



Vestlandsforskning

Boks 163, 6851 Sogndal

Tlf. 57 67 61 50

Internett: www.vestforsk.no

VF-notat 12/06

Politisk diskurs og klimaendringer

Presentasjoner i forbindelse med doktor polit avhandling
ved Norges teknisk naturvitenskapelige universitet
(NTNU)

Gard Lindseth

VF Notat

Notat tittel: Politisk diskurs og klimaendringer. Presentasjoner i forbindelse med doktor polit avhandling ved Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU).	Rapportnr. 12/06
	Dato: 1. juli 2006
	Gradering Open
Prosjekttittel: Lokal energi- og klimapolitikk	Tal sider: 36
	Prosjektnr 2197
Forskere: Gard Lindseth	Prosjektansvarleg Carlo Aall
Oppdragsgiver: Norges forskningsråd, SAMSTEMT programmet	Emneord: Lokal klimapolitikk, diskursanalyse
Sammendrag: Notatet inneholder prøveforelesning og presentasjon for graden dr.polit ved NTNU 21. juni 2006, og en kronikk i Aftenposten 28. juni som alle sammen baserer seg på avhandlingen ” Political Discourse and Climate Change: The Challenge of Reconciling Scale of Impact with Level of Governance”.	

Andre publikasjoner fra prosjektet:

Groven, K. (2002): *Lokal klima- og energiplanlegging. Vedleggsrapport.*

Groven, K., and C. Aall (2002): *Lokal klima- og energiplanlegging. Norske kommunar som aktørar i klimapolitikken?* VF-rapport 12/02. Sogndal: Vestlandsforskning.

Hovden, E and G. Lindseth (2002): *Discourses in Norwegian Climate Policy: National Action or Thinking Globally?* Report 10/02. Oslo: ProSus.

Hovden, E and G. Lindseth (2002): Norwegian Climate Policy 1989-2002, in Lafferty, W.M., Nordskog, M., Aakre, H.A. (2002): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development.* Oslo: ProSus/ Universitetet i Oslo. ss. 143-169.

Lindseth, G. (2002): Deltakelse, diskurs og consensus. Lokal Agenda 21 I et deliberativt demokratiperspektiv, I Aall, C., Høyer, K.G., Lafferty, W.M. (2002): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene.* Oslo: Gyldendal akademiske. 358-383.

Lindseth, G. (2003): *Addressing Climate Mitigation and Adaptation at the Local and Regional Level of Governance.* Lessons for Norway. Report 3/03, Oslo: ProSus.

Lindseth, G. (2004): The Cities for Climate Protection Campaign (CCPC) and the Framing of Local Climate Policy. *Local Environment*, Vol. 9 (4): 325-336.

Lindseth, G. (2005): Local level adaptation to climate change: Discursive strategies in the Norwegian context, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7 (1): 61 – 84.

Lindseth, G. (2006): *Political Discourse and Climate Change: The Challenge of Reconciling Scale of Impact with Level of Governance.* Doctoral thesis, Trondheim: NTNU.

Lindseth, G. (2006): Scalar strategies in climate change politics: debating the environmental consequences of a natural gas project, forthcoming in *Environment and Planning C: Government and Policy*.

Lindseth, G. and Reitan, M. (2006): The urban governance of transport and the environment in the city of Kristiansand, submitted to *Journal of Environmental Planning and Management*.

Lindseth, G., Hovden, E. (2004): Discourses in Norwegian Climate Policy: National Action or Thinking Globally? *Political Studies*, Volum 52: 63-81.

Lindseth, G., Aall, C. (2004): *Kommuner og klima. En vanskelig kombinasjon. En spørreundersøkelse om klima og energiplanlegging i norske kommuner og fylkeskommuner.* Rapport 4/04. Oslo: ProSus.

Lindseth, Gard (2003): *The Framing of an International Concerted Action for Local Climate Policy: The Case of the Cities for Climate Protection.* VF-rapport 11/03. Sogndal: Vestlandsforskning.

Teigland, J., Aall, C. (2002): *Lokal klima- og energiplanlegging. Noen nyere nordeuropeiske og nordamerikanske erfaringer.* VF-notat 2/02. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, C. (eds.) (2003): *Local Climate Policy Research in Norway, Sweden and the Netherlands. Report from a seminar in Sogndal 21.-22. October 2002.* VF-notat 2/03. Sogndal: Western Norway Research Institute.

Aall, C., Groven, K. (2003): Local and Regional Climate Policy in Norway: The Goal of Balancing Responsibility and Effectiveness. In Lafferty, W., Narodslawsky, M. (eds.) (2003): *Regional Sustainable Development in Europe.* Oslo: ProSus: 115-142.

Aall, C., Groven, K., Lindseth, G.. (2006): The scope of action for local climate policy: the case of Norway. forthcoming in *Global Environmental Change*.

ISSN 0804-8835

Pris: 50 NOK

Forord

Notatet dokumenterer avslutningen av et langvarig og omfattende prosjekt med temaet lokal klimapolitikk. Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom Vestlandsforskning, ProSus ved Universitetet i Oslo og Norges tekniske naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU). Notatet inneholder prøveforelesning og presentasjon for graden dr.polit ved NTNU 21. juni 2006, og en kronikk i Aftenposten 28. juni som alle sammen baserer seg på avhandlingen ”Political Discourse and Climate Change: The Challenge of Reconciling Scale of Impact with Level of Governance”; alt forfattet av Gard Lindseth.

Sogndal, 1. juli 2006

Carlo Aall
forsningsleder

Innhold

Norske klimapolitiske diskurser og deres konsekvenser for “governance” på ulike styringsnivå. Prøveforelesning for graden dr.polit 21. juni 2006.....	6
Klimapolitiske diskurser: Forholdet mellom klimaproblemets geografiske konstruksjon og demokratisk styring. Presentasjon for graden dr.polit ved NTNU 21. juni 2006.....	25
Velger globalt, slipper å handle. Kronikk av Gard Lindseth i Aftenposten, 28. juni 2006.....	33

Norske klimapolitiske diskurser og deres konsekvenser for “governance” på ulike styringsnivå. Prøveforelesning for graden dr.polit 21. juni 2006.

Tema

- To ulike diskurser i norsk klimapolitikk: Tenke Globalt (TG) og Nasjonal Handling (NH)
- Tre styringsnivå: det globale, nasjonale og lokale
- Konsekvenser for "Governance"
- Norsk (nasjonal og lokal) kontekst
- Kyotoavtalen som det globale rammeverket

Jeg skal snakke om norske klimapolitiske diskurser. Men diskurs kan vi forstå en bestemt måte å tenke, snakke om handle ut ifra. I denne forelesningen skal jeg diskutere to slike diskurser. En diskurs som argumenterer for at klimaproblemet hører hjemme på det globale nivået og en som mener klimaproblemet først og fremst krever nasjonal og eventuelt lokal handling.

Temaet for prøveforelesningen er å relatere disse norske klimapolitiske diskurser, til ulike styringsnivå. Vi kan tenke oss en rekke ulike styringsnivå, mellom det globale og det mest lokale, men jeg konsentrerer meg her om tre styringsnivå: det globale (det overnasjonale), det nasjonale (staten) og det lokale (kommunen).

Jeg skal diskutere konsekvenser for Governance: Kort oversatt: styringen av problemet. I forelesningen vil jeg fokusere på den norske konteksten. Dels fordi dette har vært mitt fokus i avhandlingen, men også fordi jeg har behov for å gjøre noen avgrensninger for å få belyst problemfeltet. Jeg vil imidlertid også diskutere det globale styringsnivå – og herunder den internasjonale klimaavtalen underskrevet i den japanske byen Kyoto i 1997: Kyoto-avtalen

Struktur

- 1. Governance
- 2. Diskurs
- 3. Konsekvenser for governance
 - Det globale nivå
 - Det nasjonale nivå
 - Det lokale nivå
- 4. Oppsummering og avsluttende diskusjon

Jeg har det opp forelesningen i fire deler.

Governance begrepet – Kan oversettes på norsk til styring, men norsk språk er ikke dekkende her. Skal bruke litt mer tid på å drøfte dette – og samtidig gjøre en avgrensning i forelesningen

Diskurs: Et annet vanskelig begrep. Definere begrepet, samt presentere to ulike diskurser

Konsekvenser for governance: Relatere det to diskursene til de ulike styringsnivåene.

Til slutt vil jeg ta en avsluttende drøfting: særlig fokus på governance begrepet.

1. Governance

- Ledelse, regjering, styre
- Ingen klar definisjon
- Nye aktører, mer fleksible former for styring og samhandling = statens makt er endret
- a) "Styring *uten* staten" (Rhodes, 1997)
- b) "Et *nytt* perspektiv på staten" (Pierre og Peters, 2000)

I en ordbokdefinisjon vil du finne begrepet oversatt som regjering, ledelse, styre. Men norsk språk er ikke fullstendig dekkende her, så jeg vil beholde det engelske "governance"

Governance begrepet er ikke nytt: Men i løpet av de siste tiårene brukes det mer og mer aktivt i statsvitenskapen. Det er ikke noen klar definisjon på hva governance betyr, men oftest signaliserer det en utvikling hvor, i tillegg til staten, så har sivilisamfunnets representanter og næringslivsaktører kommet til som viktige aktører i å utvikle og implementere politikk.

Statens rolle er i endring: den har ikke lenger samme autoritet og legitimitet – den kan ikke på samme måte som tidligere iverksette og bruke makt. Det fleste statsvitere som studerer governance er enig om at governance signaliserer at det har faktisk skjedd en endring. Men hvor radikal denne endringen er, og hvilke konsekvenser den får, hersker det stor uenighet om.

Spennvidden i begrepet kan synliggjøres ved to ulike referanser

A) Rhodes (1997) i sin bok *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*,

- at staten (i moderne, industrialisert land) ikke lenger kan klare å styre samfunnet pga. kompleksitet

- Rhodes sier at ikke bare rent (1) faktisk ser vi økende grad av nettverksstyring - Dette er (2) bra

- Selv om nettverk har spilt en rolle også tidligere, får de nå nye former, hvor det etablerer seg på siden av statlig makt som en konkurrent til statlig makt. De er nå selvregulerende og trenger ikke staten.

B) I deres bok *Governance, Politics and the State* fra Pierre og Peters (2000) skriver forfatterne at jo governance innebærer noe nytt. Men, det viktigste begrepet synliggjør er at staten faktisk fortsetter å styre, bare på andre måter.


- Styringen skjer fortsatt gjennom hierarkiske strukturer i statlige organisasjoner.

- Nye aktører har kommet til. - Poenget: Staten må endre sin måte å styre på.

- Mindre lover og påbud, og mer samarbeid og dialog. - Mer en tilrettelegger og koordinator, enn en som dikterer hva andre aktører skal gjøre.

- Staten har her en viktig oppgave i å gjøre prioriteringer og definere viktige mål.

Rhodes har et mer samfunnscentrert/nettverks basert syn, mens Pierre og Peters har et statssentrert syn på governance



1. Governance - avgrensning

- Offentlige institusjoners befatning med klimaproblemet
- Multi-level governance
- Empirisk kartlegging
- Problemstilling: *Hvordan preger diskursene "Tenke Globalt" og "Nasjonal Handling" klimapolitikken?*
 - Hvilke diskurser bidrar til effektiv problemløsning?

I denne forelesningen vil jeg som et utgangspunkt behandle governance begrepet bredt: Jeg ser governance som summen av alle styringstiltak som gjøres innenfor klimapolitikken. Poenget mitt er at innenfor denne brede

forståelsen av Governance, ville jeg kunne trekke frem spennvidden i begrepet governance. Samtidig er det klart at analysfokuset mitt (hva jeg studerer) ligger nærmere Pierre og Peters fokus enn Rhodes. Dette er ikke et normativt valg, men basert på at jeg i min avhandling har konsentrert meg om å studere offentlige institusjoner befatning med klimaproblemet. M.a.o. analysefokuset er ikke, nettverk utenfor staten.

Et tilleggsmoment som kommer inn i diskusjonen av governance er multinivå styring. Et sentralt element er at den nye virkeligheten beskrevet, også innebærer nye relasjoner mellom de ulike styringsnivåene. Hva får statens endrede rolle å si for styringen på andre styringsnivå? Litteraturen her sier at både det overnasjonale og det lokale nivå blir viktigere. Men her også – er det noen som vektlegger nettverkens rolle som nye former for styring (uten offentlige institusjoner), mens andre igjen vektlegger hvordan vi skal få til effektiv styring innenfor offentlige institusjoner på ulike styringsnivå.

Jeg lar denne brede og komplekse diskusjonen om begrepet multilevel governance ligge her. Mitt fokus er primært en nærmere studie av hva som skjer på hvert enkelt styringsnivå. Til slutt vil jeg imidlertid vende tilbake og også fokusere på multinivå perspektivet. Mitt utgangspunkt er altså å primært studere offentlige (nasjonale og lokale) institusjoners arbeid med klimapolitikken. Men gjennom å undersøke dette empirisk, er min ambisjon å si noe om effektiv styring. I siste instans er dette: Hvilket bidrag gir diskursene til å redusere den globale oppvarmingen?

2. Diskurs

- Diskurs: språkets formende struktur
 - En samling begreper, ideer og konsepter som vi kan plassere i samme kategori
 - Diskurs vektlegger *språkets* evne til å overtale, til å produsere virkelighet og til å forme våre identiteter
 - Diskurs begrenser og muliggjør handling

Hvorfor er det slik at alle er for miljø og gjerne vil ha en bærekraftig utvikling? Men, så fort noen begynner å snakke om bensinpriser og strømpriser, så danner det seg et hylekor av folk som mener at de er alt for høye, og at det er en menneskerett med billig strøm og bensinpriser til under 10 kroner?

Mitt svar: Det avhenger om vi befinner oss innenfor en miljødiskurs eller en forbrukerdiskurs. Innenfor en miljødiskurs snakker vi om å ta vare på naturen av hensyn til neste generasjon, ikke forurensning, resirkulering og kjøre buss fremfor bil. Men, så går vi til innkjøp av bil, og så snakker vi om helt andre ting: Bensinen er for dyr, veiene er for dårlig, bompengeringen burde vært fjernet. -Hva er det som har skjedd? Jo vi har skiftet fra en miljødiskurs

til en forbrukerdiskurs. I forbrukerdiskurs er vår tidligere bekymring for naturen ikke like viktig lenger. Det å studere diskurser er å studere hvordan språket vårt, våre oppfatninger og ideer er strukturert i forskjellige mønstre, som våre utsagn følger når vi opptrer innenfor ulike felt- Altså om vi befinner oss innenfor en miljødiskurs eller forbrukerdiskurs. -Diskursen består av ulike argumenter og oppfatninger om hva som er passende eller logiske måter å gjøre ting på - Diskurser presenterer ulike "virkelighetspakker". -Begrepet diskurs synliggjør at samfunnet vi trer inn er sosialt konstruert; det finnes ikke en fastlagt mening eller en gitt virkelighetsforståelse. - Menneskene går ut og inn av ulike diskurser hele tiden. Jeg er både bærer av en miljødiskurs og en forbrukerdiskurs. Og – ja disse diskursene kan også forenes. En miljøforbruker diskurs ville vektlegge at forbruk ikke er galt, men vi legger til rette for at forbruket blir miljøvennlig. -I en statsvitenskaplig sammenheng er poenget at diskurser virker strukturerende på oss. Den begrenser handling (det er ofte vanskelig å snakke om miljø, hvis det er forbrukerdiskurs som råder) og den muliggjør handling (er det en forbrukerdiskurs som råder, er det lettere å snakke om lavere bensinpriser)

2. Diskurs – Tenke globalt

- Klimapolitikk er et globalt/internasjonalt ansvar
- Mindre behov for hjemlige reduksjoner
- Norge kan redusere globale klimautslipp ved å eksportere olje og gass
- Klima ikke i konflikt med norsk petroleumsproduksjon

La meg så presentere den først diskursen. Klimapolitikk sees først og fremst som et globalt eller internasjonalt ansvar hvor det vektlegges at en internasjonalt skal sikre de mest kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Et sterkt fokus på kostnadseffektivitet begrenser behovet for hjemlige reduksjoner. Poenget er å sørge for at de globale utslippene er så lave som mulig og reduserte til den lavest mulige pris. I Norge har denne diskursen dreid seg om hvordan Norge kan bidra til å redusere de globale utslippene ved å eksportere olje og gass til utlandet slik at mer forurensende fossile brensel (kull) kan bli erstattet. Aktører: Dette argumentet ble frontet av norsk næringsliv, slik som Hydro og Statoil og sentrale politikere i Høyre og AP. På denne måten kommer klimapolitiske initiativ ikke i konflikt med norsk petroleumsproduksjon.

2. Diskurs – Nasjonal Handling

- Klimapolitikk er et nasjonalt ansvar
- Norge er et miljøpolitisk foregangsland
- Norske utslipp må stabiliseres (1989 målsettingen)
- Skeptisk til ideen om internasjonal kostnadseffektivitet

Nasjonalt ansvar: Klimapolitikk sees først og fremst som et nasjonalt ansvar som krever nasjonale planer og strategier for å redusere utslipp skapt på egne territorier – men dette gjøres som en del av å oppfylle et internasjonalt ansvar. Ideen er at Norge skal være et miljøpolitisk foregangsland. Ideen som ligger bak diskursen er altså at staten har et konstitusjonelt ansvar som strekker seg lenger enn hva internasjonale politikk spesifiserer. Styringen er har fundert på bakgrunn i en moralsk argumentasjon.

I Norge fikk denne diskursen sin opprinnelse i en klimapolitisk sammenheng da Stortinget vedtok målsettingen i 1989 om at norsk klimautslipp skulle stabiliseres på 1989 nivå innen 2000. Argumentet ble frontet av miljøbevegelsen, flere partier på Stortinget. Vi har også eksempler på hvordan aktører som tidligere representerte denne diskursen senere byttet diskurs: T. Berntsen og J. Stoltenberg i gasskraftsaken. NH diskursen ser på argumentet om internasjonal kostnadseffektivitet med skepsis fordi den ser at klimapolitikken vil kreve betydelige omlegginger i kursen og derfor må nasjonalstatene gå foran med å vise vilje til nasjonal handling

3. Konsekvenser for Governance

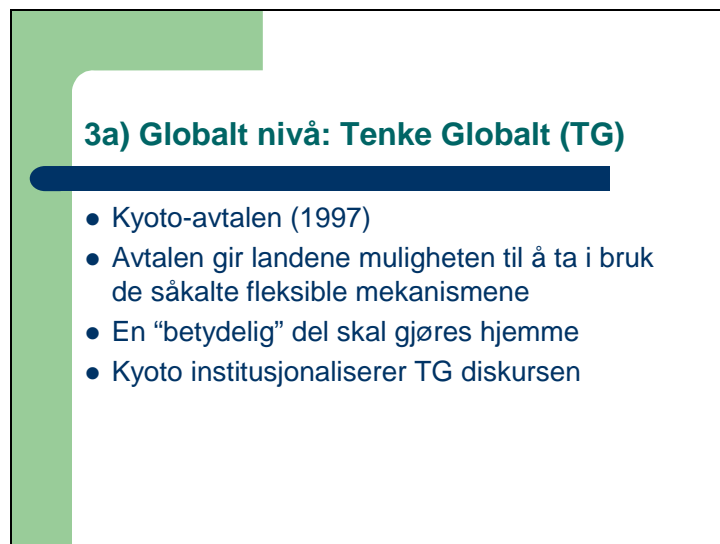
Styringsnivå	Diskurser	
A) Globalt	Tenke Globalt	Nasjonalt Handling
B) Nasjonalt	Tenke Globalt	Nasjonalt Handling
C) Lokalt	Tenke Globalt	Lokal Handling

Poenget er å studere konsekvenser for governance: Governance forstått som styring i bred forstand. Samtidig er det tydelig at innenfor denne rammen vil TG diskursen med sin fleksibilitet lett gi muligheter for nye former for governance enn hva NH diskursen legger opp til, som er fokusert på nasjonalstatens ansvar. Diskursene er ikke gjensidig utelukkende og de deler i utgangspunktet et engasjement for at klima er et problem som må taes alvorlig.

Begge diskursene forholder seg altså til det globale – på en litt forskjellig måte. Det at jeg bruker verbet ”tenke” om den ene diskursen og ”handle” om den andre, synliggjøre også en forskjell ved diskursen. For Nasjonal Handling diskursen er fokuset eksplisitt på at det kreves nasjonal handling, for TG diskursen er fokuset primært på at hvordan Norge skal forholde seg til klimaproblematikken - og om vi eventuelt skal gjøre noe, så må det sees ut i fra en global kontekst.

Jeg skal nå gå igjennom de ulike nivåene og diskutere konsekvensene for styring av de ulike diskursene

NB! Diskursen lokal handling (og ikke nasjonal handling). Hvorfor står det ikke nasjonalt her? Poenget med disse geografiske diskursene er å synliggjøre en vilje til å ta demokratisk ansvar for problemet. I så måte skisserer jeg her en diskurs hvor lokale aktører vil handle lokalt. Det er mange aktører lokalt som gjerne også vil at staten skal gjøre mer for problemet. Men det viktigste skillet mellom diskursene går her mellom globalt og nasjonalt/lokalt. M.a.o. nasjonale handling tar ansvar på nasjonalt nivå, og lokal handlinger tar ansvar lokalt – er samme type diskurs. Diskursen synliggjør det territorielt ansvaret for et problem.



3a) Globalt nivå: Tenke Globalt (TG)

- Kyoto-avtalen (1997)
- Avtalen gir landene muligheten til å ta i bruk de såkalte fleksible mekanismene
- En “betydelig” del skal gjøres hjemme
- Kyoto institusjonaliserer TG diskursen

Rammeverket for å håndtere klimaproblemet globalt er Kyoto-avtalen.

- underskrevet i desember 1997 i den japanske byen Kyoto.

- industrilandene samlet skal kutte sine utslipp av seks klimagasser med minst 5 prosent i perioden 2008-2012 når man sammenligner med 1990.

- Avtalen gir landene muligheten til å ta i bruk de såkalte fleksible mekanismene: kvotehandel, den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring for å nå klimamålsetningene.

Kvotemarkedet er den rådende logikken bak Kyoto: Den anerkjenner at noen land vil ha vanskeligere for å redusere utslipp enn andre: De landene som klarer å redusere, kan dermed selge utslippskvoter til land som ikke har problemer med å redusere.

Reglene for gjennomføring av Kyoto-protokollen slår fast at hvert av industrilandene skal gjennomføre "en betydelig del" av sin forpliktelse innenlands. Med andre ord skal ikke kjøp av kvoter og utslippskreditter fra utlandet være hele innsatsen. Men det er ikke tallfestet noen grense for hvor mange kvoter man kan kjøpe. Dermed kan man kanskje vente at mange vil velge å kjøpe kvoter fra utlandet dersom det er billigere enn å gjennomføre tiltak hjemme.

I forhold til diskursen som jeg har kalt "Tenke globalt" så er altså Kyoto-avtalen langt på vei en institusjonalisering av denne måten å tenke på. Man har fått gjennomslag for en måte å tenke på hvor ansvaret plasseres på en overnasjonal institusjon (Kyoto) – og man anvender markedsmekanismer (eiendomsrettigheter) for å kontrollere utslipp.

3a) Globalt nivå: Tenke Globalt

- Positivt at avtalen er på plass
- Liten effekt på utslippsnivået
- Få incentiver til å rydde "hjemme"
- USA som "case"
- Klimagasser er blitt en handelsvare

Hva er konsekvensene av TG, slik den fremmes gjennom Kyoto? For det første vil jeg peke på at det er positivt at vi har fått en avtale. Kyoto-protokollen trådte i kraft februar 2005. I praksis vil Kyoto-protokollen slik den i dag foreligger ha svært liten virkning på verdens utslipp av klimagasser i perioden 2008-2012. (Men det er såvidt startet forhandlinger om nye forpliktelser for perioden etter 2012.

Det store problemet er at USA ikke er med og at U-land har ingen forpliktelser. Videre er ankepunktene mot et så fleksibelt regime, at det gir mange muligheter for landene til å ikke rydde opp i egne utslipp, og dermed utsetter man en omlegging i økonomi, teknologi og samfunn. Ved at klimaproblemet løses gjennom et fleksibelt regime, blir nasjonalstatlig handling mindre viktig. USA var med i forhandlingene forut for avtalen og hadde som intensjon å gjøre avtalen minst mulig forpliktende – for så i neste omgang å unnlate å signere avtalen.

Det som skaper optimisme hos mange er at klimagasser nå er blitt en vare. Faktisk omsatte det internasjonale markedet for klimakvoter for over 75 milliarder kroner i 2005. Totalt ble det kjøpt og solgt kvoter tilsvarende 800 millioner tonn CO₂, tilsvarende omtrent 15 ganger årlige norske

klimagassutslipp. Dette innebærer en mulighet for å næringsliv med som partnere i prosessen, og i så måter skaper den nye former for governance. Her kan det skje betydelig endringer i synet på styring. Det er nasjonalstatene som er ansvarlige overfor protokollen, men de er avhengig av næringslivet og deres aktivitet for å få til endring. I et kvotemarked vil næringslivet få mye makt, ikke minst fordi de besitter kunnskaper om hvordan markeder fungerer.

3a) Globalt nivå: Nasjonal Handling (NH)

- Nasjonalstatene opptre som ansvarlige aktører globalt
- Oppfyller internasjonale forpliktelser
- Internasjonal rett følger prinsippet om NH

Denne diskursen vektlegger at nasjonalstatene opptre som ansvarlige aktører globalt, oppfyller internasjonale forpliktelser ved å redusere dine klimagassutslipp. De fleksible mekanismene er kun et tillegg til den nasjonale handlingen. Nasjonalstater er bundet og har forpliktelser som skal oppfølges. Ofte i form av spesifikke nasjonale målsetninger. To eksempler på dette innenfor miljøfeltet er: Montreal protokollen og Gøteborgprotokollen. I begge tilfeller er det klare statlige forpliktelser, som spesifiserer hva Norge må gjøre for å overholde avtalene. Ingen mulighet for å kjøpe seg fri (Kyoto-avtalen). Selvsagt ideen om internasjonal rett bygger jo på at det er nasjonalstater som er forpliktet.

3a) Globalt nivå: Nasjonal Handling (NH)

- EU vs. USA
- Kyoto er et politisk kompromiss
- NH gir et tydelig rammeverk
- Synliggjør det moralske ansvaret
- Nasjonalstater kan gå foran
- Vi fikk den avtalen som var politisk mulig

Denne diskursen i praksis: EU ville ha en avtale som la sterkere vekt på nasjonal handling. I 1996 foreslo EU at Kyoto protokollen skulle kreve at de

industrialiserte landene skulle redusere deres klimagassutslipp med 15 % lavere enn 1990 nivå innen 2010. Kyoto avtalen ble til slutt et kompromiss som også har et element av nasjonal handling. I Kyoto-avtalen kan sees som en "trade off" mellom USA og EU: USA aksepterte EUs krav om at det skulle være reduksjons (og ikke bare stabilisering) mål – mens USA fikk fleksible mekanismer.

Vi har ikke fått noen klar og tydelig avtale. Det er mange huller. NH Mer oversiktlig. Gjør det letter å holde nasjonalstater ansvarlig. EU argumenterte nettopp i forhandlingen med at : Det ville gjøre det mulig for i-land - som var ansvarlig for utslippene - til å kjøpe seg vekk fra forpliktelsene hjemme, altså gå imot forurensere betaler prinsippet.

Effekter av NH: Lettere å utpeke pionerer. Du får eksempler på land som er tidlig ute, går foran. Sterkere incentiver. Land som kan drive prosessen fremover. Avtalen slik det er nå, legger mindre vekt på nasjonalstatene gjør. Vi fikk den avtalen det var mulig å ble enig om. Sterkere fokus på NH ville ha fjernet land fra bordet. Mer rigid. Mindre mulighet for gjennomføring.

3b) Nasjonalt nivå: Tenke Globalt

- Norsk olje- og gassproduksjon er god klimapolitikk
- Diskursen bygger på noen forutsetninger
 - a) Gammel utenlandsk fossil energi (kull) erstattes av norsk gass
 - b) Gass erstatter ikke alternativ energi

Herfra og ut tar jeg mer eksplisitt utgangspunkt i studiene mine i avhandlingen.

Helt fra tidlig av 90-tallet utviklet det seg en argumentasjon hvor sentrale næringslivsaktører, som Norsk Hydro men og i økende grad norske politikere argumenterte for at norsk olje- og gassproduksjon kan erstatte utenlandsk mer forurensende fossilt brensel, og dermed er norsk olje- og gassproduksjon internasjonalt sett god klimapolitikk.

Tenke globalt diskursen er det følgende forutsetning som gjelder: En må sørge for at renere fossil energi som er produsert i Norge faktisk bidrar til å erstatte gammel og mer skitten energi. Det forventes at energiforbruket vil øke nasjonalt og globalt og da er det bedre at denne fremtidige veksten kommer i form av gass enn kull.

For å gjøre det mer pedagogisk er det altså to ting som må skje: 1) Gammel energi som kull blir faset ut, mens ny energi fases inn (altså den nye energien kommer ikke i tillegg til den gamle energien – m.a.o. ny energi fører ikke til økt energitilbud og bruk) 2) Det er en mest skitne energien som fases ut (og ikke f.eks vindkraft eller biobrensel)

3b) Nasjonalt nivå: Tenke Globalt

- Resonnementet er usikkert fundert
- Rettferdighetsprinsipp
- Kyoto-avtalens ratifisering (2005)
- Hva menes med "betydelig"?

Holder resonnementet vann? Ikke eksistert slike mekanismer som har sørget for at dette faktisk skjer: ingen bilaterale avtaler mellom Norge og andre land som garanterer at gammel energi fases ut – samtidig som den skitne energien fases ut.

Faktisk kan ny norsk gass bidra til å erstatte vindkraft – eller hindre at vindkraft kommer inn på markedet. I et stadig mer liberalisert europeisk energimarked er det prisene som styrer hva slags energi som tilbys.

Ideen om å tenke globalt har i en norsk kontekst blitt brukt uten noen klar referanse til hvordan disse reduksjonene skal finne sted. Snarere enn å vise til disse avtalene, så har de vært en underliggende rettferdighetslogikk bak argumentasjonen. Det er urettferdig at Norge som har funnet all den oljen og som gjør sitt beste for å behandle den på miljømessige korrekt måte, skal straffes for dette.

Denne diskusjonen fant altså sted før vi fikk en avtale på plass. Nå er Kyotoavtalen her, og det snakkes lite om effekten av norsk gass eller gasskraft eksport i en klimasammenheng. Dette har med flere ting: eksport og import av energi står det ingen ting om i protokollen. Poenget med avtalen er at hvert land har et utslippsmål å forholde seg til. Norge ville ikke kunne få klimakreditter for å eksportere norsk gass til utlandet.

Spørsmålet som er av størst relevans nå er imidlertid hvor store reduksjoner Norge akter å ta selv hjemme. Kyoto-protokollen sier at en "betydelig" del av utslippene skal skje hjemme. De som har frontet Tenke globalt diskursen i Norge har ikke hatt noe tydelig syn på hvor mye rensing som skal skje hjemme. Men også de som har frontet TG diskursen vil se det slik at det skal kreves noe nasjonal innsats. Poenget er imidlertid at dette er ikke det primære. Det primære er at klima forstås i en global kontekst. Ut i fra hvordan jeg har beskrevet den norske debatten, er det å anta at de som tenker globalt vil at minst mulig skal gjøres hjemme.

3b) Nasjonalt nivå: Tenke Globalt

- Felles gjennomføring som ny type governance?
- Styring uten målsetting
- Oljeindustrien forblir avpolitisert
- Governance og bærekraftig utvikling
- Hvor mye kan forventes av nasjonalstaten?

Konsekvenser: Det kan åpne for innovasjon og nytenkning og internasjonalt samarbeid. Felles gjennomføring innebærer at et industriland betaler for tiltak som reduserer utslippene i et annet land. Dette vil gi den som betaler rett til å slippe ut mer hjemme, mens vertslandet vil få anledning til å slippe ut tilsvarende mindre. Her kan vi se for oss en rekke nye former for samarbeid mellom ulike land på tvers av landegrensener og ulike styringsnivåer. Dette gir også et potensial for læring og utveksling mellom land og næringsliv.

På den andre siden: Det nasjonale klimapolitiske arbeidet mangler en langsiktig strategisk målsetting. Kyotomålsettingen fra 1997 sier at ikke mer enn 1 % økning fra 1990 nivå. Men: verken Kyotoprotokollen eller Norske myndigheter har brutt ned denne målsettingen til et nasjonalt mål. Kyotomålsettingen fungerer i praksis som en nasjonal målsetting for utslippsreduksjoner, men sier lite om hva man vil oppnå nasjonalt. Oljeindustrien forblir avpolitisert i en klimasammenheng. I forhold til at oljeindustrien er den største bidragsyteren til norske utslipp, er det således mulig å stille spørsmålsteget ved om dette er fornuftig.

”Styring gjennom regjeringer” er i forandring, det er alternative måter å tenke om styring på. Lafferty (2004, s. 343) minner oss i denne sammenhengen på at det er en stor forskjell mellom nyere forståelser av begrepet governance og ideen om bærekraftig utvikling som et program for endring.

Synet på regjeringen i forhold til programmet BU er at stater er de primære og legitimerende agenter i forhold til programmet og for å sette det ut i praksis. Forståelse av governance som styring gjennom nettsverk er i følge ham ikke egnet til å nå målet om en BU. Det er nettopp staten som er gitt ansvaret gjennom FN prosessen for BU til å nå dette målet. Det kreves dermed et sterkere fokus på at statene holder i ansvaret.

Samtidig er det viktige moralsk/filosofisk argumentet TG reiser: Kan det forventes at det etableres en type handling hvor nasjonalstater går lengre enn det som skjer internasjonalt? Hvis vi skal gå lenger så faller argumentet sin kraft fra en normativ argumentasjon som går lengre enn internasjonal konvensjoner på Bærekraftsområdet.

Samtidig har vi jo poenget med at en stat kan jo bare i utg.pkt holdes ansvarlige for det som flertallet i staten vil den skal gjøre. Hva da når miljøutfordringen krever ekstra innsats? TG diskursen går rett til kjernen av diskusjonen om demokrati og miljø.

3b) Nasjonalt nivå: Nasjonal Handling

- Stortingets vedtak fra 1989 om å stabilisere CO2 utslippene på 1989 nivå innen 2000
- Nei til gasskraftverk
- Kyoto-avtalen

Opprinnelse: Norge som pioner. Starten av 90 tallet vektla den moralske forpliktelsen det var å redusere klimautslippene. Norge skulle være et foregangsland. Et underliggende premiss er at internasjonal rett- eller forpliktelser er ikke nok. Vi må ha styring av problemet som går til problemets substans.

Gasskraftsaken ble den store symbolsaken for miljøbevegelsen utover 90 tallet. Motstanden mot å bygge gasskraft samlet bred støtte, det ble blant annet samlet inn over 100.000 underskrifter i 1996. Motstanden ble formet av en NA diskurs: vi har en klimaforpliktelse vi ikke kan løpe fra.

Kyoto-avtalen ble også tolket innenfor en NH diskurs i Norge. Bondevik I regjeringen tolket avtalen slik at nå hadde Norge fått et klart utslippsmål å forholde oss til, mens andre - som opposisjonslederen Thorbjørn Jagland - la vekt på at Norge nå hadde fått en avtale som ga oss fleksibilitet til å dele på byrden og kjøpe kvoter.

3b) Nasjonalt nivå: Nasjonal Handling

- Kan man være både en miljønasjon og en petroleumsnasjon?
- En trussel mot petroleumsnasjonen Norge.
- Tegn på nasjonal handling med ny regjering?
- Lavutslippsutvalget
- Næringslivet får klarere rammevilkår

Olje- og gassvirksomheten har drevet veksten i de samlede klimagassutslippene de siste årene og den gjør det vanskelig å nå nasjonale klimapolitiske målsetninger.

Nasjonal handlings diskursen har ikke gått helt til kjernen av å problematisere om vi skal være en petroleumsnasjon, men den har stilt spørsmål ved hvorvidt vi skal åpne opp for gasskraft inn på det norske markedet. NH diskursen har argumentert for at vi står ved et veivalg; vi har muligheten til å si nei og velge andre løsninger. Nasjonal handlingsdiskursen har isteden vektlagt alternative løsninger som energisparing og investeringer i alternativ energi.

Jo lengre denne diskursen presses, desto mer smertefullt ville det blir for oljenasjonen Norge. Selv om det synes utenkelig at Norge skulle stenge igjen kranene og av-fossilisere økonomien, så er det fortsatt røster som tar til orde for at det må være mulig å sette grenser for oljeproduksjonen.

(Kommentator i Nationen Erling Kjekstad skrev 23. juli 2005 at det "burde gå an å snakke høyt om politiske bestemte grenser for utvinningstempoet. En gang debatterte man faktisk produksjonstak i Norge [...] av hensyn til press på økonomien, men også ut i fra miljøhensyn. Spørsmålet om oljetempoet, kanskje det mest avgjørende i Norge, er blitt avpolitisert".)

Hva nå? Norge har for tiden en miljøvernminister fra SV; et parti som tradisjonelt vært tydelig på at det meste skal gjøres hjemme.

Lavutslippsutvalget som ble oppnevnt i statsråd våren 2005 kan gi noen pekepinner på hvor arbeidet kan gå videre mht. nasjonal handling. Utvalget skal utrede hvordan Norge kan kutte nasjonale utslipp av klimagasser med 50-80 prosent innen 2050. Arbeidet skal munne ut i en rapport som skal leveres høsten 2006

Det pågår debatter om i hvilken grad teknologien vil hjelpe oss eller om det kreves sosial atferdsendringer for å redusere den globale oppvarmingen. Dette er en for stor debatt å ta her. NH diskursen vektlegger i alle fall at Norge må gå foran og vise vilje til handling. Dette vil resultere i at både olje og gass sektoren og transport sektoren vil få oppleve sterke miljøkrav i fremtiden. Dette kan bli smertefullt, og vil kunne sette i gang en diskusjon om hva vi skal leve av og produsere her i landet. På den annen side vil sterkere miljøkrav, kunne gi større forutsigbarhet for industrien – som igjen vil lettere kunne gjøre omstillinger.

3c) Lokalt nivå: Tenke globalt

- Stavanger: Konflikten mellom klima og gass
- Er gass bra eller dårlig for miljøet?
- Utslippene må sees i en global sammenheng

Her tar jeg eksplisitt utgangspunkt i eksemplet Stavanger. Jeg beskriver i doktorgraden hvordan det lokale energiselskapet Lyse Energi og deres gass satsingen (Rogass) kom i konflikt med kommunens klimapolitiske målsetninger. Siden gass er en fossil energi kilde, så ville dette prosjektet lede til klimagass utslipp. Debatten i Stavanger dreide seg imidlertid om hvordan disse utslippene skulle vurderes: som en miljøgevinst eller som miljøfiendtlig?

Lyse ligger inn noen premisser i debatten: De legger til grunn at Norge (og Stavanger) vil trenge mer energi i fremtiden, og da er det bedre at denne energien kommer fra gass som Lyse frembringer, enn at Norge skal importere mer forurensende kull og olje. Logikken er altså at Norges import og bruk av olje og kull vil bli mindre dersom vi tar i bruk gass. I et globalt perspektiv vil dermed gassen som Lyse distribuerer til Stavanger regionen redusere (veksten) i de globale utslippene. Argumentet er altså at gassen er en miljøforbedring i forhold til ”business as usual”: gassen forurenser mindre enn olje, som ellers ville blitt brukt.

3c) Lokalt nivå: Tenke globalt

- Gass som en konkurrent til alternative energikilder
- Hvordan skal vi dekke veksten i energietterspørselen
- Betyr lokale utslippsmål noe?
- Stavanger som forbilde?

Konsekvenser: Det kom frem en fundamental uenighet blant aktørene i Stavanger om hva som skal karakterisere som en bærekraftig utvikling. Holder det å sørge for at utslippene bare stiger litt mindre enn før – eller

skal man sikte mot altså løsninger (biobrensel, varmekraft) som ikke slipper ut klimagasser?

I denne sammenhengen er den kanskje alvorligste innsigelsen mot TG diskursen at fossile brensel også på lengre sikt vil også hindre investeringer i alternative energikilder. Når det bygges infrastruktur for fossil brensel, slik som gassrørnett, vil det også innebære at den største kostnaden allerede er gjort. Sammen med økt tilgang på naturgass vil dette i følge en nylig utgitt dr.grad fra NTNU i et 30 års perspektiv presse prisene nedover og redusere investeringer i fossilfri alternative som nesten er konkurransedyktige i dag (Vogstad 2005).

Lokal klimapolitikk har ingen lang historie i Norge. Men Stavanger caset er et av tydeligste vi har i å teste klimaargumentene i en lokal kontekst; nærmere bestemt i en konflikt mellom klima og gass. I så måte kan en si at lokal klimapolitikk som et politisk problem har blitt utfordret og omdefinert. Ideen om at kommuner har et demokratisk ansvar for å ta på seg klimaforpliktelser tapte i denne caset. Stavanger har vært et eksempel på en ”best practice”- kommune i Norge. Når en slik kommune ikke kan ivareta ideen om at alle styringsnivåer har et ansvar, da ser det vanskelig ut for andre kommuner i Norge til å klare å ta på seg dette ansvaret.



3c) Lokalt nivå: Lokal Handling

- Stavangers klimaplan
- Miljøorganisasjoner viktige aktører
- Oppfølging av Stortingets vedtak (1998)
- Demokratisk deltakelse vs. korporativ makt

Ideen om lokal handling var ivaretatt i Stavangers klimaplan. Planen hadde en målsetning om at utslipp fra stasjonær energi skulle være redusert med 30 % innen 2010 (sammenlignet med 2000 nivå). I Stavanger spilte denne diskursen en betydelig rolle. Miljøorganisasjonen Natur og Ungdom sto i fronten mot å fremme denne diskursen i kampen mot Lyses gassprosjekt. De anklaget kommunen for å glemme sine klimaforpliktelser når de sa ja til Rogass. En faktor som også er viktig er hvorvidt kommunen har tilgjengelig tilstrekkelig administrativ kompetanse, som i praksis dreier seg om hvorvidt kommunen har en miljøvernlederen.

Stortinget sa i 1998 at Kommuner skal tenke igjennom klimakonsekvenser av sine handlinger. Kommuner har et ansvar for å gjennomføre politikk, men også ta ansvar. Denne type diskurs synliggjør forholdet mellom Demokratisk deltakelse og korporativ makt. Det ble igangsatt flere kampanjer for å stoppe Lyse. Miljøbevegelsen ville fysisk stoppe røret, de satte i gang kampanjen ”GI Lyse sparken” hvor de vill at forbrukerne skulle

skifte til annen energileverandør. Lyse gass: kommunene sterkest eier, og med styreleder fra AP. Tette institusjonelle koblinger, Men Lyse driver på bedriftsøkonomiske premisser. NU : Lyse kupper stavangers klimaplan. Flere eksempler på tette bånd mellom Lyse og sentrale politikere i kommunen. Hvem er det som egentlig styrer?

4. Oppsummering

- Diskurs som kategori
- TG gir en fleksibilitet som hindrer omlegging av økonomi og politikk
- Kyoto-avtalen har ennå ikke blitt en effektiv mekanisme for styring
- Nasjonal/lokal Handling som løsning?

Diskurs perspektivet brukes i denne forelesningen som en måte å kategorisere en debatt. Den sorterer argumenter og viser til hvordan debatten har forløpt seg. Dette er en god måte å orientere seg i en debatt uten å trekke normative slutninger om argumentene er gode eller dårlige. Det viktigste er at de får sin egen makt når de gjentas og de former politikken. I denne forelesningen er jeg imidlertid bedt om også å vurdere noen konsekvenser – og da åpnes det opp et normativ felt. Jeg har lagt vekt på å synliggjøre hvordan TG diskursen har utviklet seg som en dominerende måte å tenke på. Ved å bringe inn det globale nivå i en lokal kontekst, så gjør man beslutningsområdet bredere. TG diskursen tillater at petroleumsindustrien fortsetter omtrent som før, samtidig som det også er en form for problemløsning. Effekten er like fullt at utslippene fortsetter å øke, både kommunalt, nasjonalt og globalt.

Men hva skjer så globalt? Kyoto-avtalen har enda ikke blitt det regelverket som vil kunne påvirke utslippene og redusere faren for global oppvarming. Når nasjonalstater og kommuner argumenterer for at våre utslipp er så små i en global sammenheng, og at det alltid er noen som er ”verre enn oss”, så bidrar den til å undergrave det nasjonale og lokale ansvaret.

Å tenke globalt kan således være en måte å strategisk ramme inn klimaproblematikken på som er i konflikt med den miljøkampen, som miljøaktivister fører: de vil at landet eller kommunen skal ta ansvar for deres bidrag til global oppvarming

Tenke globalt diskursen har således ikke hittil vist hvordan det kan skapes nettverk som på en effektiv måte bidrar til å redusere utslippene. Klimafeltet er imidlertid et felt med stor grad av usikkerhet – og i så måte er det ingen ting i veien for at det fleksible systemet vi har nå – kan også føre til betydelige innovasjoner i fremtiden.

Nasjonal/lokal handlingsdiskursen kan på sin side beskyldes for en type ”idealistisk argumentasjon” av typen ”hvis verden var slik og slik så vil den

og den løsningen være miljømessig best”. For eksempel forutsetter argumentet om ”heller å satse på energiøkonomisering” at folk faktisk ”vil” spare (for ikke å snakke om at energiprisene må være så høye at sparing blir lønnsom). Så lenge disse forutsetningene ikke er til stede kan man (kanskje) beskylte også miljøvernerne for å fare med ugyldig argumentasjon, evt. vikarierende argumenter.

4. Oppsummering – Governance

- Statlig styring i klimapolitikken?
- Nettverk?
- Klimaområdet mangler institusjoner
- Multi-level governance?
- Cities for Climate Protection (CCP) som et eksempel på nettverksstyring

I forhold til klimapolitikken, er det tydelig at begrepet Governance har noe for seg. I løpet av de siste 10-15 årene har vi sett hvordan dette feltet tiltrekker seg et mylder av organisasjoner, institusjoner og politikere som kjemper om å definere hvordan klimaproblemet skal forstås og bør løses.

Mine studier har konsentrert seg om de offentlige institusjonene i avhandlingen. Klimaområdet i Norge er et institusjonelt fattig område. Det er uklart i hvilken grad staten har noen bevisst klimapolitikk. Vi fikk CO2 avgiften. Nasjonale kvotesystemet er lansert, men det har foreløpig ikke kommet skikkelig i gang og det har kommet masse kritikk mot at staten gir bort kvoter gratis. ENOVA er kanskje det fremste initiativet for å tilrettelegge for alternativ energi.

Det er også lite oppfølging lokalt. Eksempler kan her hentes fra Sveriges KLIMP/LIP program. Institusjonalisering av problemet

Er det da Nettverksstyring vi ser? Er det bedrifter og næringsliv som jobber for å redusere utslippene? Eller forsøker de å undergrave klimaarbeidet?

Dette er bredt tema som jeg ikke kan gi noe fullgodt svar på her. Det finnes iallefall flere eksempler på at det skjer ting. Fra World Business Council for SD til det norske Birkebeinerlauget som jobber med CSR. Klimaområdet kan også vise til den frivillige avtalen med aluminiumsindustrien som et effektivt virkemiddel for å redusere utslippene her.

Men et viktig poeng er dette: Målet burde jo være mest mulig effektiv styring av klimaområdet. Hvis nasjonalstater eller kommuner ikke har lykkes og ikke vist handlinger som tyder på at de vil lykkes, så burde det normativt ikke være slik at klimaområdet krever offentlig styring.

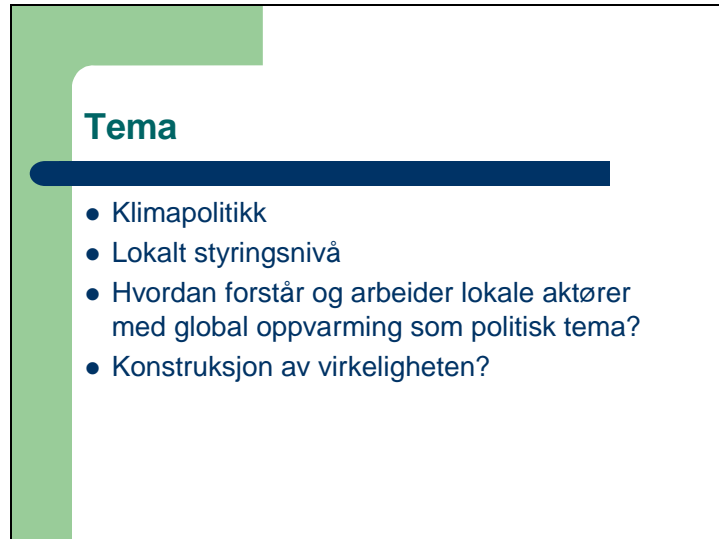
I forhold til governance perspektivet, kan det konkluderes med at staten i Norge ikke har tatt på seg noe tydelig ansvar for verken å koordinere eller tilrettelegge for at effektiv styring kan skje. Utslippene fortsetter å øke. Hvis

nettverksstyring viser seg å være mer effektivt, så burde vi få en diskusjon om kanskje felte i større grad skal styres gjennom nettverk.

Mine funn kan ikke gi noen klare indikasjoner på om dette er veien å gå videre. Poenget kan synliggjøres videre gjennom en diskusjon om Multilevel governance? Tradisjonelle IR teoretikere vil se på dette som først og fremst en måte hvor en kan få til mest mulig effektiv styring: Ved at internasjonale, nasjonale og lokale nivået fordele oppgaver seg i mellom og gjør det de skal.

Andre perspektiver – som konstruktivistiske perspektiver - vil imidlertid vektlegge at det er ikke så lett. For at effektiv styring skal skje, må en først anerkjenne at bildet er mer komplekst – Deretter må en vektlegge hvordan læring kan skje mellom og innad på hvert nivå. Sammen kan en konstruere en måte å forstå problemet på som gir mulighet for problemløsning. Her vil NGOs og nettverk spille en viktigere rolle. CCP – et nettverk av kommuner med sine egen institusjon har i fravær av nasjonalstater og overnasjonale avtaler gått foran i et forsøk på å gjøre noe med klimaområdet. En slik forståelse av styring ser nettverk som et viktig tillegg til statlig basert styring. Nettverket kan utføre oppgaver som ikke staten får til. Utfordringen er da for staten å anerkjenne den jobben som gjøres – og hvordan de kan støttes til å gjennomføre klimatiltak. Dette har skjedd med CCP, hvor nasjonalstater har i økende grad kommet med som partnere i arbeidet.

Klimapolitiske diskurser: Forholdet mellom klimaproblemets geografiske konstruksjon og demokratisk styring. Presentasjon for graden dr.polit ved NTNU 21. juni 2006



Tema

- Klimapolitikk
- Lokalt styringsnivå
- Hvordan forstår og arbeider lokale aktører med global oppvarming som politisk tema?
- Konstruksjon av virkeligheten?

Temaet for avhandlingen er klima som politisk tema. Problemet ”global oppvarming”. Forskere har i mer enn ett tiår fortalt oss om at menneskene bidrar til å øke oppvarmingen. Ved at mennesker forbruker fossile brensel (som kull, olje og gass) slippes det ut klimagasser – hvor karbondioksid (CO₂) er den mest kjente og viktigste gassen. Klimapolitikk sikter mot å bøte på den menneskeskapt globale oppvarmingen.

Avhandlingen studerer først og fremst det lokale styringsnivåets arbeid med klimapolitikk. – og med lokalt forstår jeg primært kommuner. Kan kommuner gjøre noe med global oppvarming? Mange stiller seg det spørsmålet, men faktum er at kommuner verden over har satt klima på dagsorden. Som en følge av dette har jeg forsøkt å studere dette feltet.

Mitt utgangspunkt er at klima er et diffust problem. Det er et problem vi ikke kan se og ta på. Det er et problem hvor de alvorlige effektene først kommer en gang i fremtiden – grunnet at gassene har en lang nedbrytningstid i atmosfæren. Vi har m.a.o. ikke noe øyeblikkelig incentiv til å gjøre noe nå. Når vi først eventuelt griper skikkelig fatt i dette, kan oppvarmingen ha kommet så langt at det kan være for sent. Det vil si – vi tvinges til å leve med et annet type klima enn vi har vært vant til.

Hvordan forstår så lokale aktører – politikere eller mannen i gata (altså vi som ikke er eksperter) - dette problemet? Problemet må på en eller annen måte gjøre relevant og forståelig for at en skal kunne jobbe med det. Hvordan angår klimaproblemet deg og meg – og skal/kan vi gjøre noe – evt. hva skal vi gjøre? Og hvordan skal vårt arbeid koordineres med nasjonal og global innsats.

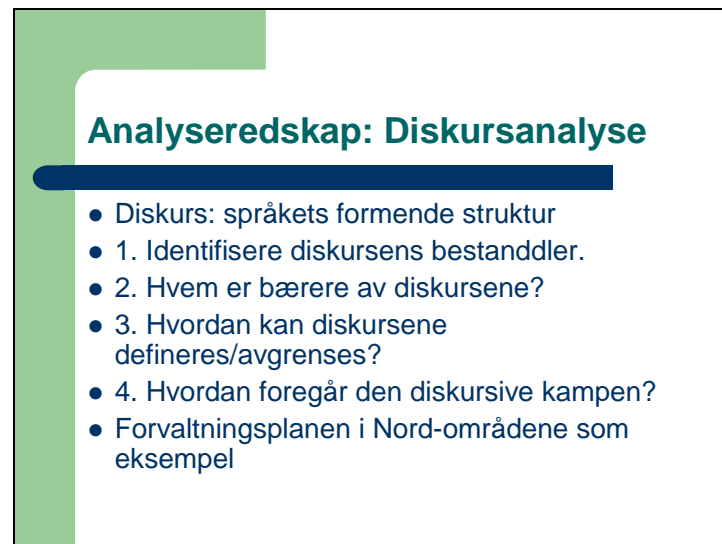
Finnes klimaproblemet? Er det fysisk reelt at mennesker bidrar til global oppvarming? Noen mener at klimaproblemet er en bløff – skapt av media med liten basis i objektiv vitenskap. Jeg er ikke av de som tror dette. Ut ifra

det vi vet om kunnskapen som ligger bak – og all klimaforskningen – er det faktisk meget stor enighet om at menneskenes bidrar til problemet. Men – for at klimaproblemet skal oppfattes som viktig holder det ikke med vitenskaplige bevis.

Miljøproblemene blir ikke aktualisert selv om trær dør. De blir først reelle i det øyeblikket noen definerer at skogdød er viktig – at det skapes oppmerksomhet om problemet – gjerne ved at det får konsekvenser for menneskene. Ved at for eksempel en politiker i en kommune engasjerer seg.

Klimaproblemet er avhengig av at det er noen som bryr seg om det. Mitt poeng er å studere hvordan klima blir definert som et problem - og hvilke måter man kan løse problemet på. Er problemet først og fremst at havet stiger slik at isbjørnen ikke har is-områder igjen, at vi får økt tørke slik at livsgrunnet forsvinner for folk i Afrika eller at varmen fører til tap av biologisk mangfold? Og hvordan henger klima sammen med andre miljøproblemer? Og er problemet lokalt, nasjonalt eller globalt?

Klimaproblemet er ikke enkelt å definere. Dette er det sosialkonstruktivistiske ved problemet. Det finnes ulike måter å definere det på – og det foregår en sosial prosess der en rekke aktører kjemper om å definere det på - og dette får konsekvenser for løsningen av det.



Analyseredskap: Diskursanalyse

- Diskurs: språkets formende struktur
- 1. Identifisere diskursens bestanddler.
- 2. Hvem er bærere av diskursene?
- 3. Hvordan kan diskursene defineres/avgrenses?
- 4. Hvordan foregår den diskursive kampen?
- Forvaltningsplanen i Nord-områdene som eksempel

i prøveforlesningen definerte jeg begrepet diskurs. Jeg skal ikke bruke så mye tid på å definere denne her. Snarere skal jeg fokusere på diskursanalysen

Jeg deler inn diskursanalysen i 4 steg:

1. Språk, objekter, begrepet, metaforer som hører til i diskursen.
2. Hvem produserer tekster og hvilke politisk miljøer er involvert i diskursen.
3. Ut fra teksten, kan den definere ulike diskurser: Hvordan skal en diskurs avgrenses.
4. Siste steg: Hvilke konflikter ser vi mellom diskurser og hvordan kjemper aktører om å definere et politikk område?

La meg ta et eksempel: Forvaltningsplanen for Nordområdene:

- (1) Hva er diskursens viktigste begreper: Sårbarhet, (fisk, planter). Kunnskapen om havet
- (2) Miljøvernforvaltningen, miljøorganisasjoner, politikere (særlig fra SV, Venstre)
- (3) diskursens avgrensning: avgrenses mot oljevirkksomhet – mot en oljeboringdiskurs.
- (4) Kampen foregår om å definere hvor sårbart området er. Er det så farlig med utslipp? Det har jo godt bra hittil? Delvis foregår kampen gjennom en fremme en alternativ diskurs: en velferdsdiskurs. Nå skal vi høste av havet og skape velferd. – særlig for nord-områdene som sliter økonomisk.

I en miljøsammenheng er det imidlertid et viktig poeng som må frem. Hvorfor snakkes det ikke om klima? Burde ikke oljeboring være stoppet også fordi det dreier seg om økte klimagassutslipp? Poenget er at nord-områdene er definert som et ”sårbarhetsproblem”. Det er så å si ikke snakk om at økt oljeutvinning fører til økte klimautslipp. Nei, miljøkampen dreier seg her om å vise at olje og gass er en fare for fisk, planter og havmiljø. Klima er ikke et relevant tema. På denne måten er det ikke nødvendigvis viktigheten av problemet, men problemets konstruksjon som betyr noe. Skal en reise miljøproblemene i Nordområdene, er det sårbarhet som er viktig (selv om klimautslippene også vil være betydelige).

Geografisk skala ("scale") som diskurs

- Skala som geografisk kategori
- På hvilken geografisk skala hører klimaproblemet hjemme?
- Klimaproblemet er gjenstand for forhandling
- Skala er et flytende begrep
- Skaladiskurser: Tenke globalt, nasjonal/lokal handling

Innenfor statsvitenskapen sees Skala tradisjonelt som et geografiskområde hvor politikken finner sted. Ofte faller begrepet skala sammen med styringsnivå: innenfor det geografiske området av en kommune, finnes det kommunale institusjoner og et kommunestyre som tar seg av politikken. Men det kan også hende at skalaen ikke passer helt sammen med hvem som har et demokratisk ansvar for å styre: For eksempel i tilfelle der en forurenset elv renner igjennom flere kommuner i flere fylker. Skalaen er her et geografisk område som ikke øyeblikkelig passer sammen med institusjonelle grenser eller styrende organer. Da er det en utfordringen er da å finne en måte å organisere arbeidet på – enten ved å skape et interkommunalt samarbeid, ved at statlige institusjoner trår til, eller på andre måter.

Denne måten å tenke skala på er like fullt en tradisjonell måte å behandle skala begrepet på. Skala er definert som et bestemt og avgrensbar geografisk enhet: en elv, en kommune eller en nasjon. Men jeg bringer frem et annet syn på skala: Skalaer sees ikke primært som fikserte definerte område med grenser, men som noe som er gjenstand for en sosial konstruksjon. Skalaer kan defineres og omdefineres, de kan omorganiseres og omgrupperes.

La meg ta eksemplifiseres klimapolitikken gjennom de geografiske skalaene lokal og global. Problemet er globalt i den forstand at atmosfæren kjenner ingen grenser. Klimautslipp som skapes et sted blandes i atmosfæren med alle andre utslipp – og konsekvensene er global oppvarming. Selv om enkelte områder vil kunne få mer oppvarming enn andre (for eksempel polene), er det ingen sammenheng med hvor utslippene skapes og hvor effektene rammer. Problemer er også globalt i den forstand at institusjoner på det globale styringsnivå har behandlet problemer i mer enn 15 år. Gjennom FN Prosessen for miljø og utvikling, RiO avtalen og så Kyoto.

Problemer er imidlertid lokalt i den forstand at alle utslippene skapes jo et sted. Og det skapes av alle oss som er avhengige av fossile brensler i vårt forbruk av energi for å varme opp våre boliger, i våre daglige bilturer eller sydenturer. Problemer er også lokalt i den forstand at det er lokalt effektene vil ramme. En storm, en oversvømmelse, et skianlegg som ikke har nok snø til sesongen.

Så, er problemet globalt eller lokalt? Avhandlingen min sier at problemet i utgangspunktet ikke er verken globalt eller lokalt – og heller ikke nasjonalt. Premisset i avhandlingen er at det foregår en diskusjon eller en forhandling om hvor problemet hører til. ikke bare foregår det en forhandling mellom styringsnivåer om hvor problemet hører hjemme. Altså at lokale aktører kan si at problemet er lokalt, mens aktører på det globale nivået, sier at det er globalt, nei det foregår også en forhandling innad på vært styringsnivå. Aktører på lokalt nivå kan diskutere om problemet er globalt eller lokalt.

Det å definere hvilken skala begrepet skal sees i forhold til, får dermed konsekvenser for hvordan politikken skal se ut. Hvilke styringsmidler som skal tas i bruk, hvilke energikilder vi skal velge fremover, og hvordan klima forplikter lokale aktører. Skala er altså et redskap som aktører kan bruke. De kan velge å forstå problemet som et globalt, nasjonalt eller lokalt problem. Dette er et valg aktører kan ta – det er et valg hvordan vi definerer problemet. Som redegjort for i prøveforelesningen har jeg særlig studert to ulike diskurser. Problemet konstrueres som globalt, vs. nasjonalt/lokalt.

Problemstilling

- Hva er rollen til diskurs i skjæringspunktet mellom ulike styringsnivå i klimapolitikken?
- 4 delproblemstillinger

Jeg konsentrerer meg her om å se diskurser definert i geografisk skala. En diskurs er en samling ideer, konsepter og kategorier som bidrar til å definere problemet på det lokale, nasjonale eller globale nivå. Jeg forsøker å vise igjennom avhandlingen hvordan skaladiskurser virker. Hva som skaper bestemte diskurser, hvilke momenter som er del av diskursene, hvilke aktører som er deltagere i disse diskursene og hvilke konsekvenser bestemte diskurser får. Jeg konsentrerer meg om det lokale styringsnivå, men diskuterer også det nasjonale og litt også det globale. Poenget er det lokale, men jeg studerer hvordan det lokale også er innvevd i høyere nivå.

Bak dette valg av problemstilling, ligger det en ide om at diskurs betyr noe. Språket har en makt. Når vi argumenterer ut ifra en bestemt diskurs, presenterer vi en bestemt type virkelighetsforståelse. Skal du endre politikkens innhold, så går endringene gjennom diskurs. Vi har alle opplevd hvor fastlåste enkelte personers meninger er, eller hvor tilsynelatende overbeviste de er om en sak. Selv om vi ser det på en helt annen måte. Skal man få til en endring, må en først formulere et nytt språk – en ny måte å tenke på. Jeg forsøker i avhandlingen å sannsynliggjøre at slike diskurser er viktig i forhold til hvordan vi forstår verden – og at de preger politikkens utfall. Litt mer detaljert forsøker jeg å svare på problemstillingen gjennom 4 delproblemstillinger. Disse delproblemstillingene – skal jeg ikke bruke tid på her – bare kort nevne at de har blitt til i løpet av doktorgraden – og at de belyses i avhandlings 6 artikler

Avhandlingens artikler

- **Artikkel 1:** Hovden, E., and Lindseth, G. (2004) "Discourses in Norwegian Climate policy: National Action or Thinking globally?"
- **Artikkel 2:** Lindseth, G. (2004) "The Cities for Climate Protection Campaign (CCPC) and the framing of Local Climate Policy"
- **Artikkel 3:** Lindseth, G. (2005) "Local level adaptation to climate change: Discursive strategies in the Norwegian context"
- **Artikkel 4:** Lindseth, G. (2006) "Scalar strategies in climate change politics: debating the environmental consequences of a natural gas project"
- **Artikkel 5:** Aall, C., Lindseth, G. and Groven, K. (2006) "Multilevel governance and local climate planning in Norway"
- **Artikkel 6:** Lindseth, G. and Reitan, M. (2006) "The urban governance of transport and the environment in the city of Kristiansand"

Avhandlingen er en artikkelsamling. Den består av 6 artikler. Det er slik med en avhandling, at en har en plan innledningsvis, men denne endrer seg etter hvert. Dels om følge at selve forskningsprosessen leder frem til ny kunnskap og oppdagelser som jeg ville belyse. Dels også fordi jeg har samarbeidet med flere andre forskere i løpet av 4 års perioden og dermed så har noen av prosjektene blitt samarbeidsprosjekter.

Det er også slik når en skriver artikler som skal publiseres, at disse artiklene blir påvirket av kommentarer og innspill fra tidsskriftenes kommentatorer. Det som er gjennomgående med alle artiklene – bortsett fra artikkel 2 – er at artiklene har et norsk fokus. Avhandlingens konklusjoner er således primært gyldig i en norsk kontekst, men jeg har også forsøkt å diskutere problemstillinger og temaer som har en mer generell karakter. Jeg tror... Og det er mitt ønske at disse konklusjonene har en viss oveføningsverdi – eller i alle fall at de inspirere andre til å gjøre lignende studier i utlandet. Jeg håper den sier noe om begrepet skala og hvordan dette fungerer i klimapolitikken.

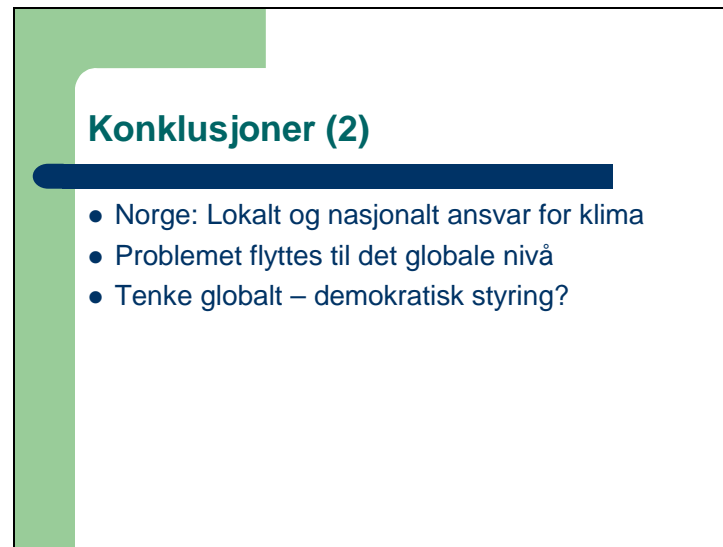
Konklusjoner (1)

- Statsvitenskapen har mye å tjene på å forstå hvordan diskurser formes av geografisk skala
- Klimaproblemet er gjenstand for diskursiv kamp
- Passer problemets konstruksjon til institusjonell styringskapasitet?

Jeg forsøker også å vise at statsvitenskapen har mye tjene på en bedre forståelse av hvordan klimapolitikken tolkes og forstås gjennom ulike geografiske skalaer Det er ikke slik at problemet er ontologisk eller

objektivt definert. Det er en kamp for å definere problemet - både dets årsak og dets virkninger.

Jeg gjør et forsøk på å finne et nytt analytisk redskap for å finne effektiv styring av klimaproblemet. Passer problemet slik det er konstruert, til en effektiv styring av problemet? Det korte svaret på dette er Nei. Utslippene fortsetter å øke – og vi er ikke nærmere å nå de utslippsmengdene som FNs klimapanel mener er forsvarlige. Det litt mer avanserte svaret spør om hvor godt samsvar det er mellom problemkonstruksjon og institusjonell problemløsning langs ulike nivåer. Jeg kommer ikke med noe fullstendig svar, men jeg stiller noen spørsmål ved det.



Konklusjoner (2)

- Norge: Lokalt og nasjonalt ansvar for klima
- Problemet flyttes til det globale nivå
- Tenke globalt – demokratisk styring?

Litt om den norske konteksten: For det første – så har stortinget både gjennom stortingsmeldinger og politiske signaler sagt at det lokale nivået har et ansvar for klima. Det har også helt siden 1989 (og Stortingets klimamålsetting) vært et fokus på at Norge skal ta et nasjonalt ansvar. Men – i argumentasjonene rundt klima benytter aktørene seg i økende grad av en global retorikk. Det er ikke så viktig hva vi gjøre nasjonalt eller lokalt – det viktigste er globalt. Da flyttes problemet til det globale nivået.

Poenget er imidlertid at det ennå ikke er skapt solid problemløsningskapasitet globalt. Kyoto avtalen er først nylig underskrevet – og den har stor hull. Er da fokus på å tenke globalt – en form for argument for å hindre å gjøre noe hjemme? Jeg skal ikke tvilsette alle aktørene – politisk eller i næringslivet. Men det er i alle fall et faktum at måten problemet konstrueres som et globalt tema, er en måte som gjør at nasjonal eller lokal politikk i liten grad trenger å ta radikale eller smertefulle valg for å legge om samfunnets organisering.

I forhold til en forståelse av demokrati hvor alle styringsnivå er ansvarlige for problemet – så er tenke globalt ideen et brudd med denne ideen. Men, Utallige studier har vist at noe av det mest sentrale faktoren for å lykkes med bærekraftig utvikling; er politisk vilje. Ut ifra TG diskursen kan en stille spørsmålet: Hva skjer med den politiske viljen hvis demokratier ikke skal ha et konstitusjonelt ansvar for BU: Hvordan skal man skape oppmerksomhet i en kommune eller nasjonalstat for klimaproblemet, hvis det er enighet om at problemet skal løses globalt? Det betyr ikke at ikke TG ideen kan lykkes fremover. Kyotoavtalen kan fungere og det kan skapes en

sterkere oppslutning om globale ideen. Og er det slik at nasjonal handling vil lykkes? Er ikke dette en idealistisk argumentasjon som alltid vil ha trange kår?

Det er åpenhet i forhold til klimafeltet og hva som vil skje fremover. Jeg konkluderer med at forståelsen av skala diskurser og samsvaret med institusjonell styringskapasitet på ulike nivå – er viktig for å forstå klimapolitikken utvikling. Slik jeg ser det er klimafeltet et så uoversiktlig og usikkert felt at det er vanskelig å spå hvordan dette vil utvikle seg fremover.

Velger globalt, slipper å handle. Kronikk av Gard Lindseth i Aftenposten, 28. juni 2006

ANSVARSRASKRIVELSE. Verden kan bli tre grader varmere innen 2050, advarer FNs klimapanel. Norske politikere vil ha globale løsninger fremfor å ta nasjonale valg som kan redusere klimautslipp.

FNs klimapanel oppsummerer i Bergen denne uken status for klimaforskningen. Panelets arbeid er viktig for å videreføre de internasjonale klimaforhandlingene når Kyoto-protokollen utløper i 2012. Klimapanelet sier at verden vil bli tre grader varmere innen 2050 hvis konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren fortsetter å øke i samme tempo som i dag.

Ansvar

Hva gjør vi i Norge for å bidra til å hindre en slik utvikling? Tar vi ansvar for våre nasjonale utslipp? Det ser ikke ut til å være så viktig hva Norge gjør her hjemme. En bestemt diskurs - en spesiell måte å tenke, snakke om og behandle et problem på - er gradvis blitt dominerende i norsk klimapolitikk. Den går ut på å søke globale svar på hva Norge skal gjøre med klimagassutslipp og klimaforpliktelser. Ved å tenke globalt og å ta til orde for globale løsninger, fratar politikerne seg selv ansvaret for å ta beslutninger nasjonalt som kan bedre klimaet.

Partikonkurranse

Det finnes en alternativ måte å tenke om norske klimaforpliktelser på. Denne diskursen oppsto på slutten av 1980-tallet, da Norge skulle være et internasjonalt foregangsland på klima- og miljøområdet. Gro Harlem Brundtland hadde som leder av FNs verdenskommisjon lagt frem rapporten "Vår felles framtid" i 1987. Hun ble i norsk presse omtalt som "verdens miljøvernminister". I Stortinget var det i 1989 konkurranse blant partiene om å komme med den mest ambisiøse klimamålsetningen. Alle partier, unntatt Fremskrittspartiet, ville at Norge skulle være en pionér i klimapolitikken.

Stortinget endte med å vedta målsetningen om at norske klimagassutslipp skulle stabiliseres på 1989-nivå innen 2000. I 1990 vedtok Stortinget også en egen norsk CO₂-avgift. Samme år gikk daværende miljøvernminister Thorbjørn Berntsen og hans statssekretær Jens Stoltenberg imot bygging av gasskraftverk i forbindelse med utbygging av Heidrun-feltet. De begrunnet det med at utbygging ville gjøre det umulig å nå den nasjonale klimamålsetningen.

Ny idé

Ideen om å tenke globalt kom som svar på kravet om nasjonal handling. Den nye tankegangen satte spørsmålsteget ved om det var riktig for Norge å foreta dyre utslippsreduksjoner på egen hånd. Alternativet var å se klimapolitikk som et globalt ansvar der land skulle samarbeide om å sikre de mest kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Et slikt samarbeid ville begrense behovet for hjemlige reduksjoner.

Den globale diskursen ble lansert i 1990 av generaldirektør Torvild Aakvaag i Norsk Hydro. Han argumenterte med at det beste Norge kunne gjøre for klimaet var å eksportere gass til det europeiske markedet, siden norsk gass var mer miljøvennlig enn kull og olje.

Stabilisere utslipp

Året etter hevdet olje- og energiminister Finn Kristensen (Ap) at ikke bare er norsk gass miljøvennlig, også norsk olje er mer miljøvennlig enn olje produsert i utlandet. Kristensens argumenter synliggjorde hvordan globale løsninger kunne forene norsk klimapolitikk med petroleumsproduksjon. I årene etter ble det tydelig at Ap-regjeringen ikke lenger ville overholde den nasjonale målsetningen om å stabilisere utslippene på 89-nivå.

Statsminister Gro Harlem Brundtland sa til Aftenposten allerede i november 1990 at en kostnadseffektiv internasjonal avtale vil kunne innebære at norske utslipp kan tillates å øke hvis de bidrar til reduserte utslipp i andre land. Thorbjørn Berntsen, som tidligere argumenterte for å overholde målsetningen, sa i 1992 at CO₂-målsetningen må ikke bli noen besvergelse for Norge som gjør at vi krever mer innsats fra Norge enn fra andre land. Det vi ser tidlig på 1990-tallet, er at den brede enigheten i Stortinget i 1989 om å stabilisere utslippene og å gå foran med nasjonal handling, blir erstattet med en idé om å tenke globalt.

Gasskraftstrid

Da gasskraftdebatten kom med full styrke på midten av 1990-tallet, ble ideen om å tenke globalt videreutviklet. Direktøren i Naturkraft, Auke Lont, argumenterte for at de økte utslippene fra norsk gasskraft ville bli nøytralisert ved å erstatte kullbasert kraft i de andre nordiske landene med norsk gasskraft. Argumentet ble møtt med interesse av den tidligere gasskraftmotstanderen Jens Stoltenberg, som nå var blitt nærings- og energiminister.

Men kravet om nasjonal handling var ikke helt fraværende i denne perioden. Planene om å bygge gasskraft skapte massiv mobilisering. I 1996 samlet Klimaalliansen 100 000 underskrifter mot bygging av gasskraftverk i Norge. Gasskraftdebatten har fortsatt til i dag, med sitt foreløpige høydepunkt i 2000 da Bondevik-regjeringen gikk av på gasskraftsaken. Bondevik var ikke villig til å løpe fra nasjonale klimaforpliktelser.

Gasskraftsaken har synliggjort hvordan global og nasjonal tenkning står mot hverandre i diskusjonen om klimapolitikk og petroleumsproduksjon. For dem som vil ha mer nasjonal handling, representerer petroleumsproduksjon et problem for klimapolitikken. For dem som tenker globalt, er petroleumsproduksjon en form for klimapolitikk. Enten det gjelder direkte eksport av olje og gass, eksport av gasskraft eller bruk av gasskraft hjemme, reflekteres ideen om å tenke globalt: Siden norsk petroleum er relativt ren, så er norsk olje og gassproduksjon god klimapolitikk globalt.

Fleksibilitet

Nye kort ble utdelt da Kyoto-avtalen trådte i kraft i 2005. Men debatten står fortsatt mellom dem som tenker globalt og dem som først og fremst vil ha nasjonal handling. Kyoto-avtalen åpner for at statene kan bruke fleksible

mekanismer - som salg og kjøp av utslippskvoter - men spesifiserer at en "betydelig" del av utslippene skal tas hjemme. Men det er ikke enighet om hva "betydelig" innebærer. De som mener at klimapolitikken først og fremst krever nasjonal handling, slik som Venstre, KrF og SV, sier at "betydelig" betyr minst 50 prosent, mens næringsliv og representanter fra Ap og Høyre, som tenker globalt, ikke har villet binde seg til noe slikt mål.

Politisk vilje

Det grunnleggende spørsmålet om hvorvidt vi skal tenke globalt eller prioritere nasjonal handling, reiser minst to problemstillinger rundt effektiv styring av klimapolitikken. For det første: Hvordan skape oppmerksomhet og bygge politisk vilje på nasjonalt og lokalt nivå hvis klimaproblemet skal løses globalt? For det andre: Kyoto-avtalen er ennå ikke noe effektivt redskap for å bidra til å løse klimaproblemet. Er ideen om å tenke globalt kun et vikarierende argument for å slippe å redusere klimautslippene?

Å tenke globalt kan ramme inn klimaproblematikken slik at en på nasjonalt eller lokalt nivå slipper å ta ansvar for eget bidrag til global oppvarming. En gang debatterte man produksjonstak i Norge av hensyn til press på økonomien, men også av hensyn til miljøet. Spørsmålet om tempoet i olje- og gassutvinning er kanskje det mest avgjørende i klimapolitikken. Det er nå blitt avpolitisert, fordi politikerne velger å tenke globalt.