

CICERO Policy Note 2003:01

# **Historiens kraftlinjer**

## **Klimapolitiske posisjoner og strategier overfor utslippsintensiv industri i fem norske industrikommuner**

**Sjur Kasa (CICERO og TIK, UiO)**

Desember 2002

### **CICERO**

Center for International Climate  
and Environmental Research  
P.O. Box 1129 Blindern  
N-0318 Oslo, Norway  
Phone: +47 22 85 87 50  
Fax: +47 22 85 87 51  
E-mail: [admin@cicero.uio.no](mailto:admin@cicero.uio.no)  
Web: [www.cicero.uio.no](http://www.cicero.uio.no)

### **CICERO Senter for klimaforskning**

P.B. 1129 Blindern, 0318 Oslo  
Telefon: 22 85 87 50  
Faks: 22 85 87 51  
E-post: [admin@cicero.uio.no](mailto:admin@cicero.uio.no)  
Nett: [www.cicero.uio.no](http://www.cicero.uio.no)

---

**Tittel:** Historiens kraftlinjer:  
Klimapolitiske posisjoner og strategier overfor  
utslippsintensiv industri i fem norske  
industrikommuner

**Forfatter(e):** Sjur Kasa

CICERO Policy Note 2003:01  
14 sider

**Finansieringskilde:** Norges Forskningsråd

**Prosjekt:** Climate change vulnerability in Norway:  
Socio-economic perspectives on policies and impacts

**Prosjektleder:** Karen O'Brien

**Kvalitetsansvarlig:** Jon Hovi

**Nøkkelord:** klimapolitikk, Norge

**Sammendrag:**

Hvilke posisjoner har norske industrikommuner i den politiske prosessen rundt reguleringer av utslipp av klimagasser fra industrien og hvilke strategier anvender de for å vinne fram? Dette spørsmålet blir belyst gjennom intervjuer med den politiske ledelsen i fem norske industrikommuner. Konklusjonen er at både sårbarhet for bedriftsnedleggelse i egen kommune eller nabokommuner og industrielle tradisjoner bidrar til å påvirke ledelsens klimapolitiske synspunkter uavhengig av kommuneledelsens partitilknytning. I tillegg til tradisjonell lobbyisme mot Storting og forvaltning er interkommunalt og interregionalt samarbeid i horisontale nettverk av både offentlige og private aktører viktige strategier som industrikommunene bruker for å fremme sine interesser i klimapolitikken i forhold til sentrale myndigheter. Interkommunale og interregionale nettverk er særlig viktige i forbindelse med forsøk på å få etablert gasskraftverk og øke den industrielle anvendelsen av naturgass.

**Språk:** Norsk

---

**Title:** Historiens kraftlinjer:  
Klimapolitiske posisjoner og strategier overfor  
utslippsintensiv industri i fem norske  
industrikommuner

**Author(s):** Sjur Kasa

CICERO Policy Note 2003:01  
14 pages

**Financed by:** The Research Council of Norway

**Project:** Climate change vulnerability in Norway:  
Socio-economic perspectives on policies and impacts

**Project manager:** Karen O'Brien

**Quality manager:** Jon Hovi

**Keywords:** climate policy, Norway

**Abstract:**

What is the position of industrial communities in Norway in the political process behind the regulation of greenhouse gases from industrial sources, and what strategies do they use to achieve their objectives? Interviews conducted with local governmental leaders in five industrial communities in Norway revealed that concerns about industrial closure, both within their own and neighboring municipalities, and well-established industrial traditions had a clear influence on their climate policy perspectives, regardless of their party affiliation. Strategies employed by industrial communities to promote their interests and communicate their positions to central authorities include not only traditional lobbying at the state level, but also cooperation through horizontal networks of both private and public actors at the inter-municipal and inter-regional level. These horizontal networks are particularly important in connection with the proposed construction of gas-fired power plants and increasing the industrial application of natural gas.

**Language of report:** Norwegian

---

Rapporten kan bestilles fra:  
CICERO Senter for klimaforskning  
P.B. 1129 Blindern  
0318 Oslo

Eller lastes ned fra:  
<http://www.cicero.uio.no>

---

The report may be ordered from:  
CICERO (Center for International Climate and  
Environmental Research – Oslo)  
PO Box 1129 Blindern  
0318 Oslo, NORWAY

Or be downloaded from:  
<http://www.cicero.uio.no>

---

## **Innhold**

1	Innledning og problemstilling: industrikommunene i klimapolitikken .....	1
2	Utvalg av kommuner og empiri-innsamling .....	2
3	Empiriske funn – betydningen av kommunal næringsstruktur, interkommunal avhengighet og etablert politikk .....	4
4	Oppsummering, teoretisk fortolkning og videre refleksjoner .....	9
	Litteraturliste .....	13

## **Takksigelse**

Hjertelig takk til Hans Einar Lundli, Marit Reitan, Carlo Aall, Jon Hovi og Andreas Tjernshaugen for nyttige kommentarer.

## 1 Innledning og problemstilling: industrikommunene i klimapolitikken

Hvilken rolle spiller norske kommuner i den nasjonale klimapolitiske prosessen? Dette er relativt lite belyst side ved utviklingen av norsk klima- og energipolitikk de siste ti årene. Hoveddelen av den forskningen som har vært gjort på kommunene og klimapolitikken har fokusert eksplisitt på barrierer og muligheter for utviklingen av klimapolitikk med basis i det lokale nivået (Groven et al. 1999). En annen del av forskningen har fokusert mer implisitt på kommunene og distriktene som én blant flere drivende krefter bak utformingen av den nasjonale klimapolitikken. Noen arbeider om utviklingen av norsk klimapolitikk, slik som Tenfjord (1993), Reitan (1998) og Kasa & Malvik (2000), tenderer mot å se på det kommunale nivået som en barriere for tiltak i viktige klimapolitiske saker, slik som kampen om CO<sub>2</sub>-avgiften og gasskraftsaken. I disse sakene er det nokså klart at mange norske kommuner med betydelige innslag av tungindustri mobiliserte sterkt mot klimapolitiske pålegg som kunne ramme industrien. Det kan også se ut til at denne mobiliseringen skjedde i samspill med brede nettverk av næringsinteresser og stortingspolitikere. Disse observasjonene stemmer godt overens med Naustdalslids (1994) påstander om at næringsstruktur er en dominerende uavhengig variabel bak kommunenes posisjoner og strategier i forhold til globale miljøproblemer. Lokaliseringen av mye både eksisterende og planlagt norsk utslippsintensiv industri til enkelte distrikter sammenkoplet med distriktenes sterke stilling innenfor det norske politiske systemet gir tilsynelatende sterke føringer i retning av en situasjon der gevinstene ved å motvirke klimapolitiske reguleringer er raske og konsentrerte mens gevinstene ved å mobilisere for klimapolitiske reguleringer er spredte og langsiktige. Særlig er dette tilfelle fordi kunnskapen om virkninger av klimaendringer i Norge er ufullstendig og lite kjent.

En viktig mangel ved de siterte bredere oversiktsarbeidene over utviklingen i norsk klimapolitikk er imidlertid at industrikommunenes posisjoner og innflytelse har vært underkastet lite systematisk forskning. I denne artikkelen forsøker jeg derfor å gå videre enn de nokså enkle observasjonene referert ovenfor. Hypotesen om samspill mellom lokal næringsstruktur, kommunens ledelse og det sentrale nivå kan utformes på forskjellige måter. I denne artikkelen vil tre forskjellige spørsmål knyttet til antakelsen om slikt samspill bli forsøkt besvart i lys av en enkel empirisk undersøkelse.

For det første er det uklart hvordan og i hvilken grad næringsmessige faktorer bestemmer retningen og styrken på kommuneledelsens engasjement. Er det slik at klarheten i kommunenes posisjoner og styrken på engasjementet som motstandere av en klimapolitikk som kan ramme lokal industri avtar med innslaget av utslippsintensiv industri i kommunens sysselsettings- og næringsstruktur og sårbarheten for industrielle nedleggelse? Eller er det snarere slik at kommuner selv med beskjedne innslag av utslippsintensiv industri også mobiliserer på grunn av f.eks. industrielle tradisjoner og/eller privilegert tilgang for gjenværende industri til kommunal politikk? Denne hypotesen kan baseres på en analogi med det nasjonale nivå: Mens norsk utslippsintensiv industri har moderat økonomisk betydning (Godal og Holtmark, 2000) er deres innflytelse på nasjonal beslutningstaking betydelig (Reitan 1998, Kasa og Malvik 2000).

Videre: påvirkes virkningen av næringsstrukturen på klimapolitiske posisjoner og engasjement av den politiske ledelsens partipolitiske tilknytning? En triviell hypotese er at partipolitikken også forplanter seg til det lokale nivå: kommuner som styres av tradisjonelt industrivennlige partier som Høyre og Arbeiderpartiet vil i større grad adoptere den lokale industriens synspunkter enn kommuner som styres av politikere fra mer klassiske miljøpartier

som SV, KrF og Venstre. Den motsatte hypotesen er at virkningen av kommunal næringsstruktur er sterk nok til å svekke eller oppheve virkningen av nasjonale partipolitiske bånd på ledelsens posisjoner.

Det tredje spørsmålet er kvalitativt og mer eksplorerende: hvilke strategier benytter kommunene seg av i bestrebelsene på å påvirke nasjonal klimapolitikk? Her er hypotesene mange og komplementære. Både interkommunalt samarbeid, samarbeid med industrien og dens organisasjoner på lokalt og nasjonalt nivå, samspill med deler av sentralforvaltningen samt sterke koplinger til politikerne på fylkesbenkene i Stortinget har vært foreslått som viktige strategier.

Artikkelen er delt inn i fire deler. Etter denne innledningen følger en framstilling og kort drøfting av det metodiske opplegget for studien. Deretter følger en del med sammenliknende drøftinger av resultatene av den empiriske undersøkelsen organisert rundt de tre forskningsspørsmålene skissert ovenfor. Etter dette følger en konklusjon og en kort drøfting av funnenes teoretiske og klimapolitiske relevans.

## 2 Utvalg av kommuner og empiri-innsamling.

Opplegget for å undersøke disse tre problemstillingene er en relativt enkel case-orientert sammenlikning av fem norske industrikommuner med variasjoner i andelen av utslipp av CO<sub>2</sub> fra industrien. De sentrale uavhengige variablene er økonomisk sårbarhet for industrielle nedleggelse samt partitilknytning hos ordføreren slik det framstilles i tabell 1 nedenfor; drøftingen over fokuserte på at to av hovedproblemstillingene nettopp var å si noe om virkningen av disse faktorene. Kilden for andelen av industrielle utslipp som andel av utslipp av CO<sub>2</sub>, en variabel som er lagt inn for å antyde industriens utslipp, er SSBs forurensningsstatistikk for norske kommuner i 1999 (<http://www.ssb.no/emner/01/04/10/klimagassr/>). Det kan innvendes at tabellen ikke tar hensyn til andre utslipp av klimagasser; en faktor som f.eks. ville øke industriens andel av utslipp av klimagasser fra Skien relativt mye på grunn av høye metanutslipp. Det er likevel ikke urimelig å først og fremst ta tak i CO<sub>2</sub>, siden dette er den viktigste klimagassen og den som har fått størst oppmerksomhet som fokus for regulering i Norge på 90-tallet. Kilden for økonomisk sårbarhet for bedriftsnedleggelse og omstillinger er von der Fehr & Hjørungdahl (1999, jfr. særlig tabell 6.1.1., s. 74).<sup>1</sup> Selv om den refererte studien konsentrerer seg om sårbarhet for nedleggelse som følge av kraftprisøkninger er likevel bildet grovt sett det samme for sårbarheten for tilstrømming av virkemidler mot industrielle utslipp av CO<sub>2</sub>. Bedriftene med gunstige kraftavtaler er stort sett de samme som de viktigste bedriftene med hensyn til utslipp av CO<sub>2</sub>; riktignok med enkelte unntak slik som bedriftene i Fredrikstad, Hydro Polymers i Bamble og Statoil Kårstø. Partipolitisk tilknytning hos den kommunale ledelse er operasjonalisert som ordførerens partitilknytning i 2002. Viktige industrielle utslippsskilder av CO<sub>2</sub> er hentet fra SFTs hjemmeside (<http://www.sft.no/bmi/>); disse dataene er stort sett fra 2000.

Metoden for denne sammenlikningen har vært åpne intervjuer med ordførerne i de nevnte kommunene med fokus på deres posisjoner og strategier i viktige klimapolitiske saker slik som CO<sub>2</sub>-avgiften på industrien samt gasskraftsaken. Det ble gjort bestrebelses på å gjøre intervjuet så åpent som mulig. Med utgangspunkt i en introduksjon om prosjektet og dets viktigste tema ble ordføreren invitert til å gi sine egne refleksjoner. Mens intervjuet foregikk

---

<sup>1</sup> Nøkkelvareblene for å vurdere sårbarhet for nedleggelse er hos von der Fehr & Hjørungdahl (1999) andelen sysselsatte i utsatte bedrifter, arbeidsmarkedenes fleksibilitet, næringslivets omstillingsevne og offentlig omstillingsberedskap.

med utgangspunkt i en sjekklister av tema som skulle berøres, ble altså mye overlatt til informantene når det gjaldt organiseringen av framstillingen av egne synspunkter. Dette er en alminnelig framgangsmåte ved intervjuing av elitepersoner (Merton 1952:47). Fordelene ved en slik åpen samtale er flere. Ved intervjuing av elitepersoner med stor makt over beslutninger er det ofte av like stor betydning å få en forståelse av deres overordnede perspektiv på et problemfelt som å få svar på spørsmål om konkrete hendelser. Videre kan man tenke seg at opplysninger som kommer fram som del av en helhetlig framstilling fra informantens side har høyere reliabilitet siden man i mindre grad risikerer å "legge svaret i munnen" på informanten enn i et mer strukturert intervju.

**Tabell 1: Industriens utslipp av CO<sub>2</sub>, sårbarhet for nedleggelse, ordførerens partitilknytning og viktige industrielle utslippskilder i fem norske industrikommuner**

Kommune	Industriens andel av kommunale utslipp av CO <sub>2</sub> Kilde: SSB	Grad av sårbarhet for nedleggelse Kilde: Von der Fehr og Hjørungdahl (1999)	Ledelsens partipolitiske tilknytning (2002)	Viktige industrielle utslippskilder Kilde: SFT
Sunn dal	93,3	Høy	Ap	Hydro Aluminium Sunndal
Karmøy	86,1	Høy	KrF	Hydro Alumium Karmøy Statoil Kårstø
Bamble	92,1	Høy	KrF	Hydro Polymers Borealis
Skien	17,4	Lav	Høyre	Union Papir
Fredrikstad	51,4	Lav	Ap	Kronos Titan Gyproc Denofa

I tillegg til intervjuene med ordførerne ble det også gjort intervjuer med miljøkonsulentene, bortsett fra i Fredrikstad, der dette var praktisk vanskelig. Dette ble delvis gjort for å sjekke deler av informasjonen fra ordførerne og delvis for å få en oversikt over det klimapolitiske arbeidet i de undersøkte kommunene. I tillegg var det selvsagt av interesse å få mer helhetlige vurderinger av de miljømessige utfordringene i kommunen samt en miljøeksperts egne vurderinger av forholdet mellom kommunal ledelse, industri og klimapolitiske posisjoner i kommunen.

I tillegg til dokumentene ble det gjort studier av miljø- og energiplaner i kommunene der disse eksisterte. Oppslag i dagspressen, både på lokalt og nasjonalt nivå, er også tatt med som støttende dokumentasjon i enkelte tilfelle. Disse oppslagene ble også studert nøye i perioden før intervjuene ble gjort.

Flere svakheter ved det metodiske opplegget kan påpekes. For det første er utvalget av fem kommuner nokså beskjedent. Det ville vært ønskelig å foretatt et utvalg av flere kommuner for bedre å kunne utlikne særegne faktorer ved det politiske spillet i den enkelte kommune eller særegenheter ved den enkelte informant. For det andre ville et mer intensivt opplegg i hver av kommunene, med et bredere tilfang av intervjuer og lengre opphold i kommunen for å sanke og i større grad kontrollere informasjon om dannelsen av klimapolitiske posisjoner og strategier og samspillet mellom viktige aktører vært ønskelig. Årsaken til at ingen av disse strategiene ble valgt er prosjektets begrensede ressursramme. Til tross for disse begrensningene mener vi likevel at resultatene av prosjektet har interesse særlig fordi det identifiserer noen *mekanismer* i dannelsen av klimapolitiske posisjoner på kommunenivå samt strategier for påvirkning av sentrale myndigheter som tidligere har fått lite oppmerksomhet.

### **3 Empiriske funn – betydningen av kommunal næringsstruktur, interkommunal avhengighet og etablert politikk**

I det følgende vil det bli gitt en framstilling av resultatene av den empiriske undersøkelsen i de fem kommunene organisert rundt de tre delproblemstillingene skissert innledningsvis.

- a) Tilstedeværelsen av utslippsintensiv påvirker kommunenledelsens klimapolitiske posisjoner relativt sterkt (men saksavhengig) i industrivennlig retning selv i tilfelle der sårbarheten for nedleggelse er lav.*

Intervjuene ga klare og entydige indikasjoner på at den kommunale ledelsen i de kommunene som hadde det største innslaget av utslippsintensiv industri inntok klimapolitiske posisjoner som var i sterkt samsvar med den utslippsintensive industriens egne synspunkter. I alle kommunene var ordførerne motstandere av CO<sub>2</sub>-avgifter på industrien, karest i Bamble. Men i ingen av kommunene hadde konflikten rundt CO<sub>2</sub>-avgiftene vært noe sentralt politisk tema; heller ikke utformingen av et framtidig kvotesystem. Bare i Bamble hadde kommunen deltatt svært aktivt i aksjonene mot forslaget om en utvidelse av CO<sub>2</sub>-avgiften til også å omfatte utslipp fra industrielle prosesser i 1998. Ordføreren i Sunndal, Silseth, som har vært ordfører i kommunen i 18 år, understreket at mobiliseringen mot el-avgiften tidligere på 90-tallet hadde vært langt sterkere enn mobiliseringen mot CO<sub>2</sub>-avgiften, noe som stemmer relativt godt overens med Godal og Holtmark (2001) sine konklusjoner om at innføring av el-avgifter har større konsekvenser for den utslippsintensive industrien enn de CO<sub>2</sub>-avgiftene som ble vurdert innført på 90-tallet.

Det er derimot grunn til å hevde at gasskraftsaken har vært et sentralt fokus for den politiske ledelsens mobilisering i alle de fem kommune-casene. Både på Karmøy og i Sunndal har det vært sterk mobilisering for utbygging av gasskraftverk henholdsvis på Kårstø og Tjeldbergodden. Mens Karmøy ville dra direkte nytte av det planlagte kraftverket på Kårstø i form av sysselsetting og inntekter, ville nyttevirkningen for Sunndal først og fremst være framtidig forsyningssikkerhet av elektrisitet til aluminiumsindustrien. Selv om den forestående utbyggingen av Norsk Hydros aluminiumsverk på Sunndal er sikret via avtaler med Statkraft, var det likevel sterk støtte til utbygging av gasskraft i kommunen, selv om konsensusen på tvers av partigrensene i følge ordføreren og miljøkonsulenten var noe redusert etter at utbyggingen av smelteverket var sikret. Også på Karmøy ble forsyningssikkerheten av elektrisitet til kraftkrevende industri som kunne oppnås gjennom bygging av gasskraftverk tillagt stor betydning.

Både i Skien, Fredrikstad og Bamble stilte kommunen seg bak industriell utnyttelse av naturgass. Poenget for de to Grenlandskommunene og Fredrikstad har imidlertid ikke vært å støtte opprettelsen av gasskraftverk, men å få statlig finansiell støtte til byggingen av en gassrørledning til Grenland som kan forsyne petrokjemisk industri med våtgass som råstoff og erstatte bruken av koks innenfor f.eks. sementproduksjon med tørrgass. Tørrgassledningen er ment å skulle være en avlegger av en mulig planlagt rørledning til Polen, mens det er planlagt en våtgassledning til som skal betjene Hydros petrokjemiske industri på Rafnes.<sup>2</sup> En kilde anslår den samlede prisen på disse ledningene til over 4 milliarder kroner.<sup>3</sup> Et viktig fokus for dette presset går på dimensjoneringen av ledningene – industrien og deres støttespillere vil ha ledninger som kan gi rom for industriell ekspansjon flere tiår framover i tid. En slik dimensjonering av en tørrgassledning vil naturligvis kunne være en fordel om man i fremtiden også ønsker å etablere gasskraftverk i regionen, slik Arbeiderpartiet og Skagerak Energi ivrer for.<sup>4</sup>

Ordføreren i Bamble er leder av Telemark Gassforum; en organisasjon som mobiliserer politiske myndigheter og næringsinteresser i regionen.<sup>5</sup> Selv om Skien kommune ikke er deltakere i Telemark Gassforum støtter kommunen arbeidet med framføring av naturgass til regionen aktivt.<sup>6</sup> I denne saken er det dessuten nært samarbeid mellom Karmøy Kommune og Telemark Gassforum. Industriell bruk av naturgass i Grenlands-regionen er avhengig av utbygging av ilandføringsanlegg på Kårstø og vil bli styrket av etableringen av et eventuelt gasskraftverk samme sted.<sup>7</sup> Fredrikstad kommune deltar på samme måte i det nystartede (tidlig i 2002) Østfold Gassforum. Realiseringen av planer for tilførsel av naturgass til industrien i Østfold har som forutsetning en bygging av gassrørledninger til Telemark.

I Skien kommune betonte ordføreren uoppfordret området industrielle historie og den sterke interkommunale avhengigheten av tungindustrien på Herøya som en viktig forklaring på at kommunen er så aktiv i klima- og energipolitiske saker, til tross for at Skien bare har igjen én utslippsintensiv storbedrift (Union Papir med ca. 500 ansatte). Ordførerne både i Bamble og Skien betonte det sterke interkommunale samarbeidet i slike saker, og de dyptgående nettverkene som knytter politikere og storbedriftene sammen på tvers av kommunegrensene. Dette samarbeidet forsterkes nok av ordførernes bakgrunn: Ordføreren i Skien har tidligere arbeidet ved Union Industrier, mens ordføreren i Bamble har permisjon fra sin stilling i Borealis i den perioden han er ordfører. Slike nettverk – både av formell og uformell karakter - mellom kommuneledelse og storbedrifter er også vel utbygd både på Karmøy, Fredrikstad og Sunndal, selv om de har ulikheter i karakter som ser ut til å variere med lokale karakteristika ved kommunens ledelse og kommunens partipolitiske profil. Mens fagforeningene ble nevnt som en særdeles viktig kanal for samarbeid av Arbeiderparti-ordføreren i Ap-kommunen Sunndal og viktig i Fredrikstad, betonte KrF-ordføreren på

---

<sup>2</sup> Jfr. artikkelen: "Grenland som gassrike", *Varden*, 8. juli 2001.

<sup>3</sup> Jfr. artikkelen: "Milliardplaner for Gass", *Nationen*, 24. September 2001.

<sup>4</sup> Jfr. artiklene: "Stort AP-flertall for gasskraft", *Varden*, 1. mai 2000 og "Skagen Energi ønsker gasskraftverk i Grenland", *Varden*, 26. juli 2001.

<sup>5</sup> Deltakerne i Telemark Gassforum er foruten ordføreren i Bamble Kommune, Jan Erik Gyllenstein, Roy Vardheim: Borealis, Wihelm Rondeel: Skagerak Energi, Andreas Kjær: Telemark Fylkeskommune, Ivar Moen: NHO-Telemark, Knut Liljeberg: LO Telemark, Ståle Tveit: Vekst i Grenland, Erwin Rye: Statoil Energi, Solveig Solli: Fylkesmann i Telemark, Per Wold: Hydro Porsgrunn, Bjørn Røbech Heggen: Næringkonsulent i Bamble.

<sup>6</sup> Intervju med ordføreren i Skien desember 2001 og ordføreren i Bamble mai 2002.

<sup>7</sup> Se oppdatering fra Vekst i Grenland: "Gass til Grenland-Oppdatering", <http://www.vig.no/articleview/1347/>



Karmøy at de direkte kontaktene med ledelsen ved Hydro Karmøy var viktigere enn kontakten med fagforeningene. Også på Sunndal og i Karmøy ble regionalt samarbeid innenfor regionene i nærings- og energipolitiske saker sterkt betont. Begge steder ble det understreket at dette samarbeidet var mye bedre utviklet enn det miljøpolitiske samarbeidet. I Karmøy-regionen finnes det en energiplan som også delvis tar hensyn til klimapolitiske utfordringer (Haugaland Enøk, udatert). Energiplanen er imidlertid også preget av sterke gasspolitiske ambisjoner og en viss resignasjon over den sterke planlagte økningen i utslipp fra storindustrien på Kårstø.

Fredrikstad, med sin avanserte lokale miljøpolitikk som blant annet omfatter en lokal klimahandlingsplan, er et unntak fra dette mønsteret. Her er de regionale og interkommunale nettverkene innenfor lokal miljøpolitikk samt nettverkene med industriens miljøsattinger bedre koordinert. Det ser likevel ikke ut til å være noen tegn til at disse nettverkene har vært selvstendige utfordrere til regionens tungindustrielle nettverk.

Ikke i noen av de fem kommunene hadde problemstillinger knyttet til virkninger av klimaendringer vært særlig omtalt, til tross for at alle kommunene vil være sterkt berørt av havnivåendringer og/eller flom i elver som løper gjennom bebyggelsen. Det gjennomgående synspunktet til miljøkonsulentene i kommunene, med forbehold for Fredrikstad, var dessuten at det industri- og næringspolitiske samarbeidet mellom kommunene var langt sterkere og høyere prioritert enn det miljøpolitiske samarbeidet. Samtidig er det klart at mens det næringspolitiske samarbeidet har også sterke klimapolitiske elementer fokusert rundt en beskyttelse av kommunenes tyngste utslippskilder, er miljøkonsulentene henvist til å jobbe med små lokale miljø- og energisaker. Ifølge både ordførerne og miljøkonsulentene var det dessuten slik at det som eksisterte av lokale miljøorganisasjoner i mindre grad mobiliserte i saker som kunne skade den lokale industrien.

Oppsummerende kan det sies at kommunal næringsstruktur ser ut til å ha en klar og direkte virkning på kommunens klimapolitiske posisjoner. Gasskraftsaken og industriell utnyttelse av gass ser ut til å ha vært den saken som har mobilisert mest, mens spørsmål om kvoteordninger og CO<sub>2</sub>-avgift har engasjert adskillig mindre. Det er imidlertid også klart at interkommunal avhengighet av sysselsetting i utslippsintensiv industri, sterkt regionalt samarbeid, utbredte nettverk mellom industriens lokale representanter og kommunens ledelse og historisk baserte oppfatninger av den utslippsintensive industriens betydning forsterker virkningen av næringsstruktur. Disse sosiale mekanismene, som kopler næringsstruktur med kommuneledelsens synspunkter, er særlig tydelige for nokså næringsmessig allsidige kommuner med lav sårbarhet for nedleggelse av utslippsintensiv industri som Skien og Fredrikstad.

***b) En sårbar næringsstruktur ser ut til å påvirke kommuneledelsens synspunkter på klimapolitikken i industrivennlig retning uavhengig av ledelsens partibakgrunn  
Sårbarhet øker også den interne klimapolitiske konsensusen i kommunen.***

Sunndal, Fredrikstad og Skien har ordførere fra henholdsvis Ap, Ap, og Høyre. Disse ordførerne reproduserte i stor grad sine partiers industrivennlige synspunkter innenfor klimapolitikken med særlig fokus på et positivt syn på gasskraftutbygging og industriell anvendelse av gass. Som nevnt er det likevel klare kommunale skiller mellom kommunene i synet på gasskraft som relaterer seg til ulikheter i hvordan gassen er tenkt anvendt. Mens utbygging av gasskraftverk på Tjeldbergodden ble betraktet som en svært viktig industripolitisk sak i Sunndal, understreket ordførerne i Skien og Fredrikstad først og fremst betydningen av å anvende gassen som innsatsfaktor og energikilde i industriproduksjonen i Grenlands-regionen og Østfold, en posisjon som iflg. både ordføreren og miljøkonsulenten i

Skien ble akseptert av de fleste lokale politikere såvel som lokale representanter for Naturvernforbundet. Lokale avisilder antyder likevel at disse konfliktene har vært relativt store i Telemark, særlig med hensyn til tørrgassen som skal brennes i industrien. Våtgassen til de petrokjemiske anleggene på Bamble er det derimot større enighet om.<sup>8</sup>

Mer interessant er det å se de relativt klare bruddene med partienes overordnede klimapolitiske målsettinger hos ordførerne i Bamble og Karmøy. I Karmøy kommune ekspliserte ordføreren at KrF-ere på Vestlandet generelt hadde en annen oppfatning av byggingen av gasskraftverk enn KrF-ledelsen. Ordføreren i Bamble betonte at den planlagte industrielle utnyttelsen av gass til Grenland hadde støtte inn i KrF. Han var imidlertid også klar på at han hadde deltatt svært aktivt i arbeidet mot en utvidelse av CO<sub>2</sub>-avgiften under den første Bondevik-regjeringen i 1998. Da det ble betraktet som nødvendig valgte altså ledelsen i disse kommunene å trosse moderpartiet.

På lokalt nivå betonte både ordførere og miljøkonsulenter i alle kommunene relativt sterk intern konsensus i klimapolitiske saker som berørte den lokale industrien. I Grenlands-regionen omfattet den lokalpolitiske enigheten om bruk av naturgass som råstoff i industrien også SV og Naturvernforbundet. En slik konsensus omfattet ikke byggingen av gasskraftverk i regionen, understreket både ordførerne i Skien og Bamble. Til tross for ledelsens gasskraftvennlige syn i både Karmøy og Sunndal, var det tilløp til konflikt i saker som berørte gasskraft. I Karmøy var det 13 (47 stemte for) representanter i kommunestyret, av dem flere fra SV og KrF, som stemte mot energiplanen når den ble behandlet i kommunestyret i 2001 fordi energiplanen anbefalte bygging av gasskraftverk. Ordføreren i Sunndal klarte i 1997 å få til full tverrpolitisk enighet i kommunestyret om å anbefale bygging av gasskraftverk på Tjeldbergodden under forutsetning av forurensningsfrihet. Etter at utbyggingen av aluminiumsverket var sikret gjennom langsiktige kraftavtaler har imidlertid denne konsensusen blitt noe redusert.

Oppsummerende kan vi altså si at virkningen av nærinststruktur på de klimapolitiske oppfatningene til kommuneledelsen ser ut til å være sterk og entydig. KrF-ordførerne valgte å bryte med moderpartiets posisjoner i sentrale klimasaker. Tendensen til konsensus innad i industrikommunene ser også ut til å være klart tilstede, selv om dataene er av mer anekdotisk karakter her.

***c) Kommuneledelsens strategier i forhold til sentrale myndigheter: Lobbyvirksomhet gjennom et mangfold av politiske kanaler basert på tette horisontale nettverk.***

Det tredje spørsmålet vi ønsket å få belyst dreide seg om hvilke strategier og kanaler kommuneledelsen benytter overfor sentrale myndigheter i saker med klimapolitisk relevans. Én viktig strategi ser ut til å være interkommunalt samarbeid, noe som blant annet har sammenheng med den høye gjensidige økonomiske avhengigheten mellom kommuner innenfor samme industrielle distrikt. Grenlands-regionen er et godt eksempel her. Både ordføreren i Bamble og Skien understreket det tette etablerte samarbeidet mellom kommunene i regionen på tvers av kommuneledelsens partitilknytning. Disse nettverkene involverer ansatte i kommunene og den politiske ledelsen. I tillegg er ledelsen ved de største industribedriftene og de lokale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene ofte deltakere ved møter av forskjellige slag. Innenfor disse nettverkene finnes også viktige ressurser for

---

<sup>8</sup> Jfr. Artikkelen: "Tror tvilerne vil si nei", *Varden*, 13. august 2001. Det er likevel sterke konflikter, særlig om direkte bruk av tørrgassen til oppvarming og energi til industrien, jfr. artikkelen: "Truer med gassnekt", *Varden*, 5. November 2001, "Forundret over gassnekt", *Varden*, 31. januar 2002, "Nei til gassledning", *Varden*, 22. januar 2002.

etablering av kontakt med og påvirkning av regjering og Storting. Kommunepolitikerne arbeider tverrpolitisk mot fylkesbenken på Stortinget samt Miljø- og Energikomiteén. I tillegg har man også kontakt med sentrale embetsfolk innenfor viktige departement. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene arbeider på sin side gjennom LO, NHO og PIL (Prosessindustriens Landsforening) mot sentrale myndigheter. I intervjuene omtalte alle ordførerne det organisatoriske landskapet som et relativt sammenhengende nettverk med mye intern kommunikasjon og samhandling. Disse nettverkene går både på tvers av skillet sentrum-periferi og privat/offentlig.

De interkommunale nettverkene er også i enkelte saker inter-regionale, eksemplifisert gjennom samarbeidet mellom Karmøy og Grenlands-regionen. Her er interessene sammenfallende og målsettingene komplementære. Mens Karmøy har interesser i byggingen av ilandføringsanlegg for gass og gasskraftverk på Kårstø, er Grenlands-regionen interessert i overføringsledninger fra Karmøy til Grenland med størst mulig dimensjon. Mens ilandføring av gassen er en forutsetning for en gassrørledning Grenland, vil bygging av en stort anlagt gassrørledning til Grenland styrke argumentene for en utvidelse av ilandføring og gasskraftutbygging på Kårstø.<sup>9</sup>

Norsk Gassforum utgjør et viktig forum for samhandling mellom disse interessene og som kanal til det nasjonale beslutningsnivået. Norsk Gassforum ble stiftet i 1998 og hadde i 2001 følgende deltakere: GassSenteret, Hordaland Olje og Gassenter, Nordland fylkeskommune, Nord-Trøndelag Fylkeskommune, Telemark Gassforum og Tjeldbergodden-utvalget. Gass-senteret integrerer en rekke gassinteressenter i Haugesundsområdet, inkludert seks kommuner i regionen. Tjeldbergodden-utvalget organiserer seks kommuner i området rundt Tjeldbergodden.<sup>10</sup> Telemark Gassforum er allerede beskrevet. Formålet til organisasjonen er: "...på vegne av medlemmene (å) arbeide med spørsmål knyttet til utnyttelse av naturgass i Norge. Norsk Gassforum skal arbeide for innenlands bruk av naturgass til samferdsel, industriutvikling og næringsformål." Forumet arrangerer møter og distribuerer informasjon om innenlandsk bruk av gass i Norge. Forumet er kanskje det klareste eksempelet på en institusjonalisert integrasjon av lokal- og fylkespolitikere, offentlige organ og private aktører med en aktivitet som har direkte relevans for klimapolitikken. Ordførerne på Karmøy og Bamble understreket betydningen av dette forumet som et utgangspunkt for gasspolitisk og industrielt samarbeid.

Særlig gassrelaterte saker har vært et viktig utgangspunkt for denne typen interkommunale nettverk. I spørsmålet om en innføring av CO<sub>2</sub>-avgift på prosessindustrien eller utformingen av et framtidig kvotesystem rapporterte ingen av ordførerne en organiseringsgrad som kan sammenliknes med gass-saken. Bare i protestaksjonene mot el-avgiften til industrien kunne ordføreren i Sunndal huske at man hadde et sterkt interkommunalt samarbeid. Gass-saken blir i høyere grad enn andre energi- og klimarelaterte saker oppfattet som en sak som vil ha avgjørende innvirkning på tungindustriens overlevelse på lengre sikt.

I de Ap- og Høyre-styrte kommunene er naturligvis også interne partikanaler av stor betydning. Ordførerne i Sunndal, Skien og Fredrikstad understreket arbeidet innenfor partiet, og mer spesielt tilgangen til departementenes politiske ledelse når "moderpartiet" sitter i posisjon.<sup>11</sup> Ifølge ordføreren i Bamble var også KrF, med særlig vekt på Olje- og

---

<sup>9</sup> Se oppdatering fra Vekst i Grenland: "Gass til Grenland-Oppdatering", <http://www.vig.no/articleview/1347/>

<sup>10</sup> Jfr. Tjeldbergodden-utvalgets webside: <http://www.tbu.org/>

<sup>11</sup> For et eksempel på slik intern påvirkning fra Telemark Arbeiderparti på moderpartiet (med bistand fra Fellesforbundet) under DNAs landsmøte i 2000, se artikkelen: "Vant fram med gass og industri", *Varden*, 13. November 2000.

Energiminister Einar Steensnæs, et viktig fokus for påvirkning i forbindelse med anstrengelsene for å bygge rørledninger for tørr- og våtgass til Grenland fra Karmøy.

Ifølge miljøkonsulentene i kommunene, med unntak av Fredrikstad, er det næringspolitiske samarbeidet langt mer omfattende enn miljør Samarbeidet. Miljøkonsulentene sitter relativt isolert, med små midler og uten kompetanse til å øve innflytelse på svært miljøpolitisk betydningsfulle beslutninger om fremtidige utslipp av klimagasser fra industrien. De tilkjennega alle en lett resignert holdning i forhold til industriinteressenes innflytelse over miljørelaterte deler av kommunens politikk. Samtidig konkluderte de med at miljøbevegelsen for det første var relativt svakt utviklet i disse kommunene, og at deres agenda ble begrenset av hensynet til sysselsetting i industrien.

Oppsummerende kan vi si at det eksisterer et særlig tett, mangfoldig og dypt samarbeidsnettverk særlig fokusert rundt spørsmålene om gasskraft og industriell bruk av gass hvor særlig Karmøy og Grenlands-kommunene er sentrale deltakere sammen med en rekke andre kommuner og fylkeskommuner. Her er også kommuner som Sunndal og Fredrikstad viktige støttespillere. Dette samarbeidet blir klart styrket av den tverrpolitiske konsensusen om klima- og energisaker innad i og mellom industrikommunene uavhengig av den politiske ledelsens politiske farge.

#### **4 Oppsummering, teoretisk fortolkning og videre refleksjoner**

En klar konklusjon av denne studien er at næringsstruktur har en sterk virkning på kommunens posisjoner og engasjement i viktige klimapolitiske saker. Virkningen ser ut til å være uavhengig av den politiske ledelsens partisammensetning; KrF-ordførerne skilte seg på ingen måte fra Ap- og Høyre-ordførerne verken i posisjoner eller engasjement. Det kan dermed se ut til at vi har funnet støtte for antakelsen om virkningen av næringsstruktur på de klimapolitiske posisjonene også *uavhengig av* partifarge. Siden materialet både er svært begrenset og bare inneholder to KrF-kommuner, er det naturligvis vanskelig å si noe om dette er et generelt mønster i slike industrikommuner. Videre er det vanskelig å si om mønsteret hadde vært annerledes om industrikommuner med Venstre- eller SV-ordfører hadde blitt valgt. På dette punktet møter vi imidlertid begrensninger i det empiriske universet: Venstre og SV hadde ingen ordførere blant landets viktigste industrikommuner. Eksempelene Karmøy og Bamble er likvel interessante, både fordi dette er to svært viktige industrikommuner med særdeles høye utslipp av klimagasser fra industrien og fordi ordførerne direkte motarbeider de klimapolitiske posisjonene til sitt eget parti.

Konsensusen mellom politikerne internt i kommunen har vi bare indirekte data om. Både ordførerne og miljøkonsulentene rapporterte om en høy grad av konsensus i miljør saker som berørte viktig lokal eller regional industri. Konsensus er imidlertid noe som ikke alltid kommer av seg selv. Særlig i gasskraftsaken oppga flere av ordførerne at det var en betydelig politisk oppgave å forhandle fram konsensuserklæringer om kommunens ståsted i denne saken. Samtidig blir kommunal politisk konsensus betraktet som en forutsetning for å få gjennomslag for saker på sentralt nivå. Strategiene for å oppnå konsensus har vært ulike. I Bamble og Skien har noe av gasskraftmotstanden blitt passivisert gjennom fokuset på bruk av gass som industrielt råstoff, på Karmøy og i Sunndal har inkluderingen av ønsker om forurensningsfrihet eller miljøvennlige kraftverk vært en viktig katalysator for kommunal konsensus. Konsensusen ser imidlertid også ut til å ha blitt sterkere på grunn av mangelen på opposisjon mot gassplanene fra den lokale miljøbevegelsen.

En annen mekanisme som framgår av materialet er virkningen av interkommunal økonomisk avhengighet og industrielle tradisjoner og nettverk på de klimapolitiske

posisjonenr. Det beste eksempelet i materialet er her Skien, som selv har en lite utslippsintensiv næringsstruktur, men der kommunen er avhengig av utviklingen av industrien i Porsgrunn og Bamble. Disse mekanismene gjør seg også gjeldende i Fredrikstad, som har en sterk tungindustriell fortid. Industrielle tradisjoner og sterke regionale nettverk mellom politikere og næringsliv er faktorer som både er *resultater* av industriens tidlige framvekst og *selvstendige* faktorer bak dannelsen av industrivennlige posisjoner og engasjment, også i klimapolitikken. Igjen er Skien hovedeksempelet, med en ordfører hentet direkte fra industrien og med en internalisert forståelse av industriens historiske betydning i regionen til tross for Skiens lite utslippsintensive næringsstruktur. Uttalelser fra miljøkonsulentene bekreftet at kommuneledelsens og kommunens administrative ledelse var sterkt inspirert av industriens synspunkter. Dette er ikke overraskende, gitt det svært høye nivået av formelt og uformelt samkvem mellom kommuneledelse og store industribedrifter både innenfor og utenfor kommunens grenser, i tillegg til deltakelsen i interkommunale og interregionale nettverk.

Av de klimapolitisk relaterte sakene ordførerne ble intervjuet om, var det helt klart gassrelaterte spørsmål som engasjerte mest. Det er flere årsaker til dette. Mens andre saker, slik som spørsmålene om el-avgift og CO<sub>2</sub>-avgift har hatt en nokså kortvarig karakter og begynner å ligge noen år tilbake i tid, har gasskraftsaken dominert saksfeltet som ligger i skjæringsfeltet mellom klimapolitikk og industripolitikk siden slutten av 1980-tallet. Det er altså snakk om en *langvarig sak* der man i flere distrikter har utviklet et interkommunalt og inter-regionalt engasjement institusjonalisert gjennom slike organ som Telemark Gassforum, Gass-senteret rundt Karmøy, Norsk Gassforum og Østfold Gassforum. Gasskraftutbygging og industriell utnyttelse av gass blir også betraktet som den eneste brukbare strategien for industriell konsolidering både på grunn av sysselsettingen i kraftproduksjon og på grunn av den økte tilgangen på råstoffer og energi som innenlandsk bruk av gassen kan medføre. Et tredje aspekt av denne saken er selvsagt også at den har klare symbolske overtoner. Akkurat slik saken symboliserer et "være eller ikke-være" for Norge som "miljønasjon" blant gasskraftmotstanderne, symboliserer denne saken for -gasskrafttilhengerne et "være eller ikke-være" for Norge som "industrinasjon".

De sterke kommunale og interkommunale nettverkene er også grunnlaget for de viktigste strategiene for å vinne gjennomslag på sentralt nivå. Evnen til å framstå som enhetlige og velorganiserte aktører bygger på et betydelig arbeid med å etablere kommunal og interkommunal konsensus om løsninger for industrien. Det relativt avanserte samarbeidet mellom Karmøy-regionen og Grenlands-området er et viktig eksempel på dette. Her blir prosjekter som ilandføring av gass, bygging av gasskraftverk og bygging av en stort dimensjonert gassrørledning til Telemark med mulige videre forgreninger til Østfold betraktet som et interregionalt samarbeidsprosjekt. Samarbeidet innenfor Norsk Gassforum, som integrerer næringsinteresser og lokalpolitikere i store deler av distrikts-Norge og som kan etablere en samlet og fokusert dialog med politikere i regjering og på Stortinget er et annet eksempel på avansert distriktpolitisk samarbeid i klimarelaterte saker.

Disse organisatoriske nyskapningene kompletterer en rekke mer etablerte strategier for utøvelse av innflytelse på sentrale myndigheter. Fylkesbenkene på Stortinget, energi- og miljøkomitéen og embetsverket i næringsrelevante departement er viktige fokus for påvirkning der ordførerne spiller viktige roller som budbringere for lokale næringsinteresser. For Høyre, Arbeiderpartiet og til dels KrF var også arbeidet mot den politiske ledelsen i departementene når partiene satt i posisjon av stor betydning. De tradisjonelle industriorganisasjonene slik som NHO, PIL og LO er også viktige samarbeidspartnere for kommunalpolitikere i klimarelaterte næringsaker.

Det er sterke paralleller mellom disse observasjonene av lokale og regionale nettverk knyttet til "utslippsintensive" industribedrifter og industrielle distrikter og tidligere

observasjoner av slike industrivennlige ”segmentpregete” nettverk i den nasjonale industrirelaterte nasjonale klimapolitikken (Kasa 2000, Kasa og Malvik 2000, Nilsen 2001). Som i den nasjonale klimapolitikken kan det se ut til at de regionale nettverkene har en innflytelse utover hva det direkte hensynet til næringsinteresser skulle tilsi, og at de industri- og næringspolitiske idéene som dominerer innenfor nettverkene kan være *selvstendige* barrierer for utviklingen av nye energikilder og satsing på nye næringer. Litteraturen om næringspolitiske segmenter (Egeberg et al. 1988) har ikke gitt deltakelsen av regionale og lokale interesser i næringspolitiske nettverk særlig oppmerksomhet. Dette er derimot tilfelle for debatten mellom Rhodes (1996) og Pierre og Peters (2000) som er en forgrening av den omfattende britiske ”policy network” litteraturen. Rhodes (1996) mener å se en erosjon av sentral statlig beslutningstaking og dominans til fordel for et system av selv-organiserte, styringsimmune nettverk med blandet offentlig og privat deltakelse, mens Pierre og Peters (2000) mener at staten fremdeles har en dominerende posisjon gjennom sin privilegerte posisjon og sine ressurser. Vi kan se at industrikommunene i samarbeid med mange andre private og offentlige aktører har fått det slik de vil innenfor viktige deler av klimapolitikken, noe som kan se ut til å støtte Rhodes (1996) antakelser. Og det er også slik at det klare bruddet med sentral partipolitikk som finner sted i KrF-kommunene Bamble og Karmøy illustrerer at regionale horisontale nettverk kan se ut til å være av større betydning enn hierarkiske partinettverk i deler av nærings- og klimapolitikken i Norge, selv om det empiriske grunnlaget for å foreslå noe slikt selvsagt er beskjedent.

Men før vi trekker den konklusjonen at Rhodes påstander gir det beste grunnlaget for å forstå industrikommunenes rolle i norsk klimapolitikk, bør vi huske på at det ennå ikke er tatt noen sentrale statlige beslutninger om de klimapolitisk svært betydningsfulle planene om storstilt utbygging av gassbasert industri på basis av offentlig finansierte rørledninger i Norge. Slike beslutninger vil sannsynligvis ikke komme før behandlingen av stortingsmelding om bruk av gass som kommer høsten 2002. Skulle Bondevik-regjeringen med sin betydelige skepsis mot gasskraft og subsidier gå inn på løsninger som ligger nært opptil de gassløsningene det mobiliseres for i Norsk Gassforum og Telemark Gassforum, kan dette naturligvis betraktes som støtte til Rhodes (1996) antakelser om at lokale og regionale nettverk har blitt svært viktige både i nærings- og klimapolitikken. Det er likevel av betydning å framheve at selv om de regionale nettverkene i denne studien kontrollerer politiske ressurser slik som stemmer og ideér, gjør norske statens kontroll over enorme potensielle investeringsmidler i form av oljeformuen staten til en helt sentral og sterkt autonom aktør i dette spillet. Dette understrekes av den lokale pressdekningen av forsøkene på å få bygd gassrørledninger til Grenland.<sup>12</sup> Slik har forholdet mellom de regionale gassforaene og staten fremdeles mer preg av hierarki enn likestilling, et perspektiv som i større grad faller sammen med Pierre og Peters (2000) antakelser om statens fortsatte nøkkelbetydning i styringen av politikken.<sup>13</sup> I perioder da industrikommunene i samarbeid med en rekke andre organisasjoner har hatt bevislig sterkt gjennomslag i klimapolitikken, slik som i spørsmålene om fritak for CO<sub>2</sub>-avgifter (1998) eller fritak for el-avgiften (1993), har de også hatt støtte av et industrivennlig Arbeiderparti enten i regjeringsposisjon eller med betydelig parlamentarisk tyngde, en observasjon som ytterligere støtter oppfatningen om at staten og sentrale nasjonale politiske institusjoner som parlamentet fortsatt er sentrale aktører innenfor dette politikkkfeltet.

Bidrag til innsikter i de potensielle konservative kreftene i lokale og regionale nettverk som likner mye på Rhodes påstander finnes også innenfor teorier om *industrielle distrikter*.

---

<sup>12</sup> Jfr. artikkelen: ”Uten Polen-avtale ingen Grenland-gass”, *Varden*, 1. mars 2002.

<sup>13</sup> Jfr. også Lundquist (2001). Det finnes en klar parallell mellom det flertydige forholdet mellom stat og regionale nettverk som presenteres i denne artikkelen og Baldersheim & Ståhlbergs (2001) påpekning av at den norske staten får økt betydning i forhold til lokal og regional forvaltning (sammenliknet med Finland og Sverige) på grunn av sin unike finansielle posisjon.

Industrielle distrikter er klynger av nært integrerte industrier slik vi finner i Karmøy- og Grenlands-regionene samt Østfold. Selv om mye av fokuset i bidragene fra denne tradisjonen har vært å analysere hvordan tette nettverk kan bidra til nyskaping og konkurransekraft, finnes det også bidrag innenfor denne tradisjonen som viser hvordan slike tette nettverk kan bidra til homogenisering av tankemønstre og ideer. I neste omgang kan en slik fastkjøring fungere som "lock-in" mekanismer som er hindre for justering av grunnleggende industrielle og næringspolitiske perspektiver når rammebetingelsene endres (Grabher 1993). Som Isaksen (2001:110) peker, på kjennetegner dette gjerne situasjoner der politikere og fagforeninger argumenterer for beskyttelse og subsidiering av "solnedgangsindustrier". I vårt tilfelle er det særlig de nye mulighetene for gasstilførsel til industrien som har preg av slik subsidiering. Siden kraftsituasjonen i Norge har blitt vanskeligere og prisingen i større grad gjøres med utgangspunkt i markedsmekanismen, vil tilførsel av avgiftsfri gass gjennom statlig finansierte stort dimensjonerte rørledninger fra Karmøy til Grenland og Østfold kunne bety en vitalisering av regional industri. Problemet er selvsagt for det første at slike store offentlige investeringer kan bli verdiløse ved nedleggelse eller innføring av kvoter eller CO<sub>2</sub>-avgifter på gassen, og for det andre at det er diskutabelt om utbyggingen av et slikt storstilt rørledningsnett med de store kostnadene det medfører er et offentlig anliggende.<sup>14</sup> Selv om mye av dagens aktivitet i regionen begrunnes ut fra tanker hentet fra Michael Porters idéer om industrielle "clusterer",<sup>15</sup> er det vanskelig å se stor forskjell på slike storstilte offentlige satsinger og deler av 70-tallets mye kritiserte og lite vellykkede statlige industripolitikk. I tillegg er det naturligvis et åpent spørsmål hvorvidt fortsatt opprettholdelse av eller utvidelse av tungindustri med relativt høye utslipp av klimagasser vil la seg tilpasse Norges forpliktelser i forhold til Kyoto-avtalen, til tross for de innsparingene i utslipp som gassen kan bety for enkelte industrielle prosesser.<sup>16</sup>

Eksistensen av slike "policy networks" eller segmenter med sterk lokal deltakelse i Norge minner oss også om at konklusjonene til Deangelo og Harvey (1997) om at mange av barrierene for en progressiv klimapolitikk er på sentralt nivå ikke er universelt gyldig. I det norske caset er det sannsynlig at "netto-innflytelsen" fra kommunene i klimapolitikken fremdeles utgjør en bremsekloss for gjennomføring av en mer radikal nasjonal klimapolitikk gitt at det interkommunale klimapolitiske arbeidet fremdeles ikke er særlig omfattende (Groven, et al., 1999).

Det er likevel klart at dette kan endre seg i framtiden, i og med at det klimapolitiske arbeidet skyter fart i mange kommuner. Det er bare en av industrikommunene i vårt utvalg, Fredrikstad, som har en fullt utviklet lokal klimahandlingsplan. Det er imidlertid verdt å merke seg den splittelsen i forholdet til industrien som også gjør seg gjeldende her. På den ene siden går man i bresjen for videre utbygging av gassforsyning for å styrke tungindustrien, på den annen side har man stor oppmerksomhet rundt lokale problemstillinger knyttet til utslipp av klimagasser, inkludert tiltak som kan redusere utslippene fra industrien ved å velge

---

<sup>14</sup> Det er likevel påfallende hvordan svært forskjellige aktører er villige til å støtte et slikt statlig prosjekt. Arbeiderpartiet er en ventet støttespiller for et slikt prosjekt, jfr. artikkelen: "Kamp for Gass-Grenland", *Varden*, 1. desember 2001. Mer oppsiktsvekkende er Fremskrittspartiets klare støtte til et slikt statsfinansiert industrieventyr, jfr. artikkelen: "Vil bygge rørledning med oljemilliarder", *Varden*, 31. august 2001.

<sup>15</sup> Jfr. for eksempel artikkelen: "Vil bli verdensmestere på gass", *Varden*, 28. September 2001.

<sup>16</sup> Se artikkelen: "Gasskraft kan gi økonomisk baksmell", *Bergens Tidende*, to18. November 2001. Jfr. også artikkelen: "Milliardplaner for Gass", *Nationen*, 24. September 2001. Her indikeres det at de samlede planene for utbygging av gasskraft og industriell anvendelse av gass kan komme til å bety over 23 millioner tonn i økte utslipp av CO<sub>2</sub> – en stor økning i lys av at de samlede utslippene er omlag 42 millioner tonn. Det er uklart i hvilken grad disse gassmengdene kan komme til å erstatte olje og kull og dermed redusere CO<sub>2</sub>-utslippene.

andre energibærere til produksjonsprosesser. Det er lett å se parallellene med beskrivelsen av Kristiansand hos Groven et al. (1999:57, 71). Her har kommunen tatt initiativet til en progressiv klimahandlingsplan, inkludert utbygging av fjernvarme basert på spillvarme fra industrien, men uten å adressere den massive planlagte økningen av utslipp fra Falconbridge Nikkelverk.

Nettoeffekten av slikt arbeid med utnyttelse av industriell spillvarme og substitusjon av tungolje og kull med gass er naturligvis vanskelig å bestemme presist. Men det kan bli en klar motsetning mellom fortsatt industriell ekspansjon og de større forpliktelsene Norge trolig må påta seg i den neste Kyoto-perioden, uavhengig av slike lokale tiltak. Eller sagt på en annen måte: store investeringer i gassbasert utslippsintensiv industri nå kan gi framtidige myndigheter vanskelige valg mellom store industrinedleggelse eller høye utslippskostnader for andre sektorer og bransjer, selvsagt avhengig av den konkrete anvendelsen av de ulike Kyoto-mekanismene.

De klimapolitiske implikasjonene av observasjonene i denne artikkelen er betydelige. Eksistensen av store utslippsintensive bedrifter eller "utslippsintensive" industrielle distrikter kan se ut til å ha effekter på posisjonene og engasjementet også i tilstøtende kommuner med lite utslippsintensiv industri. Denne effekten kan se ut til å bli vedlikeholdt ikke bare av økonomisk avhengighet av sysselsetting og andre faktorer knyttet til industrien. Også utviklingen av sosiale nettverk som inkluderer både offentlige og private aktører både i og utenfor regionen ser ut til å vedlikeholde oppfatningen av områdets "industrielle identitet" og sikre bredt gjennomslag for industrien i lokalpolitikken utenfor bedriftenes hjemkommune. Men det er samtidig nærliggende å tenke seg at styrken og enheten i disse nettverkene kan utgjøre en konservativ impuls som reduserer viljen til å satse på næringsmessig omstilling og en mer helhetlig integrasjon av globale miljøhensyn i lokalpolitikken. Det faktum at tungindustrien bruker stadig mindre arbeidskraft, og at de langsiktige utsiktene for industrien i mange tilfelle er svært usikre, ble i og for seg erkjent av ordførerne, men uten at det påvirket det næringspolitiske perspektivet. Medisinen for næringsutvikling er snarere "mer av det samme" når konjunkturer og teknologisk utvikling kan se ut til å peke i retning av at tradisjonell tungindustri vil spille en mer beskjeden rolle i fremtiden.

## Litteraturliste

- Baldersheim, H. og K. Ståhlberg (2001): "From guided democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the Nordic countries". *Local government Studies*, Vol. 28. No. 3.
- Deangelo, B. & L. D. Harvey (1998): "The jurisdictional framework for municipal action to reduce greenhouse gas emissions: Case studies from Canada, the US and Germany". *Local Environment*, Vol. 3, No.2, ss. 111-136.
- Egeberg, M., J. P. Olsen & H. Sætren (1988): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" i J. P. Olsen (red.): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 77-99.
- Godal, Odd and Bjart Holtmark, 2001. Greenhouse gas taxation and the distribution of costs and benefits: The case of Norway. *Energy Policy*, 29 (8), ss. 653-662.
- Grabher, G. (1993): "Rediscovering the social in the economics of interfirm relations." I Grabher, G. (ed.): *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. Routledge, London, ss. 1-31.
- Groven, K., H. E. Lundli & C. Aall (1999): *Lokal klimapolitikk - internasjonale og nasjonale erfaringar*. Rapport VF-4-99. Sogndal: Vestlandsforskning



- Haugaland Enøk (udatert): *Regional energiplan for Haugesund, Tysvær og Karmøy*. Haugesund: Haugaland Enøk.
- Isaksen, A. (2001): "Building Regional Innovation Systems: Is Endogenous Industrial Development Possible in the Global Economy". I *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. XXIV, No. 1, ss. 101-121.
- Kasa, S. (2000): "Policy networks as barriers to green tax reform: The case of CO<sub>2</sub>-taxes in Norway", *Environmental Politics*, Vol. 9, No. 4, 2000.
- Kasa, S. & H. Malvik (2000): "Makt, miljøpolitikk, organiserte industriinteresser og partistrategier: En analyse av de politiske barrierene mot en utvidelse av CO<sub>2</sub>-avgiften i Norge". I *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, Vol. 41, Nr. 3, s. 295-323.
- Lundquist, L. J. (2001): "Implementation from above: the ecology of power in Sweden's environmental governance". I *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 3, ss. 319-337.
- Merton, R. K. (1952): *The Focussed Interview*. New York: Bureau of Applied Research, Columbia University.
- Naustdalslid, J. (1994): "Tenke globalt og handle lokalt: Miljøpolitisk styring på tvers av nivå". I J. Naustdalslid og S. Hovik: *Lokalt Miljøvern*. Oslo: TANO.
- Nilsen, Y. (2001): *En felles plattform. Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*. Oslo: TIK-senteret ved Universitetet i Oslo.
- Pierre, J og B. Peters (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Reitan, M. (1998): *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Dr. Gradsavhandling. Universitetet i Oslo: Institutt for Statsvitenskap.
- Rhodes, R. A. W. (1996): "The new governance: governing without government". I *Political Studies*, Vol. XLIV, ss. 652-667.
- Smith, M. J. (1993): *Pressure, power and policy : state autonomy and policy networks in Britain and the United States*. New York : Harvester Wheatsheaf.
- Tenfjord, A. P. (1995): *CO<sub>2</sub>-saka: Økonomisk interessepolitikk og miljøpolitiske målsetjingar*. Bergen: LOS-senteret.