen i begge perioder.

Det er derfor grunnlag for å anta at forhold utenfor selve komiteendringen kan ha hatt innflytelse på hvordan temaene ENØK og ny fornybare energikilder ble behandlet i de to komiteene. Vi vil i det følgende presenter hovedinnholdet i de to meldingene, i innstillingene fra de to komiteene og i de to debattene i Stortinget.

### 3.3 ENØK-politikk i Industri- og energikomiteen

Energiøkonomisering har siden midten av 1970-tallet vært et tema på den politiske dagsorden i Norge. Siden NOU 1975: 49 "Om tiltak for energiøkonomisering", er det lagt frem en rekke utredninger og meldinger som presenterer den statlige politikken på dette området<sup>17</sup>. Hovedlinjene i den offentlige politikken lå lenge fast, med fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i energisparing som satsingsområde. Den offentlige støtten til slike investeringer varierte likevel noe over tid.

Innføringen av en egen energilov i 1991 medførte at disse spørsmålene ble satt inn i et sett av rammebetingelser. En viktig konsekvens var at ENØK ble et område med aktører på flere nivåer. Olje- og energidepartementet ble øverste politiske myndighet, mens det operative ansvaret er lagt til Norges Vassdrags- og energiverk (NVE). I tillegg ble alle distribusjonsselskaper med områdekonsesjon pålagt å drive ENØK-virksomhet innen sitt monopolområde for drift av elektrisitetsnettet. St. meld. nr. 41 (1992-93) skulle være et forsøk på å beskrive status på dette området etter større økonomiske satsinger på ENØK tidlig på 1990-tallet, og to års erfaring med energiloven.

#### *St. meld. nr. 41 1992-93: "Om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder"*

"ENØK-meldingen" fra Miljøverndepartementet ble avgitt 30. april 1993. Meldingen er på 36 sider, og har 7 kapitler. Vi vil i det følgende presenter hovedlinjene i meldingen.

*Kap. 1: Innledning og sammendrag (7 sider).* I dette kapitlet gis bakgrunnen for meldingen, resten av meldingen presenteres i et sammendrag og det gis en oversikt over de tiltakene som presenteres i meldingen. Utgangspunktet for meldingen blir knyttet til de endringene som har funnet sted på dette område de siste årene, og de derav følgende behov for å klargjøre hovedprinsipper for virkemidler og organisering av dette arbeidet i årene fremover.

*Kap. 2: Grunnlaget for ENØK-arbeidet (3 sider).* I dette kapitlet presenteres bakgrunnsinformasjon om energibruk og tidligere arbeid med energiøkonomisering i Norge. De politiske prinsippene som danner utgangspunkt for Regjeringens politikk på

---

17 En kort gjennomgang av denne utviklingen blir gitt i A. Farsund (1998): "Offentlige rammebetingelser i kraftpolitikken - en sammenlikning av EU, Danmark, Nederland, Norge og Tyskland". RF-98/195.



dette området diskuteres også. Blant annet slås det fast at “Et betydelig beregnet ENØK-potensial vil ikke i seg selv være en begrunnelse for bruk av offentlige virkemidler” (side 12).

*Kap. 3: Virkemidler i ENØK-politikken (12 sider).* I dette kapitlet presenteres de statlige virkemidlene innen ENØK-området, og erfaringen med disse. Blant annet presenteres tilskuddsordningene knyttet til brukersiden, strategier for ENØK-arbeidet rettet mot brukersiden, virkemiddelbruken på brukersiden (industri, bygningssektoren og boliger), andre tiltak (støtte til utvikling og spredning av teknologi, kvalitetssikring, sparefinansiering, energimerking og energinormer), bedring av inneklime, ENØK i statlige bygg, det internasjonale ENØK-arbeidet (energi og miljø, ENØK samarbeid innen EF og EØS) og opprustning og utvidelse av kraftverk - utvikling av småkraftverk (minikraftverk). Når det gjelder boligsektoren varsles det at støtteordningene vil bli avvirket fordi en stor andel “gratispassasjerer” gjør satsingen samfunnsøkonomisk ulønnsom (side 16).

*Kap. 4: ENØK-aktiviteten utenfor staten (4 sider).* I dette kapitlet presenteres energiverkenes rolle og rammevilkår for ENØK, vurderinger av ENØK-krav i områdekonsesjoner, krav til lokal energiplanlegging, oljeselskapenes rolle og regionale og lokale ENØK-senter.

*Kap. 5: Nye fornybare energikilder.* I dette kapitlet, som er på 3 sider, presenteres bakgrunnen for arbeidet på dette området, samt innholdet i satsingen på bioenergi, solenergi, vindkraft, bølgekraft og virkemidler og kriterier for videre innsats.

*Kap. 6: Organiseringen av den statlige ENØK-politikken.* I dette kapitlet som er på 3 sider, presenteres organiseringen av den statlige ENØK-virksomheten, krav til den statlige ENØK-organiseringen og valg av modell for den fremtidige statlige ENØK-organiseringen. En alternativ statlig organisering av ENØK virksomheten diskuteres også, men konklusjonen er at tiden ikke er inne for å etablere en egen statlig etat på dette området.

*Kap. 7: Økonomiske og administrative konsekvenser.* I dette kapitlet, som er på 1 side, presenteres de konsekvenser som anbefalingene i meldingen vil få for offentlig virksomhet.

## **Konklusjon**

Denne meldingen representerer både en evaluering av den politikken som har vært ført på området ENØK og nye fornybare energikilder frem til nå, og den trekker opp en del retningslinjer for hvordan virkemidler og organisering på dette området skal videreføres i de neste årene. Endringene tar dels utgangspunkt i de erfaringer en har gjort til nå, og de er en tilpasning til de endrede rammebetingelser om ligger i den nettopp vedtatte energiloven som åpner opp for en markedsbasert omsetting av kraft. Meldingen setter fokus på kravet om samfunnsøkonomiske nytte i satsing på ENØK, og videreførte dermed det hovedprinsipp som har lagt til grunn for all norsk politikk på dette området. Samtidig diskuterer en hvordan energilovens krav om fri omsetting av kraft kan kombineres med kravet om at områdekonsesjon medfører plikt om ENØK tilbud.

Stortingsmeldingen har dermed klart preg av å være forankret innen et avgrenset politikkområde, med etablerte tradisjoner for hva som er gode løsninger. Her er få referanser til annen sektorpolitikk, men meldingen har en viss oppmerksomhet knyttet til temaer innen det som kan defineres som industripolitikk, og da spesielt forhold knyttet til den kraftkrevende industrien. I meldingen er det ikke drøfting av klimapolitiske problemstillinger.

***Innst. S. nr 206 (1992-93): "Innstilling fra energi- og industrikomiteen om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder"***

Innstillingen ble avgitt av energi- og industrikomiteen den 3. juni 1993. Den er på 13 sider, hvorav noe over 2 sider er sammendrag av meldingen og 1 ½ side er et sett spørsmål fra partiet Høyre og departementets svar på disse. I behandlingen av meldingen holdt komiteen høringer med OAB-enøk, Norsk Petroleumsinstitutt, Stiftelsen Vekst, Norenergi og VVS informasjonen, hvor alle utenom Norsk Petroleumsinstitutt må kunne betegnes som interessegrupper innen områdene ENØK og nye fornybare energikilder. Komiteens egne merknader er bygd opp på følgende måte:

*Norsk energipolitikk i internasjonal sammenheng:* På dette området henviste en samlet komite til det ENØK-arbeidet som EU drev gjennom forskningprogrammet SAVE, og den nytte Norge hadde av dette arbeidet.

*Målene for ENØK-politikken:* Her sluttet hele komiteen seg til Regjeringens mål for politikken, men SV viste også til sine egne merknader i innstillingen.

*ENØK-potensialet:* Her viser komiteen til St. meld. nr 60 (1992-93) om "Samlet plan" og St. prp. nr 118 (1992-93) "Verneplan IV", og påpekte at et betydelig ENØK-potensiale var til stede i alle ledd fra produksjon til forbruk.

*Virkemidler i ENØK-politikken:* Her ble først hovedvirkemidlene i regjeringens politikk fremhevet. Komiteen sluttet seg til dette, men ulike flertall og mindretall hadde noen kommentarer til den statlige politikken på dette området. Arbeiderpartiet var det eneste partiet som sluttet seg til Regjeringens forutsetning om at det økonomiske nivået på arbeidet skulle holdes på det nivået det lå på i den inneværende perioden.

*Energiverkenes rolle:* Ulike flertall i komiteen støttet opp om de linjene som regjeringen la opp til i denne delen av ENØK-arbeidet. Den mest kritiske kommentaren kom fra SV, som ønsket at satsingen skal fokusere på tiltak som reduserte energibruken totalt sett.

*Regionale og lokale ENØK-sentra:* Komiteen støttet regjeringens standpunkt i innstillingen, men flere partier viste til sine særmerknader til meldingen (se under).

*Nye fornybare energikilder:* Også på dette punktet støttet komiteen i hovedsak regjeringens sine planer, men igjen var det SV som var mest kritisk, og var skuffet over den økonomiske prioritet som dette området hadde hatt de siste årene.

*Organisering av den statlige ENØK-politikken:* Komiteen sluttet seg til Regjeringen sitt forslag om at NVE skulle ha hovedansvar for administrasjon av den statlige virkemiddelbruken.

*Partienes særmerknader:* Høyre, som hadde fire representanter i denne komiteen, hadde en av de lengste kommentarene til meldingen. Hovedargumentasjonen var knyttet til forhold rundt det offentlige rolle i denne delen av energipolitikken. Fremskrittspartiets medlemmer presiserte kort at markedet bør regulere hva som er lønnsom energisparing. SV sin merknad var også relativt omfattende, og hovedargumentet var knyttet til at motivasjonen for ENØK må være miljø og ikke økonomi. KrF, som hadde den mest omfattende særmerknaden, viste til partiets merknader i forbindelse med behandlingen av "Samlet plan" og "Verneplan IV"<sup>18</sup>, og partiet ønsket at de regionale kompetansesentrene skulle knyttes opp mot andre regionale organ enn distribusjonsselskapene. KrF var heller ikke enig i at Norge på alle områder kan omtales som en pådriver når det gjaldt ENØK. SP viste også til sine merknader i forbindelse med behandlingen av "Samlet plan" og "Verneplan IV". Partiet var også skeptisk til oppbygging av nye organisatoriske enheter på dette området. Arbeiderpartiet hadde ikke egne merknader til meldingen.

I tillegg til særmerknadene sendte partiet Høyre 24. mai 1993 et brev med noen spørsmål knyttet til ENØK til Nærings- og energidepartementet. Departementet svarte komiteen i et eget brev 1. juni. Svarbrevet, som er gjengitt i Innstillingen, inneholdt fire grupper av spørsmåls og departementets svar. Følgende tema ble dekket:

- *Spørsmål 1* er knyttet til virkemidlenes kostnadseffektivitet, og i sitt svar viste departementet til et generelt arbeid i regi av Finansdepartementet om resultatmål og målstyring av statlige overføringsordninger.
- *Spørsmål 2* er knyttet til hvilke kriterier departementet legger når det gjelder å prioritere mellom virkemidlene som omtales i meldingen. Igjen henviste departementet til det arbeidet som pågikk når det gjaldt metoder for målstyring.
- *Spørsmål 3* er knyttet til de regionale sentrenes organisering og finansiering. Her ble det vist til diskusjonen i meldingen, og til at de konkrete virkemidlene ville bli presisert i løpet av 1993.
- *Spørsmål 4* er knytte til den sentrale rolle som NVE skal ha i administrasjonen av de statlige virkemidlene. Her viste departementet til diskusjonen i meldingens kapittel 6, og hvor en konkluderte med at NVE som fagetat best kunne ta seg av ENØK-politikken.

## **Konklusjon**

ENØK-meldingen fikk en grundig, om ikke særlig omfattende behandling i Energi- og industrikomiteen, og Regjeringen fikk i stor grad oppslutning om sin linje på dette området. To avvik som kan observeres er Høyre og Fremskrittspartiet sin fokusering på samfunnsøkonomisk lønnsomhet som det viktigste grunnlaget for tiltak på dette

---

<sup>18</sup> St. meld. nr. 60 (1992-93): "Samlet plan" og St. prp. nr 118 (1992-93): "Verneplan IV".

området var i noen grad sterkere enn meldingen. Samtidig hadde ett parti, SV klare ønsker om en sterkere fokusering på miljødimensjonen i ENØK-politikken. Innstillingen har klart preg av at den berører en mindre del av kraftpolitikken (ENØK og nye fornybare energikilder), men i noen grad kommer også koblingene mot industripolitikken frem. Dette er i overensstemmelse med forventningen om institusjonaliserte handlingsmønstre, og med etablerte koblinger av problemer og løsninger.

Koblingen mot den generelle miljøpolitikken kom spesielt opp gjennom SV sin fokusering på de miljømessige dimensjonene ved satsingen på ENØK og nye fornybare energikilder, og at denne bør frikobles fra kravene om samfunnsøkonomisk nytte. Dette var likevel et lite tema i innstillingen. Andre politikkområder ble ikke omtalt i noen særlig grad i innstillingen.

### **Debatten i Stortinget**

Stortinget behandlet innstillingen fra energi- og industrikomiteen den 7. juni 1993. I debatten tok 7 representanter fra komiteen og statsråden ordet.

Saksordfører Petter Bjørheim (Frp) innledet debatten med å oppsummere komiteens behandling av stortingsmeldingen. Han tok utgangspunkt i at denne meldingen dekket stasjonær energibruk innenlands, men at energibruk i et miljøperspektiv ikke kan ses innenfor snevre landegrenser. Deretter kom han inn på ENØK-potensialet og på virkemiddelbruken, og i den sammenheng var komiteen enige om at midler skal kanaliseres der de gjør størst virkning. Informasjon, rådgivning og forpliktende ENØK-analyser var satsingsområder, fordi undersøkelser viste at investeringsstøtte ga mange gratispassasjerer. Et tredje viktig tema var organiseringen av ENØK-virkomheten, hvor loven nå påla energiverkene med områdekonsesjon å gi nøytral informasjon. Komiteen sluttet seg også til forslaget om frivillig dannelse av lokale og regionale ENØK-sentre. Nasjonalt skulle NVE ha ansvar for forvaltningen av de statlige virkemidlene. Til slutt trakk Bjørheim frem skillelinjene i komiteen, med SV og Sp på den ene siden (mest mulig stat) og Frp på den andre (mest mulig marked), og han vektla i den sammenheng Frp sitt mål om at markedet skulle gi størst mulig utbytte for både selger og kjøper.

Erik Dalheim (AP) tok i sitt innlegg utgangspunkt i det han mente var urealistiske forventninger knyttet til hva man kan oppnå gjennom satsing på ENØK. Hovedutfordringen for den statlige satsingen var derfor å finne treffsikre virkemidler. I den sammenheng var han positiv til at NVE fikk en styrket rolle når det gjaldt å sikre en ønsket virkning av den statlig ENØK-satsingen. Deretter tok Dalheim opp de foreslåtte regionale ENØK-sentrene, som han mente måtte få en fleksibel og lokal tilpasning. I siste del fokuserte han på økonomiske ordninger, avtaler med industrien, støtteordninger for opprustning av kraftverk og satsing på nye fornybare energikilder.

Eva R. Finstad (H) innledet sitt innlegg med å gi støtte til den profil som Regjeringen har lagt seg på i meldingen, og spesielt at markedet skulle spille en viktig rolle. Deretter fokuserte hun på Høyres profilområder innen denne politikken, som var frivillige avtaler. Hun var også skeptisk til den støtten som ble gitt til opprustning av gamle kraftverk, og etterlyste en evaluering av effekten på dette området. Finstad var også

opptatt av at i en periode med lave kraftpriser var vanskelig å forsvare en høy satsing på statlige virkemidler. I siste del av innlegget kom hun inn på energiloven og kravet om at områdekonsesjon skal gi plikt om ENØK-tiltak. I den sammenheng vektla hun kravet om nøytralitet (som hele komiteen støttet), og hun fremhevet at komitehøringene hadde frembrakt motforestillinger mot å etablere regionale ENØK-sentre. Til slutt slo hun fast at evalueringer av resultater var viktig for å sikre mest mulig ENØK per krone.

Tora Aasland Houg (SV) tok i sitt innlegg utgangspunkt i det hun mente var et for sterkt gjennomslag for Høyre i meldingen. Videre gikk hun tilbake til den forrige ENØK-meldingen, som ble behandlet fire år tidligere, og som hun mente i liten grad var fulgt opp. Aasland Houg etterlyste derfor et sterkere statlig engasjement på dette området, og i den sammenheng fremhevet hun at ENØK må være miljøvern i videste forstand og ikke økonomisk gevinst alene. I det videre sluttet hun seg til hovedlinjene i meldingen, men fremhevet at SV ønsket sterkere satsinger. Hun advarte også mot at frykten for gratispassasjerer skulle bli så sterk at gode tiltak ble skrinlagt. Avslutningsvis tok Aasland Houg opp igjen miljødimensjonen, og hun ville ha et godt samarbeid mellom miljømålsetting, miljøstrategi og energiøkonomisering.

Helga Haugen (KrF) tok utgangspunkt i det norske kraftoverskuddet og det store ENØK potensialet som bl.a. tidligere meldinger og proposisjoner hadde identifisert. Videre ga hun støtte til regjeringens opplegg for videre satsing på ENØK, men hun var noe bekymret for en for rask dreining bort fra de tilskuddsordningene som har eksistert. Haugen støttet satsingen på forskning og utvikling og regionale ENØK-sentre. I slutten av innlegget tok hun opp betydningen av det store kraftoverskuddet, og i den sammenheng så hun søknad om eksport av norsk kraft som en mulighet for bedre tilpasning mellom produksjon og forbruk.

Ole Gabriel Ueland (Sp) tok utgangspunkt i at alle var enige i at det gikk an å utnytte kraften bedre enn nå, og at dette var knyttet til mer effektiv produksjon, transport og bruk. Han var i den sammenheng noe negativ til den innretning som meldingen hadde fått, fordi den etter hans mening varslet en nedprioritering av satsingen på disse områdene. Han mente også at det store kraftoverskuddet skyldes en unormal klimasituasjon (milde vintre og store nedbørsmengder), noe som krevde mer langsiktige satsinger. Ueland etterlyste også et sterkere offentlig engasjement som kunne mobilisere andre til å delta. Avslutningsvis understreket han betydningen av en langsiktig satsing på nye fornybare energikilder.

Statsråd Finn Kristensen (AP) tok utgangspunkt i at det nå var fire år siden forrige ENØK-melding ble behandlet av Stortinget, og han mente at i denne perioden hadde koblingen mellom energibruk og miljøbelastning kommet sterkere i fokus. Videre presiserte han at den statlige ENØK-innsatsen hadde vist en vesentlig økning i denne fireårsperioden. Når det gjaldt evalueringen av tilskuddsordningene innrømte statsråden at de hadde blitt overrasket over resultatene. Han var tilfreds med at komiteen sluttet seg til forslagene i innstillingen om at tiltakene skulle bli mer selektive. Kristensen fastholdt det statlige ansvaret for ENØK, men la likevel vekt på den betydning som de regionale sentrene skulle få fremover. Mot slutten tok han også opp betydningen av satsing på nye fornybare energikilder, hvor det også var viktig å dra nytte av de tunge satsingene i andre land.

I debattens siste innlegg trakk Ragna Berget Jørgensen (AP) opp de lange linjene i norsk ENØK-politikk, og hun uttrykte misnøye med den fragmenterte satsingen i tidligere perioder. I den sammenheng var hun glad for den tettere kobling mot brukerne som meldingen varslet. Hun understreket likevel betydningen av en sterk statlig oppfølging fra departementet, og da også overfor NVE. Til slutt pekte hun på at Norge burde være en internasjonal pådriver innen ENØK. Dette var naturlig i sammenheng med norsk satsing på miljø.

### **Oppsummering**

Også stortingsdebatten ble i stor grad preget av at ENØK og nye fornybare energikilder kun er et lite delområde innen den større kraftpolitikken. Det er bare unntaksvis at andre politikkområder berøres i innleggene. I sammenheng med debatten var det kun et par av representantene som trakk inn ENØK-område som potensielt viktig for den generelle miljøpolitikken. Samtidig var det også kun en representant som trakk frem de industripolitiske sidene ved dette politikkområdet. Debatten i Stortinget hadde dermed klare trekk av at dette var et politikkområde preget av etablerte problemer, deltakere og løsninger og hvor tradisjonelle politiske konflikter preget diskusjonen.

### **Samlet drøfting av meldingen og stortingsbehandlingen**

ENØK-meldingen fra Nærings- og energidepartementet, behandlingen av den i Stortingets energi- og industrikomite og debatten i Stortinget gir ikke grunnlag for å trekke noen entydig konklusjon om at verken departementet eller komiteen har noe spesielt offensiv satsing på ENØK. Samtidig er miljødimensjonen så klart uttalt at en ikke kan se vekk fra at de politiske signaler som trekkes opp fra de to organene også har klare retningslinjer for hvordan miljødimensjonene på dette politikkområdet skal utvikles.

I behandlingen var det kun noen aspekter av industripolitikken som ble berørt, men verken klimapolitikk eller andre politikkområder ble diskutert i melding, komiteinnstilling eller stortingsdebatten.

Det er derfor grunnlag å konkludere med at både melding og stortingsbehandling er preget av institusjonelle rutiner og rasjonell oppgaveløsning innen for stabile rammer. Både deltakere, problemer og løsninger er stabile, og det er kun unntaksvis at alternative perspektiver trekkes frem.

## **3.4 ENØK-politikk i Energi- og miljøkomiteen**

Klimaspørsmålet fikk sitt politiske gjennombrudd i Norge i 1989, da Stortinget behandlet St. meld. nr. 46 (1988-89) "Miljø og utvikling. Norges oppfølging av verdenskommisjonens rapport". I forbindelse med behandlingen av meldingen vedtok Stortinget at de norske klimagassutslippene skulle stabiliseres på 1989 nivå innen år

2000 (Farsund 1997: 74-75). Utgangspunktet for at dette området kom på den politiske dagsorden var den økende internasjonale oppmerksomhet som spørsmålet fikk både i vitenskapelige og politiske fora.

Da ambisjonene og målsettingene i norsk klimapolitikk ble fastlagt, var virkemidlene og mulighetene til å nå målene lite konkret. Første del av 1990-tallet ble derfor brukt til å utrede, drøfte og innføre virkemidler som kunne bidra til at det som viste seg å være svært ambisiøse klimamål kunne nås. Etter at en del virkemidler ble innført i årene fra 1990 til 1992, bl.a. en avgift på CO<sub>2</sub>-utslipp, stoppet mye av arbeidet opp. Hovedgrunnen til dette var at konfliktene med andre hensyn ble for sterke. Dette gjaldt både forholdet til den kraftkrevende industrien, og i forhold til utbyggingen av olje- og gassproduksjonen i Nordsjøen. I 1992 startet derfor regjeringen arbeidet med en handlingsplan for klimapolitikken (Farsund 1997).

Arbeidet med handlingsplanen ble vanskeligere og mer langvarig enn det regjeringen opprinnelig hadde lagt opp til. Regjeringen ble utsatt for omfattende påvirkningskampanjer fra både nærings- og miljøorganisasjoner. To dilemmaer var spesielt vanskelig å forholde seg til. For det første var det en svak fremgang i det internasjonale samarbeidet på klimaområdet, slik at eventuelle norske tiltak ville være i forkant av den internasjonale utvikling. Delvis som følge av dette var den en utbredt frykt for at norske klimatiltak ville føre til tap av arbeidsplasser bl.a. i den kraftkrevende industrien i en periode med økende arbeidsledighetsproblemer (Farsund 1997). Det politiske konfliktpotensialet var i utgangspunktet stort.

Det er bl.a. på denne bakgrunn en må forstå innholdet i "Klimameldingen", og ikke minst den omfattende behandling den fikk i Stortinget. I det følgende vil vi derfor først presentere hovedlinjene i den ENØK-politikken som presenteres i meldingen, før vi presenterer nærmere innholdet i Energi- og miljøkomiteen sin innstilling på samme område. Til slutt vil vi komme nærmere inn på hvordan dette tema ble berørt i stortingsdebatten.

### ***St. meld. nr. 41 1994-95: "Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>)"***

"Klimameldingen" fra Miljøverndepartementet ble avgitt den 2. juni 1995. Meldingen er på 178 sider, har et innledende sammendrag, 8 kapitler og to vedlegg. Kapitlene dekker følgende temaområder: I innledningen presenteres overordnede prinsipper og strategier, samt en disposisjon for resten av meldingen. I kapittel 2 presenteres internasjonalt samarbeid og konvensjoner om klimatiltak. I kapittel 3 presenteres drivhuseffekten og virkninger av klimaendringer, samt miljø- og helseproblemer knyttet til utslipp av nitrogenoksider. I kapittel 4 presenteres en oversikt over utslipp av klimagasser og nitrogenoksider i Norge. I kapittel 5 presenteres klima- og NO<sub>x</sub>-politikken i EU og i noen andre land. I kapittel 6 presenteres virkningene på utslipp, og på norsk og internasjonal økonomi av virkemidler mot klimaendringer. I kapittel 7 presenteres det viktige hensyn ved valg av virkemidler. Kapittel 8 er en vurdering av virkemidler og tiltak. Kapittel 9 er et knyttet til de økonomiske og administrative konsekvensene av de varslede tiltakene i meldingen. Når det gjelder vedleggene er det

første en nærmere presentasjon av de makroøkonomiske analysene som ligger til grunn for meldingen. Det andre vedlegget er en ordliste over sentrale begreper knyttet til klimaproblematikken.

I forhold til problemstillingen "ENØK og nye fornybare energikilder" er det to kapitler som er særlig aktuelle å komme nærmere inn på i denne studien. Det gjelder sammendraget som gir en oversikt over prinsippene for regjeringens politikk, og det gjelder kapittel 8 hvor ulike virkemidler presenteres og vurderes. I det følgende vil vi presentere hovedlinjene i meldingen på dette området.

Meldingen innledes som nevnt med et lengre sammendrag av hovedlinjene i Regjeringens klimapolitikk. Sammendraget er todelt, hvor en del tar opp den generelle klimapolitikken, mens den andre delen dekker politikken for NO<sub>x</sub> området. ENØK er i denne sammenheng et tema i klimapolitikken, og det henvises til konklusjonene fra St. meld. nr. 41 (1992-93) "Om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder". Av ni virkemidler som fremheves som sentrale i regjeringens klimapolitikk, er det to som er knyttet til temaene ENØK og nye fornybare energikilder (side 15):

- "Regjeringen vil øke den samlede innsatsen innen energiøkonomisering. Virkemiddelbruken rettes hovedsakelig mot informasjon og opplæring, og i tilknytning til bransjenettverk etableres avtaler om energieffektivisering i industrien. Det opprettes bransjenettverk for bygningssektoren. Det vil videre bli gitt finansiell støtte til etablering av ett regionalt ENØK-senter i hvert fylke. Tilskudd til statlige bygg videreføres og styrkes der dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt og det opprettes en tilskuddsordning for kommunal sektor".
- "Regjeringen vil videreføre og styrke ordningen med tilskudd for nye fornybare energikilder og energieffektiv teknologi".

I kapittel 8 "Vurdering av virkemidler og tiltak" er ENØK et viktig temaområde, og ca. 8 sider brukes til diskusjonen av de ulike virkemidlene på dette området. I delkapittel 8.2.2 "Generelle energipolitiske virkemidler" blir ENØK sett i sammenheng med effektivisering av kraftmarkedet, og de generelle retningslinjene i ENØK-politikken. Det henvises også her til at rammene for arbeidet med ENØK og nye fornybare energikilder er lagt i St. meld. nr. 41 (1992-93). I tillegg vises det til at ENØK i Norge kan bidra til å frigjøre kraft som kan eksporteres til kontinentet og dermed bidra til mindre CO<sub>2</sub>-utslipp der.

I delkapittel 8.3 diskuteres "Nærmere om de enkelte sektorene og sektortilpassede virkemidler", og her er "forholdet mellom ulike energibærere og CO<sub>2</sub>-utslipp" sentralt. Vannkraft, fleksibiliteten mellom fyringsoljer og elektrisitet, gass, nye fornybare energikilder og varmepumper og ENØK som oppdekningsalternativ er tema som får egen omtale. Under overskriften "Virkemidler og tiltak overfor stasjonær forbrenning" diskuteres "virkemidler og tiltak for å fremme energiøkonomisering" og "videre utbygging av energisystemet - nye fornybare energikilder og nye energikilder". I oppsummeringen av disse delkapitlene slås det fast at høyere energieffektivitet og nye fornybare energikilder er viktig, men at utnyttelsen av disse tiltakene i stor grad vil være avhengig av de priser som forventes i markedet. I tillegg slås det fast at omfanget på de offentlige satsingene vil bli nærmere vurdert i forbindelse med 1996-budsjettet.



## Konklusjon

I "Klimameldingen" fra Miljøverndepartementet blir mange viktige tema knyttet til problemstillingen klimapolitikk presentert og diskutert. Stortingsmeldingen fungerer både som en beskrivelse av status når det gjelder de naturvitenskapelige sidene ved klimaproblemet. Samtidig er det en oppsummering av de politiske problemstillingene knyttet til dette området både nasjonalt og internasjonalt. I den sammenheng presenteres både ambisjonene for politikken fremover og de forhold som begrenser det politiske handlingsrommet.

Klimaproblemene er berører alle deler av samfunnet, noe som også påvirket innholdet i stortingsmeldingen. Flere viktige politikkområder blir drøftet inngående, bl.a. industri- og petroleumspolitikken. Meldingen må derfor sies å ha et svært bredt politisk interesseområde.

ENØK og nye fornybare energikilder blir fremhevet som ett (av mange) virkemiddel som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser i Norge, og Regjeringen varsler i noen grad økt satsing på dette området. På tross av at klimapolitikken gir grunnlag for å revurdere både strategier og virkemidler i ENØK-politikken, blir dette i liten grad fulgt opp med konkrete forslag om tiltak. Regjeringen går i stor grad inn for å videreføre de retningslinjene som blir slått fast i St. meld. nr. 41 1992-93.

### ***Innst. St. nr. 114 (1995-96): Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>)***

Energi- og miljøkomiteen avga innstilling den 25. januar 1996. Innstillingen er på 32 sider, og har i alt 19 mindretallsforslag. De fem første sidene er et sammendrag av meldingen. Deretter går komiteen gjennom innholdet i klimapolitikken med omtrent den samme inndeling som meldingen har. I forhold til problemstillingen "ENØK og nye fornybare energikilder" vil vi i det følgende presentere hovedlinjene i innstillingen.

#### *Kapitel 4: ENØK-tiltak*

Den første merknaden er fra Arbeiderpartiet og tar opp det som defineres som vellykket satsing i regi av de regionale ENØK-senterne. Med henvisning til Vest-Norsk ENØK sine prioriteringer viser partiet til at en detaljstyring av denne virksomheten fra Stortinget ikke kan være riktig, men at rammevilkårene må være Stortingets ansvar (side 22).

Et flertall bestående av AP, Sp, SV og KrF mener at "hovedpoenget med ENØK-tiltak i Norge i klimasammenheng, er at dette kan frigi elektrisk kraft som kan erstatte fossilt brensel" (side 22). Sp, SV og KrF peker på at "satsing på ENØK-tiltak og utnytting av nye fornybare energikilder har et betydelig sysselsettingspotensiale" (side 22).

Under overskriften "ENØK-incentiv gjennom overføringstariffene" ber et flertall bestående av AP, Sp, SV og KrF departementet "tillate at nett-tariffen økes fra 0,2 øre/kWh til 0,3 øre/kWh. De økte inntektene bør gå til en tilskudds- og låneordning til

gjennomføring av tiltak som bidrar til økt energiutnyttelse hos sluttbruker slik at oljefyring kan reduseres og bruk av ny mer miljøvennlig energiteknologi økes” (side 23).

I forbindelse med problemstillingen “*ENØK i offentlige bygg*” ber medlemmene fra AP, Sp, SV og KrF Miljøverndepartementet i samarbeid med Nærings- og energidepartementet utarbeide retningslinjer for energibruk i større nybygg” (side 23). Under samme overskrift fremmer et flertall av Sp, H, SV og KrF følgende forslag: “Stortinget ber Regjeringen sørge for at PCB-holdige lysrørarmaturer i offentlige bygninger gradvis erstattes med nye energieffektive lysanlegg” (side 24).

Under overskriften “*ENØK i industrien*” fremmer et flertall av Sp, H, SV og KrF følgende forslag: “Stortinget ber Regjeringen sørge for at det knyttes betingelser om ENØK-tiltak i fornyelse av avtaler om langsiktige kraftleveranser til industrien (side 24).

I forbindelse med temaet “*Merking og normer*” viser komiteen til internasjonale tiltak på dette området og “Komiteen vil derfor be Regjeringen etablere regler for energimerking knyttet til energieffektivisering for produkter og bygninger” (side 25).

#### *Kapitel 5: Nye fornybare energikilder*

Komiteens flertall, dvs. alle unntatt representanten Hillgaard, er “opptatt av at selv om Norge er en olje- og gassnasjon, så skal Norge være et foregangsland i å støtte utviklingen og innføringen av fornybar energi. Dette vil dessuten øke sysselsettingen i Norge og gi verdifull kompetanse på et område som vil bli en global vekstnæring i fremtiden” (side 25).

Under overskriften “*Fond for fornybare energikilder*” viser Sp, SV og KrF til “at det har vært store svingninger i bevilgningene både til forskning og utvikling og introduksjon av nye og fornybare energikilder som har vanskeliggjort en langsiktig satsing” (side 26).

I forbindelse med problemstillingen “*Energiprogram*” peker komiteens flertall på at Norge er et av de land som har satset minst på nye og fornybare energikilder. Flertallet foreslår derfor “Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om opprettelse av et energiprogram for satsing på nye og fornybare energikilder” (side 26).

I behandlingen av temaet “*Bioenergi*” viser komiteens flertall til det store potensialet som denne energiformen har. Et annet flertall bestående av AP, Sp, SV og KrF foreslår: “Stortinget ber Regjeringen legge frem en plan i revidert nasjonalbudsjett for å øke bruken av biobrensel, herunder hvilke låne- og tilskuddsordninger som kan være aktuelle” (side 26-27). Medlemmene fra Sp, SV og KrF ønsket støtteordninger for installering av fyringsanlegg i boliger, næringsbygg, offentlige bygg og i landbruket. Ordningene må også legge til rette for utbygging av vannbåren varme.

Under overskriften “*Varmepumper*” understreker komiteen viktigheten av å ha en kombinasjon av gunstige tilskuddsordninger for energieffektiv teknologi og et avgiftsnivå som straffer lite effektive løsninger.

### *Forslag fra mindretall*

Partiene SV, Sp og KrF har følgende to fellesforslag:

- “Stortinget ber Regjeringen lage en tiltaksplan for en ENØK-offensiv som kan bidra til at ENØK-potensialet i det norske energimarkedet kan realiseres” (forslag 4).
- “Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til en låne- og tilskuddsordning for ENØK-tiltak i privat regi” (forslag 5).

Høyre har et forslag:

- “Stortinget ber Regjeringen å opprette en tidsbegrenset tilskuddsordning for å stimulere til opparbeidelse av kommersielle markeder for:
  1. Bruk av varmepumper
  2. Investeringer i fyringsanlegg for biobrennsel
  3. Bruk av solenergi” (forslag 13).

SV og KrF har et fellesforslag:

- “Stortinget ber Regjeringen vurdere nye stimulerings tiltak for ENØK gjennom transportprisen for strøm, herunder innføring av egne effektiviseringsindikatorer i beregningen for overføringstariffen og legge frem forslag på dette grunnlag” (forslag 15).

### **Konklusjon**

Energi- og miljøkomiteen brukte mye plass på å følge opp ENØK og nye fornybare energikilder i sin behandling av klimameldingen. Temaet får bred omtale og både komiteen og ulike mindretall kommer med forslag til endringer både når det gjelder mål og virkemidler. Den mest konkrete endringen er at Stortinget ber regjeringen om å øke den avgiften som energiselskapene kan ta på sitt kraftsalg for å dekke ENØK-tiltak med 0,1 øre/KWh til 0,3 øre/KWh. Det er likevel viktig å understreke at disse spørsmålene kun utgjør en mindre del av komiteinnstillingen.

Innstillingen domineres av problemstillinger knyttet til klimapolitikken. Komiteen er både opptatt av de tekniske sidene ved selve klimaproblemet, den internasjonale utviklingen innen klimapolitikken og den norske situasjonen på begge områder. De politiske konfliktene går mellom de partiene som ønsker en mest mulig aktiv politikk på norsk side (SV, Sp og KrF) og de som ønsker en mindre ambisiøs satsing på norsk side (AP, H og Frp).

Andre politikkområder berøres også i betydelig grad i innstillingen, og da spesielt de sektorene som blir berørt av de ulike virkemidlene som diskuteres. I den sammenheng blir både klassiske industripolitiske problemstillinger, samferdselspolitikk og problemstillinger knyttet til olje- og gasssektoren diskutert i innstillingen.

## Debatten i Stortinget

Stortinget behandlet meldingen<sup>19</sup> den 22. juni 1996. I debatten deltok 32 representanter, hvorav 11 var fra komiteen og 2 statsråder. Vi vil i det følgende fokusere mest på de som berører temaene ENØK og nye fornybare energikilder, men også gi et mer generelt bilde av hovedlinjene i debatten.

Saksordfører Paul Chaffey (SV) innledet debatten med et kraftig angrep på regjeringens klimapolitikk. På to områder berørte han kraftspørsmål og alternativ energi i innlegget sitt. Det gjaldt i forhold til komiteens ønske om at elektrifisering av oljeinstallasjoner skulle vurderes nærmere, og for det andre at komiteen ba regjeringen legge frem en plan for bruk av bioenergi i Norge.

I replikkordskiftet, hvor 3 representanter tok ordet, var det lite fokus på ENØK-spørsmål o.l. Det eneste var at Chaffey ble utfordret på det han betegnet som fordelene ved et internasjonalt kraftmarked, uten at han tok opp den saken i sitt svar.

Aud Gaundal (AP) tok i sitt innlegg utgangspunkt i det hun oppfattet som problemet med å få på bordet konkrete forslag om tiltak i klimapolitikken. Mot slutten av innlegget trakk hun inn to områder knyttet til ENØK og nye fornybare energikilder. Det var for det første økt satsing på bioenergi, og for det andre at et flertall gikk inn for øke nettavgiften for finansiering av ENØK fra 0,2 øre til 0,3 øre pr. kWt.

I replikkordskiftet tok fire representanter ordet, og alle hadde sterke innvendinger mot regjeringen og Arbeiderpartiet sin klimapolitikk. Blant annet angrep Eva R. Finstad (H) Arbeiderpartiet for manglende engasjement når det gjaldt alternative fornybare energikilder generelt og bioenergi spesielt, noe Gaundal aviste med utgangspunkt i den varslede planen for bioenergi som regjeringen hadde startet arbeidet med.

Ragnhild Queseth Haarstad (Sp) tok i sitt innlegg utgangspunkt i det globale klimaproblemet og Norges forpliktelser i den sammenheng. Spesielt beklaget hun at målet om stabilisering på 1989 nivå i år 2000 nå var forlatt. Når det gjaldt forslag til løsninger knyttet hun det først og fremst til en omlegging av energipolitikken. Med utgangspunkt i et beregnet ENØK-potensiale på mellom 15 og 25 TWh ønsket hun en økt satsing på ENØK og utvikling og introduksjon av nye fornybare energikilder som biomasse, sol og vind. Hovedpoenget med disse to tiltakene skulle være å utvikle alternative energikilder til fossilt brennstoff. Finansiering burde etter Queseth Haarstads mening knyttes opp mot etablering av et eget energifond, som bl.a. kunne sikre stabile låne- og tilskuddsordninger.

I replikkordskiftet tok i alt tre representanter ordet. Gunnar Breimo (AP) etterlyste Senterpartiets oppfylging av eget klimamål fra 1989 (halvering innen år 2000), Gunnar Fatland (H) etterlyste en vurdering av klimaeffekten av Sp sin distriktpolitikk og Bent Hegna (AP) etterlyste en større vilje til forpliktende internasjonalt samarbeid i

---

<sup>19</sup> Stortinget behandlet også et dokument 8 forslag fra Eva R. Finstad, Kaci Kullmann Five og Bjørn Hernæs (H) om aktiv bruk av skogplanting for å motvirke drivhuseffekten.

klimapolitikken. Ingen av replikkene berørte Sp sine ambisjoner innen ENØK og nye fornybare energikilder.

Eva R. Finstad (H) tok utgangspunkt i de alvorlige signalene fra FNs klimapanel, og hun gikk inn for å løse problemene på tvers av landegrensler. Tiltakene måtte samtidig være kostnadseffektive. I innlegget angrep hun videre Regjeringen og Arbeiderpartiet for ikke støtte opp om forslagene fra komiteen som gikk inn for å ta i bruk hydrogen som energibærer, bytte til mer energieffektive lysanlegg i offentlige bygninger, kreve ENØK-tiltak i forbindelse med langsiktige kraftavtaler med industrien og opprettelse av energiprogram for satsing på nye og fornybare energikilder. Hun fremhevet også Høyre sitt forslag om tilskuddsordninger for å stimulere til bruk av varmepumper, fyringsanlegg for biobrensel og bruk av solenergi. Hun konkluderte med at Regjeringen har vist en oppsiktsvekkende manglende vilje til å satse på alternative fornybare energikilder.

I replikkordskiftet tok i alt fem representanter ordet. Ranveig Frøiland (AP) mente at Finstad overdrev både Høyres vilje til satsing og Regjeringens manglende satsing. Håkon Giil (Sp) var glad for miljøprofilen i Finstads innlegg, og etterlyste støtte til flere av de forslagene som bl.a. Senterpartiet sto bak. Erik Solheim (SV) mente det var svært lite som skilte Arbeiderpartiet og Høyre, og han anbefalte at partiet fulgte mer signalene fra tidligere statsminister Willoch. Også Einar Steensnæs (KrF) var glad for miljøprofilen i Finstad sitt innlegg, mens Karita Bekkemellem Orheim (AP) angrep Høyre for å tenke mer på skogeierne enn klimapolitikken. Ingen tok konkret opp ENØK og nye fornybare energikilder i sine replikker.

Hilde Frafjord Johnson (KrF) tok i sitt innlegg utgangspunkt i de advarsler som hadde kommet internasjonalt når det gjaldt mulige klimaproblemer. I den sammenheng understreket hun viktigheten av at Norge var en internasjonal pådriver. På tiltaksiden trakk hun frem de forslag som KrF, Sp og SV i fellesskap hadde kommet med i forbindelse med innstillingen. Et av disse områdene var ENØK, som kan bidra til redusert bruk av fossile brennstoffer og import av kullkraft. I den sammenheng karakteriserte hun ENØK-arbeidet i Norge som et sorgens kapittel, og hun var spesielt skuffet over Høyre og Arbeiderpartiet sine holdninger. Hun var litt mer fornøyd med holdningene til nye fornybare energikilder, men etterlyste støtte til et forslag om opprettelse av et fond til utviklingen på dette området.

Replikkordskiftet ble i stor grad preget av spørsmål knyttet til ENØK og nye fornybare energikilder. Først kritiserte Tomas Norvoll (AP) KrF for uklarhet når det gjaldt forslag VII om ENØK i industrien. Frafjord Johnson svarte tilbake med på ny å kritisere AP for unnfallenhet når det gjaldt ENØK, hvor de eneste tiltakene til nå var etableringen av de regionale sentrene og fargeglade reklameplakater. Hun fremførte videre at industrien selv hadde bedt om avtaler som foreslått i forslag VII. Også Eva R. Finstad var opptatt av nye energikilder, og etterlyste KrF sin støtte til forslag 13 om varmepumper, bioenergi og solenergi. I sitt svar opplyste Frafjord Johnson at KrF ville støtte dette forslaget. Bent Hegna (AP) hadde noen spørsmål i forbindelse med norsk gasseksport, og etter å ha fått svar tok han opp ENØK tiltakenes betydning for næringslivet. Igjen viste Frafjord Johnson til interessen i industrien for slike ordninger.

Venstreleder Lars Sponheim og RV leder Erling Folkvord holdt så sine innlegg om norsk klimapolitikk, og i den sammenheng ga Lars Sponheim støtte til kravet om ENØK-tiltak i forbindelse med fornyelse av langsiktige kraftleveranser til industrien.

Miljøvernminister Torbjørn Berntsen tok i sitt innlegg utgangspunkt i det globale klimaproblemet, noe han mente bare kunne møtes ved et forpliktende internasjonalt samarbeid. I den sammenheng ble energieffektivisering og overgang til mindre forurensende energikilder trukket frem, men konkrete tiltak knyttet til disse to områdene overlot han til fagstatsråden i Nærings- og energidepartementet.

I replikkordskiftet tok seks representanter ordet. Det meste av debatten dreide seg om den generelle klimapolitikken, men Eva R. Finstad (H) etterlyste regjeringens støtte til opprettelsen av et energiprogram for satsing på nye og fornybare energikilder.

Debatten fortsatte med Johan J. Jakobsen (Sp) sitt innlegg, og han var mest opptatt av den generelle klimapolitikken. Det samme var også neste taler Torbjørn Jagland (AP), men han nevnte nye fornybare energikilder og ENØK som viktige nasjonale tiltak. Høyres Jan Petersen mente at komiteen hadde lagt seg på en hardere linje enn Regjeringen når det gjaldt tiltak, og spesielt i den sammenheng var forslagene knyttet til nye fornybare energikilder. Berit Breiby Larsen (AP) viet hele sitt innlegg til bioenergi og rammebetingelsene for utvidede satsinger på dette området. Kjell Magne Bondevik (KrF) fokuserte også i stor grad på den overordnede klimapolitikken, men i forhold til KrFs egen politikk fremhevet han tidligere forslag om økt satsing på ENØK og nye fornybare energikilder. Solveig Torsvik (AP) brukte sitt innlegg til å diskutere klimaspørsmål i tilknytning til transportsektoren. Håkon Giil (Sp) gjorde tilsvarende i forhold til petroleumssektoren.

Statsråd Jens Stoltenberg (AP) tok i sitt innlegg utgangspunkt i den internasjonale dimensjonen til klimaproblemet, og i forhold til norske problemstillinger var det rollen som gass eksportør som var viktigst. Han kom ikke konkret inn på konkrete løsninger når det gjelder ENØK og nye fornybare energikilder (slik Torbjørn Berntsen hadde lovet han skulle).

I replikkordskiftet tok fire representanter ordet. Ragnhild Queseth Haarstad (Sp) utfordret statsråden på om han virkelig trodde på det vitenskapelige innholdet i teorien om den menneskeskapte drivhuseffekten, noe han svarte bekræftende til. Gunnar Fatland (H) var opptatt av CO<sub>2</sub>-avgiften i petroleumsnæringen. Paul Chaffey (SV) var opptatt av økningen i den norske olje- og gassproduksjonen. Nils Gunnar Lie (KrF) tok utgangspunkt i partiets miljøplan, hvor ENØK var et sentralt element. Han utfordret derfor statsråden på hvorfor regjeringen ikke kunne støtte forslaget fra KrF, Sp og SV om en tiltaksplan på dette området. Stoltenberg mente i den sammenheng at de satsinger som regjeringen allerede hadde satt i gang var tilstrekkelig for å oppnå ønskede resultater på ENØK-området. Odd Roger Enoksen (Sp) avsluttet ordskiftet med å ta opp igjen spørsmålet om CO<sub>2</sub>-avgiften og petroleumsvirksomheten.

Gunnar Fatland (H) tok utgangspunkt i den globale klimautfordringen, men han understreket samtidig de norske forpliktelsene innen klimaområdet. Bent Hegna (AP) tok utgangspunkt i den globale situasjonen, og han mente i den sammenheng at Sp og SV var for beskjedne på tiltakssiden når en tok utgangspunkt i virkelighetsbeskrivelsen

deres. Oscar D. Hillgaard (uavh) fortsatte sitt angrep på det vitenskapelige grunnlaget for hele teorien om en menneskeskapt drivhuseffekt. Etter et kort avbrudd, hvor den videre dagsorden ble diskutert, holdt Gunn Karin Gjøl (AP) et innlegg hvor hun vektla alvoret i situasjonen samtidig som hun forsvarte en del av de tiltak som regjeringen har iverksatt på dette området. Oddvar Nilsen (H) diskuterte CO<sub>2</sub>-spørsmålet i forhold til transportsektoren. Karita Bekkemellem Orheim (AP) var opptatt av den globale dimensjonen i problemet, noe hun mente mange på Stortinget ikke hadde tatt inn over seg. Syver Berge (Sp) var opptatt av bærekraftig forbruk, skogplanting og bioenergi. Ranveig Frøiland (AP) var opptatt av regjeringens linje i klimapolitikken, og mente forslagene om fjerning av PCB-holdige lysamatur og hun mente de iverksatte tiltakene på ENØK-området var gode nok. Erna Solberg (H), Gunnar Breimo (AP) og Astrid Marie Nistad (AP) avrundet debatten med innlegg knytte til klimaproblemet og Norge.

Debatten ble avsluttet med taler på tre minutter. I denne delen innledet Torbjørn Berntsen med å ta opp forslaget om økt skogplanting. Øytein Hedstrøm (Frp) uttrykte sitt partis skepsis mot mye av det vitenskapelige grunnlaget for debatten. Eva R. Finstad (H) var skuffet over miljøvernministeren sine holdninger til skogplanting. Dagny Gärtner Hovig (AP) tok til slutt opp det hun mente var manglende sammenheng mellom mål og tiltak i klimapolitikken.

Voteringene over mindretallsforslagene førte til at alle ble forkastet av Stortinget. Flertallsinnstillingene ble vedtatt med ulike flertall. Punkt II, III og IV ble vedtatt mot stemmene til fridemokratene. Forslagene V, VI og VIII ble vedtatt mot stemmene til Arbeiderpartiet og fridemokratene, forslag VII ble vedtatt mot stemmene fra AP, Frp og fridemokratene. Forslag IX ble vedtatt mot stemmene til H og fridemokratene.

## **Oppsummering**

I debatten om klimameldingen ble temaene ENØK og/eller nye fornybare energikilder berørt av 11 innledere, og de ble trukket frem av 7 representanter i ulike replikkordskifter. Her må det samtidig påpekes at noen representanter tok ordet flere ganger i sammenheng med diskusjonen av disse spørsmålene. Totalt sett var det betydelig interesse knyttet til denne type løsninger som virkemiddel i forbindelse med klimaproblematikken.

Hovedlinjen i debatten lå på klimapolitikken mer generelle problemstillinger. Spesielt ble det mye debatt rundt Norges politikk på dette området vs. det som skjedde på internasjonalt nivå og i andre land. Igjen gikk hovedkonflikten mellom dem som ønsket Norge som internasjonal pådriver i disse spørsmålene, og de som ønsket at Norge skulle føre en klimapolitikk som ikke gikk ut over næringer som var sårbare for internasjonal konkurranse.

Industri- og næringspolitikk (inkludert petroleumsproblematikk) og samferdselspolitikk var også en viktig del av debatten i Stortinget. Den politiske viktigheten av behandlingen av klimameldingen ble ytterligere understreket ved at mange av de ledende politikerne på Stortinget deltok i debatten, noe som ble styrket av at også statsråder holdt innlegg.

## Samlet drøfting av melding, innstilling og debatt

St. meld. nr. 41 1994-95 fra Miljøverndepartementet er en grundig presentasjon av klimaproblemet og internasjonal og nasjonal klimapolitikk. Denne brede tilnærmingen følges opp både i komiteinnstillingen og i debatten i Stortinget. Dette er samtidig et område med klare politiske motsetninger mellom Regjeringen i stor grad støttet av H og Frp i Stortinget på den ene siden og Sp, SV og KrF på den andre. Selv om det må understrekes at når det gjelder forslag til virkemidler og vedtak går alliansene litt på tvers mellom de ulike partiene. Når det gjelder selve Stortingsdebatten understreker den klimapolitikkens betydning for norsk politikk første halvdel av 1990-tallet, ved at en rekke av de mest profilerte politikerne utenfor komiteen også deltok aktivt i diskusjonen rundt disse spørsmålene.

På ENØK-området fulgte meldingen i stor grad opp de retningslinjer som ble fastlagt i forbindelse med behandlingen av ENØK-meldingen fra 1993. Etablering av såkalte bransjenettverk og støtte til etablering av regionale ENØK-sentre er de mest konkrete forslag til nye tiltak på dette området i meldingen. På den andre side viser energi- og miljøkomiteen en langt større vilje enn departementet til å komme med nye forslag når det gjelder hva som kan bidra til flere og bedre ENØK-tiltak. Flere forslag blir fremmet og vedtatt. Dette illustrerer en sterk vilje i komiteen til selv å komme med konkrete forslag til endringer i politikken, og hvor forslaget om å innføre en ekstra ENØK avgift på 0,1 øre/KWh er det mest omfattende forslaget. Under debatten i Stortinget var det mange av representantene som trakk frem ENØK og nye fornybare energikilder som et viktig virkemiddel i norsk klimapolitikk. Miljødimensjonen fikk dermed større gjennomslag i Stortinget enn i departementet.

Siden klimaproblematikken berører de fleste samfunnsområder berørte også saksbehandlingen av klimameldingen en rekke viktige politikkområder. Spesielt blir problemstillinger knyttet til industri- og petroleumssektoren berørt. Samferdselsspørsmål blir også i en viss grad diskutert.

### 3.5 Utviklingstrekk i ENØK-politikken

Gjennomgangen av de to stortingsmeldingene, de etterfølgende komiteinnstillingene og debattene i Stortinget, viser at det har skjedd en viss dreining i fokus når det gjelder ENØK og nye fornybare energikilder i forbindelse med Stortingets behandling av St. meld. nr. 41 (1992-93) "Om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder" og St. meld. nr. 41 (1994-95) "Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider". Miljødimensjonen ble noe sterkere, mens energidimensjonen ble noe svakere. Endringene representerer ikke klare brudd med tidligere praksis på området, men det er klart at Stortinget hadde en mer aktiv rolle når det gjelder selve innholdet i ENØK-politikken under behandlingen av klimameldingen i 1996 enn det Stortinget hadde da den behandlet ENØK-politikken i 1993. Vi vil presentere en mer systematisk sammenlikning av saksbehandlingen i det følgende.



I St. meld. nr. 41 (1992-93) brukte Nærings- og energidepartementet 36 sider på å presentere regjeringens politikk innen områdene ENØK og nye fornybare energikilder, mens komiteen brukte 13 sider på sine kommentarer til denne politikken i innstillingen (inkludert et sammendrag av meldingen på 2 sider). Meldingen ble også debattert i Stortinget uten at andre enn komitemedlemmer tok ordet. ENØK-meldingen og Stortingets behandling av den bærer preg av at dette er et politikkområde hvor tilgangen på problemer, løsninger og deltakere er stabilt i det at alle instanser stort sett viderefører prinsippene fra tidligere behandlinger av dette politikkområdet. Endringer er i stor grad knyttet til at virkemidlene tilpasses endrede rammebetingelser innen den totale kraftpolitikken.

I 1995 brukte Miljøverndepartementet 178 sider på St. meld. nr. (1994-95), men her utgjør den delen som berører temaet ENØK og nye fornybare energikilder en mindre del av det samlede innholdet i meldingen. Prinsippene i denne politikken ligger fast, men i noen grad drøftes nye virkemidler. Innstillingen var på 32 sider, men også her var det kun en begrenset del som berørte vårt tema. Det kommer likevel flere konkrete forslag til nye tiltak. I debatten var det også et betydelig fokus på ENØK og nye fornybare energikilder som virkemidler i klimapolitikken. En rekke representanter tok opp disse spørsmålene både i innlegg og replikkordskifter, og flere av forslagene fra innstillingen ble vedtatt.

Vi har oppsummert oppmerksomheten rundt de mest sentrale dimensjonene i behandlingen av ENØK-meldingen og klimameldingen i tabell 1.

Tabell 1: Behandlingen av ENØK-meldingen og klimameldingen<sup>20</sup>

	ENØK – Energi		ENØK – Miljø		Klimapolitikk		Industripolitikk	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Melding	+++	++	+	++		+++	+	++
Innstilling	+++	++	+	+++		+++	+	++
Debatt	+++	++	+	+++		+++	+	++

Stor oppmerksomhet = +++, Middels oppmerksomhet = ++, Litt oppmerksomhet = +

Da Energi- og industrikomiteen behandlet St. meld. nr. 41 (1992-93) var det kun SVs ene representant som hadde flere konkrete forslag til nye tiltak på ENØK-området. Representanten Aasland Houg koblet disse spørsmålene til generelle miljøpolitiske

<sup>20</sup> Vi har valgt å dele fokus på ENØK opp i to deler: ENØK - energi, som er knyttet til hovedmålet med denne politikken "en samfunnsøkonomisk rasjonell utnyttelse av energiresursene", ENØK - miljø, som er knyttet til ENØK som virkemiddel i miljøpolitikken.

problemstillinger og fremmet forslag om at miljø skulle få en like sentral rolle i denne politikken som kravene om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. De andre partiene sluttet i stor grad opp om den linjen som Regjeringen la seg på i meldingen, og diskuterte spørsmålene i stor grad ut fra de krav til samfunnsøkonomisk lønnsomhet som det norske elektrisitetsmarkedet stilte. Et annet interessant trekk ved denne saken er at verken departement eller komite så noen direkte sammenheng mellom ENØK og nye fornybare energikilder og klimaproblemene<sup>21</sup>, og det til tross for at dette var et viktig spørsmål da meldingen ble utarbeidet og behandlet. Industriens rammebetingelser i forbindelse med ENØK ble også i noen grad berørt, noe som er i overensstemmelse med forventningen om at komiteens institusjonell identitet ville spille en rolle i hvordan den enkelte sak blir behandlet. Det samme er tilfelle når det gjelder manglende referanser til annen sektorpolitikk utenfor komiteens ansvarsområder.

“Klimameldingen” fra Miljøverndepartementet oppsummerer hovedlinjene i norsk klimapolitikk frem til den ble utarbeidet og den trekker linjene fremover. Kompleksiteten i klimaproblemene bidrar til at de fleste sektorer i det norske samfunn berøres, noe som også er tilfelle for hvilke politikkområder som tas opp i meldingen. Da energi- og miljøkomiteen behandlet St. meld. nr. 41 (1994-95) vinteren 1996, var det et flertall av representantene som støttet konkrete forslag til endringer i den ENØK-politikken som Regjeringen la opp til. Dette gjaldt både i forhold til virkemidler og det gjaldt i forhold til organisering av virksomheten. Det var en klart sterkere forståelse på Stortinget av miljødimensjonen enn det hadde vært under behandlingen av ENØK-meldingen. Dette gir støtte til forventningen om at nye koblinger av problemer og løsninger vil bidra til nye typer beslutningsutfall.

Hvordan kan vi forklare denne utviklingen? Flere svar kan gis, og vi vil i det følgende diskutere det i forhold til de forventningene som ble presentert i innledningen av dette kapitlet.

Et hovedsvar er at endringen i komitestrukturen har bidratt til endret fokus når det gjelder å se energi- og miljøspørsmål i sammenheng. Den institusjonelle koblingen mellom energi og miljø saker har medført at det har blitt en tettere kobling mellom disse to områdene når det gjelder å finne løsninger på denne type utfordringer. Dette gjelder spesielt i Stortinget, hvor både generelle politiske motsetninger og en mer aktivistisk nasjonalforsamling bidrar til at alternative forslag og virkemidler kommer opp på den politiske dagsorden. Denne antakelsen styrkes av at klimaproblemet var like aktuelt i 1993 som i 1996. Det er derfor grunn til å anta at miljøpolitikkerne var mer innstilt på å trekke inn ENØK enn det industri- og energipolitikkerne hadde vært. En supplerende forklaring kan være at det også skjedde en dekobling av industri og energisakene, men dette argumentet er ikke spesielt fremtredende når det gjelder klimameldingen, fordi denne i stor grad dekker de fleste sektorer i det norske samfunn.

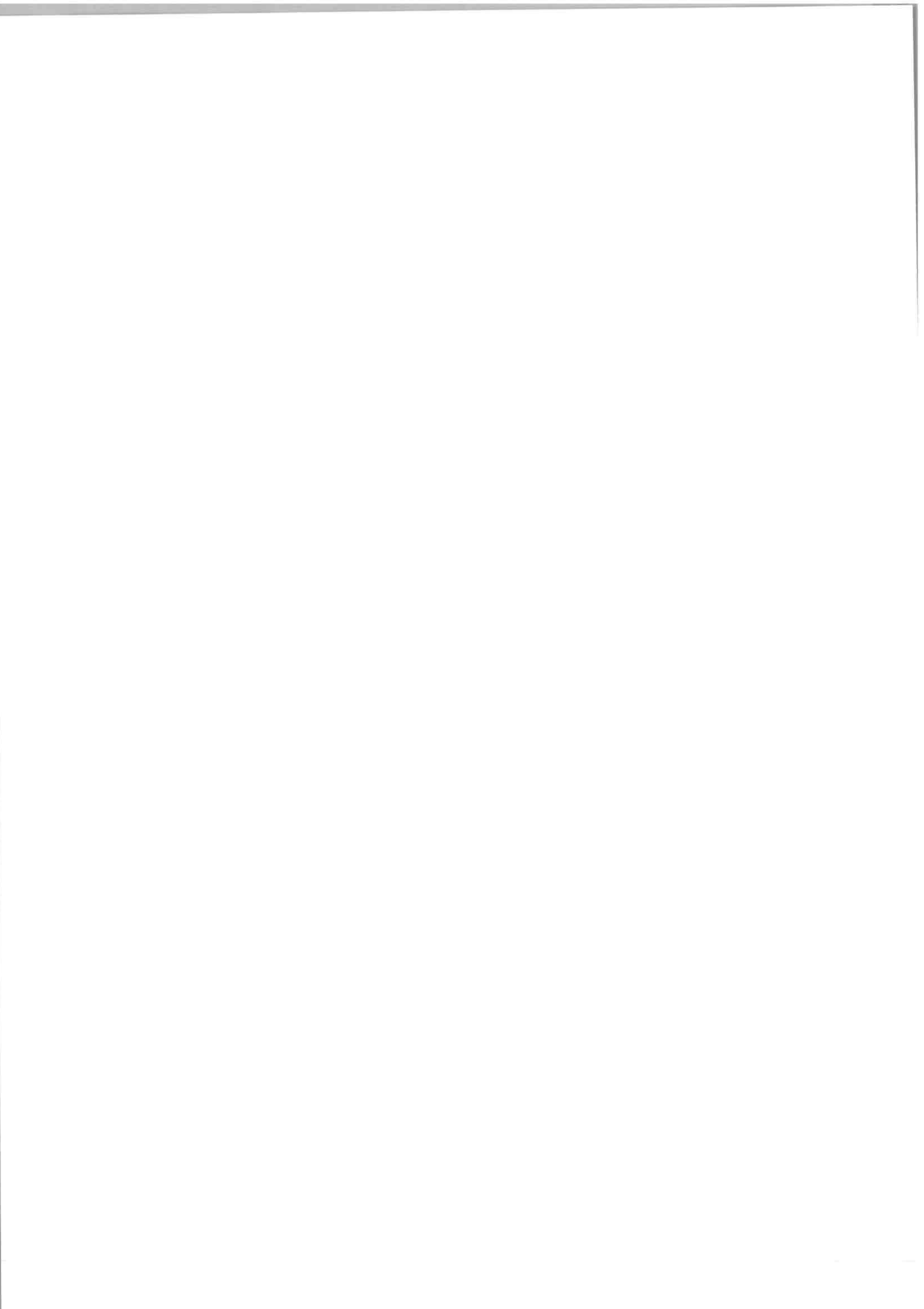
---

21 I meldingen vises det kun til at Regjeringen ville komme tilbake til denne problemstillingen i utformingen av klimapolitikken (side 12).

En annen viktig forklaring kan være at tiden er mer moden for økt satsing på ENØK i 1996 enn i 1993. Miljøspørsmål sto høyere på agendaen da en diskuterte globale problemer, enn det hadde gjort da man diskuterte en del av norsk kraftpolitikk. Kraftsituasjonen var også i noen grad endret, fordi Norge så ut til i økende grad å bli avhengig av import av dansk kullkraft (Farsund 1998). Et mer tilfeldig sammenfall i tid kan dermed være en viktig forklaring på endringen, og det som skjer er at et "nytt" problem (klimaspørsmålet) kobles med en "gammel" løsning (ENØK).

Det politiske konfliktnivået er også en viktig forklaring for forskjellene mellom 1993 og 1996. ENØK-meldingen ble i stor grad oppfattet som nettopp en melding, en orientering fra Regjeringen til Stortinget om utviklingen på et avgrenset politikkområdet. I forbindelse med behandlingen av Klimameldingen hadde dette endret seg i betydelig grad. Det var store politiske motsetninger mellom Regjeringen på den ene siden og viktige opposisjonspartier på den andre når det gjaldt omfang og innretning på norsk klimapolitikk. Det var derfor viktig for de ulike opposisjonspartiene å synliggjøre sin holdninger og handlinger, samtidig som det var viktig for Regjeringen og regjeringspartiet og utforme og forsvare en helhetlig klimapolitikk.

Hovedkonklusjonen er at koblingen mellom miljø- og energipolitikk synes å ha løftet ENØK-spørsmålene opp på den politiske agendaen. Det var langt større vilje til å se ENØK og nye fornybare energikilder som miljøpolitikk i energi- og miljøkomiteen enn det var å se denne sammenhengen i industri- og energikomiteen.



## 4 Da kommunal- og miljøvernpolitikken skilte lag

*Av Arild Aurvåg Farsund*

### 4.1 Innledning

Stortingets vedtak om å endre komitestrukturen fikk også effekter for organiseringen av arbeidet med distrikts- og regionalpolitikken. Den nye Energi- og miljøkomiteen fikk ansvar for en del av de regionalpolitiske saker som tidligere hadde lagt til Kommunal- og miljøvernkomiteen. Dette gjaldt saker innen området arealbruk og regional planlegging. Viktige miljødimensjoner i regionalpolitikken ble på denne måten frikoblet fra kommunalsakene, og i stedet koblet tettere med energipolitikken. Samtidig ble koblingen til andre deler av miljøpolitikken videreført.

I denne delen av undersøkelsen er vi opptatt av hvilke effekter det institusjonelle skillet mellom den generelle kommunal- og regionalpolitikken og miljødimensjonen i regionalpolitikken har for behandlingen av politiske dokumenter innen de to områdene. Konkret vil vi gjøre dette ved å analysere om den nye komiteinndelingen har hatt effekter på hvordan området regional planlegging og utvikling behandles i Stortinget. Samtidig vil vi også analysere hvilke effekter de ulike komiteene har for behandlingen av den tradisjonelle kommunal- og distriktpolitikken.

Utgangspunktet for analysen er at det på 1990-tallet ble en tradisjon at både Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet la frem egne regionalmeldinger. Miljøverndepartementet sin melding har utgangspunkt i Stortinget<sup>22</sup> sitt ønske om at departementet skulle følge opp erfaringene med Plan- og bygningsloven (fra 1985) en gang hver stortingsperiode. Kommunal- og arbeidsdepartementet utarbeidet tilsvarende en melding om mål og virkemiddelsiden i distrikts- og regionalpolitikken. I 1989 ble begge områdene presentert i en felles stortingsmelding fra de to departementene, mens det ble presentert to meldinger både i 1993 og 1997. Disse stortingsmeldingene ble lagt frem i slutten av hver stortingsperiode, og de ble behandlet av Stortinget før oppløsningen. I perioden 1989-1993 ble begge stortingsmeldingene behandlet i Kommunal- og miljøvernkomiteen, men i den nye ordningen ble de to meldingene behandlet i hver sin komite. Henholdsvis Kommunalkomiteen og Energi- og miljøkomiteen.

---

<sup>22</sup> En samlet Kommunal- og miljøvernkomite presiserte det under behandlingen av Ot. prp. nr. 56 (1984-85).

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som har skjedd når det gjelder behandlingen av disse meldingene knyttet til regional utvikling og planlegging. Følgende dokumenter er med i analysen:

- Miljøverndepartementet: St. meld. nr. 31 1992-93: *“Den regionale planlegging og arealpolitikk”*.
- Kommunal og miljøvernkomiteen: Innst. S. nr. 237 1992-93: *“Innstilling fra kommunal og miljøvernkomiteen om den regionale planlegging og arealpolitikken”*.
- Miljøverndepartementet: St. meld. nr. 29 1996-97: *“Regional planlegging og arealpolitikk”*.
- Energi og miljøkomiteen: Innst. S. nr. 219 1996-97: *“Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk”*.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet: St. meld. nr. 33 1992-93: *“By og land hand i hand. Om regional utvikling”*.
- Kommunal og miljøvernkomiteen: Innst. S. nr. 231 1992-93: *“Innstilling fra kommunal og miljøvernkomiteen om regional utvikling («By og land hand i hand»)*.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet: St. meld. nr. 31 1996-97: *“Om distrikts- og regionalpolitikken”*.
- Kommunalkomiteen: Innst. S. nr. 242 1996-97: *“Innstilling fra kommunalkomiteen om distrikts- og regionalpolitikken”*.

Vi vil i det følgende presentere perspektiver og antakelser som ligger til grunn for analysene av arbeidet med de regionalpolitiske meldingene.

## 4.2 Perspektiv og antakelser

Komiteendringene i 1993 medførte at behandlingen av distrikts- og regionalpolitikken ble delt mellom to komiteer. Den tradisjonelle distrikts- og regionalpolitikken ble videreført i Kommunalkomiteen, mens de spørsmål som er knyttet til arealbruk, miljø og planlegging i regionalpolitikken ble overført til den nye Energi- og miljøkomiteen. På den måten ble det institusjonelle skillet som finnes i forvaltningen, hvor de to saksområdene hører inn under hhv. Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet overført til Stortinget. Spørsmålet blir da hva denne endringen betydde for behandlingen av, og innholdet i politikken på de to områdene. For å kunne si noe om dette må vi også se nærmere på hva som skjedde da de to dokumentene ble behandlet i samme komite.

Tre hovedperspektiv er som nevnt lagt til grunn når vi har utformet våre antakelser om hvilke effekter omorganiseringene i Stortinget fikk på arbeide med miljøpolitikken. Det første, strømningsperspektivet, ser politiske beslutningsutfall som sammenfall av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Det andre er et institusjonelt perspektiv, som vektlegger stabilitet. Det tredje perspektivet, reformperspektivet,

vektlegger rasjonelle beslutninger. Vi vil i det følgende presenter hvilke forventninger vi har innen det enkelte perspektiv.

I et *strømningsperspektiv* er tilgangen på (strømmen av) beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere avgjørende for hvordan en sak behandles og for hvilke resultater som kommer ut av prosessen. Ut fra dette perspektivet er det nærliggende å anta at denne nye organiseringen av arbeidet med disse spørsmålene vil ha effekt på hvilke spørsmål, problemer og løsninger som de to komiteene vil fokusere på. Spesielt er forholdet mellom arealbruk og regionalpolitikk på den ene siden og energi- og miljøspørsmål generelt på den andre siden en slik nykobling.

Ut fra et *reformperspektiv* vil vi anta at de tilsiktede effektene ved reformen også vil påvirke hvordan de ulike komiteene behandler de regionalpolitiske dokumentene. I et slikt perspektiv vil vi forvente at de to saksområdene får en klarere kobling mot hovedområdet til den enkelte komite. Det vil si at vi vil observer en vridning av fokus i behandlingen av sakene i de to nye komiteene. For det første vil vi se en overgang fra de kommunalpolitiske tema til en klarere miljøprofil i behandlingen av meldingen om arealbruk og regional planlegging. For det andre vil de kommunalpolitiske sakene bli mer rendyrket i Kommunalkomiteen.

I et *institusjonelt perspektiv* vil vi anta at eksisterende normer og verdier, regler og rutiner vil sette sitt preg på utviklingen innen disse politikkområdet. I et slikt perspektiv vil vi forvente at de etablerte saksområdene innen den enkelte komite blir dominerende i behandlingen av de ulike sakene. Det vil for det første medføre at de regionalpolitiske sakene vil få problemer med å slå gjennom i Energi- og miljøkomiteen. På den andre siden vil, for det andre, de kommunalpolitiske sakene få en klarere profil i den nye Kommunalkomiteen.

Ut fra et strømningsperspektiv vil vi også anta at mer eller mindre tilfeldige sammenfall i tid vil kunne forklare utfallet av komitebehandlingen av disse meldingene. Vi vil derfor kort diskutere mulige alternative og supplerende forklaringer.

En slik alternativ forklaring på hvorfor det er forskjeller på hvordan sakene behandles av de ulike komiteene kan være at det er spesielle forhold i samtiden som påvirker hva den enkelte komiteen er opptatt av. I begge perioder var det en del viktige ytre forhold som kan tenkes å ha innvirket på hvordan både departementene og stortingskomiteene behandlet meldingene om regional utvikling og planlegging. Vi vil i det følgende peke på noen slike forhold.

I 1993 var det de to temaene arbeidsledighet og forholdet til europeisk samarbeid som var spesielt viktige i den politiske debatten. De to temaene kan kort oppsummeres på følgende måte:

- I Norge var det på begynnelsen av 1990-tallet en høy og stigende arbeidsledighet både i distriktene og i sentrale strøk. Regjering og Storting var opptatt av å få til nyskaping og vekst i sysselsetting og verdiskaping. Dette illustreres ved at det i denne perioden ble avgitt flere store innstillinger med forslag til endringer i den økonomiske politikken. Innen miljøområdet ble klimapolitikken i noen grad endret som følge av at en forventet at radikale tiltak i form av særegne norsk avgifter, ville gi tap av arbeidsplasser (Farsund 1997).

- Den norske regjeringens planer om medlemskapsforhandlinger med EU ble konkretisert i denne perioden. Våren 1993 var EØS-avtalen ferdigforhandlet og de første forberedelsene for medlemskapsforhandlinger ble gjennomført. Dette hadde spesielle implikasjoner for regionalpolitikken, siden denne ville måtte tilpasses til EUs satsing på dette området.

I 1997 var det spesielt tema knyttet til distriktene som kom i fokus i den politiske debatt. Tre dimensjoner er spesielt viktig i denne sammenheng:

- Arbeidsledigheten på landsplan var i tilbakegang, men fortsatt var det store områder i distriktene med sysselsettingsproblemer. Diskusjonen om hvordan distriktenes næringspotensiale kunne utvikles var derfor viktig.
- Økende fraflytting fra distriktene som følge av et sterkt arbeidsmarked i sentrale strøk. Dette medfører at mange kommuner sto i fare for å oppleve en akselererende fraflytting.
- Den økende sentraliseringen førte til press på arealer og miljøet i de områdene som opplevde tilflytting og vekst. Det ble dermed klarere konflikter mellom vern av dyrket mark, friluftsområder og sårbar natur på den ene siden og arealer til næring, transport og bolig på den andre siden.

En instrumentell forklaring vil i sammenheng med disse tidsavhengige forholdene vil fremheve sakenes aktualitet i den generelle politiske debatt. I en slik sammenheng vil dagsaktuelle problemer få ekstra stor oppmerksomhet i den løpende debatt. En forventning om at rasjonelle politiske aktører vil være opptatt av å se utviklingen i regionalpolitikken i sammenheng med aktuelle politiske saker vil være i overensstemmelse med dette perspektivet.

En politisk institusjonell forklaring vil i sammenheng med disse sakene fremheve de forhold som har en klar forankring i etablerte politiske institusjoner. I en slik sammenheng er det viktig å få frem at både arbeidsledighet og distriktsutvikling er viktige saker i det norske politiske system. En forventning om at de tradisjonelle konfliktlinjene i norsk politikk også vil gjenspeile seg i de nye retningslinjene for regionalpolitikken er derfor innenfor dette perspektivet.

En annen kontekstuell forklaring kan knyttes til partienes oppslutning i perioden, og til hvilke enkelt representanter som sitter i komiteene. Kommunal- og miljøvernkomiteen var i perioden 1989-93 preget av politikere med en svært bred politisk bakgrunn (Formo 1998: 42). Energi- og miljøkomiteen var i perioden 1993-97 sammensatt av både typiske industri- og energipolitikere og av miljøpolitikere. Samtidig var kun en av representantene, Ragnhild Queseth Haarstad (Sp), medlem av Kommunal- og miljøvernkomiteen i forrige periode. Fem representanter hadde erfaring fra andre komiteer, mens ni var nyvalgte stortingsrepresentanter<sup>23</sup>. Kommunalkomiteen var i perioden 1993-97 preget av at representanten hadde en bred politisk erfaring. To

---

<sup>23</sup> Ett av medlemmene i komiteen ble utnevnt til Miljøvernminister i november 1990.



representanter hadde erfaring som medlem av Kommunal- og miljøvernkomiteen i den foregående perioden.

Før vi kommer nærmere inn på innholdet i den enkelte stortingsmelding og -innstilling vil vi presentere medlemmene i de tre aktuelle komiteene.

*Kommunal- og miljøvernkomiteen* hadde følgende sammensetning da meldingene ble behandlet i 1993: Haakon Blankenborg (leder), Karita Bekkemellem, Annelise Dørum, Inger Pedersen, Kjell Sund (vara) og Anne Aakervik fra Arbeiderpartiet, John G. Bernander, Kristin Cemet, Tore Haugen og Sverre Mauritzen fra Høyre, Pål Bjørnstad (vara) og Pål Atle Skjervengen fra Fremskrittspartiet, Per Aunet og Børre Rønningen fra Sosialistisk Venstreparti, Knut Risnes (vara) og Per Sævik fra Kristelig Folkeparti og Ragnhild Queset Haarstad fra Senterpartiet.

*Energi- og miljøkomiteen* hadde følgende sammensetning da meldingen ble behandlet i 1997: Gunnar Breimo, Grete Faremo, Kjell Terje Fevåg, Aud Gaundal, Gunn Karin Gjøl og Bernt Hegna fra Arbeiderpartiet, Ragnhild Queseth Haarstad (leder), Odd Roger Enoksen og Haakon Giil fra Senterpartiet, Gunnar Fatland og Eva R. Finstad fra Høyre, Paul Chaffey fra Sosialistisk Venstreparti, Hilde Frafjord Johnson fra Kristelig Folkeparti og Oscar D. Hillgaard uavhengig<sup>24</sup>.

*Kommunalkomiteen* hadde følgende sammensetning da meldingen ble behandlet i 1997: Roger Gudmundseth (leder), Annelise Dørum, Eirin Faldet, Rolf Terje Klungland, Rune E. Kristiansen og Leif Lund fra Arbeiderpartiet, Eva Lian, Morten Lund og Terje Riis-Johansen fra Senterpartiet, Tore A. Liltved og Arild Lund fra Høyre, Ola T. Lånke fra Kristelig Folkeparti og Børre Rønningen fra Sosialistisk Venstreparti.

### **4.3 Regionalpolitikk fra Miljøverndepartementet**

Miljøverndepartementet la våren 1993 frem sin første regionalpolitiske melding for Stortinget. Denne ble fulgt opp med en ny melding våren 1997. Den første ble behandlet av Kommunal- og miljøvernkomiteen, mens den andre ble behandlet av Energi- og miljøkomiteen. Vi vil i det følgende presentere hovedlinjene i de to meldingene, i komiteenes behandling av disse og i stortingsdebattene.

I dette prosjektet har vi definert oppmerksomhet som et viktig kriterium for hvor politisk betydningsfullt et saksområde er. Dette vil vi operasjonalisere som hvordan de ulike temaene omtales i meldingen, hvor mye plass det brukes på hvert tema og hvilke saker som omtales i sammenheng med hverandre. Politiske motsetninger er også viktig i denne sammenheng. For å forenkle analysen vil vi fokusere på følgende dimensjoner: a) distriktpolitikk (herunder planlegging som distriktpolitisk virkemiddel), b)

---

<sup>24</sup> Hillgaard ble innvalgt på Fremskrittspartiet sin liste, men gikk ut av partiet etter intern uenighet med ledelsen.

miljøpolitikk (herunder både planlegging som miljøpolitisk virkemiddel og arealbruk), c) energipolitikk og d) annen politikk, som i stor grad vil være sektorpolitikk som landbruk, fiskeri og samferdsel.

#### **4.3.1 Planlegging og arealpolitikk i 1993**

##### *St. meld. nr. 31 1992-93: "Den regionale planlegging og arealpolitikk"*

"Regionalmeldingen" til Miljøverndepartementet (MD) ble avgitt den 26. mars 1993. Meldingen er på 135 sider, har fire deler og 13 kapitler og ett vedlegg med kart som illustrerer tettstedsutviklingen i Osloområdet i perioden 1955 til 1992. Dette er den første stortingsmelding som presenterer et forslag til en helhetlig nasjonal arealpolitikk (St. meld. nr 31 (1992-93): 12).

##### *Del I: Innledning og sammendrag*

*Kapittel 1: Innledning.* Dette kapitlet, som er på 3 sider, presenterer siktemålet med meldingen, forholdet til andre meldinger og den går gjennom noen sentrale definisjoner fra de temaområdene som berøres i meldingen.

*Kapittel 2: Sammendrag.* Dette kapitlet, som er på 15 sider, presenterer hovedinnholdet i de ulike kapitlene i meldingen.

##### *Del II: Regional planlegging - Et redskap for regional og lokal utvikling*

*Kapittel 3: Regionale utfordringer og mål.* Dette kapitlet, som er på 6 sider, presenterer noen grunnproblemstillinger når det gjelder regional utvikling. Videre presenteres noen regionale hovedutfordringer for fylkeskommunene, og hva dette betyr for den regionale planlegging. Forholdet mellom regional planlegging og nasjonale interesser blir også diskutert. Til slutt i kapitlet blir regional planlegging diskutert i et europeisk perspektiv.

*Kapittel 4: Den regionale planleggingen og nasjonale politiske prioriteringer.* I dette kapitlet, som er på 11 sider, diskuteres nytten av regional planlegging. Først presenteres den regionale planleggingens rolle i nærings- og sysselsettingsutviklingen. Deretter diskuteres planleggingen som et redskap for miljøvern og bærekraftig utvikling. Til slutt diskuteres planleggingen som et redskap for levekår og livsmiljø, og igjen tas forholdet til nasjonale prioriteringer opp.

##### *Del III: Arealpolitikk*

*Kapittel 5: En helhetlig arealpolitikk.* Dette kapitlet, som er på 5 sider, tar opp grunnlaget for en nasjonal arealpolitikk. For det første presenteres de overordnede målene for arealpolitikken, dernest presenteres prinsippene for bruk av virkemidler i arealpolitikken og til slutt diskuteres nasjonale mål og interesser i arealplanleggingen.

*Kapittel 6: Miljø som en sentral premis i arealpolitikken.* Dette kapitlet, som er på 6 sider, tar opp miljøvernets rolle i arealpolitikken. Først diskuteres det biologiske mangfoldet og naturens tålegrense. Deretter diskuteres natur- og kulturminner og estetiske verdier. Til slutt diskuteres det om en natur- og miljøvennlig utvikling er mulig.

*Kapittel 7: Nasjonale rammer for arealdisponering og utbygging.* Dette kapitlet, som er på 24 sider, tar opp en rekke forhold knyttet til arealbruk. For det første presenteres sentrale utbyggingstrender i perioden 1950 til 1992. Deretter diskuteres prinsipper for utvikling av utbyggingsmønsteret med vekt på langsiktighet og geografisk helhet. Det tredje tema som trekkes frem er å få større vekt på sammenhengen mellom utbyggingsmønster og transportsystem. Deretter diskuteres samspill mellom næringsliv og arealpolitikk. Til slutt diskuteres vakre og funksjonelle byer og tettsteder.

*Kapittel 8: Nasjonale rammer for bruk og vern av arealressursene.* Dette kapitlet, som er på 12 sider, tar opp arealbrukskonflikter i områder der naturressursene dominerer. Det første tema som tas opp er naturområder som må vises spesiell oppmerksomhet. Deretter diskuteres kulturminnevernets plass i arealpolitikken. Et tredje tema er arealpolitikk og landbrukspolitikk, mens arealpolitikk og reiselivsnæringen er et fjerde. Til slutt diskuteres virkemidler for å ta vare på verdier og kvaliteter i natur- og kulturlandskapene.

#### *Del IV: Det regionale plansystemet - erfaringer og endringsperspektiv*

*Kapittel 9: Planlegging på sentralt nivå og nasjonale oppgaver i kompetanseutvikling.* Dette kapitlet, som er på 11 sider, tar opp spillet mellom regional planlegging og ivaretagelsen av nasjonale mål og interesser. Det første tema som diskuteres er virkemidler for å formidle nasjonale mål og interesser. Deretter diskuteres virkemidler for å gjennomføre og følge opp nasjonale mål og interesser i arealplanleggingen. Et tredje tema er behovet for økt kompetanse knyttet til planlegging, mens data- og modellsystemer for regional analyse er et fjerde. Til slutt diskuteres kunnskapsgrunnet for politikkutvikling på dette området.

*Kapittel 10: Regional planlegging i fylkene.* Dette kapitlet, som er på 13 sider, tar opp fylkesplanen som regionalpolitisk styringsredskap. Det første tema som tas opp er erfaringen med fylkesplanleggingen for perioden 1992 til 1995. Deretter diskuteres utviklingen av fylkesplanleggingen. Et tredje og siste tema er nasjonale politiske prioriteringer for fylkesplanleggingen fremover.

*Kapittel 11: Planlegging i kommunene.* Dette kapitlet, som er på 8 sider, oppsummerer viktige erfaringer fra kommuneplanarbeidet de siste årene. Det første tema er utviklingen av kommuneplanarbeidet. Deretter presenteres kommuneplanens arealdel i plan- og bygningslovssystemet. Et tredje tema er erfaringer med arbeidet med arealdelen. Til slutt diskuteres reguleringsplanlegging.

*Kapittel 12: Planlegging av store utbyggingstiltak - konsekvensutredninger.* Dette kapitlet, som er på 6 sider, tar opp konsekvensutredninger som et nytt miljøpolitisk redskap. Det første tema som diskuteres er antall og type saker til behandling. Deretter diskuteres erfaringer med praktiseringen av gjeldende bestemmelser. Til slutt diskuteres

en kort konsekvensutredninger av vernetiltak, konsekvensutredninger av planer, programmer og politikk og konsekvensutredninger i et internasjonalt perspektiv.

*Kapittel 13: Behovet for justeringer av plan- og bygningsloven.* Dette kapittelet, som er på 4 sider, tar opp hvilke justeringer som er aktuelle i denne loven. Den første gjelder bruk av loven i forbindelse med landbruks-, natur- og friluftsområder. Den andre gjelder samordning av lover om arealdisponering til plan- og bygningsloven.

## **Oppsummering**

Denne stortingsmeldingen, som er det første forslaget til en helhetlig nasjonal arealpolitikk fra Miljøverndepartementet, presenterer et "nytt" politikkområde langs en lang rekke dimensjoner. Meldingen er også en oppsummering av erfaringene med plan- og bygningsloven og dens bestemmelser om konsekvensutredninger.

Den viktigste dimensjonen i meldingen er knyttet til det som kan defineres som de planfaglige og planpolitiske spørsmålene, og arealbruk er en viktig dimensjon i drøftingene. Planlegging blir diskutert både i forhold til den nytte den kan ha for den generelle samfunnsutviklingen, og i meldingen diskuteres konkrete løsninger på hvordan selve planleggingen skal organiseres og gjennomføres på ulike styringsnivå. Både kommuneplanlegging og fylkesplanlegging får stor oppmerksomhet i den sammenheng. Det samme gjør statens rolle og virkemidler i slike planleggingsprosesser.

Miljøspørsmål får relativt bred omtale, og spesielt fokuseres det i meldingen på miljødimensjonene i arealpolitikken. Biologisk mangfold er en viktig dimensjon, men spesielt viktig er spørsmål knyttet til jordvern og bruk av ulike typer arealer.

Distriktpolitikk får en viss omtale i meldingen. Blant annet understrekes det at Regjeringens målsettinger for distriktpolitikken ligger til grunn for meldingen.

Andre politikkområder diskuteres i den grad de er relevant i forhold til de tre nevnte områdene. Et viktig tema som energi blir ikke berørt i meldingen.

Vi vil i det følgende presenter hvordan Kommunal- og miljøvernkomiteen behandlet meldingen. Igjen er hvilke tema som får oppmerksomhet sentralt, men vi vil spesielt være på utkikk etter forslag fra komiteen.

## **Innst. S. nr. 237 1992-93: "Innstilling fra Kommunal- og miljøvernkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk"**

Kommunal- og miljøvernkomiteen avga innstilling den 11. juni 1993. Innstillingen er på 17 sider, og har en særmerknad fra henholdsvis Høyre og Fremskrittspartiet. I tillegg inneholder innstillingen 4 vedlegg som alle er spørsmål fra Stortinget til Miljøverndepartementet, samt departementets svar på disse spørsmål.

De første fem sidene er et sammendrag av stortingsmeldingen. Følgene tema har egne overskrifter: 1) Bakgrunn og innledning, 2) Regional planlegging - Et redskap for

regional og lokal utvikling, 3) Arealpolitikken og 4) Det regionale plansystemet - Erfaringer og endringer.

Komiteens merknader dekker 12 sider. I innledningen vises det bl.a. til komiteens behandling av, og merknader til, St. meld. nr. 33 (By og land hand i hand). Videre understrekes de internasjonale utviklingstrekkene på dette og tilgrensende områder. I det følgende vil vi komme nærmere inn på hvilke standpunkter komiteen har hatt til meldingens ulike kapitler. Vi vil bruke de samme overskrifter som i Innstillingen.

1. *Den regionale planlegging og nasjonale politiske prioriteringer:* Komiteen er for det først enige med regjeringen i at regional planlegging er viktig for ivaretagelse av miljøhensyn i utviklingen av samfunnet. Ulike partikonstellasjoner har også merknader til dette punktet. For det første viser H, Frp, KrF og Sp til at nasjonale retningslinjer bør gis som strategiske mål og ikke som anvisninger. For det andre viser AP, SV og Sp til at staten har mulighet til å bruke rikspolitiske retningslinjer (RPR) i lokale og regionale planleggingsarbeidet.
2. *En helhetlig arealpolitikk:* Komiteen merker seg den betydning som arealpolitikken har fått i meldingen. Et flertall bestående av AP, SV og Sp slutter seg til målsetningene som legges frem, mens H, Frp, KrF og Sp understreker den private eiendomsrettens viktighet.
3. *Miljø som sentral premiss i arealpolitikken:* Et flertall bestående av AP, SV, KrF og Sp slutter seg til Regjeringens mål på dette området, og er "...tilfreds med den vektlegging som verdien av det biologiske mangfold har fått i meldingen,..". H og Frp har merknader knyttet til at disse forhold bør tas inn i kommune- og fylkesplaner.
4. *Nasjonale rammer og prinsipper for arealdisponering og utbygging:* Et flertall bestående av AP, SV, KrF og Sp slutter seg til prinsippet om et helhetlig grep på planleggingen, og de etterlyser en bestemmelse som kan regulere lokalisering av virksomheter i større byområder. H og Frp mener at dagens virkemidler er tilstrekkelige. SV og Sp ønsker virkemidler til å styre etableringen av kjøpesentre.
5. *Nasjonale rammer for bruk og vern av arealressursene:* Et flertall bestående av AP, SV, KrF og Sp slutter seg til Regjeringens vurdering om at hensyn til økosystemer og biologisk mangfoldet må inngå som en sentral premiss i arealdisponeringen i de områder som ikke allerede er avsatt til utbygging. I denne sammenheng var også landbrukspolitikken viktig. Et annet flertall, H, Frp, KrF og Sp mente at sektorlovgivningen virket tilfredsstillende i dag, slik at virkeområdet til plan- og bygningsloven ikke trengtes å utvides. Et tredje flertall - alle partier utenom SV - viste til Landbrukskomiteen sitt standpunkt om "... man i dag har allerede hadde virkemidler gjennom de eksisterende regler for vern og ekspropriasjon, skoglov, plan- og bygningslov, konsesjonslov m.m, som i tilstrekkelig grad dekket behovet for offentlig inngrep". Til slutt merket komiteen seg at reiselivsnæringen har stor betydning for sysselsetting, verdiskapning og eksport, og at miljøkvalitet er sentralt for næringen.
6. *Planlegging på sentralt nivå og nasjonale oppgaver i kompetanseutviklingen:* Et flertall bestående av AP, SV og Sp viste til at RPR er en del av lovgrunnlaget, men at rundskriv ikke er rettslig bindende. Et mindretall bestående av H og Frp var meget skeptisk til statlig overprøving av lokale planvedtak.

7. *Regional planlegging i fylkene:* Komiteen sluttet seg i stor grad til regjeringens standpunkt, men et flertall bestående av AP, SV og Sp viste til at et økt fylkeskommunalt koordineringsarbeid kan føre til redusert behov for kommunesammenslåinger. Frp viste til at de ønsker å legge ned fylkeskommunen som forvaltningsnivå.

8. *Planlegging i kommunene:* Det første tema som ble tatt opp var jordvern. AP, H og Frp støttet regjeringen når den anbefalte en mer differensiert praktisering av jordvernet. SV, KrF og Sp ønsket å innskjerpe kravene til jordvern i forbindelse med offentlige utbyggingsprosjekter.

9. *Planlegging av store utbyggingstiltak - konsekvensutredninger:* Komiteens flertall bestående av AP, SV, KrF og Sp støttet i stor grad de synspunkter som Regjeringen presenterte i meldingen. De var også opptatt av hva som kan gjøres når det gjelder tidsforbruket i forbindelse med arbeidet med utbyggingssaker. Komiteens medlemmer fra H og Frp viste til innvendinger, som blant annet hadde kommet frem gjennom høringer og brev til komiteen, og mente at det var behov for rasjonaliseringer i forbindelse med plan- og bygningsloven. I denne sammenheng presenterte Frp et forslag til endringer i loven, men dette forslaget ble ikke fremmet til votering.

10. *Behovet for justeringer i plan- og bygningsloven:* Her var det kun SV som hadde en merknad på at de ønsket at Miljøverndepartementet skulle få eneansvar for plan- og bygningsloven.

11. *Særmerknader fra Høyre:* Høyre sine merknader var knyttet til mulige negative konsekvenser av reguleringene i plansystemet. Partiet fryktet for økt byråkratisering, og at dette igjen kan bidra til at nødvendige utbygginger ble både vanskelige og kostbare.

12. *Særmerknader fra Fremskrittspartiet:* Dette var et reint ideologisk standpunkt om at en ikke kan planlegge et lykkelig samfunn. Samfunnet må utformes gjennom den enkelte innbyggers rasjonelle valg.

*Vedlegg 1:* "Spørsmål om tiltakshavere for konsekvensutredninger fra Frp til MD, datert 5.5.93." og "Brev fra MD til Frp, datert 21.5.93". Svarbrevet inneholder bl.a. en oversikt over konsekvensutredninger til behandling per mai 1993.

*Vedlegg 2:* "Notat til Kommunal- og miljøvernkomiteen som er vedlagt brev til komiteen fra advokat Odd Wisløff, datert 24.5.93."

*Vedlegg 3:* "Brev til Kommunal- og miljøvernkomiteen fra Miljøverndepartementet, datert 7.6.93". Svar på diverse spørsmål fra komiteen.

*Vedlegg 4:* "Brev til Kommunal- og miljøvernkomiteen fra Miljøverndepartementet, datert 8.6.93". Om at rundskriv ikke er rettslig bindende.

## **Oppsummering**

Et viktig utgangspunkt for analysen er at da Kommunal- og miljøvernkomiteen behandlet Miljøverndepartementets regionalmelding, henviste den samtidig til sin behandling av regionalmeldingen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Kommunal- og miljøkomiteen var opptatt av miljø- og planspørsmål i sin behandling av meldingen, og komiteen sluttet seg i stor grad til regjeringens konklusjoner på dette området. De fleste og mest omfattende forslagene i retning av en mer aktiv miljølinje kom i stor grad fra SV, og i mindre grad fra mellompartiene Sp og KrF. H og Frp var på sin side mer opptatt av problemstillinger knyttet til selve plansystemet, og uttrykte flere steder skepsis til byråkratisering og statlig overstyring av både kommuner og private.

Behandlingen av meldingen preges i stor grad av at komiteen oppfattet at den befant seg innenfor det som kan defineres som tradisjonell regionalpolitikk. Komiteen var også opptatt av de planfaglige og planpolitiske spørsmålene som drøftes i meldingen. I den sammenheng var det politiske motsetninger mellom Frp og delvis H på den ene siden og de andre partiene på den andre. Motsetningene var i stor grad knyttet til nytten av planlegging og til i hvilken grad planleggingsvirkemidlene påvirker handlingsrommet til lokale myndigheter og ikke minst for private.

De politiske motsetningene var i stor grad knyttet til synet på regional- og distriktpolitikk generelt, og hovedskillet gikk mellom AP, SV, Sp og KrF på den ene siden og H og Frp på den andre, men i spørsmål som angikk den private eiendomsretten var alliansen mellom Sp, KrF, H og Frp viktig.

Andre politikkområder ble også berørt i Komiteens behandling av meldingen, men som i meldingen er det lite oppmerksomhet knyttet til energispørsmål.

### **Debatten i Stortinget**

Stortinget behandlet regionalmeldingen fra Miljøverndepartementet den 15. juni 1993. 6 representanter, som alle var medlemmer av komiteen og statsråd Torbjørn Berntsen tok ordet i debatten. Det var avsatt relativt begrenset tid, og det ble ikke gjennomført replikkordskifter i debatten. Selv om dette kan forklares ut fra det stramme programmet i slutten av stortingsperioden er det også klart at det sier noe om prioriteringen av disse spørsmålene. I det følgende skal vi presentere hovedlinjene i det enkelt innlegg.

Saksordfører Pål Atle Skjervengen (Frp) innledet debatten med å oppsummere hovedlinjene i komiteens innstilling. Han fremhevet både de områdene hvor komiteens sluttet seg til regjeringens linje, de områdene hvor ulike flertall sluttet seg til regjeringen og områder hvor Frp utgjorde mindretallet i innstillingen. Til slutt oppsummerte han fire områder hvor regjeringen etter hans mening ikke uten videre hadde flertall. For det første ønsket Stortinget forsiktighet når det gjaldt praktiseringen av rikspolitiske retningslinjer, for det andre fikk regjeringen en påminnelse om viktigheten av den private eiendomsretten i Norge, flertallet avviste behovet for å utvide plan- og bygningsloven når det gjaldt regulering av landbruks-, natur- og friluftsområder og for det fjerde ønsket komiteen (med noe ulik styrke) en kraftig opprydding og rasjonalisering i behandlingen av saker som omfattes av kravene til konsekvensutredning.

Annelise Dørum (AP) innledet med å ta avstand fra Skjervengen sin konklusjon når det gjaldt komiteens innstilling til denne meldingen. Hun mente tvert i mot at regjeringen fikk tilslutning til hovedlinjene i sin politikk. Det overordnede målet for den regionale

planleggingen er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige kår i alle deler av landet. Samtidig som det skal sikres at denne utviklingen er bærekraftig. Hun fremhevet også tre hovedområder som må ivaretas av den regionale planleggingen. Det er hensynet til nærings- og sysselsettingsutviklingen, til velferds- og levekårsutviklingen og areal- og resursforvaltningen.

Tore Haugen (H) innledet med å ta utgangspunkt i det han oppfattet å være meldingens beskrivende karakter. På tross av dette mente han at meldingen inneholdt en god del politikk og mange viktige politiske prinsipper. Hovedinnvendingene knyttet Haugen til det han mente var byråkratiske konsekvenser av de tiltak som regjeringen fremmet i sin regionalpolitikk. Spesielt var han bekymret for kostnadene ved plan- og bygningsloven for næringsliv og private utbyggere, og han ønsket å gjøre byggesaksbehandling enklere og raskere. Han var også skeptisk til at Miljøverndepartementet tok opp sider ved LNF-områdene som Stortinget tidligere hadde avvist (Landbrukskomiteen).

Børre Rønningen (SV) tok i sitt innlegg utgangspunkt i viktigheten av at Stortinget jevnlig fikk mulighet til å drøfte virkningen av plan- og bygningslovens omfattende bestemmelser for kommunal planlegging. Videre fokuserte han i innlegget på arealplanleggingens rolle i å sikre miljøet. Han angrep også H og Frp for deres holdninger i mange av disse spørsmålene.

Per Sævik (KrF) innledet med å ta opp debatten rundt Skjervegen sitt utspill om at meldingen representerte en innskrenking i det lokale selvstyret, noe han var uenig i. Videre fokuserte han på de punktene det var bred enighet om i komiteen, og han fremhevet behovet for å se nærmere på de internasjonale miljøutfordringene. Skjæringsflaten mellom regionalpolitikk og landbrukspolitikk var også viktig for Sævik, og han avsluttet med å presisere at det ikke skal være en motsetning mellom en rasjonell og god ressursutnyttning på den ene siden og en bærekraftig utvikling på den andre.

Ragnhild Queseth Haarstad (Sp) tok i sitt innlegg utgangspunkt i de punktene som Senterpartiet mente var viktig. For det første fremhevet hun at Kommunenes Sentralforbund i sine høringsuttalelser ikke hadde innvendinger mot meldingens opplegg. Videre fokuserte hun på retningslinjene for arealbruk, som hun støttet. Samtidig tok hun avstand fra regjeringens forslag om at plan- og bygningsloven skulle utvides til også å omfatte landbruks-, natur- og friluftsområder, og spesielt var hun opptatt av virkninger for landbruket.

Statsråd Torbjørn Berntsen (AP) avsluttet debatten om St. meld. nr 31 (1992-93). I sitt innlegg tok han utgangspunkt i stortingsmeldingens tre hovedpunkt. Det var for det første presentasjonen av erfaringene med plan- og bygningsloven, for det andre en drøfting av hvordan fylkes- og kommuneplanleggingen kan brukes mer aktiv og for det tredje at det for første gang ble presentert rammer for en helhetlig arealpolitikk for Stortinget. Når det gjaldt dette siste poenget fremhevet statsråden at det var flere grunner til dette. Det at arealer er en begrenset ressurs, og at det er mange viktige verdier og interesser knytte til ulike arealer var viktige temaer. Deretter kom Berntsen inn på de nasjonale retningslinjers betydning for arealpolitikken i kommunene, og det ble pekt på behovet for samordning av dette i større regioner. Statsråden tok også opp et par prinsipielle innvendinger fra komiteen. For det første avviste han at meldingen la opp til en sterkere statlig styring av kommunesektoren. For det andre tok han opp LNF-



områdene og reguleringen av dem. Til slutt understreket han arealpolitikkenes betydning for helheten i både et miljøperspektiv og i et regionalpolitisk perspektiv.

## **Oppsummering**

Miljøverndepartementets melding om arealbruk og regional planlegging ble i stor grad godt mottatt i Stortinget. Regjeringen fikk tilslutning til hovedlinjene i sin politikk på dette området. Debatten fulgte i stor grad hovedlinjene i innstillingen, noe som nok både kan relateres til at det kun var komiteemedlemmer som hadde ordet, og at det var relativt lite politisk strid knyttet til de spørsmålene som var oppe både i meldingen og i innstillingen.

Den planfaglige og planpolitiske profilen var noe lavere i debatten enn i melding og innstilling. Noe av dette kan nok tilskrives at det var de samme deltakere i debatten som hadde avgitt innstillingen. Debatten var dermed en mulighet til å markere andre sider ved politikken på dette området enn det hadde vært i innstillingen.

Miljøpolitikk var også mindre fremtredende i debatten enn i melding og innstilling. De fleste deltakerne holdt fast på hovedinnholdet i meldingen og innstillingen.

Andre politikkområder ble også berørt i noen grad. To av debatt deltakerne, Sævik (KrF) og Queseth Haarstad (Sp), nevnte spesielt meldingens betydning for landbruket. Et viktig politikkområde for denne studien, energi, ble ikke trukket frem i debatten.

## **Sammenfatning av meldingen og Stortingets behandling av denne**

I hovedsak fikk regjeringen og AP tilslutning til sitt første helhetlige forslag om en norsk arealpolitikk fra Sp, KrF og SV. Merknader og innvendinger kom hovedsakelig fra H og Frp, men på mange områder var det også full oppslutning om regjeringens linje. Blant de områder det var bred oppslutning om i Stortinget, var den betydning som arealpolitikken ble tillagt i meldingen. I den forbindelse var miljøspørsmålene sentrale både for departementet og komiteen. Det er også klart at komiteen hadde et klart regionalpolitisk perspektiv på sin behandling av meldingen, og merknadene fra komiteen viser klare koblinger til andre sider ved kommunalpolitikken som den samme komiteen hadde ansvar for.

Planlegging og miljøpolitikk er de to viktigste kjennetegn i forbindelse med Miljøverndepartementets regionalmelding og Stortinget sin behandling av denne. Planlegging drøftes ut fra faglige og politiske prioriteringer, og under Stortingets behandling av meldingen kommer de politiske motsetningene mellom de partiene som er positiv til et detaljert offentlig planlegging og de som ser med skepsis på hva planlegging kan bety for samfunnsutviklingen klart frem.

Distriktspolitikk er et område som blir mer fremtredende i forbindelse med den politiske behandlingen av meldingen i Stortinget. I denne forbindelse ble både mulige fordeler og ulemper diskutert i forhold til kommunene og distriktspolitikken.

Andre politikkområder ble også i noen grad berørt i behandlingen av regionalmeldingen, men dette var i stor grad i sammenheng med områder, som landbruket, som ble berørt av arealplanleggingen. Et politikkområde som energi fikk ikke noen omtale i denne saken.

### **4.3.2 Regional planlegging og arealpolitikk i 1997**

#### ***St. meld. nr. 29 1996-97: "Regional planlegging og arealpolitikk"***

"Regionalmeldingen" til Miljøverndepartementet ble avgitt den 21. mars 1997. Meldingen er på 139 sider, har 9 kapitler og 8 vedlegg. Vi vil i det følgende presentere hovedinnholdet i de ulike kapitlene og vedleggene.

*Kapittel 1: Innledning og sammendrag.* Dette kapitlet, som er på 9 sider, plasserer meldingen i forhold til andre regjeringsdokumenter og den gir bakgrunn for innholdet i meldingen. Samtidig er dette også en gjennomgang av hovedlinjene i hele meldingen.

*Kapittel 2: Kommuneplanleggingen.* Dette kapitlet, som er på 12 sider, tar opp kommunenes rolle i offentlig planlegging. Et første tema som dekkes er utvikling av kommunene som samfunn og som organisasjon. Deretter tar en opp utfordringer for kommuneplanleggingen i fremtiden. Tema som dekkes her er kommunal planlegging og miljø, kommunal planlegging og næringsutvikling, demokrati og medvirkning med vekt på Lokal Agenda 21 og de krav om samarbeid som områderettet planlegging stiller. Til slutt diskuteres videre utvikling av kommuneplanleggingen.

*Kapittel 3: Fylkesplanleggingen.* Dette kapitlet, som er på 6 sider, tar opp fylkeskommunenes rolle i offentlig planlegging. Et første tema som presenteres er fylkesplanleggingen i et internasjonalt perspektiv. Deretter diskuteres status i utviklingen av fylkesplanleggingen i Norge. Et tredje område er utfordringer for fylkesplanleggingen fremover. Her er fylkesplanlegging og miljøforankret arealforvaltning, fylkesplanlegging og næringsutvikling, fylkesplanlegging og demokrati og fylkesplanlegging og samordning viktige tema. Et siste område er videreutvikling av fylkesplanleggingen.

*Kapittel 4: Nasjonale rammer for regional planlegging.* Dette kapitlet, som er på 5 sider, tar opp nasjonale myndigheters rolle i planleggingen. Det første tema som berøres er behovet for at nasjonale mål og interesser blir tatt i betraktning ved regional planlegging. Deretter utdypes dette i forhold til rundskriv om nasjonale rammer for kommune- og fylkesplanleggingen. Et tredje tema er bruk av rikspolitiske retningslinjer. Et fjerde tema er bruk av innsigelser overfor forslag til arealplaner i kommunene. Et femte tema er bruk av statlige arealplaner. Til slutt diskuteres konsekvensutredninger for store utbyggingstiltak.

*Kapittel 5: Arealpolitikken.* Dette kapitlet, som er på 11 sider, tar opp nasjonale myndigheters ambisjoner i å styre arealbruken i hele landet. Utgangspunktet er at hovedlinjene i politikken ligger fast fra forrige melding. Det neste tema er at politiske premisser vil bli tillagt økt vekt i arealpolitikken, noe som både vil omfatte hensynet til biologisk mangfold, hensynet til samfunnsutbygging og transportsystem, hensynet til

jordvernet og hensynet til estetikk og landskapsbilde. Et tredje tema er behovet for styrket arealovervåking og dokumentasjon.

*Kapittel 6: Arealbruk og arealplanlegging i byer og tettsteder.* Dette kapittelet, som er på 11 sider, tar opp byutvikling i et bredt perspektiv. Det første tema er en bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Det neste tema er satsingsområder og virkemidler. Her pekes det på utvikling av miljøvennlige utbyggingsmønstre og transportsystem og regional senterstruktur. Et tredje tema er utviklingsprogrammer, hvor videreføring av miljøbyprogrammet og handlingsplan for storbyutvikling er sentrale moment i diskusjonen.

*Kapittel 7: Arealbruk og arealplanlegging utenfor byer og tettsteder.* Dette kapittelet, som er på 8 sider, tar opp de arealmessige delene av distriktpolitikken. Det første tema som diskuteres er utfordringene på dette området. Deretter diskuteres arealplanlegging i landbruksområder, med fokus på verdien av arealer for biologisk mangfold og kulturlandskapsverdiene. Et tredje tema er arealplanlegging i sammenhengende naturområder. Her diskuteres planlegging i natur- og fjellområder og planlegging langs vassdrag. Et fjerde og siste tema er planlegging i sjø.

*Kapittel 8: Sammenfatning av endringsbehov som kan kreve justeringer i plan- og bygningsloven.* Dette kapittelet, som er på 6 sider, tar opp behovene for endring i Plan- og bygningsloven. Det pekes på en rekke områder: 1) planlegging og arealforvaltning, 2) effektivisering, fleksibilitet og forenkling, 3) lov og virkemiddelsamordning, 4) plan- og bygningsloven og forholdet til konsesjoner, 5) samordning med annen virkemiddelbruk, 6) samordning i saksbehandling og prosess, 7) dispensasjoner, 8) kvalitetssikring og styrkede krav til forhåndsvurdering av planforslag, 9) samordning av bestemmelsene om konsekvensutredning til saksbehandlingsbestemmelsene for planer, 10) klarere krav til planrullering, 11) nye arealbruksformål, 12) fortetting, 13) statlige myndigheters planlegging, 14) planlegging over administrative grenser, regional samordning, 15) arealbruksformål og bestemmelser m.m i kommuneplan og reguleringsplan, 16) samlet vurdering av saksbehandlingsbestemmelsene, 17) forholdet mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan/bebyggelsesplan og 18) øvrig lovteknisk forbedring og oppdatering.

*Kapittel 9: Økonomiske og administrative konsekvenser.* Dette kapittelet, som er på 2 sider, tar opp de praktiske og økonomiske konsekvensene av de tiltak som er varslet i meldingen.

*Vedlegg 1: Om arealplanlegging i kommunene.* Dette vedlegget, som er på 7 sider, er en gjennomgang av status i planarbeidet på dette området. Videre blir bruken av planbestemmelsene presentert. Det samme gjelder den statlige behandling av kommunale planer.

*Vedlegg 2: Nærmiljøarbeidet.* Dette vedlegget, som er på 4 sider, er en presentasjon av den kommunale nærmiljøpolitikken og nærmiljøarbeidet i kommunene. SAM-programmet (samvirke mellom lokale og kommunale ressurser) blir også presentert. Til slutt kommer en også inn på utviklingen videre fra nærmiljøforsøk til områderettet kommunal planlegging, FRISAM og Lokal Agenda 21.

*Vedlegg 3: Dokumentasjon om medvirkning.* Dette vedlegget, som er på 2 sider, er en kort oppsummering av konklusjoner om kommunenes praktisering av aktiv deltakelse i kommunal planlegging, jnf. plan- og bygningsloven § 16.

*Vedlegg 4: Status i fylkesplanleggingen og utviklingsarbeidet.* Dette vedlegget, som er på 3 sider, er en gjennomgang av status for fylkesplanarbeidet og status i forsøks- og utviklingsarbeidet.

*Vedlegg 5: Konsekvensutredninger av større utbyggingstiltak.* Dette vedlegget, som er på 4 sider, er en nærmere beskrivelse av erfaringer med regelverket om konsekvensutredninger og tilpasningen til EUs regler på området. Først presenteres erfaringene med bestemmelsene om konsekvensutredning for store utbyggingstiltak. Deretter presenteres tilpasningen av norske bestemmelsene til EF Rådskonklusjon 85/337. Videre blir EUs arbeid med endringer av direktivet 85/337 og direktivet for miljøkonsekvensutredninger i planer og programmer (såkalte strategiske konsekvensvurderinger) presentert. Arbeidet med konsekvensutredninger av tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger og arbeidet med miljøutredninger etter utredningsinstruksen blir også presentert.

*Vedlegg 6: Dokumentasjon av arealbruk og bosettingsutvikling.* Dette vedlegget, som er på 13 sider, presenterer noen sentrale utviklingstrekk i arealbruken. Først blir dokumentasjon av arealbruk og arealverdier - arealdokumentasjonsprogrammet 1997-2000 presentert. Deretter presenteres arealbruksutviklingen i Oslofjordområdet, med eksempler fra Østfold, utvikling av skogsveier i Nordmarka 1900 - 1996. Inngrepsfrie områder, satelittkart som hjelpemiddel i planleggingen, arealprosjekt Vestfold, arealstatistikk for byer og tettsteder og bosettingsutvikling er også forhold som omtales.

*Vedlegg 7: Erfaringer fra miljøbyarbeidet og annet utviklingsarbeid.* Dette vedlegget, som er på 27 sider, presenterer konkrete prosjekter. I forbindelse med miljøbyarbeidet presenteres resultater fra Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø og "gamle" Oslo. Videre presenteres arbeidet med stedsforming og tettstedsutvikling, fortetting og grønnstruktur og lokalisering av virksomheter.

*Vedlegg 8: Landskapsbilde og estetikk.* Dette vedlegget, som er på 5 sider, er en diskusjon av en del grunnbegreper når det gjelder forholdet mellom natur og kultur.

## **Konklusjon**

Denne andre "reine" regionalmeldingen fra Miljøverndepartementet er et omfattende dokument. Hovedlinjene ligger godt innenfor det vi i dette prosjektet har definert som miljøpolitikk. Arealbruk, miljøvern og planlegging for å ivareta slike hensyn er sentrale momenter i meldingen. Endringsbehov i Plan- og bygningsloven diskuteres også inngående. Meldingen inneholder videre en bred presentasjon av ulike tiltak, forsøk og programmer innen temaområdet, og det brukes mye plass på å presentere og diskutere erfaringene med denne type tiltak. Meldingen har en klar planfaglig profil, og mye plass brukes på diskusjon av denne type spørsmål.

De tradisjonelle kommunal- og distriktpolitiske dimensjonene i planleggingen får også en del omtale i meldingen. Alle sider ved kommunal- og fylkeskommunal planlegging diskuteres, men disse spørsmålene har ikke samme grad av oppmerksomhet som miljøspørsmålene.

Andre politikkområder omtales i stor grad i forbindelse med de planfaglige og planpolitiske utfordringene, men disse temaene har ikke noen fremtredende plass i meldingen. Energipolitikk blir ikke berørt i meldingen.

### ***Innst. S. nr. 219 1996-97: "Innstilling fra Energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk***

Energi- og miljøkomiteen avga innstilling den 28. mai 1997. Innstillingen er på knappe 13 sider, og til slutt er det gjengitt et mindretalsforslag og ett flertallsforslag til vedtak. I forhold til de to innstillingene fra 1993, har disposisjonen endret seg noe ved at sammendrag av meldingen er kuttet ut. Dette gjenspeiles også i hvordan denne fremstillingen er.

*1. Innledning:* Her presenteres først hovedlinjene i meldingen. Deretter presenteres komiteens merknader til dette. Komiteen støtter meldingen sin hovedkonklusjon om at de delene av plan- og bygningsloven som regulerer planleggingen og arealpolitikken i stor grad fungerer etter forutsetningene. Et flertall bestående av AP, Sp, SV og KrF understreker videre den vektlegging av biologisk mangfold og jordvern som meldingen inneholder. H og Hillgaard mener at plan- og bygningslovens intensjoner på ulike områder er i motsetning med hverandre. Det er også et problem for disse partiene at den private eiendomsretten får for liten oppmerksomhet i meldingen.

*2. Kommuneplanleggingen:* Hovedinnholdet i meldingen oppsummeres kort. Komiteen slutter seg til at kommuneplanleggingen skal være et strategisk verktøy for den enkelte kommune, og den støtter opp om forslaget om at miljøkonsekvensutredninger skal være et redskap i den kommunale arealplanleggingen.

*3. Fylkesplanleggingen:* Hovedinnholdet i meldingen oppsummeres kort. Komiteen, minus H, peker på behovet for å styrke fylkesplanleggingen. H presiserer at paritet er prinsipielt mot fylkeskommunen som forvaltningsorgan.

*4. Nasjonale rammer for regional planlegging:* Hovedinnholdet på dette området i meldingen oppsummeres kort. Komiteen gir støtte til bruken av rikspolitiske retningslinjer (RPR), men presiserer at de må brukes med forsiktighet. Komiteen slutter seg også til at "føre - var - prinsippet" og et langsiktig økologisk tidsperspektiv må legges til grunn for politikken.

*5. Arealpolitikken:* Hovedinnholdet i meldingen oppsummeres kort. Komiteen er enige med den økte vektleggingen av biologisk mangfold. Betydningen av jordvern fremheves også av alle partier unntatt Hillgaard.

*6. Arealbruk og arealplanlegging i byer og tettsteder:* Hovedinnholdet oppsummeres kort. Komiteen slutter seg til mange av regjeringens standpunkt. Et flertall bestående av alle partier minus H ber Regjeringen vurdere tiltak som kan redusere biltransporten, og i

den sammenheng nevnes tiltak som veiprising, prioriterte kollektivtraseer, parkeringsreguleringer m.m. De samme partiene etterlyser en sterkere regulering av bygging av nye kjøpesentre. H og Hillgaard mener dette må være et lokalt ansvar. SV etterlyser også sterkere parkeringsreguleringer i forbindelse med eksisterende kjøpesentre.

*7. Arealbruk og arealplanlegging utenfor byer og tettsteder:* Hovedinnholdet oppsummeres kort. Komiteen slutter seg til at naturressursene skal forvaltes gjennom et økologisk riktig landbruk, skogbruk og fiske. Komiteen støtter betydningen av vern av sårbare arealer, men H, Sp og Hillgaard advarer mot å legge for ensidig vekt på vern av sammenhengende naturområder. Kystsonenplanlegging blir også viet en del plass.

*8. Sammenfatning av endringsbehov som kan kreve justering av plan- og bygningsloven:* Hovedinnholdet i Regjeringens standpunkt oppsummeres kort. Komiteen slutter seg til at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerer godt, men ønsker likevel at det settes ned et utvalg som kan vurdere dens virkninger.

*9. Forslag fra mindretall:* Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti hadde følgende fellesforslag:

“Stortinget ber Regjeringen, gjennom forskrifter til Plan- og bygningsloven, sørge for at kommunene gjennomfører konsekvensutredninger for energi ved reguleringsplaner og etablering av bygg over en viss størrelse”.

*10. Forslag fra flertall:* AP, Sp, SV og KrF fremmet følgende forslag:

“Stortinget ber Regjeringen vurdere å innføre etableringsstopp for nye kjøpesentre i 3 - 5 år. I denne perioden vert i tilfelle regelverket i plan- og bygningslova gått gjennom, og det vert utarbeidet naudsynte regionale planer med tanke på å oppnå sterkere styring med etablering av kjøpesentre. Det vert føresett at departementet skal kunne dispensere når lokale tilhøve tilseier det”.

## **Konklusjon**

Energi- og miljøkomiteen sluttet seg i hovedsak til hovedlinjene i regionalmeldingen fra Miljøverndepartementet. Også innstillingen fra komiteen er preget av miljøpolitiske problemstillinger. Kommentarene fra komiteen er i stor grad mindretallsmerknader, og preget av de enkelte partiers ideologiske ståsted. Samtidig er det også klart at hovedoppmerksomheten rettes mot arealbruk og nasjonale virkemidler i regional planlegging.

Distriktspolitikk berøres også i innstillingen, men det er mindre debatt knyttet til de konkrete sidene av denne. Komiteen slutter seg i stor grad til regjeringens retningslinjer i kommune- og fylkesplanleggingen.

Annen politikk omtales kort i den grad de berøres av de planfaglige og planpolitiske problemstillingene i innstillingen. Det blir ikke brukt mye plass på denne type spørsmål.

Spesielt interessant i forbindelse med endringene i komitestrukturen er forslaget fra Sp, SV og KrF om at energi innarbeides som et viktig tema når kommunene gjennomfører

konsekvensutredninger i reguleringsplaner. Dette er en indikator på at komiteens andre politikkområder påvirker hvordan deler av den oppfatter hva som bør være prioriterte områder innen areal- og regionalpolitikken.

### **Debatten i Stortinget**

Stortinget behandlet innstillingen fra Energi- og miljøkomiteen den 10. juni 1997. 9 representanter og ministeren tok ordet i debatten. To av innleiderne, Morten Lund (Sp) og Ola T. Lånke (KrF) satt i Kommunalkomiteen, mens de 7 andre var medlemmer av Energi- og miljøkomiteen. Også i debatten kom det frem ulike synspunkt på regjeringens melding. Vi vil i det følgende presentere hovedpunktene i de ulike innleggene.

Saksordfører Håkon Giil (Sp) sa seg glad for at komiteen i innstillingen støttet meldingens hovedkonklusjoner. Videre i innlegget presenterte han stort sett komiteens innstilling og de ulike presiseringer og flertallsforslag som komiteen kom frem til under behandlingen av meldingen.

Gunnar Breimo (AP) var opptatt av at meldingen vektlegger bred deltakelse i kommunale og fylkeskommunale planprosesser. Også han fremhevet at komiteens innstilling ga bred tilslutning til den politikk Regjeringen ville føre innen området regional planlegging og arealpolitikk. Han fremhevet også flertallsforslaget fra AP, Sp, SV og KrF der Regjeringen ble bedt om å innføre en midlertidig byggestopp for kjøpesentre.

Gunnar Fatland (H) stilte spørsmålsteget ved meldingens omfang og innhold. Han var også opptatt av at lokale hensyn fortsatt må veie tungt, og at den private eiendomsretten er et viktig prinsipp i forbindelse med forvaltningen av ulike typer arealer. Til slutt uttrykte han også skepsis til flertallsforslagene om at kravet om estetiske hensyn skal innarbeides i plan- og bygningsloven, og til at det skal innføres en midlertidig byggestopp for kjøpesentre. Samlet mente han at den sterke reguleringsiveren i departement og Storting var i ferd med å få et omfang som truet lokaldemokratiet og desentrale beslutningsprosesser.

Paul Chaffey (SV) fremhevet at meldingens omfang og brede beskrivelse av status og problemstillinger innen planlegging ga Stortinget et godt grunnlag for å diskutere planlegging som redskap, og han brukte ganske mye av innlegget til å kritisere Fatland og Høyre for deres holdninger. Han var også kritisk til SP og Håkon Giil sine holdninger til biologisk mangfold og jordbruk.

Hilde Frafjord Johnson (KrF) fremhevet planleggingen og arealpolitikkenes rolle i en grønn utvikling, og hun mente at denne type virkemidler var viktig for sektorer som samferdsel, energi, nærmiljøpolitikk, grønne lunger og naturvern. Hun fremhevet videre KrF sin støtte til innstramminger på områdene dispensasjonspraksis, kjøpesentre og estetiske hensyn. På et område var meldingen etter Frafjord Johnsons mening for svak, og det gjaldt i forhold til energiplanlegging.

Statsråd Thorbjørn Berntsen takket i sitt innlegg komiteen for en vel utført jobb, og han mente at debatten i Stortinget hadde hatt et godt utbytte av det faglig høye nivået som meldingen hadde. Han henviste videre til stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken når det gjaldt fylkeskommunenes rolle i regionalpolitikken. Ministeren konkluderte med at miljø, næringsutvikling og befolkningens levekår var viktige dimensjoner ved planlegging og arealpolitikk.

Morten Lund (Sp) var mest opptatt av IKEAs planlagte kjøpesenter i Trondheim, og knyttet dette til slutt sammen med behovet for en sterkere nasjonal styring med kjøpesenteretableringer.

Oscar D. Hillgaard (uavh) angrep i sitt innlegg resten av komiteen for en overdreven vilje til å styre i saker hvor det lokale selvstyre burde gjelde.

Ola T. Lånke (KrF) tok opp sitt parti sin motstand mot nye store kjøpesentre. Dette ble begrunnet ut fra den negative utvikling slike sentre har på miljø og samfunnsutviklingen i Norge.

Bent Hegna (AP) var også opptatt av det lokale selvstyrets rolle i plansaker, og hans argument var at begrensingen i det lokale selvstyre måtte forankres i lokal forståelse og aksept.

Til slutt i debatten tok Gunnar Fatland (H) og Håkon Giil (AP) ordet for å svare på, og avvise, kritikken fra Paul Chaffey.

### **Oppsummering**

Debatten i Stortinget om Miljøverndepartementet sin regionalmelding ble i stor grad preget av at medlemmene i Energi- og miljøkomiteen fremførte sine synspunkt fra arbeidet med innstillingen. Det er også interessant å se at det er to medlemmer av kommunalkomiteen som er de eneste utenfor fagkomiteen som tok ordet i debatten.

Når det gjelder tema, var det igjen de miljø- og planpolitiske problemstillingene som dominerte debatten. Distriktspolitikk ble også berørt, noe som også i en viss grad var tilfelle for andre typer sektorpolitikk. Igjen ble energipolitikk trukket frem av en av representantene for mindretallsforslaget i innstillingen.

### **Samlet drøfting av melding og Stortinget sin behandling av denne**

Miljøverndepartementet la i stortingsmeldingen om regionalpolitikken frem en brede presentasjonen av sin areal- og miljøpolitikk, og av planleggingens viktige betydning for regional utvikling. De regionalpolitiske implikasjonene er klare, men hovedfokus var på miljø og planfaglige problemstillinger. Komiteens holdninger til denne politikken var preget av at et klart flertall støttet opp om regjeringens politikk, men her var også en del forslag til endringer i politikken på noen områder.



Distriktspolitikken hadde en omfattende dekning i meldingen, men den fikk mindre omtale og oppmerksomhet i komiteinnstillingen og stortingsdebatten. Et unntak er at i debatten deltok to representanter for Kommunalkomiteen.

Andre politikkområder ble også i noen grad berørt i både stortingsmeldingen, komiteinnstillingen og stortingsdebatten, men da som en konsekvens av at dette området ble berørt av hovedlinjene i meldingen.

Gjennomgangen indikerer ikke noe klart brudd med hvordan dette politikkområdet ble behandlet av Kommunal- og miljøvernkomiteen i den forrige stortingsperioden. En mindre indikasjon på at fokus er noe endret i den nye komiteen er forslaget fra Sp, SV og KrF om at energi må bli en viktigere del av regional planlegging. Dette temaet ble også berørt av representanter for disse partiene i debatten.

#### **4.4 Regionalpolitikk fra Kommunal- og arbeidsdepartementet**

Kommunal- og arbeidsdepartementet la våren 1993 frem en melding om distrikts- og regionalpolitikken. Denne ble fulgt opp med en tilsvarende melding våren 1997. Den første meldingen ble behandlet av Kommunal- og miljøkomiteen, mens den siste ble behandlet av Kommunalkomiteen. I det følgende vil vi gå gjennom hovedinnholdet i de regionalpolitiske meldingene, i innstillingene fra komiteene og de to debattene i Stortinget. Vi vil bruke de samme operasjonaliseringene som tidligere.

##### **4.4.1 Regional og distriktspolitikk i 1993**

###### ***St. meld. nr. 33 1992-93: "By og land hand i hand. Om regional utvikling"***

"Regionalmeldingen" til Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) ble avgitt den 26. mars 1993. Meldingen som er på 85 sider, er delt i tre hoveddeler, har 13 kapitler og ett vedlegg om den økonomiske utviklingen i distriktsbedriftene. De ulike delene og kapitlene i stortingsmeldingen vil bli gjennomgått i det følgende.

###### *Innledning*

Her presenteres hovedinnholdet i meldingen på en side, og den settes i sammenheng med andre dokumenter innen regionalpolitikken, og spesielt blir St. meld. nr. 11 (1991-92) "Norge trenger storbyene" fremhevet som viktig for de retningslinjer som trekkes opp i denne meldingen.

## *Del 1: En helhetlig regionalpolitikk*

*Kapittel 1: En helhetlig regionalpolitikk skal bidra til å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet.* Dette kapittelet, som er på 7 sider, er et sammendrag av meldingens øvrige kapitler.

*Kapittel 2: Overgang fra lokal sjølberging til regional arbeidsdeling har gitt økt sårbarhet for perifere områder.* Dette kapittelet, som er på 3 sider, tar opp noen utviklingstrekk som særlig har berørt distriktene. For det første at veksten i økonomien i betydelig grad har betydd vekst i bestemte regioner og på bestemte steder. For det andre at økt mobilitet har betydd økt sårbarhet for de perifere områder av landet.

*Kapittel 3: Endringer i internasjonale rammebetingelser gir muligheter for en offensiv distriktspolitikk.* Dette kapittelet, som er på 6 sider, tar opp utviklingen i Europa og internasjonalt. For det første presenteres de siste års utvikling i Europa når det gjelder økt integrasjon i EU. For det andre diskuteres det om målene og problemforståelsen knyttet til distriktspolitikken i stor grad er sammenfallende i de vestlige land. Deretter presenteres noen lands distriktspolitiske satsing. Et fjerde tema som diskuteres er EØS-avtalens betydning for distriktene. Til slutt diskuteres mulighetene for norsk EU-medlemskap i forhold til de muligheter og utfordringer som dette vil medføre for distriktene og distriktspolitikken.

## *Del 2: Regional arbeidsdeling og samspill*

*Kapittel 4: Distrikter og byer har ulike funksjoner - både for næringsliv og befolkning.* Dette kapittelet, som er på 4 sider, tar opp viktige trekk ved både distrikts- og byutviklingen. Først presenteres distriktenes fortrinn som er knyttet til nærhet til viktige naturressurser, samt en rik og variert natur og kultur. Deretter presenteres byene som viktige kompetansemiljøer og kommunikasjonsknutepunkter. Et tredje forhold som berøres er at den økonomiske utvikling skjer i et samspill mellom regioner. Til slutt presenteres trenden om at befolkningen i økende grad bruker byene for å få utdanning og arbeid.

*Kapittel 5: Det er store regionale forskjeller i nærings- og sysselsettingsutviklingen.* Dette kapittelet, som er på 5 sider, tar opp den utviklingen som har funnet sted i ulike deler av landet. For det første presenteres regionale forskjeller i arbeidsledigheten. Deretter presenteres nye muligheter og utfordringer som kan endre de regionale sysselsettingsproblemene. Næringer som omtales spesielt er fiskeri, landbruk og tungindustri. Til slutt pekes det på at sysselsettingen i privat tjenesteyting vil øke, og da spesielt i sentrale strøk.

*Kapittel 6: Det er en krevende utfordring å snu sentraliseringstendensene.* Dette kapittelet, som er på 4 sider, tar opp noen sentrale utfordringer i distriktspolitikken. Først diskuteres befolkningsutviklingen ved å fokusere på at distriktene får færre tilbakeflyttere og flere eldre. For det andre diskuteres det om langvarig og høy arbeidsledighet vil påvirke flyttemønsteret. Til slutt peker en på at avstand vil bli mindre problematisk for en stadig mindre del av befolkningen, bl.a. fordi kommunikasjonene blir stadig bedre over hele landet.

### *Del 3: Den statlige innsatsen innenfor en helhetlig regionalpolitikk*

*Kapittel 7: Revisjon av de distriktpolitiske virkeområdene.* Dette kapitlet, som er på 5 sider, tar opp spesielle forhold knyttet til distriktpolitikken. For det første slås det fast at distriktpolitikk er en ekstrainsats i bestemte områder av landet. Deretter pekes det på behovene for å gjøre visse endringer i det distriktpolitiske virkeområde. Til slutt tar en opp at sentralitet og befolkningstetthet bør tillegges større vekt ved avgrensning av det distriktpolitiske virkeområdet.

*Kapittel 8: De bedriftsrettede virkemidlene.* Dette kapitlet, som er på 14 sider, tar opp konkrete utfordringer i næringsutviklingen. Først diskuteres det at de små- og mellomstore bedriftene vil møte nye utfordringer og få økt betydning fremover. Deretter presiseres det at en fortsatt vil bruke både kapitalstøtte og arbeidskraftstøtte for å fremme utbygging av næringsvirksomhet i distriktene. Et tredje forhold som tas opp er at de distriktpolitiske virkemidlene skal bidra til å øke sysselsettingen og lønnsomheten i bedriftene. Et fjerde forhold er at støtte til investeringer for små- og mellomstore bedrifter også skal omfatte sentrale strøk. Et femte forhold er at fylkeskommunene skal ha en sentral rolle i arbeidet med næringsutvikling i distriktene. Et sjette forhold som omtales er at innsatsen rettet mot nyetablerere skal intensiveres og forbedres. Et syvende forhold er at omstillingsbevilgningen også skal kunne nyttes i kommuner som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Til slutt begrunnes det hvorfor etableringsloven oppheves.

*Kapittel 9: Lokal og regional næringsutvikling.* Dette kapitlet, som er på 5 sider, tar opp behovet for lokal mobilisering i utvikling av næringslivet i distriktene. For det første presenteres betydningen av lokal tilrettelegging gjennom kommunalt engasjement. For det andre pekes det på at også regional tilrettelegging for næringsutvikling er viktig.

*Kapittel 10: Næringsmessig fornyelse gjennom kunnskapsutvikling.* Dette kapitlet, som er på 7 sider, tar opp behovet for å se på helheten i den regionale utvikling. For det første pekes det på forholdet mellom nasjonale mål og distriktpolitisk innsats. For det andre at en samlet politikk for næringsrettet kunnskapsspredning må nyanseres etter bedriftenes behov. Et tredje forhold som påpekes er at lokale mellomledd er nødvendig for at distriktsbedrifter skal kunne utnytte nasjonale programmer og miljøer med spisskompetanse. Et fjerde forhold som diskuteres er kunnskapsspredning og regional spesialisering. Til slutt pekes det på at spredning av kunnskap er viktig for forbedring av bedriftenes basiskompetanse.

*Kapittel 11: Statlig politikk overfor Nord-Norge.* Dette kapitlet, som er på 7 sider, tar opp de spesielle muligheter og problemer som Nord-Norge har når det gjelder økonomisk utvikling. For det første pekes det på at Nord-Norges naturressurser er viktig for hele landets verdiskaping. For det andre slås det fast at Nord-Norge fortsatt skal ha en særskilt prioritet i næringspolitikken. Et tredje tema er at fiskeressursene, reiseliv og østhandel er spesielle satsinger i Nord-Norge. Til slutt pekes det på behovet for sektorovergrepene tiltak og programmer.

*Kapittel 12: Fortsatt behov for en særskilt kvinnerettet satsing.* Dette kapittelet, som er på 4 sider, tar opp satsingen på kvinnetiltak i distriktene. For det første pekes det på at det er nødvendig med en bred innsats i det kvinnerettede arbeidet. Et annet tema er at distriktene skal være reelle bosettingsalternativer for kvinner. Til slutt peker en på at det vil bli lagt større vekt på etablerersatsing og utdanningstiltak.

*Kapittel 13: Regionalpolitiske hensyn i sektorpolitikken - sentral og lokal samordning gir bedre ressursutnyttelse.* Dette kapittelet, som er på 5 sider, tar opp behovet for å se på hele politikken og dens virkning på den regionale utvikling. Det første tema som diskuteres er nødvendigheten av å ta regionalpolitiske hensyn i sektorpolitikken. Det andre tema er at staten har ansvar for å ta regionale hensyn ved lokalisering av egen virksomhet. Et tredje forhold er at sentral og lokal samordning skal gi bedre ressursutnyttelse.

### **Oppsummering**

Kommunal- og arbeidsdepartementet er i sin regionalmelding særlig opptatt av nærings- og sysselsettingsutviklingen i Norge. Dette gjelder i utgangspunkt hele landet, men politikken knyttet til distriktene generelt og Nord-Norge spesielt får mest omtale. Departementet er i meldingen særlig opptatt av offentlige tiltak som kan bidra til en bedre utvikling i Norge når det gjelder økonomi og sysselsetting. Stortingsmeldingen har dermed et klart distriktspolitisk preg, men også andre deler av landet trekkes inn når utfordringer og løsninger diskuteres.

De betydelige sysselsettingsproblemene som Norge hadde i den perioden meldingen ble skrevet kan klart finnes igjen når det gjelder mål og virkemidler i regionalpolitikken. Dette gjør at politikkområder som tradisjonelt ikke har lagt under Kommunalkomiteen får mye omtale i meldingen. Næringsutvikling får mye omtale på et generelt nivå, men sektorer som landbruk, fiskeri og industri blir også omtalt.

I motsetning til i Miljøverndepartementet sin regionalpolitiske melding er det lite fokusering på miljøspørsmål, utover miljø- og naturressurser som en viktig ressurs for distriktene i denne stortingsmeldingen. Energipolitikk eller energisektoren blir ikke omtalt i meldingen.

### ***Innst. S. nr. 231 1992-93: "Innstilling fra Kommunal- og miljøvernkomiteen om regional utvikling"***

Kommunal- og miljøvernkomiteen avga innstilling 10. juni 1993. Innstillingen er på 35 sider og har fire mindretallsforslag. Videre er innstillingen delt i tre hoveddeler: Først en kort innledning med presentasjon av meldingen. Dernest en presentasjon av komiteens merknader til de ulike delene av meldingen. Til slutt er de ulike partienes særmerknader gjengitt. Vi vil i det følgende presentere hovedtrekkene i innstillingen:

De første fem sidene er et sammendrag av stortingsmeldingen. Følgende overskrifter brukes: 1) Bakgrunn og innledning, 2) En helhetlig regionalpolitikk, 3) Regional arbeidsdeling og samspill, 4) Den statlige innsatsen innenfor en helhetlig

regionalpolitikk med underpunktene: a) Revisjon av det distriktspolitiske virkeområdet, b) De bedriftsrettede virkemidlene, c) Lokal og regional næringsutvikling, d) Næringsmessig fornyelse gjennom kunnskapsutvikling, e) Statlig politikk overfor Nord-Norge, f) Kvinnerettet satsing og g) Regionalpolitiske hensyn i sektorpolitikken.

Komiteens merknader tar 10 sider. I innledningen vises det bl.a. til at komiteen har hatt høringer med SND, NHO og KS. Videre har komiteen hatt et seminar for å belyse utviklingstrender når det gjelder regiondannelser i Europa. Det vises også til en del reisevirksomhet som komiteen har gjennomført, bl.a. i forbindelse med behandlingen av "Kystmeldingen" og "Storbymeldingen" i 1992. I det følgende vil vi komme nærmere inn på hvilke standpunkter komiteen har hatt til meldingens ulike kapitler. Vi vil bruke de samme overskrifter som i Innstillingen.

1. *Helhetlig regionalpolitikk*: Et flertall bestående av AP, H, Frp og KrF viser til at meldingen denne gang tar sikte på å utvikle en helhetlig regionalpolitikk, noe de gir sin støtte til. En rekke skiftende flertall kommer med ulike kommentarer til den nye helhetlige regionalpolitikken som Regjeringen legger opp til. Et mindretall bestående av SV og KrF peker på den betydning som en satsing på miljøvern, miljøteknologi og miljøprodukter kan gi av økt verdiskaping og nye arbeidsplasser. Til slutt i avsnittet diskuterer komiteen den europeiske utviklingen i regionalpolitikken, og den ber om at disse spørsmålene blir utredet nærmere.

2. *Distriktspolitisk virkeområde*: Et flertall av AP og H slutter seg til regjeringens standpunkt, og det viser til at Energi- og industrikomiteen også har bedt om en presisering av bruken av de distriktspolitiske virkemidlene. SV og KrF ønsker ingen endringer i distriktspolitikken slik den ble ført før denne meldingen ble utarbeidet.

3. *Bedriftsrettede virkemidler*: a) Arbeidskraftstøtte: Her slutter AP og H i stor grad opp om regjeringens linje, mens de andre partiene har ulike typer innvendinger. b) Små og mellomstore bedrifter: Et flertall bestående av AP, H og KrF slutter seg til regjeringens syn på SMB sektorens betydning. c) Omstillingsbevilgning til kommuner: Et flertall bestående av AP og H slutter seg til regjeringens politikk for omstillingsområder. Noen av de andre partiene har mindre innvendinger. d) Etableringsloven: Et flertall av AP, H, Frp og KrF er enig i at etableringsloven oppheves. AP og KrF viser til plan- og bygningsloven når det dreier seg om uheldige etableringer, mens SV er i mot nedleggelse av loven fordi en da mister muligheten til miljøvennlige tiltak som stopping av nye kjøpesentra. e) SND og fylkeskommunene: Et flertall bestående av AP og H gir sin støtte til dagens organisering av SND, mens flere av de andre partiene tilkjennegir innvendinger.

4. *Lokal og regional næringsutvikling*: Et flertall av AP, H, SV og KrF slutter seg til regjeringen når den ønsker at det regionale perspektivet tillegges større vekt i tiltaksarbeidet. SV fremhever den betydning som kompetanse knyttet til miljøvern, miljøteknologi og miljøprodukter kan være i næringsutviklingsarbeid. Et flertall bestående av AP, H, SV og KrF gir støtte til regjeringens politikk for Nord-Norge. Flertallet støtter også opp om Regjeringens satsing på kvinnerettede tiltak.

Fraksjonsmerknadene er på 20 sider, og i det følgende vil vi presentere hovedlinjene i det enkelte partis merknader.

1. *Arbeiderpartiet*: AP sin fraksjonsmerknad er på litt over en side. Hovedfokus er på hovedinnholdet i meldingen. Her er ikke noen referanser til miljøpolitiske utfordringer.

2. *Høyre*: H sin fraksjonsmerknad er på en drøy side. Hovedfokus er på områder som etter partiets mening bør prioriteres i en norsk regionalpolitikk. Betydningen av at denne politikken skal dekke hele landet understrekes.

3. *Fremskrittspartiet*: Frp sin fraksjonsmerknad er på 7 (!) sider. Store deler av den er et liberalistisk basert angrep på norsk distriktspolitikk. Herunder angriper partiet norsk miljøbevegelse, ved Fremtiden i våre hender, for anti-industrielle holdninger, noe de mener har bidratt til den svake økonomiske utvikling som landet var inne i på begynnelsen av 1990-tallet.

4. *Sosialistisk Venstreparti*: SV sin fraksjonsmerknad er på knappe 3 sider. Her kommer en med kritiske innvendinger mot de endringer som meldingen varsler. Spesielt blir forholdet til EU diskutert.

5. *Kristelig Folkeparti*: KrF sin fraksjonsmerknad er på knappe 2 sider. Her understrekes behovet for å se hele den statlige politikken under ett, når en diskuterer distriktsutvikling og regionalpolitikk. Herunder nevnes også miljøpolitikken.

6. *Senterpartiet*: Sp sin fraksjonsmerknad er på litt over 5 sider. Sp mener at regjeringen med denne meldingen varsler en fullstendig omlegging av distriktspolitikken. Dette er partiet svært kritisk til.

SV og KrF har følgende mindretallsforslag:

**Forslag 1:** “Stortinget ber Regjeringen vurdere tidsavgrensede fritak for arbeidsgiveravgiften som virkemiddel for å få spesielt utsatte grupper i arbeidsmarkedet, som ungdom og langtidsledige, ut i ordinært arbeid”.

SV og Sp har følgende fellesforslag:

**Forslag 2:** “Stortinget ber Regjeringen legge frem en ny melding om regionalpolitikken bygget på følgende prinsipper:

- nasjonal råderett over naturressursene og nasjonale programmer for økt verdiskapning i ressursbaserte næringer,
- hovedtrekkene i bosettingsmønsteret opprettholdes,
- forsterket innsats for å sikre sysselsetting og likeverdige levekår gjennom særskilte distriktspolitiske tiltak,
- prinsippet om DU-soner, DU-virkeområdet og bevilgningsnivået på denne type midler opprettholdes,
- geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften opprettholdes og arbeidsgiveravgiften knyttes til bedriftenes lokaliseringssted og ikke til arbeidstakers bosted”.

Forslag fra SV:

**Forslag 3:** “Stortinget ber Regjeringen vurdere å bygge inn en egen tilskuddsordning øremerket gründere/oppfinnere under SNDs virkemiddelsett”.

**Forslag 4:** “Stortinget ber Regjeringen vurdere hvilke virkemidler som kan være gangbare for at offentlig sektor, og også privat sektor, kan bli sterkere stimulert til å kjøpe norske varer og tjenester. Dette også sett i forhold til internasjonal utvikling og internasjonale avtaler”.

### **Oppsummering**

Kommunal- og miljøvernkomiteen stilte seg i hovedsak bak hovedlinjene i Kommunal- og arbeidsdepartementets regionalmelding. I en del for Regjeringen viktige endringer av distriktpolitikken var alliansen mellom AP og H sentral. De fleste partiene utenom AP kom også med egne særmerknader til meldingen.

Hovedfokus i innstillingen er, som i meldingen, på det vi kan definere som den distriktpolitiske dimensjonen i regionalpolitikken. Samtidig berøres en rekke sektorer innen næringspolitikken, men dette får noe mindre oppmerksomhet enn i meldingen.

Miljøpolitikk er i noe større grad et tema i innstillingen enn i meldingen, men da som innspill fra opposisjonen. I den sammenheng var det spesielt SV som var opptatt av miljøspørsmål, men partiet fikk i noen sammenhenger støtte av KrF i disse spørsmålene. Dette gjaldt bl.a. i forbindelse med forslaget om at miljøtiltak og miljøteknologi kan være viktige hjelpemidler i regional utvikling. På den andre siden anklaget Frp miljøbevegelsen for å motarbeide regional utvikling, og at den dermed var en del av det sysselsettingsproblemet som meldingen hadde som mål å bidra til å løse. Energipolitikk ble ikke berørt i innstillingen.

### **Debatten i Stortinget**

Stortinget behandlet regionalmeldingen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet den 15. juni 1993. Debatten fulgte direkte etter at regionalmeldingen fra Miljøverndepartementet var behandlet. Debatten gikk seint om kvelden og om natten, noe som medførte til at mange innledere og spesielt Presidenten var opptatt av for å holde taletiden nede. I alt 15 representanter, samt statsråden tok ordet i debatten. Av disse var det 7 som ikke tilhørte Kommunalkomiteen, hvorav flere var profilerte politikere fra Senterpartiet og Arbeiderpartiet.

Saksordfører Tore Haugen (H) presenterte hovedlinjene i komiteens innstilling. Han begynte med å peke på at regjeringen i hovedsak fikk tilslutning til sin linje, og da hovedsakelig fra AP og H, men også i betydelig grad fra KrF. I innlegget trakk han frem endringer og presiseringer både i meldingen og innstillingen som medførte en overgang fra distriktpolitikk til en regionalpolitikk som omfattet hele landet. I den sammenheng understreket han til slutt at innstillingen ikke vil gi noen mindre aktiv distriktpolitikk, men en mer effektiv politikk.

Inger Pedersen (AP) innledet med å skryte av saksordførerens fremstilling, før hun gikk videre med å slå fast at målene for distrikts- og regionalpolitikken lå fast. De endringen som varsles var knyttet til virkemiddelbruken. Når det gjaldt løsninger fokuserte hun på

SMB-sektoren, tiltak for Nord-Norge og kvinnerettede tiltak. Til slutt kom hun kort inn på KAD og fylkeskommunenes rolle i regionalpolitikken.

I replikkordskiftet etter innlegget tok Peter Angelsen (Sp) ordet. Han tok utgangspunkt i Høyre sin støtte til meldingen, og mente at dette var en bekreftelse på både høyredreining og EF tilpasning. Videre stilte han spørsmål ved hva utjevningen av virkemidler vil bety for distriktene. Pedersen avviste i sitt svar anklagene, og konkluderte med at det var Sp som nå var isolert i distriktspolitikken.

Paal A. Bjørnstad (Frp) tok i sitt innlegg utgangspunkt i de økonomiske sidene ved distriktspolitikken, og han var spesielt opptatt av det han opplevde som kostnader ved denne. Alternativet som han fremmet tok utgangspunkt i de omlegginger som det såkalte Normann-utvalget anbefalte både for sektorpolitikken og distriktspolitikken. De innsparinger som kunne oppnås ved nedskjæringer skulle i stedet brukes til reduserte avgifter for næringslivet i distriktene. Frp hadde heller ikke de samme ambisjonene som de andre partiene når det gjaldt bosettingsmønsteret. Til slutt slo han fast at på tross av at kun ¼ av befolkningen bor i distriktene, så dreide de fleste debatter om disse spørsmålene seg om distriktene.

Børre Rønningen (SV) tok i sitt innlegg utgangspunkt i EF-saken. Han mente at regjeringens melding (og annen politikk i denne perioden) representerte en tilpasningspolitikk til EF, noe som gjorde landet til et EF-likte samfunn. Rønningen mente videre at de negative konsekvensene av omleggingen vil bli så store at politikken på et senere tidspunkt måtte reverseres. Han anbefalte derfor at den nåværende profilen på distriktspolitikken ble videreført, samtidig som nye virkemidler ble innført. Til slutt kom han inn på noen av de forslagene som SV hadde fremmet i forbindelse med meldingen.

Knut Risnes (KrF) tok i sitt innlegg fatt i Stortingets behandling av storbymeldingen i 1992, hvor et klart flertall ba om at bypolitikk og distriktpolitikk ble behandlet under ett, og i den sammenheng var han positiv til de grep regjeringen hadde gjort her. Samtidig etterlyste han en mer prinsipiell diskusjon knyttet til temaene distrikts- og regional utvikling. Risnes var også opptatt av de forslagene regjeringen presenterte, som han mente var en dreining i næringspolitisk retning. Uten at han mente dette medførte en radikal endring av politikken. I siste del av innlegget advarte Risnes mot at politisk prioritering av problemene i sentrale strøk og storbyene skulle føre til negative konsekvenser for distriktene generelt og de mest næringssvake områdene spesielt.

Ragnhild Queseth Haarstad (Sp) innledet med å slå fast at hennes parti var mot den omlegging av distriktspolitikken som meldingen varslet. Viktige ankepunkt hun brukte i den sammenheng var knyttet til økt bruk av markedet og tilpasning til regionpolitikken til EF. Til slutt kom hun inn på alternative løsninger for SND og hun presenterte SP sin prinsipper for distriktspolitikken.

I replikkordskiftet tok Haakon Blankenborg (AP) utgangspunkt i at meldingen varsler en videreføring av den gjeldende distriktspolitikken, samtidig som nye tiltak og geografiske områder ble trukket inn. Videre etterlyste han Senterpartiets politikk overfor næringslivet og SMB-sektoren. Queseth Haarstad holdt i sitt svar fast ved kritikken av det hun mente var en dramatisk omlegging av distriktspolitikken.



Karl Eirik Schjøtt-Pedersen (AP) tok i sitt innlegg utgangspunkt i det han mente var regjeringens politiske styringsambisjoner i meldingen. Deretter gikk han gjennom hovedsatsingsområdene bevaring av bosettingsmønsteret, tilrettelegging for næringsutvikling og de ikke-økonomiske sidene ved distriktspolitikken. Videre diskuterte han næringslivets utfordringer i hele landet, og en av de dimensjonene som kort ble trukket frem var miljøkrav. Den siste delen av Schjøtt-Pedersen sitt innlegg var viet Nord-Norge, dets utfordringer, muligheter og regjeringens politikk for landsdelen.

I replikkordskiftet tok Børre Rønningen (SV) ordet, og han spurte Schjøtt-Pedersen om effektene for distriktene av omlegging av politikken på andre områder generelt (post, tele, landbruk o.a) og DU-områdene spesielt.

Eirin Faldet (AP) tok utgangspunkt i det hun mente var en positiv utvidelse av bruken av omstillingsmidler til å gjelde hele landet. Hun avviste i den sammenheng at dette var EF-tilpasning, men hevdet i stedet det var en tilpasning av virkemidler til nye næringsmessige utfordringer.

John G. Bernander (H) tok i sitt innlegg utgangspunkt i komiteens fellesmerknad (- Sp) om det økonomiske grunnlaget for næringspolitikken. Videre angrep han SV for at deres holdninger i den økonomiske politikken, som han mente ville ha størst negativ effekt for distriktene. Deretter markerte han skillet mellom Høyre og Fremskrittspartiet i distrikts- og regionalpolitikken, som han mente hovedsakelig var knyttet til den distriktpolitiske målsettingen til Høyre. Til slutt ga han honnør til regjeringen for at det ble åpnet opp for å bruke tradisjonelle distriktpolitiske virkemidler i hele landet.

Statsråd Gunnar Berge (AP) tok i sitt innlegg utgangspunkt Stortingets støtte til hovedtrekkene i regjeringens regionalmelding. Han presiserte videre at etter hans mening var ikke en helhetlig regionalpolitikk noen nedprioritering av den distriktpolitiske innsatsen. Deretter gikk han inn på næringsutviklingens betydning for å sikre sysselsetting og verdiskaping i hele landet, og i den sammenheng pekte han på både fylkeskommunenes og SND sin rolle. Mot slutten av innlegget tok statsråden opp forholdet til EF, og han aviste at meldingen var et uttrykk for EF-tilpasning. Samtidig som han fremhevet at Norge var sterkt påvirket av utviklingen i Europa, og at verken EØS- eller EF-medlemskap ville legge begrensninger på norsk distriktpolitikk.

I replikkordskiftet spurte Syver Berge (Sp) i lys av EF-tilnærmingen om fremtiden til den differensierte arbeidsgiveravgiften. I sitt svar avviste statsråden at dette ville gi noe større endringer.

Svein Ludvigsen (H) var i sitt innlegg opptatt av verdiskapningen som fundament for velferdsutvikling og sysselsetting. I den sammenheng satt han i stor grad likhetstegn mellom en helhetlig regionalpolitikk og næringspolitikk. Han var derfor opptatt av at for å sikre bosetningen i hele landet, måtte en være nytenkende både når det gjaldt virkemidler og mål. I den siste delen av innlegget var han opptatt av Senterpartiet sine merknader i innstillingen. Avslutningsvis kom han inn på behovet for å nyttiggjøre seg lokale og regionale ressurser.

Johan J. Jakobsen (Sp) tok i sitt innlegg et oppgjør med det han definerte som en ny distriktpolitisk allianse mellom AP og H, samt delvis Frp. Jakobsen mente at denne omleggingen var en naturlig forlengelse av omlegging av viktig sektorpolitikk innen

områder som landbruk og fiskeri. Til slutt i innlegget slo han fast at det fokus på markedet som meldingen innebar, kun var Frp som kunne være tilfreds med.

Det siste ordinære innlegget ble holdt av Hilde Johansen (AP). Hun ga først regjeringen ros for den sentrale rolle kvinnerettede tiltak hadde i regionalmeldingen. Deretter kom hun inn på den demografiske endringen som Norge vil gå gjennom på 1990-tallet med en kraftig nedgang i ungdomskullene, spesielt i distriktene. I den sammenheng anbefalte hun lokalt forankrede tiltak for å trekke ungdom tilbake til hjemstedet.

Til slutt i debatten holdt noen representanter innlegg for å forklare sine partikolleger om hvordan de skulle forholde seg til avstemningene. Deretter ble det holdt avstemning, hvor alle mindretallsforslag ble forkastet.

### **Oppsummering**

Debatten om Kommunal- og administrasjonsdepartementet sin regionalmelding kan i stor grad oppsummeres som en debatt om distriktpolitikken, hvor konflikten i stor grad gikk rundt avgrensing av det distriktpolitiske virkeområdet, virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken og om meldingen varsler en sterk tilpasning til EU (EF). Hovedskillet gikk mellom AP, H og dels KrF på den ene siden og Sp og SV på den andre side.

Av andre politikkområder ble det fokusert på sektorpolitikk, og i debatten var det ulike næringsområder som ble berørt i noen grad, selv om dette fikk mindre omtale enn i meldingen. Spesielt ble det fokusert på næringer som i dag er viktig for distriktene (landbruk og fiskeri), og på tjenesteytende næringer (post og tele).

Miljøspørsmål ble noe mindre fremtredende i debatten enn i innstillingen, og fortsatt var der ikke henvisninger til energispørsmål.

### **Samlet drøfting av meldingen og Stortingets behandling av denne**

Kommunal- og arbeidsdepartementets regionalmelding og Stortingets behandling av denne hadde hovedfokus på det som kan defineres som klassisk distriktpolitikk. I utgangspunktet varslet meldingen noen endringer i denne politikken, og Stortinget viet mye av debatten til disse spørsmålene.

I forbindelse med endringene trakk meldingen inn næringspolitiske og økonomiske spørsmål i forbindelse med omleggingen av politikken for regional utvikling generelt og distriktpolitikken spesielt. Regjeringen tok til orde for et mer helhetlig regionalt perspektiv på politikken på dette området, noe den fikk tilslutning for fra komiteflertallet. Samtidig uttrykte både Sp og SV motstand mot omleggingen, som de i stor grad betraktet som norsk tilpasning til EF.

Først i komiteinnstillingen ble miljøspørsmål i noen grad trukket inn, men da som forslag fra opposisjonen. Verken melding, innstilling eller debatt berørte temaet energi eller energipolitikk.

Vi kan dermed konkludere med at det var selve meldingens innhold som var det sentrale for komiteen da den behandlet den. Det var betydelig samsvar mellom denne og det vi kan definere som komiteens institusjonelle logikk. Problemstillingens aktualitet er trolig også med på å forklare denne behandlingen, noe som underbygges av at det var lite politisk konflikt knyttet til at regionalpolitikken i denne meldingen fokuserer på hele landet og ikke bare distriktene.

#### **4.4.2 Regional og distriktspolitikk i 1997**

##### *St. meld. nr. 31 1996-97: "Om distrikts- og regionalpolitikken"*

"Regionalmeldingen" til Kommunal- og arbeidsdepartementet ble avgitt den 21. mars 1997. Meldingen er på 80 sider, har 8 kapitler pluss et vedlegg med kart, tabeller og figurer. Kapitlene har følgende navn og innhold:

*Kapittel 1: Innledning og sammendrag.* Dette kapitlet, som er på 8 sider, presenterer bakgrunnen for meldingen, og den går gjennom hovedtrekkene i meldingens øvrige kapitler.

*Kapittel 2: Endringer i befolkning, bosetting og levekår.* Dette kapitlet, som er på 5 sider, tar opp noen sentrale trekk ved utviklingen i befolkningen. Sentrale tema er for det første at endringene i bosettingen på 1980- og 1990-tallet har favorisert visse deler av landet. For det andre at vedvarende utflyttingsoverskudd har ført til en foruroligende bosettingsstruktur i flere kommuner i distriktene. For det tredje at det er en stor utfordring å rekruttere kvinner til utkantkommunene. For det fjerde at det har vært satsset på senterstrukturen i alle deler av landet. Til slutt presiseres det at likeverdige levekår er en sentral forutsetning for at målene i distrikts- og regionalpolitikken kan nås.

*Kapittel 3: Næringsutvikling og forutsetninger for regional næringsvekst.* Dette kapitlet, som er på 4 sider, tar opp sentrale trekk i næringsutviklingen. Først presenteres drivkrefter for næringsutvikling og økonomisk vekst. Deretter at nyere teoretiske innfallsvinkler er nødvendig for å forstå den regionale næringsutviklingen. Deretter diskuteres det at små og mellomstore bedrifter blir stadig viktigere for sysselsetting og verdiskaping. Det siste tema som diskuteres i dette kapitlet er de spesielle oppgaver som finnes innen næringsutvikling i distriktene i de kommende årene.

*Kapittel 4: Den brede regionalpolitikken.* Dette kapitlet, som er på 8 sider, tar opp sektorpolitikken betydning for regional utvikling. Følgende politikkområder berøres; samferdsel, landbruk, fiskeri, kommunesektoren, hensynet til en bærekraftig utvikling og kultur. Til slutt presiseres det at arbeidet med å se de ulike sektorene i sammenheng må forsterkes.

*Kapittel 5: Mål og nasjonale strategier.* Dette kapitlet, som er på 6 sider, tar opp de overordnede målene i distrikts- og regionalpolitikken. For det første slås det fast at målene for distrikts- og regionalpolitikken ligger fast. Det andre tema er knyttet til at det er sammenheng mellom distriktspolitikk og næringspolitikken. Et tredje tema er at det er viktig å styrke samspeillet mellom by og land. Videre presiseres det at målene skal

nås både gjennom den smale og den brede regionalpolitikken. Et fjerde tema er den internasjonale utvikling hvor det regionale nivået har blitt viktigere i distrikts- og regionalpolitikken i mange land. Til slutt diskuteres nasjonale strategier for bruken av de distriktpolitiske virkemidlene.

*Kapittel 6: Regionale utviklingsprogrammer.* Dette kapitlet, som er på 6 sider, tar opp erfaringene med ulike typer utviklingsprogram i ulike land. For det første presiseres det at en fremtidsrettet utviklingspolitikk må formuleres regionalt. Deretter påpekes det at en sterkere kobling mellom plan og virkemiddel er nødvendig for å få bedre effekt fra det regionale utviklingsarbeidet. Et tredje tema er at de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene er kjernen i regionale utviklingsprogrammer. Et fjerde tema er at regionale utviklingsprogrammer åpner for en regionalt forankret utviklingspolitikk i alle fylker. Til slutt diskuteres regionale utviklingsprogrammer og eksisterende planprosesser.

*Kapittel 7: De distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene.* Dette kapitlet, som er på 19 sider, tar opp hovedlinjene i virkemiddelbruken i distriktpolitikken. Først presiseres det at det distriktpolitiske virkeområdet fortsatt skal utformes med en sterk prioritering av de svakeste områdene. Det andre tema er den differensierte arbeidsgiveravgiften. Et tredje tema er innsatsen for videreutvikling av eksisterende bedrifter. Et fjerde tema er innsats for etablering av nye bedrifter. Et femte tema er innsats for kompetanseheving og kunnskapsspredning. Et sjette tema er tilrettelegging for næringsutvikling gjennom lokal og regional innsats. Et syvende tema er at kvinnesatsingen i distriktpolitikken må holde frem. Et åttende tema er innsats i områder med sterk nedgang i folketallet. Et niende tema er statens spesielle innsats overfor Nord-Norge. Et tiende tema er omstilling i områder med ensidig næringsgrunnlag. Et ellefte tema er internasjonalt regionalpolitisk arbeid. Til slutt presiseres det at også sentrale strøk bør utvikle regionale utviklingsprogrammer.

*Kapittel 8: Aktørenes rolle i distrikts- og regionalpolitikken.* Dette kapitlet, som er på 5 sider, og tar opp ulike aktørers rolle. Først fokuseres det på rollen til det sentrale nivået. Dernest rollen til SND. Et tredje moment er at fylkesnivået blir viktigere i regionalpolitikken. Et fjerde tema er knyttet til rollen til kommunene i distrikts- og regionalpolitikken. Til slutt kommer en inn på SIVA sin rolle i næringsutviklingen i distriktene.

## **Konklusjon**

I regionalmeldingen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet bringes på ny distriktpolitiske mål inn i sentrum av norsk regionalpolitikk. Hovedfokus i denne meldingen er hvordan distriktene skal få samme positive økonomiske utvikling som mer sentrale deler av landet hadde opplevd de siste par årene, og en rekke strategier og virkemidler presenteres og diskuteres.

I meldingen diskuteres også forholdet mellom distriktpolitikken og en rekke andre politikkområder som blir ansett som viktige i denne sammenheng. Spesielt fokuseres det på koblingen mot næringspolitikken, men også andre områder som samferdsel blir berørt.

I meldingen diskuterer en også kort hensynet til en bærekraftig utvikling. Meldingen er likevel klart preget av at dette er et dokument innen distriktpolitikken, og relativt lite plass brukes på miljø. Energipolitikk blir ikke behandlet i meldingen.

***Innst. S. nr. 242 1996-97: "Innstilling fra Kommunalkomiteen om distrikts- og regionalpolitikken"***

Kommunalkomiteen avga innstilling den 4. juni 1997. Innstillingen er på 46 sider, og til slutt er det gjengitt i alt 14 mindretallsforslag og tre fellesforslag. I forhold til de to innstillingene fra 1993, har disposisjonen endret seg noe ved at selve sammendraget av meldingen er tatt vekk. Dette gjenspeiles også i hvordan denne fremstillingen er bygd opp.

*1. Innledning:* Bakgrunnen for meldingen presenteres kort.

*2. Endringer i bosetting, budsjetteringsmønstre og levekår:* Hovedinnholdet i denne delen av meldingen presenteres i et kort sammendrag. Komiteen deler seg i kommentarene til denne delen. AP og H støtter i stor grad regjeringen, KrF er i en mellomstilling, mens SV og Sp er i opposisjon til regjeringens linje. En mer aktiv distriktpolitikk etterlyses av de to partiene, samtidig som andre politikkomlegginger blir brukt som forklaring på hvorfor den negative utviklingen i distriktene finner sted. SP peker både på nedleggingen av landbrukskomiteen og fiskerikomiteen, og ikke minste på "... de restriksjoner som er lagt på bygdenæringene gjennom f. eks. dagens rovdyrpolitikk samt vern av utmark og skog."

*3. Næringsutvikling og forutsetninger for regional næringsvekst:* Hovedinnholdet i dette kapitlet presenteres i et kort sammendrag. Merknadene er delt inn i underpunkter: a) "En variert næringsstruktur" - Komiteen ønsker en så variert næringsstruktur som mulig, og et flertall bestående av AP, H, SV og KrF ønsker å minske avhengigheten av offentlig sektor. Når det gjelder distriktsutvikling nevnes bygdeturisme, utnyttelse av skogen til bioenergi og utvikling av steinindustrien. Det vises også til forsøket med SND organiseringen i Nord-Trøndelag. b) "Rammebetingelser" - Komiteen mener at næringspolitikken må ta utgangspunkt i landets rike naturressurser, og i en fungerende offentlig sektor. SV, Sp og i noen grad KrF er uenig i regjeringens næringspolitikk, fordi den er for mye markedsinnrettet, og de foreslår endringer i skattesystemet for små og mellomstore bedrifter. c) "Små og mellomstore bedrifter" - Komiteen fremhever den betydning som SMB-sektoren har for sysselsetting og verdiskaping. H og KrF har egne kommentarer bl.a. knyttet til at tjenesteytende næringer må bli tillagt større vekt. d) "Informasjonsteknologi" - Komiteen er opptatt av mulige positive virkninger for distriktene, og at IT bør tas i betraktning ved lokalisering av statlig virksomhet. Komiteen er positiv til planen om IT-satsing på Fornebu, men er samtidig oppmerksom på en mulig sentraliseringseffekt av denne.

*4. Den brede distrikts- og regionalpolitikken:* Først presenteres hovedinnholdet i dette kapitlet kort. Også her er komiteens merknader delt inn i underpunkt:

a) "En helhetlig politikk for utvikling av distriktene" - Komiteen etterlyser metode for distriktsmessige konsekvensutredninger (DKU) og spesielt Sp er kritisk til at arbeide

med dette har tatt så lang tid. Sp, SV og KrF understreker også at målet med denne delen av politikken er å motvirke sentraliseringen, og gjøre distriktspolitiske mål til en del av den økonomiske politikken, landbruks-, fiskeri-, utdannings- og miljøpolitikken. Spesielt fremheves det "At de distriktspolitiske virkemidlene skal bidra til en positiv miljøutvikling, og at sammenhengen mellom sentralisering og miljøbelastninger utredes". H sine merknader berører blant annet "Opprettholde balanserte rovdyrstammer som forvaltes i samarbeid mellom våre naboland".

b) "Samferdsel" - Komiteen peker på infrastruktur som en viktig forutsetning for robuste regioner, men at det er viktig med miljøhensyn i samferdselspolitikken. De ulike partiene hadde også ulike standpunkt knyttet til hvordan dette best kan oppnås.

c) Landbruk - AP, Sp, SV og KrF uttaler "Et livskraftig landbruk er en forutsetning for å nå målet om å holde oppe hoveddragene i bosettingsmønsteret, og for å sikre levekårene i ulike deler av landet". Komiteen viser også til at landbruket har en viktig oppgave i å forvalte norsk natur. Sp, SV og KrF fremhever at "Det må stimuleres sterkere til å bygge opp ny skog både av næringshensyn og som et ledd i klimapolitikken". Sp understreker at "Rovdyrpolitikken og vernepolitikken må legges om slik at utmarksressursene som grunnlag for bosetting blir sterkest vektlagt". KrF sitt medlem viser til sine særmerknader til Barskogmeldingen, Rovviltmeldingen og ekspropriasjonsloven.

d) "Fiskeri og havbruk" - Komiteen understreker fiskerinæringens betydning for distriktene. Komiteens medlemmer har også en rekke standpunkt knyttet til utviklingen i fiskeri og havbruksnæringen, og noen av disse er knyttet til hensynet til miljøet.

e) "Kommunesektoren" - Komiteen slutter seg til prinsippet om at utgangskommuner får mer penger for å sikre et godt tjenestetilbud.

f) "Kultur" - Komiteen understreker den betydning som kultursatsing kan ha for utviklingen, også i distriktene.

g) "Energiforsyning" - Komiteen understreker behovet for at alle skal ha en god energiforsyning. Og: "Komiteen vil peke på de muligheter som finnes for å etablere lokal strømproduksjon ved hjelp av vindmøller, aggregater, solenergi og bioenergi".

5. *Nasjonale strategier*: Først et kort sammendrag av dette kapitlets hovedinnhold. Deretter presenteres komiteens merknader i følgende delkapitler: a) Regionale utviklingsprogrammer og regionale utviklingsselskaper: Komiteen støtter tanken om at regionale utviklingsprogrammer er viktig, men ønsker nasjonal kontroll. De ulike partiene har sine særmerknader til denne delen av meldingen. Bl.a. diskuteres begrepet region, forholdet mellom fylker og kommuner og forholdet til SND. b) Lokale servicekontor - Her slutter komiteen seg til denne type virksomhet, og flere av partiene er opptatt av å diskutere hva dette kan bety for utviklingen i distriktene. c) Særlige tiltak for Nord-Norge og innlandskommuner i Sør-Norge - Komiteen støtter de særtiltak som allerede er utviklet, samtidig som den peker på betydningen av å satse på tiltak hvor de ulike områdene har naturlige fortrinn. d) Særlig satsing i utlandet - Her fremhever komiteen behovet for regionale utviklingsprogrammer. e) Særlige tiltak rettet mot kvinner og unge - Komiteen slutter opp om behovet for særskilte tiltak overfor disse gruppene. Spesielt blir tiltak knyttet til å få økt tilbakeflytting til distriktene diskutert. f)

Vannkraftbasert verdiskaping - Kommunenes rettigheter i forbindelse med konsesjonskraft blir presisert. AP og SV understreker også viktigheten til den offentlige eiendomsretten. Industriens tilgang på billig kraft blir understreket av AP, H, SV og KrF. f) Maritime næringer - Komiteen understreker kort denne næringens betydning for sysselsettingen i distriktene.

6. *De distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene:* I innledningen presenteres et kort sammendrag av dette kapitlet. Komiteens merknader er inndelt etter følgende underkapitler: a) Distriktpolitiske virkeområder - Komiteen slutter seg til regjeringens prioritering av de svakeste områdene, men Sp, SV og i noen grad KrF ønsker en sterkere satsing. b) Gradert arbeidsgiveravgift - Komiteen støtter regjeringens arbeid med (i forhold til EU) å sikre muligheten for å beholde en gradert arbeidsgiveravgift. c) Lån og tilskudd - Komiteen understreker den betydning som offentlige tilskudd har i nyskaping. d) Etableringsstipend - Komiteen ønsker en bedre regional fordeling av dette virkemidlet. e) INTERREG - Komiteen støtter kort opp om regjeringens arbeid på dette området f) Kommunale næringsfond - Kommunale næringsfond blir tillagt betydning av komiteens medlemmer, men de ulike partiene har sine egne merknader.

7. *Aktørene sine roller i distrikts- og regionalpolitikken:* I innledningen presenteres dette kapitlet i et kort sammendrag. Komiteens merknader følger: a) Om SND - Komiteen understreker SNDs betydning og viktigheten av et nært samarbeid med fylkeskommunene. b) Om SIVA - Komiteen understreker også denne etatens betydning for regional og lokal utvikling. c) Regjering og Storting - Komiteens flertall, AP, Sp, SV og KrF ønsker at KADs stilling blir styrket i den politiske prosess.

#### 8. *Forslag fra mindretall:*

Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti hadde fem fellesforslag:

*Forslag 1:* "Stortinget ber Regjeringen legge frem en melding om økonomiske og miljømessige gevinster av beholde/utvikle småskalabasert struktur for lettere industri som for eks. næringsmiddelindustri, fiskeforedling, treforedling samt innen havbruksnæringen".

*Forslag 2:* "Det opprettes en særlig tilskuddsordning i Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett for de grupper som har distriktsaktiv skole/entreprenørutdanning som tilvalgsfag".

*Forslag 3:* "Stortinget ber Regjeringen sette i gang et pilotprosjekt i et utvalg kommuner vedrørende telependling"

*Forslag 4:* "Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at ordningen med gradert arbeidsgiveravgift skal opprettholdes og at sats for arbeidsgiveravgiften skal knyttes til virksomhetens lokalisering og ikke til arbeidstakerens bosted".

*Forslag 5:* "Stortinget ber sette igang en forsøksordning med lønnstilskudd til returkonsulenter i 10 kommuner".

Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti hadde fire fellesforslag:

*Forslag 6:* “Stortinget ber Regjeringen oppnevne en ny Innlandskommisjon for å vurdere behovet for særlige virkemidler og politikktutforming for å opprettholde bosettingsmønsteret i innenlandsdelen av Sør-Norge”.

*Forslag 7:* “Endringer vedrørende det distriktpolitiske virkeområdet avgjøres av Stortinget”.

*Forslag 8:* “Stortinget ber Regjeringen innføre meldeplikt for hjørnesteinsbedrifter som planlegger å legge ned eller sterkt redusere sysselsettingen”.

*Forslag 9:* “Det opprettes et eget budsjettkapittel for Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett med støtte til Utviklingskommuner som er de 50 kommuner som har hatt størst nedgang i folketallet de siste 5 år. Ordningen dimensjoneres ut fra en 5-årig plan”.

Senterpartiet og Kristelig Folkeparti hadde ett fellesforslag:

*Forslag 10:* “Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fylkeskommunene skal beholde bevilgningsansvaret for Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjettkapitler for regional- og distriktpolitikken”.

Senterpartiet hadde tre egne forslag:

*Forslag 11:* “Målet for distrikts- og regionalpolitikken er å legge til rette for at folketallet kan opprettholdes i alle kommuner”.

*Forslag 12:* “Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en ordning med skattefri avsetning til egenutviklingsfond, der skattereduksjonen betinges av fysisk investering eller oppbygging av formalkompetanse i egen virksomhet. Ordningen gjøres landsomfattende med skattereduksjoner på 30 pst. til 80 pst. avhengig av kommunens SND-status. De avsatte midlene må benyttes i løpet av 5 år for å oppnå skattegevinst”.

*Forslag 13:* “Stortinget ber Regjeringen nedsette et bredt sammensatt utvalg for å utrede hvordan ny informasjonsteknologi (IT) kan bidra til å flytte funksjoner i offentlig forvaltning ut fra Oslo og andre større byer”.

Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti hadde ett fellesforslag:

*Forslag 14:* “Stortinget ber Regjeringen nedsette et bredt sammensatt utvalg for å utrede hvordan en kan bruke ny informasjonsteknologi (IT) for å desentralisere viktige funksjoner i offentlig forvaltning”.

De to fellesforslagene fra hele komiteen er:

“Stortinget ber Regjeringen om å legge frem en handlingsplan der myndighetene på en dynamisk og fremtidsrettet måte legger til rette for å styrke utviklingen av norsk IT-kompetanse, i den hensikt å skape grobunn for nye arbeidsplasser og for å videreutvikle og trygge de eksisterende arbeidsplassene i hele landet”.

“Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at det ikke skal gis dispensasjon fra forsyningsplikten for strøm til områder med fast bosetting eller næringsvirksomhet”.



## **Konklusjon**

Et flertall i Kommunalkomiteen slutter i stor grad opp om hovedlinjene i regjeringens regionalmelding, men det finnes i komiteen en "opposisjon" som ønsker flere og større satsinger innen distriktpolitikken. Dette gjelder først og fremst Sp og SV, men også KrF slutter seg i noen grad til kommentarene på dette området. Komiteen er også svært aktiv i sine kommentarer til melding, ved at det bl.a. er 14 konkrete mindretallsforslag og to fellesforslag i innstillingen.

Noen av disse forslagene er knyttet til miljøtiltak, selv om dette ikke er de mest fremtredende argumentene. Et annet sentralt moment i sammenheng med miljøspørsmål er SP sin holdning til rovdyrvern og fredning av ulike typer areal, bl.a. barskog. Her er partiet svært skeptisk til vedtak som kan vanskeliggjøre næringsaktivitet og da spesielt landbruksproduksjon i distriktene.

Energipolitikk berøres også flere steder i innstillingen. For det første er energi et tema i forbindelse med regional utvikling og distriktenes situasjon generelt. I den sammenheng ble det også lagt frem en flertallsinnstilling som skal sikre områder med fast bosetting og næringsvirksomhet fortsatt får en kvalitativ forsvarlig strømforsyning.

Andre politikkområder fikk også bred omtale i komiteinnstillingen. Dette gjaldt viktige sektorområder som i særlig grad berører rammene for utviklingen i distriktene. Det gjelder bl.a. nærings-, samferdsels-, landbruks- og fiskeripolitikken.

## **Debatten i Stortinget**

Stortinget behandlet regionalmeldingen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet den 13. juni 1997. I tillegg til statsråden (Kjell Opseth) deltok 14 representanter i debatten. Av disse var 4 fra andre komiteer enn Kommunalkomiteen. Vi vil i det følgende presenter hovedlinjene i debatten.

Saksordfører Eirin Faldet (AP) innledet debatten med å peke på at et bredt flertall i komiteen sluttet seg til Regjeringens forslag. Videre i innlegget vektla hun distriktenes problemer og muligheter i forbindelse med den sentralisering av befolkning som høykonjunkturen har bidratt til. På tiltakssiden fremhevet hun satsing på offentlig sektor og en næringspolitikk som tar utgangspunkt i foredling av lokale naturressurser. Siste del av innlegget var en polemikk mot Senterpartiets linje i behandlingen av meldingen.

I replikkordskiftet tok tre representanter ordet. Morten Lund (Sp) angrep AP for den distriktpolitikken som meldingen legger opp til, og han var spesielt opptatt av den negative effekten av regjeringens politikk på områdene landbruk, rovdyr, postkontor og SND. Arild Lund (H) var opptatt av samferdsel og den negative effekten som diselavgiften hadde i distriktene. Ola T. Lånke (KrF) var opptatt av AP sin merknad om at landbruk i sentrale strøk måtte bli mer markedsrettet, og spurte om hvor i landet dette skulle gjelde.

Morten Lund (Sp) tok i sitt innlegg utgangspunkt i at Senterpartiet ønsket å få regjeringsmakt for å legge om kursen i norsk distriktpolitikk. Utgangspunktet for Lund var den sterke fraflyttingen som mange kommuner har opplevd de siste årene. Sp ønsket

å føre en politikk som ville sikre bosettingsmønsteret knyttet til folketall i den enkelte kommune. Videre i innlegget fokuserte Lund spesielt på hva endringene i landbruks- og fiskeripolitikken betydde for sysselsetting og verdiskaping i distriktene. Han varslet i den forbindelse om at Sp ville satse på en desentral småskalaproduksjon innen mange for distriktene viktige næringer.

I replikkordskiftet tok tre representanter ordet. Roger Gudmundseth (AP) angrep Lund for å svartmale situasjonen i distriktene, og han mente at en slik fremstilling bidro til å forsterke fraflyttingen. Han spurte videre om Sp ønsket på ny å gjøre fiskerinæringen avhengig av offentlige overføringer. Også Tore A. Liltvedt (H) angrep Lund for svartmaling, noe han oppfattet som selvoppfyllende for distriktene. Han tok også opp disselavgiften, som han mente var negativ for utviklingen i distriktene. Børre Rønningen (SV) angrep Sp for alliansen med KrF og V, noe som han mente var en aksept av EØS-avtalen, og dens negative konsekvenser for distriktene.

Arild Lund (H) tok i sitt innlegg utgangspunkt i at Høyre ønsket mer dereguleringer i samfunnet, noe som etter hans mening var den beste oppskrift på å sikre bosettingen. Dette fordi det ville gi lokalsamfunnene større handlingsrom for egne valg. Konkret ønsket han større konkurranse i kommunal sektor, mindre kontroll og styring av små og mellomstore bedrifter, mer støtte til nyskaping, større konkurranse i jordbruket og en økt deregulering i fiskerisektoren. Til slutt konkluderte han med at et sterkere lokalt selvstyre var avgjørende for om lokalsamfunn var i stand til å møte utfordringene.

I replikkordskifte tok tre representanter ordet. Leif Lund (AP) var interessert i de praktiske konsekvensene av fritt skatteøre for kommunene. Eva Lian (Sp) angrep Lund for hans karakterisering av distriktene som for avhengig av offentlige arbeidsplasser, samtidig som hun etterlyste Høyre sin støtte til forslaget om entreprenør opplæring i skolen. Ola T. Lånke (KrF) angrep Lund for kun å være opptatt av deregulering og ikke av distriktene og deres utfordringer.

Børre Rønningen (SV) tok i sitt innlegg utgangspunkt i at mye av verdiskapingen i Norge skjer i distriktene og at distriktsoverføringer burde ses som tilbakeføring av disse verdiene. Rønningen var videre opptatt av den store distriktpolitikken betydning for utviklingen i distriktene, og han var skeptisk til de omlegginger som var gjennomført på mange politikkområder de siste årene. Han gikk videre til angrep på det nye sentrumsalternativet, fordi han mente det ville svekke motstanden mot EØS. Til slutt pekte han på at de demografiske endringene som hadde skjedd i Norge de siste årene nå medførte at vi måtte få en aktiv rekrutteringspolitikk for distriktene.

I replikkordskiftet tok Terje Riis-Johansen (Sp) ordet, og han avviste at sentrumsalternativet var en aksept av EØS. Tvert i mot mente han at en ny regjering ville bruke vetoretten til å stoppe mange av de vanskelige sakene, noe AP-regjeringen ikke gjorde.

Ola T. Lånke (KrF) tok i sitt innlegg utgangspunkt i KrF sin støtte til analysene i meldingen, men han mente at tiltaksdelen var svak. Spesielt etterlyste han en sterkere helhetstenkning når det gjelder å se de ulike sektorene på tvers. Primærnæringene ble spesielt fremhevet, men også offentlig og privat service ble omtalt. I den sammenheng så han forbudet mot nye kjøpesentre som et virkemiddel som også kunne få positive

effekter for handelsnæringen i distriktene. Når det gjelder utviklingstiltak fremhevet han fornyelse av fiskeflåten, kommunale næringsfond og utvikling av it-næringen.

I replikkordskiftet tok tre representanter ordet. Eirin Faldet (AP) angrep Lånke for å svartmale, samtidig som han overså at KrF har stemt sammen med AP i de siste proposisjonene innen jordbruk og kommuneøkonomi. Eva Lian (Sp) fremhevet enigheten mellom Sp og KrF, men hun utfordret Lånke når det gjaldt rovdyrpolitikken, hvor Sp var skeptisk til innføringen av kjerneområder. Tore A. Liltvedt (H) angrep KrF for sitt syn på mulighetene for å snu flyttestrømmene i Norge uten å fokusere på næringslivet.

Johan J. Jakobsen (Sp) tok i sitt innlegg utgangspunkt i den første store distriktpolitiske debatten på Stortinget i 1965. Han mente at både problemene og debatten den gang i stor grad ligner på dagens situasjon. Jakobsen avviste på denne bakgrunn at Sp drev svartmaling av utviklingen i distriktene. Videre angrep han regjeringen for manglende helhetstenkning i den store distriktpolitikken, noe han mente kom til uttrykk gjennom den manglende distriktsprofilen i en del dokumenter Stortinget skulle behandle de kommende dagene. Han fremhevet norsk veg- og vegtrafikkplan, kommuneøkonomiproposisjonen, jordbruksoppgjøret, rovviltmeldingen og revidert nasjonalbudsjett.

Statsråd Kjell Opseth tok utgangspunkt i de store utfordringene som ligger i det distrikts- og regionalpolitiske område, og han fremhevet at Regjeringen fortsatt har høye ambisjoner innen dette politikkområdet. Opseth uttrykte videre glede over at et flertall i Stortinget støttet de seks delstrategiene som Regjeringen hadde utformet i meldingen. Etter å ha presentert disse satsingene konkluderer han med alle gode krefter lokalt, regionalt og nasjonalt måtte stå sammen for å sikre en positiv og balansert regional utvikling.

I replikkordskiftet tok tre representanter ordet. Morten Lund (Sp) angrep statsråden for mangel på konkrete satsinger når det gjaldt utkantene, og han ville ha tallfestet både økonomiske rammer og hvem som skulle omfattes av satsingen. Tore A. Liltvedt (H) støttet statsrådets positive innstilling, men etterlyste bedre rammebetingelser for næringslivet og mer satsing på veiutbygging i distriktene. Børre Rønningen (SV) etterlyste større vilje fra Regjeringen til å styre utviklingen, og han oppfordret Opseth til å vurdere en egen SND satsing fra Namdalen til Finmark.

Eva Lian (Sp) tok utgangspunkt i at partiet ville ha en balansert utvikling i hele landet - det hun definerte som å grønnmale situasjonen i Norge. Hun fremhevet at det var viktig å fokusere på sammenhengen mellom pressproblematikk, sentralisering og utarming av distriktene. Hun fremhevet også at kommuneøkonomien var avgjørende for i hvilken grad lokale myndigheter hadde mulighet til å motvirke negativ utvikling i eget område.

Roger Gudmundseth (AP) tok opp hovedskillet i norsk distriktpolitikk, som han mente gikk mellom AP og Sp. Sistnevnte var kun opptatt av å sementere fortiden inn i fremtiden. Han avsluttet innlegget med å fremheve det han mente var positive effekter av Arbeiderpartiets distriktpolitikk.

Astrid Marie Nistad (AP) tok opp meldingens signaler om de lokale politikerne sin rolle i utvikling av egen regionalpolitikk. Hun fremhevet også flere nærings-satsinger som

viktige hjelpemidler i distriktspolitikken, bl.a. MERKUR-programmet for nærbutikker i distriktene. Til slutt kom også hun med et angrep på Sp sin svartmaling.

Terje Riis-Johansen (Sp) fremhevet det han mente var negative utviklingstrekk i distriktene og distriktspolitikken. Han henviste til manglende helhetssyn i den store distriktspolitikken, og spesielt var han bekymret for utviklingen i jordbruket og næringsmiddelindustrien.

Gunnar Breimo (AP) fremhevet den betydning han mente samråderetten til regjeringen Jagland vil få for utviklingen i distriktene. Den ville gjøre det enklere å få til dialog mellom ulike interesser og lokale og sentrale myndigheter. Videre angrep han sentrumspartiene og SV for ikke slutte opp om AP sin politikk, og på den måten begrense den sterke fraflyttingen fra distriktene som en nå kunne observere.

Unn Aarrestad (Sp) angrep kommunalminister Opseth for hans tilbud til mange kommuner om at de kunne få betalt utredninger om kommunesammenslåinger. Hun fremhevet Sp sin støtte til dagens kommunestruktur.

Morten Lund (Sp) tok opp det han mente var viktige signaler om at situasjonen i mange distrikter nå var i ferd med å bli kritisk. Dette gjaldt både i forhold til offentlig og privat service, økonomien i jordbruket og støtte til investeringer.

Til slutt i debatten tok to representanter for regjeringspartiet ordet. Statsråd Opseth kom med svar på de siste innleggene til Aarrestad og Lund, mens Breimo fremhevet de positive sidene ved Regjeringens politikk samtidig som han også pekte på viktige problemer og utfordringer som andre hadde pekt på i debatten.

I voteringen falt alle mindretallsforslagene, mens Stortinget sluttet seg enstemmig til å vedlegge meldingen til protokollen, samt å be regjeringen legge frem en handlingsplan for å styrke utviklingen i norsk IT-kompetanse. Stortinget ba også Regjeringen om at det ikke skal gis dispensasjon fra forsyningsplikten for strøm til områder med fast bosetting.

## **Oppsummering**

Debatten i Stortinget var i stor grad preget av klassiske kommune- og distriktspolitiske problemstillinger, og medlemmene av Kommunalkomiteen var mest aktive i debatten. Også andre politikere, som Senterpartiveteranen Johan J. Jakobsen tok ordet, noe som styrket inntrykket av debattens hovedprofil. Det politiske hovedskillet i debatten gikk mellom Arbeiderpartiet og Høyre på den ene siden og Kristelig Folkeparti og spesielt Senterpartiet på den andre.

Miljøspørsmålene fikk en spesiell vinkling i debatten, og det er interessant i vår sammenheng å se at det miljøspørsmålet som flest tok opp, var rovdyrpolitikkenes antatte negative innvirkning på muligheten til å drive tradisjonell næringsvirksomhet i distriktene.

Andre politikkområder ble berørt i den grad de var viktige for distriktspolitikken. Landbruk, fiskeri og samferdsel (både vegsektoren og post/tele) var blant de

politikkområdene som ble fremhevet av flest representanter. Energipolitikk ble ikke berørt i debatten, men forslaget om at det ikke skal gis dispensasjon for forsyningsplikten ble vedtatt.

### **Samlet drøfting av melding og Stortingets behandling av denne**

Regionalmeldingen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet og Kommunalkomiteen sin behandling av denne hadde en klar distriktpolitisk innretning. En stor del av både melding, innstilling og debatt var innrettet mot hvordan distriktpolitikken kan utvikles for å få til en bedre måloppnåelse når det gjelder verdiskaping, sysselsetting og bosetting. Partienes holdninger til hvilke type tiltak de vil anbefale var i stor grad preget av deres generelle politiske holdninger i denne type spørsmål. Spesielt Sp og SV markerte på mange områder en klar avstand til regjeringen og komiteflertallets politikk.

Verken meldingen eller innstillingen er i stor grad preget av miljøspørsmål, men komiteen er i noe større grad opptatt av dette. Det er også flere kommentarer på hvordan den generelle miljøpolitikken begrenser handlingsrommet til ulike distriktsnæringer. Dette siste er også den miljøsaken som får mest oppmerksomhet i stortingsdebatten.

Et interessant trekk er knyttet til at energiområdet fikk en del oppmerksomhet i innstillingen. Dels er det en konsekvens av at sikker energiforsyning er viktig for distriktene, og dels at flere partier ser energiområdet som et område som kan bidra til utviklingen i distriktene.

## **4.5 Utviklingstrekk i distrikts- og regionalpolitikken**

Gjennomgangen av de fire stortingsmeldingene, de etterfølgende komitebehandlingene og debattene i Stortinget viser at det er klare forskjeller mellom behandlingen av de to meldingstypene og mellom de to periodene. Noen av forskjellene kan forklares ut fra de dagsaktuelle problemene som Regjering, Storting og komite opplevde de sto ovenfor da de arbeidet med henholdsvis melding og innstilling. Samtidig er behandlingen av de fire stortingsmeldingene preget av de faglige problemstillinger som er mest sentrale innen det enkelte politikkområde. Vi vil i det følgende gjennomføre en mer systematisk sammenlikning av hvordan sakene ble behandlet, og vi vil drøfte i hvilken grad de ulike antakelsen bekreftes i undersøkelsen.

St. meld. nr. 31 (1992-93) "Den regionale planleggingen og arealpolitikken" fra Miljøverndepartementet hadde 135 sider, mens kommunal- og miljøkomiteen brukte 17 sider til sine merknader. I 1997 brukte departementet 139 sider på stortingsmelding nr. 29 (1996-97) "Regional planlegging og arealpolitikk", mens energi- og miljøkomiteen brukte 13 sider til sine merknader. Debattene var ganske like begge årene i den forstand at de i stor grad var preget av at det var fagkomiteen sine medlemmer som tok ordet. Dette var spesielt karakteristisk for behandlingen av innstillingen i 1993, da kun medlemmer av komiteen tok ordet i debatten. Denne meldingen ble behandlet umiddelbart forut for regionalmeldingen fra KAD.

I tabell 1 har vi mer skjematisk oppsummert i hvilken grad ulike politikkområder har fått omtale i de ulike fasene av behandlingen av meldingene.

Tabell 1: Behandlingen av meldingene om regional planlegging og arealpolitikk

	Distriktpolitikk		Miljøpolitikk		Energipolitikk		Annen politikk	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Melding	+	++	+++	+++			+	+
Innstilling	++	+	+++	+++		+	+	+
Debatt	++	+	++	+++		+	+	+

Stor oppmerksomhet = +++, Middels oppmerksomhet = ++, Litt oppmerksomhet = +

Reint kvantitativt er det naturligvis betydelig forskjell på meldingenes lengde og komiteens merknader. Lengden på komiteinnstillingen er også betydelig redusert fra 1993 til 1997. Dette kan være en indikator på at komiteen er komfortabel med den innretning som meldingen hadde fått, slik at det var lettere å slutte seg til den politikken som Miljøverndepartementet la opp til. Det synes heller ikke å ha skjedd klare brudd i forhold til endringen av komitestrukturen, men noen viktige utviklingstrekk kan observeres.

Miljøverndepartementet var ikke spesielt opptatt av distriktpolitiske problemstillinger i 1993, men dette endret seg noe i 1997. En forklaring på dette kan være at distriktenes problemer sto sterkere i den generelle politiske debatten i den siste perioden enn i den første. På den andre side var energi- og miljøkomiteen sin interesse for distriktpolitiske problemstillinger noe mindre i 1997 enn i kommunal- og miljøvernkomiteen i 1993. Noe som er i overensstemmelse med forventningen om at koblingen av saker ville få effekt på den politiske oppmerksomhet, og at distriktpolitikk ikke er noe kjerneområde for energi- og miljøkomiteen slik det var i kommunal- og miljøvernkomiteen.

Miljøpolitiske problemstillinger, diskusjoner av planpolitiske virkemidler og arealbruk dominerte meldingene og stortingsbehandling i begge perioder. Eneste mindre unntak var stortingsdebatten i 1993, hvor disse områdene ikke dominerer totalt. Denne innretningen på saksbehandlingen er i overensstemmelse både med reformperspektivet og det institusjonelle perspektivet.

Energispørsmål ble ikke berørt verken av departementet eller komiteen i 1993, men komiteen trakk inn energispørsmål i behandlingen av meldingen i 1997, noe som er i overensstemmelse med forventningen om at den institusjonelle koblingen av energi- og miljøsaker skulle gi slike resultater.

Andre politikkområder ble berørt i behandlingen av begge meldingene, men da i stor grad som følge av at ulike sektorer, som landbruk og samferdsel, ble påvirket av retningslinjer i arealpolitikken. På et område, privat eiendomsrett, var det også mer ideologiske diskusjoner under Stortingets behandling av meldingene. Her gikk

skillelinjene mellom H, Frp, KrF og Sp på den ene siden og AP og SV på den andre siden.

Det er også viktig å presisere at på tross av at Energi- og miljøkomiteen ikke har særlig mange andre regionalpolitiske saker, er den tilsynelatende fornøyd med innholdet i meldingen på dette området. Diskusjoner og merknader er i stor grad knyttet til ideologi og valg av virkemidler.

St. meld. nr. 33 (1992-93) "By og land hand i hand - om regional utvikling" fra Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde 85 sider, mens kommunal og miljøkomiteen brukte 35 sider til sine merknader. I 1997 brukte departementet 80 sider i stortingsmelding nr. 31 (1996-97) "Om distrikts- og regionalpolitikken", mens kommunalkomiteen brukte 46 sider til sine merknader. Dette indikerer reint kvantitativt at komiteen la seg på en mer aktivistisk linje ved behandlingene av den andre meldingen enn ved den første. Forklaringen på dette kan være at distriktspolitikken passer godt til den institusjonelle identiteten til den nye kommunalkomiteen, og at denne var forsterket som følge av skillet mellom kommunal- og miljø saker. En alternativ forklaring kan være at problemene i distriktene, bl.a. knyttet til sysselsetting og bosetting i 1997 var så omfattende at det krevde ekstra oppmerksomhet hos både departement og komite. De politiske motsetningene var også spesielt sterke dette året, med et stort og kritisk Sp som trakk frem distriktspolitikken til AP i et år med stortingsvalg.

I tabell 2 har vi mer skjematisk oppsummert i hvilken grad ulike politikkområder har fått omtale i de ulike fasene av behandlingen av meldingene.

Tabell 2: Behandlingen av meldingene om regional- og distriktspolitikk

	Distriktspolitikk		Miljøpolitikk		Energipolitikk		Annen politikk	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Melding	+++	+++	+	+			+++	++
Innstilling	+++	+++	++	++		++	++	+++
Debatt	+++	+++	+	++			++	++

Stor oppmerksomhet = +++, Middels oppmerksomhet = ++, Litt oppmerksomhet = +

Når det gjelder hvilke ulike politikkområder som fikk oppmerksomhet, var det distrikts- og regionalpolitikken som dominerer både i 1993 og 1997. Det må samtidig understrekes at fokus var betydelig forskjellig mellom de to meldingene. Den første var opptatt av de regionalpolitiske dimensjonene i forhold til hele landet, mens den andre fokuserte mer på de rene distriktpolitiske dimensjonene. Dette er likevel begge områder som ligger innenfor komiteens arbeidsområde.

Når det gjelder miljøpolitikk var det en liten økning i oppmerksomheten fra 1993 til 1997 når det gjelder Stortinget sin interesse. Det er viktig å presisere at en del av den

økte oppmerksomheten var rettet mot det som mange representanter opplevde var negative effekter for distriktene av miljøpolitikken. Det er også grunn til å anta at siden de to meldingene ble behandlet parallelt i 1993, så ble oppmerksomheten knyttet til disse spørsmålene fordelt i de to debattene.

Energipolitikk var med ett unntak ikke mye fremme i verken melding eller stortingsbehandling. Dette unntaket gjaldt at medlemmer av kommunalkomiteen ønsket at satsing på energi skal være en viktig distriktsnæring, og Stortinget vedtok at Regjeringen skulle se til at befolkningen i alle deler av landet fortsatt ble sikret en tilfredsstillende elektrisitetsforsyning uavhengig av bosted. Energispørsmål var dermed mer et moment i distriktspolitikken enn et eget tema for kommunalkomiteen.

I begge årene var det også mange koblinger mot sektorpolitikk som er viktig for distriktspolitikken. Dette gjelder spesielt områdene landbruk, fiskeri, og samferdsel, samt det som kan grupperes under overskriften næringspolitikk. Her er skillet mellom den "lille regionalpolitikken", som er Kommunal- og arbeidsdepartementet sitt ansvarsområde, og den "store regionalpolitikken", som er de delene av sektorpolitikken med regionalpolitiske implikasjoner, vanskelig å etablere klart. De endringene som er observert i Stortinget sin behandling er derfor i noen grad knyttet til ulikt fokus i den enkelte periode.

Når det gjelder betydningen av komiteendringen for miljøpolitikken, er det mye som tyder på at det var etablert et klarere skille mellom miljøspørsmål og distriktspolitikk i 1997 enn det var i 1993. På den andre side er det lite som tyder på at behandlingen av de regionale dimensjonene i miljøpolitikken ble særlig påvirket av at disse endringene. I begge perioder presenterte Miljøverndepartementet klare planfaglige og planpolitiske dokumenter som i stor grad ble fulgt opp av Stortinget uavhengig av hvilken komite som behandlet den.

En konklusjon blir dermed at organisasjonsendringene har hatt betydning for hvordan de ulike sidene av regionalpolitikken behandles politisk. Det er etablert et klart skille mellom areal, miljø og planlegging på den ene siden og næring, velferd og bosetting på den andre siden.

Institusjonaliserte regler og rutiner er viktige for hvordan denne type saker behandles. Det samme er i stor grad tilfelle for de politiske konfliktlinjene. Selve meldingene er de som er mest preget av institusjonaliserte standarder. Miljøverndepartementets regionale meldinger er tunge fagdokumenter knyttet til temaet regional planlegging. Kommunal- og arbeidsdepartementet sine regionalmeldinger har mer preg av å være politiske arbeidsprogrammer for regional utvikling og sysselsetting. Komiteene følger i noen grad opp den linjen som det enkelte departement har lagt i den enkelte melding, men noen av merknadene har klart preg av å være partipolitiske markeringer.

Kontekstuelle forhold har betydning for hvordan både departement og komite utarbeider og behandler meldingene og innstillingene. Både de meldingene som har fokus på miljø og planlegging og de som har fokus på regional utvikling er opptatt av dagsaktuelle problemstillinger. En del av endringene i fokuseringen i 1993 og 1997 kan dermed forklares ut fra slike forhold.



Hovedkonklusjonen er at komiteendringen har bidratt til at det politiske fokus i behandlingen av regionalpolitikken er noe endret. Noen saksområder som tidligere ble sett under ett, blir behandlet hver for seg, mens andre områder som tidligere ble behandlet samlet, nå blir sett uavhengig av hverandre.



## 5 Litteratur

Brunsson, Nils, og Johan P. Olsen (1990):

*Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.

Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen (1972):

“A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.

Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978):

“Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat”. I Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.

Farsund, Arild Aurvåg (1997):

“Den globale utfordring. CO<sub>2</sub>-målsettingen og klimapolitikken”, i Jan Erling Klausen og Hilmar Rommetvedt (red.): *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.

Formo, Heidi (1998):

*Stortingets komiteer. Strukturendring, aktivisering og saksdefinering*. Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Hernes, Gudmund (1971):

“Interest, Influence, and Cooperation: A Study of the Norwegian parliament. PhD dissertation. Maryland: The Johns Hopkins University.

Hernes, Gudmund (1983):

*Det moderne Norge. Bind 5. Makt og styring*. Oslo: Gyldendal.

Hildrum, Astri Margrete (1998):

*Stortinget setter dagsorden. En undersøkelse av de folkevalgtes private forslag (Dok. 8-forslag) 1985-1996*. Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

*Innst. S. nr. 145 (1991-92)*. Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden.

Leknes, Einar (1999):

*Målstyring, regelfølgning og forhandling. Beslutningsteoretiske perspektiver på den offentlige behandlingen av fiskeri-, miljø- og lokaliseringsinteresser ved petroleumsutbygginger i perioden 1985-97*. Dr.ing.avhandling under arbeid, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.

Læg Reid, Per, and Paul G. Roness (1999):

“Administrative Reform as Organized Attention”. In Morten Egeberg and Per Læg Reid (eds.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.

- March, James G. and Johan P. Olsen (1976):  
*Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1986):  
"Garbage Can Models of Decision Making in Organizations". In James G. March and Roger Weissinger-Baylon (eds.): *Ambiguity and Command*. Marshfield, Mass.: Pitman.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1989):  
*Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- MILJØSOK (1996):  
*MILJØSOK - oljeindustrien tar ansvar*. Rapport fra MILJØSOK-styringsgruppen. Oslo, 13. desember 1996.
- Olsen, Johan P. (1992):  
"Analyzing Institutional Dynamics". *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, Heft 2, 247-271.
- Olson, David M., and William E. Crowther (1998):  
"Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization". Conference Paper 98-01 of the Working Papers Series of the Parliamentary Documents Center for Central Europe at The University of North Carolina at Greensboro (<http://www.uncg.edu/~cgleslie/pdc>).
- Reitan, Marit (1998):  
*Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Dr.polit.-avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Rommetvedt, Hilmar (1991):  
"'Regionoil' Politics and Policy in Norway". *Regional Politics & Policy*, Vol. 1, No. 3, 260-283.
- Rommetvedt, Hilmar (1995):  
"Personellressurser, aktivitetsnivå og innflytelsesmuligheter i et Storting i vekst". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 11, nr. 4, 251-276.
- Rommetvedt, Hilmar (1998):  
"Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change, and External Relations". *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 4, No. 1. (Også utgitt som bok: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson (eds. 1998): *The New Roles of Parliamentary Committees*. London: Frank Cass.)
- Stortingets forretningsorden*, flere utgaver. Oslo: Stortinget.
- Stortingsforhandlinger. Debatter m.v. i Stortinget*. Nr. 44, 4.-5. mai, sesjonen 1991-92.

## Stortingsdokumenter om utbygging av olje- og gassfelt

Utbygging	Sesjon	St.prp.	Innst. S.
Troll I	1986-87	1, Tillegg 13	Budsj.innst. 8, Tillegg 2
Sleipner Øst	1986-87	1, Tillegg 13	Budsj.innst. 8, Tillegg 2
Gyda	1986-87	73	204
Veslefrikk	1986-87	73	204
Snorre	1987-88	56	218
Draugen	1988-89	1, Tillegg 2	Budsj.innst. 8, Tillegg 2
Brage	1989-90	58	120
Statfjord Ø/N	1990-91	1, Tillegg 2	Budsj.innst.8
Heidrun	1990-91	46	129
Troll II	1991-92	77	166
Frøy	1991-92	77	166
Sleipner Vest	1991-92	121	79 (1992-93)
Norne	1994-95	25	89
Njord	1994-95	54	197
Visund	1995-96	32	161
Åsgard	1995-96	50	251
Troll Vest	1996-97	38 og St.meld. 54	245 og 246
Oseberg Sør	1996-97	53 og St.meld. 54	245 og 247
Jotun	1996-97	65	248

## Stortingsdokumenter om energiøkonomisering

St. meld. nr. 41 (1992-93): *“Om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder”* (Nærings- og energidepartementet).

Innst. S. nr. 206 (1992-93): *“Innstilling fra energi- og industrikomiteen om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder”* (Energi- og industrikomiteen).

St. meld. nr. 41 (1994-95): *“Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider”* (Miljøverndepartementet).

Innst. S. nr. 114 (1994-95): *“Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (No<sub>x</sub>)”* (Energi- og miljøkomiteen).

## **Stortingsdokumenter om regionalpolitikk**

St. meld. nr. 31 (1992-93): *“Den regionale planlegging og arealpolitikk”* (Miljøverndepartementet).

Innst. S. nr. 231 (1992-93): *“Innstilling fra kommunal og miljøvernkomiteen om regional utvikling («By og land hand i hand»)* (Kommunal- og miljøvernkomiteen).

St. meld. nr. 33 (1992-93): *“By og land hand i hand. Om regional utvikling”* (Kommunal- og arbeidsdepartementet).

Innst. S. nr. 237 (1992-93): *“Innstilling fra kommunal og miljøvernkomiteen om den regionale planlegging og arealpolitikken”* (Kommunal- og miljøvernkomiteen).

St. meld. nr. 29 (1996-97): *“Regional planlegging og arealpolitikk”* (Miljøverndepartementet).

Innst. S. nr. 219 (1996-97): *“Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk”* (Energi- og miljøkomiteen).

St. meld. nr. 31 (1996-97): *“Om distrikts- og regionalpolitikken”* (Kommunal- og arbeidsdepartementet).

Innst. S. nr. 242 (1996-97): *“Innstilling fra kommunalkomiteen om distrikts- og regionalpolitikken”* (Kommunalkomiteen).