

Innovasjonskorporatisme?

Klimapolitikk og teknologipolitikk i Norge siden 90-tallet

Denne artikkelen forteller historien om utviklingen av den teknologi- og innovasjonspolitiske responsen på klimautfordringen i Norge. Den legger vekt på hvordan teknologipolitikk – særlig FoU-politikk knyttet til karbonfangst og -lagring (CCS) – har fungert som et kompromiss mellom etablerte industriinteresser og miljøinteresser. Dette kompromisset er avgjørende preget av den særnorske innflytelsen til industriorganisasjonene og distriktsinteressene.



SJUR KASA,
forsker, Universitetet i Oslo
sjur.kasa@cicero.uio.no

Den spesielle norske teknologipolitiske responsen på klimaproblemet har vært sterkt påvirket av politiske konstallasjoner i det norske samfunnet. Både karbonfangst og -lagring og forsøk på å få til forskningsbasert modernisering og omstilling innenfor eksisterende utslippsintensiv industri har blitt kjempet fram av en klassisk koalisjon mellom industriinteresser og distriktsinteresser. For en stor del har denne mobiliseringen foregått i opposisjon mot økonomenes fokus på kostnadseffektive virkemidler. I det følgende viser jeg hvordan industriens defensive kamp mot økonomiske virkemidler på 90-tallet ble fulgt av en offensiv kamp på 2000-tallet for gassbasert industrialisering og CCS. Gasskraftsaken var et særlig viktig vendepunkt for denne overgangen. Saken illustrerer hvordan beslutningsprosesser med rot i tradisjonell norsk industrikorporatisme fremdeles har innflytelse på innovasjons- og klimapolitikken.

90-tallet: Industriens forsvarskamp mot CO₂-avgifter

Den tidlige fasen av norsk klimapolitikk ble et oppgjør mellom to grupper med solid fotfeste i det norske politiske systemet, nemlig industriinteressene og økonomene. Etter det man kan kalle en miljøeuforisk fase, der Stortinget så tidlig som i 1989 uttrykte konsensus rundt en stabili-

sering av de norske utslippene, ble fokus i klimapolitikken rettet mot kostnadene ved og fordelingen av norske utslippskutt. Det økonomdominerte Miljøavgiftsutvalget advarte i 1992 mot kostnadene ved at Norge skulle ha større ambisjoner enn andre land i klimapolitikken og anbefalte avtaler som åpnet for tiltak i andre land. Men utvalget var samtidig positive til hjemlige CO₂-avgifter. Det er lett å forstå konsensusen rundt den første delen av utvalgets budskap - tiltak i utlandet - som dannet seg allerede på dette tidspunktet. Det er dyrt å kutte utslipp i Norge på grunn av vannkraftens dominans. Samtidig har Norge en unikt utslippsintensiv industri på grunn av utslippene fra industrielle prosesser, og den utslippsintensive olje- og gassvirksomheten vokste raskt på 90-tallet. Men utvalgets andre anbefaling – å satse på gjennomgående miljøavgifter som i prinsippet skulle legge samme marginalkostnad på utslippene fra alle sektorer – ga grunnlag for konflikter mellom økonomer og industriinteresser utover 90-tallet. Noen CO₂-avgifter ble riktignok innført tidlig på 90-tallet på utslipp fra sokkelen, bensin og fyringsolje. Men påtrykket fra Finansdepartementet samt den første Bondevik-regjeringens anstrengelser for å legge avgifter på industrien, måtte gi tapt overfor industriinteressenes allianse med «industripartiene» Arbeiderpartiet og Høyre. Prosessindustrien har i stedet fra midten av 90-tallet blitt styrt med sitt foretrukne virkemiddel, nemlig frivillige avtaler med Miljøverndepartementet og etter hvert en innfasing i det europeiske kvotesystemet.

Gasskraftsakens sprengkraft

Parallelt med at ideene om kostnadseffektiv regulering av innenlandske utslipp i praksis ble skrinlagt, dro det seg opp til klimakamp rundt et av industriinteressenes store prosjekt, nemlig utbygging av gasskraftverk i Norge. Disse planene skrev seg fra 80-tallet, da de store vannkraftutbyggingene gikk mot slutten. Da begynte den kraftkrevende industrien å vurdere gass fra Nordsjøen som energikilde. Tidlig næringspolitisk mobilisering rundt ilandføringsstedene for gass illustrerte også at gass seilte opp som en viktig distriktssak. Da klimasaken kom på dagsorden, var det imidlertid duket for bredere konflikter enn eliteoppgjørene rundt avgiftssaken. 90-tallets konflikter rundt CO₂-avgifter og industri dreide seg ikke minst om avgiftsbelegging av denne nye kraftkilden. Samtidig hadde CO₂-avgiften fått Statoil til å etablere verdens første CCS-prosjekt i forbindelse med Statoils gassutvinning på Sleipner-feltet, noe som ga tro på at utslipp fra gasskraftverk kunne renses. Men industriinteressene sto overfor mer alvorlige dilemma da den politiske mobiliseringen som toppet seg i Bondeviks avgang på nei til gasskraftverk uten rensing, også truet med å skape splittelse hos flere av industriens tradisjonelle støttespillere. Det var intense konflikter både innenfor Arbeiderpartiet, LO og i de vanligvis industrivennlige kystregionene.

Henriksen-utvalget:

Et teknologipolitisk kompromiss

Arbeiderpartiet og LO reagerte på trusselen mot den industripolitiske konsensusen med et velkjent trekk. Samarbeidskomiteen mellom LO og Ap nedsatte i 2000 et utvalg ledet av SV-politikeren Arent M. Henriksen for å gi en bred utredning av mulighetene for gassbasert industrialisering. Her deltok både industrifolk og gasskraftmotstandere. Men det var i utgangspunktet en betingelse at «satsingen

“Den tidlige fasen av norsk klimapolitikk ble et oppgjør mellom to grupper med solid fotfeste i det norske politiske systemet, nemlig industriinteressene og økonomene”

“Dagens problemer på Mongstad er slik ikke overraskende, Gassteknologiutvalget uttrykte allerede i 2002 skepsis til teknologi-optimismen”

Foto: Mart Hommedal / SCANPIX



må foregå innenfor rammer som bidrar til at Norge oppfyller våre miljøforpliktelser». Utvalget publiserte sin konklusjon i 2001 i rapporten «Ta naturgassen i bruk». Hovedanbefalingen var en økning av den innenlandske gassanvendelsen fra 1 prosent av produksjonen til rundt 10 prosent. Samtidig ville man etablere et eget innovasjonsselskap for miljøvennlig energiteknologi og CCS.

Teknologioffensiv i og utenfor regjeringsskontorene

Selv om Bondevik-II-regjeringen nølte med å stimulere gassbasert utvikling av den typen Henriksen-utvalgets rapport argumenterte for, ble Gassnova, statsselskapet for CO₂-håndtering, etablert. Gassnova sponser viktige FoU-initiativ innenfor CCS, slik som CLIMIT-programmet. Den senere historien om CCS i Norge er forholdsvis godt kjent: I forhold til innbyggertallet har Norge blitt en suveren leder med hensyn til FoU-finansiering per innbygger, selv om implementeringen av fullskalaprojekt er nølende og motsetningsfylt. Dagens problemer på Mongstad er slik ikke overraskende, Gassteknologiutvalget uttrykte allerede i 2002 skepsis til teknologi-optimismen. Fra en litt kynisk

synsvinkel kan man si at dette har vært mindre vesentlig enn man skulle tro, CCS-politikken har like mye fungert som «politisk lim» som faktisk miljøprosjekt.

Like viktig som etableringen av Gassnova og CCS-politikken var imidlertid det som skjedde utenfor regjeringsskontorene. Her fant de regionale initiativene for hjemlig bruk av gass, som fra 1998 hadde vært organisert i Norsk Gassforum,

“Spørsmålet er om denne konsensusdrevne politikken kan levere kommersielt levedyktig teknologi som kombinerer behovet for industriekspansjon og utslippskutt”

i 2004 sammen med LO og NHO i Gassalliansen. Ved siden av å jobbe for støtte til gassrør til industristeder som Grenland og Skogn jobbet Gassalliansen sammen med norske bedrifter og SINTEF med en forskningsstrategi for innenlandsk bruk av gass. Med regjeringsskiftet i 2005 fikk interessene i dette nettverket direkte politisk innflytelse. Et av de første trekkene fra den nye næringsministeren, eks-formannen i Norsk Gassforum Odd Eriksen,

var å utrede et FoU-program for gassbasert industrialisering. Her fokuserte man på en rekke nye anvendelsesområder for naturgass, slik som bioproteiner, syntetiske drivstoff og plastråstoff. I utgangspunktet var man ute etter konverteringsprosesser for gass som ga minst mulig utslipp. Dette fremgår også av miljømanifestet til Gassmaks, det nye programmet under Norges forskningsråd som ble etablert i 2006. Fundamentet i de store industriorganisasjonene illustreres ved at formannen i programstyret er LOs gassaktivist Hogne Hongset. Det hører med til historien at programmet foreløpig har mottatt adskillig mindre ressurser enn det planlagte budsjettet på 1,1 milliarder kroner.

Innovasjonskorporatisme

I denne gjennomgangen har jeg vist hvordan industriinteressene først fikk prege den norske CO₂-avgiftspolitikken på 90-tallet og deretter viktige deler av teknologipolitikken knyttet til klimautfordringen.

Utviklingsforløpet har vært preget av industriorganisasjoner og distriktsinteresser på en måte som likner mye på sosialdemokratisk industrikorporatisme, og som minner oss om at det norske klassekompromisset og dets koplinger til distriktspolitikken fremdeles er viktig.

Gasskraftsaken fikk sprengkraft fordi den truet dette kompromisset, og Henriksen-utvalgets betydning lå i å etablere en klimateknologisk konsensus innenfor rammene av klassekompromisset. Spørsmålet er om denne konsensusdrevne politikken kan levere kommersielt levedyktig teknologi som kombinerer behovet for

industriekspansjon og utslippskutt. Noen vil tolke innovasjonskorporatismen som en bekreftelse på at det norske innovasjonssystemet lider under det som er kalt «politisk lock-in», der statlige FoU-subsidier pøses utover en politisk industri-lobby. Andre vil derimot mene at den norske innovasjonskorporatismen er mer dynamisk fordi den fortsetter en norsk tradisjon med kunnskapsintensiv utnyttelse av naturressurser. ☘