

Förnybar energi

Sverige och den europeiska integrationen

Abstract

Renewable energy sources constitute a key reason for Sweden to press for further integration within the European Union. There are two reasons for this. First, Sweden is suffering the effects of climate change and an increasing demand for fossil fuels just like any other European country. Second, Sweden sees a potential export market in an increasing demand for renewable energy technology. In my study, I analyze Sweden's incentive for further European integration in this field by using integration theory, mainly liberal intergovernmentalism. I also delve deeper into the Swedish strategies and how they are linked to the theory of policy transfer.

My main findings show that Sweden is rather active as a force within the integration process when it comes to renewables since it has nothing to lose, and that the strategies employed mostly correspond to the factors set up by policy transfer for a successful transfer. There is however a drawback to Sweden's eager work to further integration. This is that it might lead to programs being forced upon other nations who are unable to handle them in the right way, which entails a risk of policy failure.

Nyckelord: Europeisk integration, Liberal intergovernmentalism, Policyöverföring, Förnybar energi

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
2	Metod	3
2.1	Teoretiskt angreppssätt.....	3
2.2	Begränsningar och material.....	3
3	Den europeiska integrationen ur teoretiska perspektiv	5
3.1	Neofunktionalismen	6
3.1.1	Neofunktionalismen och spillover	8
3.2	Intergovernmentalismen.....	9
3.3	Intergovernmentalismen blir liberal intergovernmetalism.....	11
3.3.1	Hur skapas staternas preferenser?	11
3.3.2	Varför använder sig stater av EU för att uppnå egna intressen?	12
4	Policyöverföring	14
4.1	Förutsättningar för lyckad policyöverföring	17
5	Förnybara energikällor - mot en gemensam europeisk policy	19
5.1	En europeisk tillbakablick.....	19
5.2	Förutsättningarna för en övergång till förnybar energi	21
6	Sverige och den förnybara energin	23
6.1	Sveriges strävan att påverka andra EU-länder	24
7	Slutdiskussion	27
7.1	Sverige som pådrivande faktor för den europeiska integrationen.....	27
7.2	Sveriges förutsättningar för goda resultat	29
7.3	Till sist.....	30
8	Referenser	31

1 Inledning

Världens energiförsörjning består i huvudsak av fossila bränslen. Historiskt sett har efterfrågan på energi aldrig ökat så snabbt som under de senaste tre åren (skrivet 2008). För att få en långsiktigt hållbar energiförsörjning måste konsumtionen radikalt läggas om. Detta innebär en effektivisering av energianvändningen, men kanske framförallt att det är nödvändigt att hitta nya energiutvinningsmöjligheter (SOU 2008:13 s 14). I EU 27 kom år 2007 ca 7,8 % av energin från förnybara källor. 13,3 % kom från kärnkraften och resterande 78,6 % kom från fossila bränslen (Eurostat 2009).

En annan energiaspekt är den negativa inverkan på klimatet som fossila bränslen har. En viktig energiprodukt, elektricitet, står t ex ensam för 29 % av koldioxidutsläppen i EU15 (A European Eco-efficient economy, s 7). För att trygga energiförsörjningen och samtidigt motverka klimatförändringar har man i EU gemensamt beslutat om en ökad satsning på förnybara energikällor. I december 2008 lanserades ”EU:s klimat- och energipaket”, som bl.a. slår fast att 20 % av den totala energiproduktionen år 2020 ska utgöras av förnybara energikällor.

Fossila energikällor är främst naturgas, råolja och kol. Detta är tillgångar som finns i begränsade men mycket stora volymer, och som nybildas mycket långsamt. En annan energikälla som inte nybildas är uran, som är råvaran för kärnbränsle.

Förnybara energikällor, som ibland också kallas flödande energikällor, återbildas hela tiden genom solens inverkan på jord och natur. Vind, vatten, sol- och vågenergi är sådana förnybara källor. Biomassa räknas som en solbaserad energikälla, och är därmed också en förnybar energikälla (Energimyndigheten).

Ur ett statsvetenskapligt perspektiv är politiken kring förnybar energi intressant då den spänner över två politikområden - miljö/klimatpolitik och energipolitik, och interaktionen dem emellan. Då man talar om att t ex minska utsläpp ingår ofta också en omläggning av energikonsumtionen. Allt som oftast betonas fördelen med ”två flugor i en smäll”. Sverige beskrivs ofta som ett föregångsland inom den förnybara energin. Sverige är ett land där miljö och natur skattas högt och miljöarbetet har hög politisk legitimitet. Samtidigt har Sverige tack vare sina naturtillgångar och glesa befolkning goda möjligheter att i mycket större omfattning än idag producera förnybar energi. Dessa förutsättningar har även gjort att svenskt näringsliv ligger i framkant när det gäller förnybar energiteknik.

Givet dessa faktorer har man från svenskt håll goda förhoppningar om att medvetenheten om fossilberoendets nackdelar i Europa ska leda till nya exportmöjligheter för svenska företag och nya arbetstillfällen i Sverige.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med min studie är att analysera den politik Sverige för internationellt angående förnybara energikällor, i huvudsak gentemot EU och dess medlemsstater. Som redskap för att kunna dra slutsatser ur mitt empiriska material har jag främst använt mig av två teorier, vilka på ett kompletterande sätt speglar olika aspekter i den politik Sverige för. Den första, liberal intergovernmentalism, har fått stort genomslag i den europeiska integrationsteoretiska diskussionen och bygger på flera av de mest inflytelserika integrationsteorierna. Den andra, policyöverföring, går på ett annat sätt än integrationsteorierna in på detaljer i staters samverkan.

Det jag söker i ett första steg är att med statsvetenskaplig teori förklara kärnan till det som vid en första anblick kan verka självklart - Sveriges strävan att få andra länder att i större omfattning än idag lägga om sin energiförsörjning till förnybara alternativ. I ett andra steg vill jag undersöka det svenska arbetets förutsättningar att nå framgång, genom att ställa det mot ett teoretiskt ramverk.

Min ambition är inte att vid studiens slut kunna säga något om resultatet av Sveriges politik och strategier i ämnet. Istället vill jag placera Sveriges politik och strategier utifrån vad teorierna säger om staters incitament och förutsättningar att driva den europeiska integrationen framåt.

Min frågeställning lyder:

*Vilka är drivkrafterna och förutsättningarna för Sverige att genom sitt internationella arbete på den europeiska nivån föra den europeiska integrationen framåt när det gäller förnybar energi?

2 Metod

2.1 Teoretiskt angreppssätt

Mitt teoretiska avsnitt inleds med en översikt över den europeiska integrationsteoridebatten från det att den tog sin början på 1960-talet och fram till idag. Jag har gått djupare in på neofunktionalismen, intergovernmentalismen och den liberala intergovernmentalismen. Att jag valt att särskilt behandla dessa tre teorier har två anledningar. För det första för att den debatt som funnits mellan neofunktionalismen och intergovernmentalismen varit grundläggande för dagens integrationsteoretiska resonemang. Att bara redovisa en av dessa teorier hade varit att plocka en aspekt ur sitt sammanhang. Teorierna behöver studeras i relation till varandra för att ge en nyanserad bild. Inte minst gäller detta den liberala intergovernmentalismen, som jag anser vara den integrationsteori som är mest intressant för att studera min frågeställning. För det andra kan ingen av dessa teorier fullt ut förklara integrationen, utan kompletterar istället varandra.

Med mitt avsnitt om policyöverföring önskar jag ge en mer mångsidig bild av den europeiska integrationen, där jag går från de integrationsincitament som de klassiska integrationsteorierna ofta beskriver, till att på ett mer konkret sätt analysera en stats (i det här fallet Sveriges) faktiska handlande.

Min studie lyfter genomgående fram Sverige som en aktör. Med detta avser jag svensk politik inom området för förnybar energi, både på nationell nivå och i förlängningen internationell. Detta rymmer i sin tur en mängd komponenter såsom svenskt näringsliv, svenska myndigheter och olika nivåer inom svenskt politiskt beslutsfattande.

2.2 Begränsningar och material

Då man diskuterar policyöverföring och Sveriges, i sin egenskap av medlemsland i EU, möjligheter att påverka andra länder är EU:s beslutsfattandeprocess naturligtvis en viktig del. Jag har dock valt att inte gå djupare in i detta dels med hänsyn till uppgiftens omfattning och dels då jag valt Sverige som min analysenhet.

Min avsikt är inte heller att gå närmare in på tekniska detaljer om energiförsörjningen, utan att sätta det europeiska behovet av energi som en konstant, och inom ramen för förnybar energi titta på hur aktörer utformar politiken efter detta behov.

Då min studie är en integrationsstudie som syftar till att förstå en stats agerande inom ramen för den fortsatta integrationen, har jag tillämpat den metod som är vanlig för att förstå processer och resultat av integrationen, nämligen att inleda med en bred teoretisk bas, för att sedan genom den på ett bättre sätt kunna dra slutsatser av det fortsatta europeiska samarbetet (Diez & Wiener, 2004, s 3-4). Jag har i mitt teoretiska avsnitt använt mig av förstahandskällor och källor som förklarar teorierna och ställer dem mot varandra. Jag har i mitt empiriska material främst letat efter sådant som behandlar energifrågan och som är skrivet ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Tvärtemot vad jag trodde då jag började arbetet, har renodlade statsvetenskapliga källor på ämnet varit relativt svåra att hitta (bl. a. Lauber 2005 och tidskriften Energy Policy är två undantag). Ofta har materialet haft en naturvetenskaplig eller ekonomisk prägel, men saknat djupare politiska och samhällsvetenskapliga perspektiv. I empirin har jag utöver forskningsartiklar tagit del av publikationer från svenska myndigheter. En viktig källa i mitt empiriska material är de propositioner och statliga offentliga utredningar jag använt mig av.

3 Den europeiska integrationen ur teoretiska perspektiv

Den teoretiska diskussionen om den europeiska integrationen kan delas upp i en förklarande fas, en analyserande fas och en konstruktiv fas, även om gränserna mellan faserna är flytande. Text gavs Haas (1970) och Lindberg/Scheingold (1970) ut ett decennium innan den andra fasen påbörjades, men räknas ändå till de viktigaste verken under denna period. Den första fasen kan sägas inledas med Romfördraget 1957 och varade fram till det tidiga 1980-talet. Funktionalismen med sitt mest framstående verk David Mitrany's *A working peace system* (Mitrany 1943) och federalismen kännetecknar denna period. Teorierna under den andra fasen försökte förklara fenomenet med konstruktion av institutioner som stod över staterna (Diez & Wiener, 2004, s 7). Federalisterna diskuterade de sätt på vilka staterna kunde komma fram till någon form av ömsesidig uppgörelse som involverade delegering av makt uppåt till en övergripande ledning, och på så sätt garantera fred. Funktionalisterna såg istället nationalstaten som en irrationell skapelse. Bland dem handlade debatten istället om den mest effektiva administreringen för att tillgodogöra människors materiella behov (Rosamond, 2000, s 2, 34). Båda dessa teorier var förgreningar av den breda rörelse som sökte teoriserat villkoren för att göra slut på mänskliga konflikter och fick näring i det turbulenta politiska klimat som rådde.

I och med den andra fasen kan man på allvar börja tala om integrationsteoribildning som är utformad för den unika skapelse som det europeiska samarbetet utgör. Realistisk teori om internationell politik ville gärna se dessa integrationsteorier som en del i sin världsåskådning, men de tidiga framgångarna för samarbetet i Europa utmanade den realistiska synen på det territoriella statssystemet, vilken är grundtanken inom realismen, och man kan därför tala om en ny teoribildning (Diez & Wiener, 2000, s 6-7).

Den andra fasen kom att präglas av en livlig debatt mellan två teoretiska inriktningar och ur ett makroperspektiv är det främst dessa två teorier som gjort sig gällande; neofunktionalismen och intergovernmentalismen. Neofunktionalisterna såg den europeiska dynamiken som en bred social process av modernisering, teknokratins allt mer framstående roll, och vad vi idag skulle kalla ”globalisering”. Intergovernmentalisterna förnekade inte dessa viktiga faktorer, men insisterade i sina antaganden på att nationalstaterna inte skulle anpassa sig så smidigt till dessa sociala förändringar som neofunktionalisterna trodde. Istället var deras handlingar i första hand kopplade till den konkurrensbringande dynamiken i det anarkistiska internationella systemet (Jachtenfuchs, 2001, s 246). Neofunktionalismens antagande att nationalstaterna skulle bli mindre och mindre betydelsefulla besvarades som överdrivna av

intergovernmentalisterna. Debatten mellan neofunktionalism och intergovernmentalismen främst under 1960-talet är en av de färgstarkaste den europeiska integrationsteorin upplevt och den har i allra högsta grad varit föregångare för den fortsatta diskussionen.

Intergovernmentalismen såg nationella verkställande auktoriteter som huvudaktörer medan neofunktionalisterna pekade på överstatliga institutioner så som kommissionen (Rosamond, 2000, s 2).

Integrationsteorierna hade svårigheter att peka ut ett slutligt tillstånd för integrationen. Då neofunktionalismens ledande förespråkare Ernst B. Haas 1975 förklarade teorin värdelös (obsolescent), mycket p.g.a. den avstannande integrationen under 1970-talet, försvann regional integrationsteori tillfälligt från den vetenskapliga diskussionen. Standardreglerna för internationella relationer verkade vara gällande mellan Europas stater precis som på andra håll i världen. Så långt sågs europeisk integration som forskningsområde stå under studier av internationella relationer och internationella organisationer (Jachtenfuchs, 2001, s 247).

Mot slutet av den andra fasen skulle en ny generation av integrationsteoretiker komma fram som delvis omarbetade de äldre teorierna. Andrew Moravcsik presenterade sin liberala intergovernmentalism.

Då den tredje fasen inleds märks en viss tillbakagång till teori om internationella relationer. Under 1980- och 1990-talen kännetecknades teori om internationella relationer av en uppsjö av kritisk och konstruktivistisk karaktär. Denna utveckling sammanföll med rörelsen mot en politisk union i och med Maastrichtfördraget 1991 och Amsterdamfördraget 1996. Nya frågor dök upp för teoretikerna, såsom en ny konstitutionsskrivning och utvidgningen. Den tredje fasen skiljde sig från de två övriga i det att den sökte analysera det slutliga målet för europeisk integration. Studier från denna tid har rört vår förståelse av integrationen, hur politikområden definierats och utvecklats i en viss riktning och vilka politiska effekter dessa definitioner och historiska processer haft (Diez & Wiener, 2000, s 4).

3.1 Neofunktionalismen

Få teorier som behandlar europeisk integration har stötts och blötts så mycket som neofunktionalismen. Längre var "integrationsteori" synonymt med detta perspektiv. Trots att det idag finns få som skulle vara beredda att kategorisera sig som "neofunktionalister" är flera av dess element i allra högsta grad närvarande i dagens integrationsdebatt. Neofunktionalismen växte fram ur en grupp amerikanska statsvetares försök att applicera funktionalistiskt tänkande på en begränsad internationell region. De tog sin utgångspunkt i Kol- och stålunionen och Europeiska ekonomiska gemenskapen, och sökte förklara hur överlagd sammanföring av ekonomisk aktivitet i vissa gränsöverskridande sektorer kunde

generera fortsatt ekonomisk integration. De försökte också förklara hur denna ekonomiska integration kunde leda till en politisk integration och hur bildandet av överstatliga institutioner kunde snabba på den processen (Rosamond, 2000, s 3) Den pådrivande kraft som slutligen skulle leda till post-nationella politiska gemenskaper var inte den teknokratiska automatik som föreslogs av Mitransys funktionalism, utan skulle främjas och statueras av aktörer drivna av sina egna intressen (Rosamond, 2000, s 55). Neofunktionalisterna beskrev ofta integrationen som en process snarare än i termer av resultat och utfall. De neofunktionalistiska idéerna har tydligast uttryckts i Haas *The uniting of Europe* som publicerades första gången 1958 och i Leon Lindbergs *The political Dynamics of European Economic Integration* 1963, samt återigen Haas *Beyond the Nation-State* 1964. Det råder ingen tvekan om att det här är ekonomin som är den viktigaste faktorn i integrationsprocessen. Haas uttryckte det 1968 I *The Uniting of Europe*:

Converging economic goals embedded in the bureaucratic, pluralistic, and industrial life of modern Europe provided the crucial impetus. The economic technician, the planner, the innovating industrialist, and trade unionist advanced the movement not the politician, the scholar, the poet, the writer.

Den utarbetade strategin för att bygga den europeiska gemenskapen kan sammanfattas:

1. Börja att integrera småskaligt i "low-politics" i ett första skede, men se till att dessa områden är strategiskt viktiga ekonomiska sektorer (t ex kol och stål).
2. Skapa en hög auktoritet som inte bär med sig intressen knutna till en viss nation, för att övervaka integrationsprocessen och ge den möjlighet att agera som drivkraft för fortsatt integration.
3. Integrationen av vissa ekonomiska sektorer över nationsgränser kommer att skapa funktionellt tryck för integration inom relaterade ekonomiska sektorer. Detta är en process som kommer att fortsätta nästan av sig själv och göra det svårare att verka som nationell ekonomi.
4. En djupare integration kommer inte bara att främjas av den högre auktoriteten. Gradvis kommer sociala intressen, vilkas lojalitet hittills varit gentemot nationella former av auktoritet, att börja uppfatta en förflyttning i vad de uppfattar som meningsfull auktoritet. De kommer således att förflytta sin lojalitet och sina aktiviteter till förmån för den auktoritet som står över nationsstaterna, då de söker det mest effektiva sättet att nå sina materiella intressen.
5. En djupare integration kommer att skapa ett behov av vidare europeisk institutionalisering då högre grad av integrering ställer större krav på en fungerande reglering.
6. Politisk integration är alltså en ofrånkomlig effekt av ekonomisk integration.
7. Denna gradvisa ekonomiska integration som följs av en överstatlig institutionalisering är ett effektivt sätt att nå varaktig fred i Europa.

Neofunktionalismen är en pluralistisk teori i det att den identifierar flera olika grupper och aktörer som driver på integrationen. Politiken sågs som en gruppbaserad aktivitet och innehöll en mångfald av olika intressen. Då den politiska arenan förändras i och med de överstatliga organens allt starkare ställning, kan också vissa grupper och sammanslutningar komma att förändra sin organisation och taktik för att komma närmare de nya beslutsfattande organen. Detta innebär inte bara att grupper flyttar sin lojalitet, utan också att de blir mer internationella i sin struktur och kan komma att verka över nationella gränser (Rosamond, 2000, s 56). Neofunktionalisterna hade också en teori om hur dessa processer påverkar den inhemska politiken i medlemsländerna, och här framkommer det som är kärnan i neofunktionalismen. Fördelarna med integrering skulle bli uppenbara för lokala intressegrupper, som skulle söka påverka sina regeringar därefter. Detta skulle få effekt på teknokratiska statliga aktörer, som också skulle bli uppmärksamma på det ökade utbyte som finns på regional nivå. Nettoeffekten skulle bli ökat stöd för integrationen från nationella politiska system i kombination med en ökad benägenhet från statliga aktörer att förhandla fram integrationsfrämjande överenskommelser och avstå auktoritet där det ansågs nödvändigt till den regionala nivån (Rosamond, 2000, s 59). Vissa villkor måste vara uppfyllda innan processer för integration kan ta vid. För det första måste centrala institutioner och policier finnas på regional nivå. Sedan måste dessa institutioner också tilldelas möjligheten att initiera sociala och ekonomiska processer, och därmed inneha befogenheter som vida överskrider de för en internationell organisation. För det tredje bör de uppgifter som tillskrivs en sådan institution vara naturligt expansiva. De skulle inte vara integrerande om de inte genererade spänningar som bara kunde lösas genom vidare aktion och de bör ha möjlighet att knyta ännu fler aktörer till sin politik. Till sist behöver de deltagande staterna uppleva att det finns någon form av överensstämmelse mellan deras preferenser och de nya institutionerna och den gemensamma politiken (ibid).

3.1.1 Neofunktionalismen och spillover

Spillover är ett centralt och mycket omdebatterat begrepp inom neofunktionalismen. Denna mekanism utgör de processer som för integrationen framåt. I Haas ursprungliga formulering syftade spillover på hur skapandet och fördjupningen av integration i kol- och stålsektorerna mellan några västeuropeiska länder skulle frambringa substantiella fördelar för ekonomiska huvudaktörer. Men en full integration i kol- och stålsektorn kunde inte uppnås om det inte skedde integrering i anslutande ekonomiska sektorer såsom exempelvis transport. Lindberg beskriver spillover som ”en situation i vilken en given handling, relaterad till ett särskilt mål, skapar en situation i vilken det ursprungliga målet bara kan garanteras bara om man vidtar vidare åtgärder, vilket skapar nya villkor, och krav på ytterligare vidare aktion, och så vidare”. Med detta resonemang skulle man kunna säga att det går att se hur det som en gång var kol- och stålunionen, har lett fram till dagens valutaunion. En tullunion förväntas kunna verka effektivare om de inblandade staterna har stabila växelkurser.

Växelkurskoordination leder sedan till ytterligare vidsträckt monetär politik och så vidare. På det sättet har man bildat en tullunion, en gemensam marknad, och en monetär union. Denna process har fått namnet funktionell spillover. Djupare ekonomisk integration skulle skapa behov av överstatliga regler och institutioner som kunde garantera reglerna. På det sättet följer politik ekonomi. Samtidigt var neofunktionalister såsom Haas medvetna om att automatiken av spillover i ekonomi krävde ett visst mått av politiskt agerande. Ekonomin hade därför inte helt tagit över politikens roll. Det är också viktigt att de överstatliga institutionerna kan garantera en viss grad av nationellt självstyre. Annars finns risken att stater drar sig ur integrationsarbetet då de fått sina egna intressen tillgodosedda. Integrationen måste också börja med områden som upplevs vara av ekonomisk vikt (Rosamond, 2000, s 59-65).

Spillover förutsätter att lojaliteter förändras i motsvarande grad för att bli verkningsfull. Till en början definierade Haas lojalitet som ett folks vana att vara lojala mot symboler och institutioner och stå under deras auktoritära beslut, samtidigt som man vänder sig mot dessa institutioner för att infria sina förväntningar (Haas 1968:5). Neofunktionalisterna trodde mer på vikten av lojalitetsförflyttning hos grupper och eliter än på motsvarande förändringar hos de stora massorna. Dessa lojalitetsförflyttningar har fått benämningen politisk spillover (Rosamond, 2000, s 67).

Neoverversionen är mer medveten än funktionalismen i sin ursprungliga form, om att förflyttningar av roller, kollektiva handlingar och aktörers intressen från nationell till överstatlig nivå inte alltid sker automatiskt, utan kräver ett visst mått av politisk handling. Detta handlande sker ofta som reaktion på en kris i integrationsprocessen. Den tidigare funktionaliteten kan ha misslyckats med att nå upp till förväntningarna eller lett till en distribuering som inte är allmänt accepterad. Nationella aktörer omvärderar då sina regionala institutioner. De kan välja mellan att dra sig ur gemensamma åtaganden (spillback), eller försöka överleva utan att förändra institutionerna (muddle-about). Hypotesen inom neofunktionalismen är att man under vissa förhållanden kommer att försöka lösa krisen genom att öka de gemensamma åtagandena (Schmitter, 2000, s 57).

3.2 Intergovernmentalismen

Intergovernmentalismen gjorde intåg som en mot neofunktionalismen rivaliserande teori. Stanley Hoffmanns verk som kom år 1964 behandlade flera nationalistiska episoder som ägt rum i Europa, och bemötte på det sättet flera av de tyngsta neofunktionalistiska argumenten. Under 1960-talet kunde man märka inte bara hur integrationen tappade i styrka och fart, utan också hur nationalistiska känslor på nytt fanns närvarande på högsta politiska nivå. Frankrikes veto mot ett

brittiskt medlemskap i gemenskapen år 1963 var ett exempel på detta. Med tiden skulle det bli mer accepterat för enskilda länder att lägga in veto då man ansåg att nationella intressen stod på spel (Rosamond, 2000, s 75). Integrationen hade bromsats också av Frankrikes invändningar mot en institutionell reform som ledde fram till den händelse som fått namnet "empty chair crisis" då Frankrike valde att stå utanför gemenskapens åtaganden under större delen av år 1965. Hoffmann var väl medveten om att en förändring av staternas roll höll på att utspela sig i Europa och försökte inte nonchalera denna utveckling genom att hävda staternas fortsatta relevans. Men han ville framhäva staternas betydelse i att driva integrationen framåt, och i att bestämma vilken riktning denna skulle ta. Hoffmanns position var samma som den realistiska, nämligen att staterna är de huvudsakliga aktörerna i världspolitiken, men har samtidigt understrukit att hans ståndpunkt är en annan än den som uttrycks i den fundamentala realismen och neorealismen. Han menar istället att hans syfte har varit att understryka betydelsen av de nationella intressen som funnits närvarande i den internationella politiken i Europa under efterkrigstiden. Men han sökte också en djupare definition på "intressen" än den som traditionellt uttrycks i realistisk teori där intressen anses komma från den strukturella balansen av beräkningar av makt. Han menade att internationella intressen skapades även av idéer, ideal, erfarenheter och inhemska krafter. Hoffmann menade att neofunktionalisternas fokusering på *processen* hade fått dem att förbise *kontexten*. Hoffmann hävdade att ett internationellt system kommer att leda till mångfald, snarare än sammanställning mellan sina enheter. Han ville understryka hur man i neofunktionalistisk teori hade underskattat mångfald och olikheter, och att varje stats position i ett internationellt system fortfarande kommer att vara unik. Spänningarna i Europa i början på sextioalet hade delvis berott på att medlemsstaterna inte kommit överens om sin överstatliga enhets uppgifter som företrädare gentemot resten av världen. T ex hade medlemsländerna olika relationer med USA. Hoffmann drog slutsatsen att integration var möjlig främst inom det som kommit att kallas low politics, såsom vissa teknokratiska och okontroversiella områden i politiken, medan den var svårare att genomföra då den hotade staters autonomi eller komponenter i den nationella identiteten. Dessa områden kom att kallas high politics, och Hoffmann ansåg dem vara immuna mot integrationsimpulser (Rosamond, 2000, s 74-78).

Hoffmann var också tveksam till spillovermekanismen. Han menade att externa faktorer och det globala tillståndet inte hade tagits i beaktande i tillräckligt stor utsträckning inom den neofunktionalistiska teorin. Neofunktionalismen hade i hög utsträckning fokuserat på den interna dynamiken mellan stater i det regionala samarbetet. Spillover var alltså i huvudsak en intern mekanism. Spillover kunde även ha externa effekter, genom t ex involveringen av nya stater, men det fanns inga teorier om hur medlemsstaternas externa situation skulle påverka gemenskapen som helhet. Han var också tveksam till om det kristillstånd neofunktionalismen menade skulle frammana ytterligare integration genom spillover verkligen skulle komma att uppstå. Istället menade han att pluralistiska samhällen borde vara tillräckligt sofistikerade för att kunna hantera sådana kriser på ett lugnt och sansat sätt, och inte genom drastiska sociala och ekonomiska förändringar. På det sättet skulle det pluralistiska samhället förutspått av

neofunktionalismen snarare motarbete spillovereffekten (Rosamond, 2000, s 78-79).

3.3 Intergovernmentalismen blir liberal intergovernmetalism

I takt med att integrationen drivits allt längre har de klassiska teorierna utvecklats liksom nya har kommit till. Moravcsik presenterade år 1993 med sin artikel *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach* en ny infallsvinkel som han gav namnet liberal intergovernmetalism. Denna nya teoribildning bygger på intergovernmetalismen i dess antagande att det är staterna som är integrationens huvudsakliga aktörer. Samtidigt har den lånat från liberal teori antagandet att nationella preferenser uppkommer i sammanhang som kan knytas till den inhemska politiken i medlemslandet. Detta skiljer sig från intergovernmetalismen som i likhet med realismen ser att nationella preferenser istället, i alla fall delvis, uppstår ur den suveräna statens uppfattning om sin relativa position i det internationella systemet. Ett huvudkoncept är det statscentrerade tillståndet (state-centric mode). Det innebär att den europeiska integrationen inte utmanar staternas suveränitet. Istället behålls suveräniteten, eller till och med förstärks genom medlemskapet i EU. De överstatliga organen finns för att underlätta för de suveräna staterna att uppnå sina intressen (Moravcsik, 1993).

Jag kommer i fortsättningen att förkorta liberal intergovernmetalism LI.

3.3.1 Hur skapas staternas preferenser?

LI förutsätter att staterna agerar rationellt utifrån ett egenintresse. Detta egenintresse utvecklas på hemmaplan. Det är också under skapandet av den enskilda statens preferenser som man identifierar fördelar av samarbete över gränserna. Man tar sedan med sig dessa intressen till den förhandlingsarena som EU utgör där staterna förhandlar dessa inte sällan diversifierade egenintressen. Hur nationella preferenser skapas är enligt liberal teori beroende av relationen mellan stat och samhälle. Den gör antagandet att privata individer och frivilliga sammanslutningar med autonoma intressen är de mest fundamentala aktörerna i politikens utformning. Politiker står i nära kontakt och beroende till dessa och utrikespolitiken kommer sedan att spegla dessa grupper och den påverkan de har

på den inhemska politiken. Grupper sätter upp preferenser som det sedan är regeringens uppgift att sammanställa. De mest inflytelserika grupperna anses vara de som har mest att vinna/förlora per capita (Moravcsik, 1993, s 483).

De inhemska aktörerna som i grunden formar utrikespolicyn gör en nyttokalkyl där man ställer möjliga vinster mot möjliga förluster. Men det är inte bara denna nyttokalkyl som finns med i en nations preferenser, utan också en osäkerhets- och riskbedömning. Detta påverkar inte bara respektive regerings målsättningar, utan också hur flexibla de har möjlighet att vara i förhandlingarna. Politiskt samarbete kommer speciellt att sökas av små länder som har en hög ekonomisk interdependens (interdependence), och av de regeringar som förväntas förse landet med en hög nivå av offentliga tjänster (public goods) och vilkas politik därför är särskilt känslig för störningar. Enligt liberal teori om internationella relationer är nationella preferenser i ständig förändring p.g.a. skiftande påtryckningar från olika sociala grupper. Preferenserna är alltså inte fasta, utan tillkommer genom en dynamisk process. De varierar mellan stater p.g.a. olika inhemska konstellationer, institutioner och makt. Inte sällan är preferenserna sakbetingade snarare än ideologiskt utmärkande.

Eftersom integrationen hittills varit mest ekonomisk, så har också staters preferenser i stor utsträckning varit ekonomiska. Inhemska intressen har således kommit att reflektera konkurrenskraften hos enskilda stater och har fungerat som ett filter mellan de strukturella incitamenten i den internationella ekonomin och de nationella preferenserna i den europeiska integrationen. Som en konsekvens fortsätter stater integrationsprocessen för att säkra kommersiella fördelar för producentgrupper som står inför regel- eller budgetbegränsningar. Att detta ligger som drivkraft för integrationen skapar distributionskonflikter mellan staterna (Schimmelfennig, 2004, s 79).

Moravcsik medger att naket ekonomiska preferenser förmodligen skulle ha lett till ett frihandelsavtal i Europa istället för en union. Det finns således även ideologiska preferenser till en viss gräns. Detta förklarar den kvasikonstitutionella konstruktionen i EU, dess begränsade expanderings och att fler förhållanden än ekonomi är involverade.

3.3.2 Varför använder sig stater av EU för att uppnå egna intressen?

Angående den ekonomiska interdependensen gör liberal teori antagandet att ökade flöden mellan länderna av t ex varor, service och föroreningar medför att ett lands politik oundvikligen kommer att påverka ett annat land i fråga om ökade kostnader och fördelar, vilket i sin tur skapar behov av koordinering av politiken. Nationella regeringar har incitament att samarbeta då policykoordinering ökar deras kontroll över den inhemska politiken och kan hjälpa dem att nå mål som annars inte varit möjliga. Denna situation uppkommer ofta då gränsöverskridande faktorer har en negativ inverkan på enskilda länder.

Ömsesidigt incitament att samarbeta till följd av interdependensen uppkommer bara om inblandade stater också upplever en ömsesidig interdependens. Det är troligt att nationer och grupper som upplever nackdelar av policykoordinering motsätter sig den. Det kan också uppstå en konflikt om koordineringen leder till en ojämn fördelning av de fördelar koordineringen utgör. Om regeringar har olika makroekonomiska, miljö- och sociala målsättningar, kommer koordineringen förmodligen att bli svår och kostsam (Moravcsik, 1993, s 485-486, 492).

Hur de nationella intressena sedan behandlas i EU, genom förhandlingar, gör Moravcsik tre antaganden om. För det första befinner sig staterna i det europeiska samarbetet av egen fri vilja. Det är alltså inte en påtvingad situation. Detta gäller speciellt som de flesta "historieskrivande" besluten tas genom enhällighet snarare än genom majoritetsbeslut. För det andra äger förhandlingarna rum i en miljö som är rik på information. Det finns goda kunskaper om hur politik utformas inom EU, och staterna har god insikt i preferenserna hos andra stater. För det tredje är transaktionskostnaderna för förhandlingar i EU låga, då man ofta arbetar över lång tid och det finns goda möjligheter att förhandla fram något i utbyte för de uppoffringar man gör (Rosamond, 2000, 135-141).

Moravcsik menar att den gängse uppfattningen att stater blir svagare i närvaron av starka överstatliga institutioner är felaktig. I enlighet med intergovernmentalistisk teori hävdar han att staterna bara tillåter de överstatliga institutionerna att vara starka så länge de kan förse medlemsländerna med fördelar som överstiger de nackdelar det innebär att ge avkall på en del av sin suveränitet (Moravcsik, 1993, s 474). Institutionerna i EU stärker de nationella regeringarna på två sätt. För det första underlättar de förhandlingarna mellan länder. Närvaron av ett forum för förhandling, beslutsfattarprocedurer och övervakning av efterlevnad reducerar avsevärt kostnaderna för de enskilda länderna. För det andra stärker EU:s institutioner nationella politiska ledare gentemot inhemska grupper. Istället för att fokusera på den gradvisa överstatligt styrda integrationen och försvagandet av nationalstaten betonar intergovernmentalisterna dess överlevnad, förnyring och förstärkning inom den europeiska integrationen. Moravcsik hävdar att europeisk integration förser verkställande statliga aktörer med institutionella och informationsrika resurser, vilka hjälper dem att försvaga den parlamentariska kontrollen och att lösa upp det grepp mäktiga inhemska aktörer har, exempelvis fackföreningars. Ju mer inhemska affärer blir ett ämne inom europeisk politik, desto mer kan staten använda sin traditionellt sett starka autonomi i utlandspolicy för att kontrollera den inhemska agendan, öka kostnaderna för den inhemska oppositionen, dra nytta av informationsasymmetri och stärka sin egen legitimitet (Moravcsik, 1993, s 483-489).

4 Policyöverföring

Policyöverföring genomsyrar i stort sett alla politiska processer. Policyöverföring har ofta använts i studier av välfärdspolitik, men som min undersökning kommer att visa är infallsvinkeln också lämplig då det gäller miljö och energifrågor.

Det jag ser som intressant med denna teori i relation till min frågeställning, är de mekanismer som gör att en stat påverkar en annan, eller omvänt, vad som gör att en stat tar intryck av en annan, och hur dessa mekanismer kan kopplas till intergovernmentalistisk teori (inklusive LI) om staters agerande och val.

Två forskare som ofta citeras i policyöverföringsforskningen, David P. Dolowitz och David Marsh, menar att policyöverföringsprocessen inte är ny, men att dess förekomst ökat de senaste decennierna i och med teknologins utveckling och att det blivit lättare att kommunicera. Men det finns fler anledningar till den ökade frekvensen. Som globaliseringslitteraturen visar, kan ingen stat i den industrialiserade eller industrialiserande världen isolera sin ekonomi från globala ekonomiska påtryckningar. Samtidigt ser internationella organisationer såsom EU, IMF och Världsbanken gärna att medlemsstaterna följer samma politiska ramverk (Dolowitz & Marsh, 2000, s 6-7).

Inom policyöverföringsteorin ryms en mängd begrepp och underkategorier som är viktiga att ha insikt i för att kunna dra slutsatser om villkoren och förutsättningarna för policyöverföring på ett specifikt område eller under vissa politiska förutsättningar. En del forskning behandlar vissa av dessa begrepp som separata fenomen, men medger samtidigt att det ofta handlar om överlappande koncept (t ex Dolowitz 2000). Alla dessa begrepp och tillhörande studier behandlar dock hur kunskap, insikt i policyprocessen och institutioner samt idéer i ett politiskt system överförs till ett annat. Jag har därför valt att se dem som delar under det samlande begreppet policyöverföring.

Det första begreppet är lärande (lesson drawing). Det syftar på den helt frivilliga överföringen då politiska aktörer eller beslutsfattare i ett land studerar hur man hanterat ett problem i ett eller flera andra länder, och sedan applicerar tillvägagångssätten på sitt eget politiska system. Man kan också dra lärdom av hur andra länder misslyckats eller förvärrat situationen genom ett visst agerande, och på så sätt undvika att göra om samma misstag. Richard Rose (1991) definierar lärande som en handlingsbaserad slutsats om ett program verksamt annorstädes, som regeringar har eller kan anta.

En regerings målsättningar är i första hand något valda politiker behöver arbeta med. Dessa målsättningar finns ofta formulerade i olika program som fungerar som instrument för att målsättningarna ska kunna uppfyllas. Men programmen utgör också kluster där många olika intressen finns samlade. Inte sällan har offentligt ställda, intressegrupper, experter och programmets målgrupp på olika sätt satt prägel på programmet. Sökandet efter lärande uppkommer då

beslutsfattare måste bemöta ett missnöje med den rådande situationen inom något område.

Beslutsfattare har inte möjlighet att leta efter lösningar överallt där det skulle kunna vara möjligt. Den grundläggande regeln är här att då man måste konfrontera ett missnöje leta efter lösningar som ligger så nära till hands som möjligt. Vad som är nära till hands är en definitionsfråga, men det som redan är känt, vare sig det rör sig om personer eller organisationer, brukar vara att föredra framför det okända. Det är när strukturella förändringar och mekanismer som fungerat tidigare inte rimligen kan erbjuda en lösning, som beslutsfattare måste söka alternativ på andra ställen. Här kommer nära till hands principen in. Beroende på problemets karaktär kommer beslutsfattare att söka på olika ställen. EU-länder borde rimligen söka lösningar i andra EU-länder hellre än i länder utanför EU. De nordiska länderna som har liknande kulturer kan uppleva varandra ligga nära till hands. Små länder kan tänkas söka sig till varandra p.g.a. liknande strukturer, detsamma gäller tätbefolkade, rika och fattiga länder. Det finns en uppsjö av tänkbara alternativ (Rose, 1991, s 3-30).

En lika viktig kategori som lärande, är den överföring som inte sker helt frivilligt, utan som i någon grad har tvingats på en stat. Man kan sällan tala om att en överföring är helt frivillig eller helt påtvingad. Detta vore att grovt förenkla det hela. Överföringen bör ses som ett kontinuum som löper från lärande i den ena ändan till påtvingad överföring (coercive transfer) i den andra. Det är viktigt att skilja mellan direkt påtvingad överföring och de fall då den pådrivande faktorn som leder till policy är mer indirekt. Direkt påtvingad överföring är när en stat eller ett överstatligt organ tvingar en annan stat att anta en viss politik. Att enskilda länder direkt utsätter ett annat land för denna sorts överföring är ovanligt. Det är då vanligare att överstatliga organ finns med i bilden. EU är ett klart exempel på hur en överstatlig aktör i någon mån påtvingar sina medlemsländer policyöverföring.

Vad är det då som kan få regeringar att anta politik och program när de inte står som ensamma initiativtagare? Detta kan ske t ex då landet ingår i en internationell regim eller struktur. Om man ser till EU skulle påtvingad överföring i sin mest extrema form vara då EG-domstolen tvingar en medlemsstat att följa EU:s lagstiftning. Å andra sidan har medlemsstaterna själva valt sitt medlemskap och därmed sina åtaganden. Dessutom har alla medlemsländer möjligheter att påverka EU:s politik. Det är därför fråga om man verkligen kan tala om tvång. Dessa element ses därför bäst som förpliktigande (obligated) eller förhandlad (negotiated) överföring. Många gånger innebär policyöverföring både tvingande och frivilliga element.

En komplicerad situation uppstår då två eller flera länder delar ett problem, men inte orsakat problemet i lika stor utsträckning. Detta är ofta fallet i miljöfrågan då utsläpp inte känner några nationsgränser, samtidigt som miljöpåverkan kan skilja sig mycket även mellan grannländer. Denna funktionella interdependens tvingar ofta fram indirekt tvingande överföring (indirect coercive transfer) vilken pressar regeringar att arbeta tillsammans för att lösa gemensamma problem. På samma sätt kan teknologi också leda överföring, p.g.a. den hastighet

med vilken den tvingar fram förändringar. Regeringar som inte vet hur man ska hantera resultaten av teknologisk förändring vänder sig till varandra för idéer.

Internationell samstämmighet kan också fungera som denna pådrivande faktor. Då det internationella samfundet definierat ett problem och en lösning till detta problem introducerats i flera länder, kommer de länder som inte antagit lösningsprogrammet att uppleva starka påtryckningar att följa andra länder (Dolowitz & Marsh, 1996, s 346-349).

Också tidpunkten för överföring spelar in för om det rör sig om frivillig eller påtvingad överföring. I tider av politisk, ekonomisk och social stabilitet är det mer troligt att överföring sker frivilligt. Råder det däremot någon form av kris är det mer troligt att aktörer upplever påtryckningar att göra förändringar. Detsamma gäller om det finns någon form av internationell rörelse för att införa en viss politik, såsom ökade privatiseringar (Dolowitz & Marsh 2000, s 13-18).

Simon Bulmer och Stephen Padgett identifierar tre olika nivåer av styrning från EU där policyöverföring förekommer. Hierarkisk styrning (hierarchical governance) gäller områden som t ex inre marknaden, då EU kan utöva en överstatlig auktoritet som leder till den tvingande sortens överföring. Den andra formen är då EU söker hitta gemensamma regler och normer genom gemensamt samtycke (common consent) som baserar sig på redan existerande normer i minst ett medlemsland. Författarna kallar detta förhandlad överföring (negotiated transfer). Slutligen finns den kategori där medlemsländerna i likhet med vid lärande behåller sin suveränitet men frivilligt koordinerar policy via EU:s institutioner. Detta kallar författarna underlättat ensidigt agerande (facilitated unilateralism) (Bulmer & Padgett, 2005, s 104). Hierarkisk styrning kommer att leda till vad Dolowitz och Marsh har kallat efterliknande eller kopiering, som är de två starkaste formerna av överföring. Förhandlad överföring kan leda till efterliknande, men oftast kommer viljan från de enskilda staterna att utforma EU:s politik efter sin egen inhemska politik att resultera i sammanställning eller inspiration. Underlättat ensidigt agerande kommer enbart att leda till inspiration om man alls väljer att ta intryck (Bulmer & Padgett, 2005, s 105-106).

Vad är det då som i huvudsak överförs? Dolowitz och Marsh identifierar åtta enheter som kan bli föremål för överföring; politiska mål (policy goals), politiskt innehåll (policy content), politiska instrument (policy instruments), policyprogram, institutioner, ideologier, idéer, attityder och negativt lärande (negative lessons). Ofta står politik och program som synonymer, vilket enligt Dolowitz och Marsh är missvisande. Politik syftar på bredare ställningstaganden och intentioner och visar ofta beslutsfattarens önskade riktning. Program är istället de instrument man har att tillgå för att implementera vald politik. En viss politik kan alltså anta flera olika program medan ett program är en handling i sig självt (Dolowitz & Marsh, 2000, s 12).

När man väl engagerat sig i policyöverföring har aktörerna många valmöjligheter när det kommer till att implementera de nya lärdomarna i det inhemska politiska systemet. De kan använda kopiering, efterliknande (emulation), korsning (hybridization), sammanställning (synthesis) och inspiration. Kopiering innebär att man rakt av kopierar ett program utan förändringar. Efterliknande är istället då man inte kopierar ordagrant, men

accepterar att ett program utomlands utgör den bästa lösningen på de problem man står inför på hemmaplan. Korsning och sammanställning innebär att man kombinerar olika element som hämtats från program i två eller fler länder, för att hitta den lösning som bäst passar rådande förhållanden. Slutligen, då man studerar ett bekant problem i en obekant miljö, kan få inspiration och nytt tänkande också kring vad som skulle vara möjligt på hemmaplan (Dolowitz & Marsh, 1996, s 352-353).

4.1 Förutsättningar för lyckad policyöverföring

Ett programs komplexitet påverkar sannolikheten att det kommer att överföras. Generellt kan sägas:

1. Program med ett utpekat mål är sannolikare att överföras än program som har många mål. Ett mål gör också att man undviker mål som motarbetar varandra.
2. Ju enklare ett problem är, desto sannolikare att överföring kommer att förekomma, då det rimligen blir mindre att överföra.
3. Ju mer direkt förhållandet mellan problemet och lösningen uppfattas, desto troligare är det att programmet överförs.
4. Ju färre upplevda sidoeffekter, desto troligare är överföring.
5. Ju mer information agenterna har om hur ett program opererar på en annan plats, desto lättare att det att förflytta. Detta kan också uttryckas som att ju mer bekant ett område är, desto lättare upplevs det att göra en uppskattning av orsak och verkan, vilket i sin tur förenklar en policyöverföring.
6. Ju lättare det är förutse utgången, desto lättare är det att överföra ett program (Rose, 1993, s 132-134).

Hur lyckad en överföring blir är istället beroende av det mottagande landets politiska system, och att det besitter nödvändiga politiska, byråkratiska och ekonomiska resurser för att implementera policyn. Inte ens åtråvärda program kommer att överföras om mottagarlandet saknar de rätta förutsättningarna att implementera det (Dolowitz & Marsh, 1996, s 346-354).

Kanske lika intressant som att diskutera varför en överföring får ett lyckat resultat är det att titta på varför resultatet inte blir lyckat. Vad som kan anses vara lyckat och inte är en definitionsfråga, men Dolowitz och Marsh använder definitionen ”då en policyöverföring gör att man uppnår de syften beslutsfattaren hade då denne beslutade om överföringen, eller att den upplevs som en framgång av de huvudsakliga aktörerna”. Regeringar lånar politik, institutioner etc, med förhoppningen att de kommer att leda till politisk framgång och inte till misslyckande. Antagandet är att en politik som varit framgångsrik på annat håll, kommer att vara framgångsrik även då den importeras. Detta är såklart inte alltid fallet. Enligt författarna har tre faktorer påverkan då den överförda politiken misslyckas. För det första kan det lånande landet ha otillräcklig information om

politiken/institutionen och hur den fungerar i det land varifrån den hämtas; oinformerad överföring (uninformed transfer). En politik som är verksam på mer än ett sätt i sitt ursprungsland kan inte undersökas i bara ett av dessa fall. För det andra kan överföring ha förekommit, men oönskade element i den ursprungliga nationen har inte överförts, och det uppstår då ofullständig överföring (incomplete transfer). För det tredje kan sociala, ekonomiska, politiska och ideologiska skillnader mellan länder ha ägnats för lite uppmärksamhet, då uppstår olämplig överföring (inappropriate transfer) (Dolowitz & Marsh, 2000, s 17).

5 Förnybara energikällor - mot en gemensam europeisk policy

Ökad energikonsumtion (i form av kol, gas, olja och kärnkraft) har länge haft ett direkt samband med ökat välstånd och tillväxt. Detta har varit sant inte bara för Europa och Nordamerikas industrialisering, utan märks lika väl nu då efterfrågan på dessa resurser ökar lavinartat i takt med att länder som Kina och Indien får allt starkare ekonomier. På grund av den ständigt ökande energikonsumtionen finns det anledning att tro att detta samband inte kan fortsätta gälla. Energi kommer med tiden att bli en allt dyrare faktor i produktionen, samtidigt som flera av de traditionella energikällorna förstör vår miljö och förutsättningarna för ett gott liv här på jorden.

5.1 En europeisk tillbakablick

Vid 1900-talets sista kvartssekel stod det allt klarare att det sätt på vilket Europa hanterade sin energiförsörjning inte var hållbart, varken i ekonomiska eller ekologiska termer. Systemet präglades av allvarlig problematik såsom riskerna med kärnkraft, klimatförändringar och minskad olje- och gasutvinning. Men det som på allvar var utlösande för diskussionen kring nödvändigheten av förnybara energikällor var oljekrisen på 1970-talet, även om diskussionen till en början mest handlade om hur man kunde säkra en fortsatt energiförsörjning snarare än miljöaspekten. Till en början sågs lösningen på oljeberoendet i ökad användning av kol och kärnkraft. Även användningen av naturgas ökade kraftigt. Men många europeiska länder motsatte sig den nya energiförsörjningen, speciellt utbyggnaden av kärnkraften. Det var mot bakgrund av dessa insikter som diskussionen kring framställningen av alternativa energisystem började tas allt mer på allvar. Det stod klart att förnybar energi var mer gångbart ur ekologisk synpunkt, men kostnaderna ifrågasattes. Socialt var det mycket som talade för det nya systemet. Förnybara energikällor är mer jämnt globalt spridda än fossila källor eller möjligheterna att bygga ut kärnkraften. De skulle kunna utvecklas och nyttjas i regioner som med behov av investeringar och byggnationer, och de nya förnybara metoderna mötte också en hög allmän acceptans. Problemet låg snarast i hur man skulle hantera övergången från det gamla systemet till det nya (Lauber, 2005, s 1-2).

Under 1980-talet togs de första stapplande stegen inom den europeiska gemenskapen mot utvecklandet av en gemensam strategi för förnybar energi. Bland initiativen märks några program för forskning och utveckling såsom JOULE och VALOREN, vilka båda syftade till att öka miljömedvetenheten inom energipolitiken. En högre medvetenhet innebar också att användningen av förnybar energi ökade. Men det var först på 1990-talet som förnybar energi fick en egen punkt på dagordningen. På nationell nivå hade många länder gått från att i huvudsak lägga resurser på forskning till att istället implementera de lösningar man hittat. Även EU började nu rikta in sig på implementering på marknaden utöver de ansträngningar man redan gjorde i form av forskning och utveckling.

Sedan 1995 har EU följande uttalade mål för sin energipolicy:

1. Miljöhänsyn
2. Förbättrad konkurrenskraft
3. Fortsatt garanterad tillgång till energi

År 1997 antogs vitboken *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy* och förnybar energi var på allvar ett uttalat mål för EU. Vitboken innebar en strategi för att främja förnybar energi. Målet var att fördubbla användningen till 12 % år 2010. (Idag står det dock klart att man knappast ens kommer nå upp till 10 % innan år 2010). Ett annat viktigt steg för EU i dess ansträngning att öka användningen av förnybar energi har varit RES-E direktivet från 2001, *Direktiv 2001/77/EC on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market*. Det nya med detta direktiv var att det satte upp nationella mål för konsumtionen av elektricitet från förnybara källor till år 2010. Målen hamnade på totalt 22 % för EU-15 och 21 % för EU-25.

Olika förnybara energitekniker skiljer sig åt i framställningsprocess, tekniska egenskaper, påverkan på miljön, integrationsaspekter, inblandade aktörer etc. Vindkraft där bl.a. Sverige och Danmark ligger långt framme, bygger på en teknik som är relativt enkel att integrera i den redan existerande infrastrukturen genom att ansluta till kraftledningsnätet. Ljud och förfulande av landskap har dock varit negativa effekter vindkraften fört med sig. Bioenergi är istället långt mer komplext. Det kan utvinnas ur många olika källor och det finns en uppsjö av omvandlingstekniker som kan användas för att producera olika energiprodukter såsom elektricitet, värme och olika bränslen. Vilken miljöpåverkan man får beror på vilken teknik man tillämpar (Nilsson m. fl., 2004, s 68).

Sverige har funnits med bland de ledande länderna i Europa både när det gäller forskning och utveckling, och implementering. Framförallt har Sverige utmärkt sig inom biomassa. I relation till resten av världen är Europa ledande framförallt vad gäller vindkraft, där Europa uppskattas inneha 90 % av världsmarknaden (Blok, 2004, s 34).

Kärnkraften har på senare år återfått en del stöd i många europeiska länder, också i Sverige. Några av de problem som traditionellt förknippats med kärnkraften har till stora delar negligerats i den nya debatten. T ex kräver ökad kärnkraftsanvändning en ökad import av uran. Enligt dagens beräkningar kommer uranet bara finnas att tillgå i ca ytterligare 60 år med dagens utvinning. Sedan

finns det alltid säkerhetsproblemet och förvaringen av radioaktivt avfall (Lauber, 2005, s 3).

5.2 Förutsättningarna för en övergång till förnybar energi

Kol och gas är de huvudsakliga fossila bränslena som används i Europa idag. Deras långsiktiga hållbarhet är dock starkt ifrågasatt p.g.a. klimatförändringarna och den ökade efterfrågan i kombination med begränsad tillgång. Den allmänna uppfattningen bland forskare har länge varit att världen måste minska sitt beroende av fossila bränslen för att undvika förödande konsekvenser i en nära framtid. Den mest rimliga lösningen skulle vara att minska på de fossila bränslena, eller åtminstone kolanvändningen. Kyotoprotokollet har varit ett första steg och innebär bl. a. att rika industrialiserade länder tar på sig det största ansvaret för att minska utsläppen, medan utvecklingsländerna förväntas följa efter i ett senare skede. EU, som haft en ledande roll i Kyotoprocessen, har tagit de första stegen genom att introducera utsläppshandel och efterfråga nationella fördelningsplaner år 2004 (Lauber, 2005, s 4-5).

Det står klart att en övergång till förnybara energikällor inte kommer att ske av sig själv, utan kräver stöd från det offentliga i många länder. Förnybar energi är fortfarande i hög grad knutet till nationell politik i EU. De gemensamma åtagandena inom ramen för unionen är följande:

1. Stöd till forskning och utveckling
2. Sätta upp mål på medel och lång sikt
3. Visst gemensamt regelverk (som t ex ursprungsmärkning)

(Blok, 2006, s 251).

Det kan tyckas anmärkningsvärt att EU-fördraget i sin nuvarande form inte innehåller några juridiskt bindande element knutna till en gemensam energipolitik. Det samarbete som finns har istället vuxit fram under andra politikområden såsom den inre marknaden, miljöskydd och försörjningstrygghet. Dessa ansatser har dock ofta saknat koordinering, vilket lett till bristande transparens både för politiska beslutsfattare och för industrin (Martinez de Alegria Mancisidor m.fl., 2009, s 101).

Effektivisering är det billigaste sättet idag att reducera konsumtionen av fossila bränslen. För tillfället är det betydligt billigare att spara in på ett ton kol genom att öka effektiviteten än att producera motsvarande kvantitet med förnybar energi. Detta resonemang bortser dock från tidsaspekten och innebär en kortsiktig lösning. Om förnybar energi ska kunna spela en avgörande roll inom ett par decennier är det nödvändigt att börja utveckla dessa nu. Effektivare

energianvändning kan spela en viktig roll, men kommer över tid att ge allt mindre resultat (Lauber, 2005, s 8).

I januari 2008 lade kommissionen fram ett långtgående förslag för att motverka klimatförändringar och utveckla säkrare energikällor. En viktig del i detta är att lägga om energiförbrukning från att som idag komma från ca 8,5 % förnybara källor, till att år 2020 istället utgöra 20 %. Parlamentet och rådet antog gemensamt förslaget i december samma år. Paketet som fått namnet "EU:s klimat- och energipaket" presenterar två anledningar till varför man behöver lägga om energiproduktionen. Den ena är att bromsa klimatförändringarna och den andra är att säkra tillgången på energi. För att målet om 20 % förnybar energi ska kunna nås, ska målen den här gången vara bindande. Samtidigt ska EU till år 2020 minska sina växthusgasutsläpp med minst 20 % jämfört med 1990 års nivåer. Om andra i-länder gör jämförbara åtaganden ska EU minska utsläppen med 30 % (EU:s klimat- och energipaket, 2009).

De nationella målen för användningen av förnybar energi ser olika ut beroende på de olika ländernas förutsättningar. Sverige är det land som fått målen högst satta (49 %), följt av Finland på andra plats (38 %). Lägst målsättningar har Malta fått (10 %). Sverige hade redan år 2005 Europas högsta andel av energi från förnybara källor (39,8 %) (Euractiv, 2009).

Samtidigt hoppas EU att det till år 2020 kommer att finnas 1 miljon jobb inom branschen, mot dagens 300 000. EU:s medlemsstater har nu fram till 30 juni 2010 på sig att presentera hur de ska nå upp till målen. Paketet ska träda i kraft senast år 2011 (EU:s klimat och energipaket, 2009).

I det förslag som finns till EU:s nya konstitution är tanken att medlemsstaterna och EU ska ha så kallad delad kompetens när det gäller energipolitiken. Både medlemsländerna och EU kommer alltså ha rätt att lagstifta och anta juridiskt bindande akter på området. Det är därför troligt att fler initiativ kommer att hamna hos EU istället för att som idag till stor del bero på de enskilda staterna (Blok, Energy Policy, 2006, s 251).

6 Sverige och den förnybara energin

Sverige har sedan lång tid tillbaka åtaganden inom den förnybara energin, även om drivkrafterna förändrats över tid. Fokus har skiftat från att minska oljeberoendet till att fasa ut kärnkraften, och sedan femton år tillbaka minska växthusgasutsläppen. Sveriges nationellt viktigaste förnybara energikällor är vattenkraft, biomassa och vindkraft. Vattenkraft kan bara expandera ytterligare i begränsad utsträckning p.g.a. det lagstadgade skyddet för de stora svenska sjöarna. Biomassa är redan väl utbyggd, och har goda förutsättningar att expandera ytterligare. Vindkraft används bara i liten skala, men skulle kunna byggas ut avsevärt.

Sverige har relativt sett goda förutsättningar för en energiförsörjning till stora delar baserad på förnybar energi. Sverige är glest befolkat, har även stora vattenresurser och skogar (Nilsson m fl., 2004, s 68-69).

Att frågan om ökad användning av förnybar energi är av största vikt för Sverige råder det ingen tvekan om. Sverige är nettoimportör av luftföroreningar, främst från andra EU-länder. Bl.a. är elframställningen som på kontinenten till övervägande delen sker genom kolkondenskraft en stor luftförorenare. I Sverige består elförsörjningen istället i första hand av kärnkraft och vattenkraft (SOU 2008:24 s 102). Att vi är ett litet land och mycket utsatta för påverkningar från världen runt omkring oss innebär att vi upplever de externa effekter som tas upp inom liberal intergovernmentalism, t ex då ett lands miljöpolitik påverkar miljöförhållandena i ett annat land. Sverige är samtidigt ett land där natur och miljö är högt skattade, och utgör en viktig del av den svenska kulturen och identiteten (Kjellén, 2007, s 10). Enligt SOU 2008:24 *Svensk klimatpolitik*, är en majoritet av svenskarna beredda att göra de ekonomiska uppoffringar som en ambitiös svensk klimatpolitik förutsätter. Men miljöhänsyn är inte Sveriges enda incitament att arbeta för en större europeisk förankring av den förnybara energin. Sverige ser också möjligheter till en ökad export inom miljösektorn, där förnybar energi utgör en viktig del (se bl. a. SOU 2008:24 s 17, prop. 2008:09/162, prop. 2008:09/163). Precis som för övriga EU är det också för Sveriges del viktigt att trygga en energiförsörjning och minska risken för finansiell osäkerhet då en diversifierad energitillförsel minskar marknadens känslighet för varierande råvarupriser (Energimyndigheten, 2009 s 198). För att konsumenter och företag ska kunna lita på att det finns en trygg försörjning krävs också att energiföretagen får långsiktiga spelregler och stabila villkor för sin verksamhet. Om villkoren ändras alltför mycket och oförutsägbart kommer också investeringar att utebli, vilket i sin tur kommer leda till höga priser och att man inte når klimatmålen (En hållbar energi- och klimatpolitik för miljö, konkurrenskraft och trygghet, 2009).

6.1 Sveriges strävan att påverka andra EU-länder

Efter att ha konstaterat att förnybar energi är av allra största vikt för Sverige och att Sveriges möjligheter att dra nytta av förnybar energi är beroende av utländskt agerande, ska jag titta på vad Sverige gör för att uppmuntra användandet av och främja förnybar energi i resten av Europa. Det ska nämnas att det är svårt att dra en skarp gräns mellan vad som är främjade av förnybar energi inom vårt eget land och de handlingar som direkt är ämnade för att profilera sig och kunna påverka internationellt. På flera håll konstateras att det är grundläggande att utveckla en världsledande marknad inom området i Sverige för att kunna nå ut till andra länder (se t ex SOU 2008:24, prop. 2008:09/162, Svenska strategier och initiativ för främjande av miljöteknik, 2008)

Som jag ser det är Sveriges främsta strategi, inte minst efter initiativ från regeringen, att vad man kallar ” ligga före ” (se bl a. SOU 2008:24). Detta gör man på två sätt. Dels ser man till att ligga före rent politiskt med de mest ambitiösa energi- och klimatmålen inom EU för att på så sätt rent legitimt kunna sätta press på övriga EU-länder. (T ex i SOU 2008:24 s 9 uttrycker beredningen att Sverige bör verka för att EU:s mål för växthusgaser till år 2020 sätts till en 30-procentig minskning jämfört med 1990 års nivåer. Resultatet landade sedan på 20 %.). En annan medveten strategi från Sveriges sida är att försöka ändra inställningen att miljövänlig energi måste medföra avmattning i tillväxten. I miljödepartementets skrift *Internationellt klimatsamarbete* (2008) slås fast att Sveriges utsläpp minskat med nio procent mellan åren 1990 - 2008, samtidigt som ekonomin vuxit med 44 % (*Internationellt klimatsamarbete*, 2008, s 3). Detta är ett argument och resonemang som ständigt återkommer (se t ex Svenska strategier och initiativ för främjande av miljöteknik, 2008, s 6, Kjellén, 2007, s 77, SOU 2008:24).

Samtidigt har regeringen vidtagit kraftfulla åtgärder för att se till att svensk miljöteknik, inte minst inom förnybar energi, kan utvecklas och bli kanske den mest konkurrenskraftiga i världen.

Sveriges regering ger i propositionen 2008:09/162 uttryck för den mest ambitiösa klimat- och energipolitiken i Europa. Bland de mål som sätts upp sägs bl.a. att halva Sveriges energianvändning år 2020 ska komma från förnybara källor. Till år 2030 ska man ha en fordonsflotta som är oberoende av fossil energi, och Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser ska vid mitten av detta sekel vara noll. Klimatmålet är att Sveriges utsläpp av växthusgaser år 2020 ska ha minskat med 40 % i jämförelse med 1990 års nivåer (Prop. 2008:09/162). Detta kan ställas mot de mål som nämns under avsnitt 3.2 för EU totalt, där 20 % av energin år 2020 ska vara förnybar, och 10 % av transportbränslet ska komma från förnybara källor.

Genom att tidigt utveckla en industri i miljövänlig teknik kan man möta den efterfrågan som kommer då fler länder följer efter. Genom att ställa höga krav tvingas samhället anpassa sig till effektiviseringar och nya energianvändningssätt. Detta underlättar en långtgående anpassning på sikt och kan stärka konkurrenskraften och generera arbetstillfällen samt ge exportmöjligheter i

framtiden. Effekten av att här gå före är alltså dubbel. Dels skapar man trovärdighet och har lättare att ställa krav på andra länder, samtidigt som man tvingar sitt eget samhälle att anpassa sig och förhoppningsvis komma med lösningar man kan exportera (SOU 2008:24 s 177).

Regeringen föreslår i sin forsknings- och innovationsproposition 2008 /09:50 att stödet till forskning och innovation ökar med 5 miljarder kronor för perioden 2009 - 2012. Strategiska forskningsområden inom teknik förstärks med 650 miljoner kronor och inom miljö- och klimatforskning med drygt 500 miljoner kronor. En stor del av Energimyndighetens FoU-budget på 800 miljoner kronor främjar utveckling av miljöteknik på energiområdet (Svenska strategier och initiativ för främjande av miljöteknik, 2008, s 7-8).

I oktober 2007 beviljade regeringen Exportrådet 30 miljoner kronor under perioden 2007 - 2009 för ett branschspecifikt uppdrag att stödja internationalisering och nya exportaffärer för svenska miljöteknikföretag, med fokus på små och medelstora företag. I regeringens uppdrag till Exportrådet ligger fokus på efterfrågestyrd koordinering. Exportrådet har därför tillsammans med näringslivet utsett en styrgrupp som har till uppgift att koordinera och fokusera miljötekniksatsningarna för att dessa ska bli framgångsrika.

Energimyndigheten fick i december 2007 i uppdrag av regeringen att skapa ett nationellt nätverk för vindbruk. Syftet med nätverket är att sprida kunskap kring vindkraft, säkerställa tillgången till information för att underlätta utbyggnaden av vindkraft, samt att understödja regionala initiativ som kan få nationellt genomslag. Knutpunkt i nätverket är energimyndigheten. En viktig uppgift för nätverket är att stärka det arbete som redan finns etablerat inom vindkraft (Svenska strategier och initiativ för främjande av miljöteknik, 2008, s 7-8).

Swentec, Sveriges miljöteknikråd, ombildades år 2008 och står idag direkt under Näringsdepartementet med uppgift att utveckla en övergripande och effektiv struktur som stärker svensk miljöteknik. Swentec ska utarbeta underlag för regeringens insatser på miljöteknikområdet och verka för samordning.

ISA, Invest in Sweden Agency, fick år 2008 uppdraget av regeringen att göra en satsning på investeringsfrämjande inom miljöteknikområdet. Totalt satsar regeringen 10 miljoner kronor under perioden 2008-2010. Med denna satsning hoppas man öka utländska företags investeringar i Sverige inom miljötekniksektorn (Svenska strategier och initiativ för främjande av miljöteknik, 2008, s 7-8).

Också Sverigefrämjandet och exportfrämjandet har mer inriktats mot den miljövänliga tekniken. Regeringen har inlett en satsning på utrikesdepartementet och Sveriges utlandsmyndigheter (ambassader, konsulat, exportråd) för att få en ökad tillväxt i Sverige. Utrikesförvaltningen har förstärkts med ett 30-tal tjänster på strategiska platser. Satsningen ska fokusera på handel och investeringar med betydelse för svenskt näringsliv. En växande uppgift för dessa främjare är att föra ut svensk miljöteknik. Politiska, näringslivsfrämjande och kulturella aktiviteter kommer att genomföras med fokus på hållbara städer, grön arkitektur och energismart teknik i form av lågenergihus, värmepumpar, solceller och förnybara uppvärmningskällor. Sverige anser sig ligga i den absoluta framkanten inom dessa områden (ibid).

Regeringen betonar att det är viktigt att det finns referensanläggningar som kan visa på svensk teknik med exportpotential. Utländska delegationer måste tas emot på bästa sätt, med aktivt deltagande av de svenska företag som levererat utrustning till anläggningarna. Detta skapar tydlighet och konkretion (Prop. 2008:09/162 s 146). Exempel på sådana referensanläggningar med hänsyn till förnybar energi som finns idag är Hammarby Sjöstad, Norrmejerier Umeå och Flexenclosure.

Hammarby Sjöstad är ett tidigare industriområde i Stockholm som blivit till ett modernt och miljövänligt bostadsområde. Området har finansierats av Stockholms stad, olika byggföretag och statliga institutioner. Bl. a. är området till hälften självförsörjande på energi, som utvinns ur förnybart bränsle, återanvändning av spillvärme, solenergi och biogas.

Norrmejerier Umeå är det första mejeriet i Sverige med att ha sin egen biogasfacilitet för att ombilda mejeriets vassla till energi. Genom biogasproceduren kan mejeriet använda sig av mycket mindre fossila bränslen än vad man annars skulle ha gjort.

Flexenclosure gör det möjligt att använda mobil kommunikation även på platser där energi vanligtvis inte kan garanteras. Detta gäller framförallt i u-länderna. Mobiloperatörerna löser ibland strömproblemet genom att använda sig av dieselgeneratorer. Med Flexenclosures anläggning kan man istället få nödvändig ström genom vindkraft kombinerat med solceller (Towards an eco-efficient economy- 12 swedish examples, 2009).

En viktig åtgärd är de marknadsbaserade styrmedel staten förfogar över för att skapa goda förutsättningar och vara pådrivande i en viss riktning. Ett sådant styrmedel är miljöanpassade offentliga upphandlingar, men staten kan också ställa krav på t ex produktstandard och göra det olönsamt med miljöfarlig produktion och konsumtion genom skatter och avgifter. I Naturvårdsverket och Energimyndighetens rapport *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken* drar man t ex slutsatsen att sektorsövergripande skatter, såsom koldioxidskatten, är det styrmedel som har bland de bästa förutsättningarna att leda till långsiktig samhällsekonomiskt effektiv miljöstyrning (Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken s 11). Förnybara biodrivmedel beskattas inte idag, vilket man hoppas ska stärka deras position. Sverige tillämpar även ett elcertifikatsystem som infördes i maj 2003 och ska pågå fram till 2030. Systemet infördes för att uppnå EU:s målsättningar för produktion av el från förnybara källor för att trygga elförsörjningen, men har onekligen också goda effekter på miljömålen. Det är ett marknadsbaserat system som skapar konkurrens mellan olika typer av elproduktion. Tanken är att det ska sänka produktionskostnaderna och stärka utvecklingen av ny produktion. Ett elcertifikat tilldelas elproducenter för varje megawattimme el från förnybara energikällor eller torv som produceras i godkänd anläggning. Försäljningen av dessa ger producenten ekonomiska resurser för att öka produktionen av förnybar el (Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken s 20).

7 Slutdiskussion

7.1 Sverige som pådrivande faktor för den europeiska integrationen

Energiförsörjningsfrågan är ett tydligt exempel på det som både LI och policyöverföringslitteraturen förutser då de beskriver staters agerande utifrån en interdependenssituation. Nedsmutsning till följd av olje- och kolberoendet påverkar alla Europas länder negativt och utsläppen känner inga nationsgränser. Sverige är ett litet land med förhållandevis små utsläpp. Men vi blir i allra högsta grad påverkade av de externa effekter som utsläpp från länder runt omkring oss står för. Enligt LI kommer politiskt samarbete främst att sökas av små länder som har en hög ekonomisk interdependens och av regeringar med höga förväntningar på sig att förse landet med offentlig service. Nationella regeringar har incitament att samarbeta då det innebär att de kan nå mål som annars inte varit möjliga. Enligt policyöverföringsteorin tvingar interdependensen ofta indirekt fram ett samarbete för att lösa dessa gemensamma problem. Då det internationella sammanhang staten befinner sig i har identifierat ett problem, kommer de länder som inte antagit program för att lösa problemet att ställas inför påtryckningar. Man kan diskutera om den kris som inom neofunktionalismen förutspås driva integrationen framåt, har uppstått i och med insikten om behovet av förnybara energikällor. Att energikonsumtionen och miljön utgör kriser i sig står klart, men utgör dessa en kris i integrationsprocessen? Även om energiförsörjning och miljö också är nationella och globala frågor, skulle jag vilja hävda att vi på sätt och vis står inför ett misslyckande från det europeiska samarbetets sida att tillgodose medborgarnas behov. I så fall skulle neofunktionalismen ha rätt i sitt antagande att kriser driver medlemsstater till att delegera makt uppåt, vilket nu har skett med bindande målsättningar och EU:s nya fördrag. Även inom policyöverföringsteori identifieras kristillståndet. Det talar också för att ett visst mått av påtryckningar utifrån kommer att finnas på stater som inte antar lösningsprogram. EU som koordinerande institution är medveten om de problem som enligt LI kan uppstå då olika länder drar olika fördelar av den koordinerade politiken. Sverige som ser goda ekonomiska möjligheter i ett ökat användande av förnybara energikällor har också fått störst krav på sig i att bidra till EU:s gemensamma målsättning.

Det är lätt att utifrån dagens förutsättningar i fråga om förnybar energi direkt avfärda neofunktionalistisk teori. Energipolitiken har tills helt nyligen i första hand varit föremål för nationell politik och ingår fortfarande inte som en självständig del i EU:s fördrag. Energi är ett område som i högsta grad påverkar de ekonomiska villkoren och borde flera gånger om varit föremål för funktionell

spillover. I förslaget till EU:s nya fördrag finns dock energipolitiken med och utvecklingen har därför rört sig i den riktning som neofunktionalismen förutspår, om än långsamt. Däremot ser jag inte att det skett en förflyttning av lojaliteter till förmån för den europeiska överstatliga auktoriteten. Det är den svenska staten som gentemot EU är pådrivande i fråga om förnybar energi i och med att Sverige ligger långt framför EU:s genomsnitt i sina nationella mål, men också har en ambition som överskrider den EU tilldelat Sverige. Sverige uttrycker också att man aktivt arbetar för att EU ska höja sina mål. Däremot står det klart att EU potentiellt är en långt effektivare arena än Sverige då EU har större möjligheter att påverka sina medlemsländer. Sociala intressen kommer dock att gå genom den svenska staten som visat sig vara en mer villig aktör i fråga om förnybar energi, och staten har i sin tur förväntningar på sig att påverka EU.

Intergovernmentalismen motsätter sig kristillståndet och hävdar att pluralistiska samhällen borde vara tillräckligt sofistikerade för att kunna hantera sådana kriser på ett lugnt och sansat sätt istället för att välja drastiska lösningar som förändrar de sociala och ekonomiska förutsättningarna. Problemet jag ser med den intergovernmentalistiska ståndpunkten är att både energiförsörjnings- och miljöfrågan redan eller inom en snar framtid innebär dramatiska förändringar av de sociala och ekonomiska villkoren. Därför är det för sent att lösa krisen på ett lugnt och sansat sätt, framförallt på ett nationellt plan.

Med intergovernmentalismen introducerades staten som den huvudsakliga aktören i det europeiska samarbetet. En stats intressen skapas enligt denna teori inte bara genom dess relativa position i det internationella samspelet, utan också av idéer, ideal, erfarenheter och inhemska krafter. Detta synsätt drivs ännu längre av Moravcsik i och med LI. Där neofunktionalismen antog att aktörer skulle flytta sina lojaliteter från staten till det överstatliga samarbetet för att nå ökad effektivitet, ser Moravcsik att de nationella preferenserna skapas inom ett land, men att det sedan är staten som är den huvudsakliga internationella aktören. Inom förnybar energi står det klart att det är den svenska staten som är den pådrivande kraften gentemot EU. Att förändra energiförsörjningen är en alltför radikal omställning för att detta ska kunna ske på egen hand genom samarbete mellan näringsliv i olika länder, gränsöverskridande intressegrupper eller liknande. Som jag ser det, har Sveriges preferenser skapats dels genom den tradition av att värna miljön som finns och dels genom möjligheter till export, vilket i så fall är i linje med vad LI förutspår. För detta talar också det faktum att många svenskar skulle vara beredda att betala ett högre pris i och med Sveriges ambitiösa klimatpolitik, sett i relation till den nyttokalkyl som görs av inhemska aktörer enligt LI.

Enligt LI kommer stater bara att tillåta de överstatliga institutionerna så länge de förser staterna med fördelar som överstiger de nackdelar det innebär att ge upp en del av sin suveränitet. För Sveriges del angående förnybar energi, har samarbetet bara inneburit fördelar. Sverige blir inte uppbromsat i sitt eget arbete av EU, samtidigt som Sverige i större utsträckning än vad som annars varit möjligt kan påverka andra europeiska länder. En inskränkning från EU:s sida som skulle ha motsatt sig LI, skulle ha varit om EU t ex krävt att Sverige minskade sitt kärnkraftsberoende till förmån för förnybar energi. I Sverige finns just nu en diskussion kring möjligheterna att istället på nytt bygga ut kärnkraften. Så är dock

inte fallet då kärnkraften inom EU är upp till varje medlemsland, samtidigt som Sverige redan överskrider EU:s krav på den förnybara energin.

7.2 Sveriges förutsättningar för goda resultat

Jag har redan konstaterat att Sveriges förhoppningar inom området förnybar energi är beroende av vad som händer på EU-nivå. Som situationen ser ut idag kan integrationen gå betydligt längre utan att Sverige riskerar att missgynnas. Enligt de förutsättningar som ställs upp inom LI är också möjligheterna till en fortsatt integration goda. Ömsesidigt incitament att samarbeta finns då alla Europas länder drabbas negativt av utsläpp och inget land ensamt kan lösa problemet. Olika länder har också olika förutsättningar till framställning vilket gör att vissa länder kommer bli importberoende vilket ytterligare bidrar till interdependensen. Då energiförsörjningen och miljöproblematiken kräver strukturella förändringar är det enligt policyöverföringsteorin troligt att beslutsfattare söker lösningar utomlands.

Sveriges kommersiella strategi, att se till att vara tekniskt ledande inom miljöteknik, syftar i första hand till att överföra policy genom lärande. Genom att erbjuda goda förutsättningar för utländska beslutsfattare att studera hur Sverige arbetar med energiproblematiken, hoppas man att dessa utländska beslutsfattare ska vilja applicera lösningarna på sina egna politiska system och därmed köpa svensk teknik. Dessa goda möjligheter för utländska beslutsfattare att studera Svenska lösningar består bl. a. i demonstrationsanläggningar och ökad information utomlands. Information gentemot utlandet syftar också till att förknippa Sverige med förnybar energi, och man hoppas därmed uppfylla antagandet inom policyöverföringsteorin om att beslutsfattare väljer att studera program som uppfattas ligga nära till hands. Som ett medel då Sverige eftersträvar lärande fungerar även argumentet att tillväxt och förnybar energi kan ha ett positivt samband. Avkall på tillväxten och ökade kostnader är ofta sidoeffekter som framförs som argument mot en övergång till förnybar energi. Det som talar mot svensk framgång i främjandet av förnybar energi är problemets komplexitet. Att lägga om energiproduktionen ses ofta som ett enormt projekt.

Som jag ser det ingår det också i Sveriges politik när det gäller förnybar energi att uppnå ett visst mått av påtvingad överföring. Sveriges andra strategi, att ligga före, gör att Sverige på ett legitimt sätt kan sätta press på EU som i sin tur kan sätta press på övriga medlemsstater. Enligt policyöverföringsteorin är det troligt att länder då de befinner sig i en internationell kontext känner sig pressade att vidta vissa åtgärder då det finns en konsensus och andra länder redan implementerat lösningsprogram.

Då man nyligen infört bindande mål i EU kommer det att röra sig om vad Bulmer och Padgett kallar hierarkisk styrning och som leder till kopiering eller sammanställning. Stater ges då inte möjlighet att studera och lära av andra stater,

utan tvingas kopiera eller till stor del ta efter program som finns på annat håll. Det finns en risk här för att policyöverföringen kommer att misslyckas, då även de mest åtråvärda program inte kan överföras om mottagarlandet saknar de rätta förutsättningarna. Jag har tidigare i min studie konstaterat att villkoren i de europeiska staterna ser mycket olika ut för möjligheterna att använda sig av förnybar energi.

7.3 Till sist...

Min undersökning visar att Sverige när det gäller förnybar energi är en aktiv aktör i att driva den europeiska integrationen framåt. Man har tydliga incitament för detta i form av nationella intressen. Förutsättningarna för framgång är goda då mycket pekar på att förnybar energi kommer bli allt viktigare för att tillgodose Europas energibehov. Allt talar för att en mer ambitiös och bindande politik inom området från EU:s sida skulle innebära fördelar för Sverige, inte minst då Sverige har en väl utarbetad strategi för hur man ska kunna föra över just den svenska politiken. Det finns dock en fara om påtryckningar från EU leder till att energiåtgärder tvingas på oförberedda länder. Överföring av program till mottagare som saknar de rätta förutsättningarna riskerar att få misslyckade utfall.

8 Referenser

- A European Eco-Efficient Economy – Governing climate, energy and competitiveness*, 2009. Skrift från Stockholms miljöinstitut.
- Blok, Kornelis, 2006. “Renewable energy policies in the European Union”, *Energy Policy* 34, 251-255.
- Bulmer, Simon – Padgett, Stephen, 2005. “Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective”, *British Journal of Political Science* 35:1, 103-126.
- Diez, Thomas – Wiener, Antje 2004. 1-21 i Wiener, Antje – Diez, Thomas (red) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Dolowitz, David – Marsh, David, 1996. “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies* XLIV, 343-357.
- Dolowitz, David – Marsh, David, 2000. “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1), 5-21.
- Dolowitz, David 2000. “Introduction”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1), 1-4.
- Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*, 2006. Rapport från Naturvårdsverket och Energimyndigheten.
- Energimyndigheten, 2009. www.energimyndigheten.se/sv/energifakta/energikallo
En hållbar energi- och klimatpolitik för miljö, konkurrenskraft och trygghet 2009. Informationsmaterial, Statsrådsberedningen.
- Euractiv, 2009. www.euractiv.com/en/energy/eu-renewable-energy-policy/article-117536.
- EU:s klimat- och energipaket, 2009. Direktiv 2009/28/EC Of the European Parliament and of the Council.
- European Commission, 2009. *Energy*. http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm.
- Eurostat 2009. Tabell Gross inland energy consumption.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main_tables
- Internationellt klimatsamarbete 2008*. Skrift från Miljödepartementet.
- Jachtenfuchs, Markus, 2001. “The governance approach to european integration”, *Journal of Common Market Studies* 39 (2), 245-264.
- Lauber, Volkmar, 2005. 1-18 i Lauber, Volkmar (red) *Switching to Renewable Power: A Framework for the 21st Century*. London: Earthscan.
- Kjellén, Bo, 2007. *Svensk politik för miljö och utveckling i ett internationellt perspektiv: En förhandlare reflekterar*, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2007:3. Finansdepartementet.

- Martinez de Alegria Mancisidor, Itziar – Diaz de Basurto Uraga. Pablo – Martinez de Alegria Mancisidor, Inigo – Ruiz de Arbulo Lopez, Patxi, 2009. "European Union's renewable energy sources and energy efficiency policy review: The Spanish perspective", *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 13, 100-114.
- Moravcsik, Andrew, 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31(4), 473-524.
- Nilsson, Lars J – Johansson, Bengt – Åstrand, Kerstin – Ericsson, Karin – Svenningsson, Per – Börjesson, Pål 2004. "Seeing the wood for the trees: 25 years of renewable energy policy in Sweden", *Energy for Sustainable Development* 8 (1), 67-81.
- Proposition 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*. Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik* – Klimat. Miljödepartementet.
- Proposition 2008/09:163 *En sammanhållen klimat- och energipolitik* – Energi. Näringsdepartementet.
- Rosamond, Ben, 2000. *Theories of European integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Rose, Richard, 1991. "What is lesson drawing", *Journal of Public Policy* 11, 3-30.
- Rose, Richard, 1993. *Lesson-drawing in public policy-A guide to learning across time and space*. Clatham House Publishers Inc: Clatham New Jersey).
- SOU 2008:13 *Bättre kontakt via nätet : Om anslutning av förnybar elproduktion*. Betänkande av nätanslutningsberedningen.
- SOU 2008:24 *Svensk klimatpolitik*. Betänkande av klimatberedningen.
- Schmitter, Philippe, 2004. 45-74 i Wiener, Antje – Diez, Thomas (red) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, Frank, 2004. 76-95 i Wiener, Antje – Diez, Thomas (red) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Svenska strategier och initiativ för främjande av miljöteknik: En nationell översikt för genomförande av EU:s miljöteknikplan ETAP*, 2008. Swentec.
- Towards an eco-efficient economy: 12 Swedish examples*, 2009. Informationsskrift från Miljödepartementet och Näringsdepartementet I samarbete.