



Hvorfor klarer ikke verdens statsledere å bli enige om en virkningsfull klimaavtale?

Foto: Scanpix.no

Hvor hender det?

nr. 22 2014

Oppgaver

Nasjonale drivkrefter i USAs klimapolitikk

Publisert: 02. Nov 2014

[Klimaendringer](#) og klimapolitikk er blant de store globale spørsmål i vår tid. Som et av landene med størst forbruk og produksjon av petroleumsressurser tilhører USA dem med størst ansvar for de enorme utslippene av klimagasser – både historisk og i dag. Hva USA gjør eller ikke gjør på klimafeltet, har avgjørende virkning på løsningen av [klimaproblemene](#). Amerikanske presidenter, presidentkandidater og andre politikere har uttalt seg i svært klimavennlige vendinger uten at dette har fått gjennomslag i praktisk politikk. Hva er hindrene? (HHD 2013: 8)

- Hvilke interesser er særlig virksomme i amerikansk klimapolitikk?
- Hvilket klimapolitisk handlingsrom har Obama?
- Hva betyr USA for global klimapolitikk?

Temaer

Klima

Nord-Amerika

2: Bakgrunn

Endring – *Change* – var Obama-kampanjens fremste slagord i presidentvalget i 2008. Ett område som var modent for endring, ifølge Obama-kampanjen, var amerikansk klimapolitikk. USA

skulle bli en internasjonal klimapolitisk leder. Et viktig tiltak for å oppnå en slik posisjon var å vedta en [føderal](#) klimalov. Ny lovgivning var nødvendig ettersom USAs frihetsgrader i internasjonale forhandlinger som regel er sterkt avhengig av politikken som føres nasjonalt.

Det begynte bra. Bare fire måneder etter innsettelsen vedtok [Representantenes hus](#) en føderal klimalov. Men loven kjørte seg raskt fast i [Senatet](#). Der ble den ikke en gang lagt fram for votering. I dag kan vi konstatere at en ambisiøs amerikansk klimapolitikk fortsatt er en fjern drøm. Hva skjedde? I vårt svar legger vi vekt på at staters posisjoner og atferd i internasjonal politikk i stor grad styres av interesser og institusjoner på **nasjonalt** nivå. USA er kanskje det fremste eksemplet på at for å forstå et lands utenrikspolitiske posisjon, må man forstå de innenrikspolitiske beslutningsprosessene og prioriteringene.

I denne artikkelen fokuserer vi særlig på tre forhold:

1. **Tradisjonelle konfliktlinjer** i amerikansk klimapolitikk og koalisjonsbygging i Kongressen i 2009 og 2010.
2. **Viktige begivenheter utenfor Kongressen**. I perioden da klimaloven ble debattert i Kongressen, var det særlig tre viktige ytre begivenheter som påvirket aktørenes posisjoner: Etableringen av den høyrekonservative «Tea Party»-bevegelsen, oljekatastrofen i Mexicogolfen i april 2010 og finanskrisen med økende arbeidsledighet og generelt økt økonomisk usikkerhet fra 2008 og utover.
3. **USA og internasjonale klimaforhandlinger**.

3: Tradisjonelle konfliktlinjer

Klimaendringer har vært del av amerikansk politikk fra tidlig på 1990-tallet da klimaforhandlinger i FN-regi startet. Siden den tid har motstanden mot føderal regulering av energirelaterte utslipp vært stor. I 1993 avviste et demokratisk-kontrollert senat president Bill Clintons [forslag om en energiskatt](#). Deretter ble forslag om ny, føderal klimalov avvist i 2003 og 2005 (av et republikansk-kontrollert senat). I 2008 avviste et demokratisk-kontrollert senat en klimalov. I 2009 ble en føderal klimalov vedtatt av et demokratisk-kontrollert Representantenes hus (Huset), men forslaget ble aldri votert over i (det demokratisk-kontrollerte) Senatet. I løpet av mer enn 20 år ser vi altså en **vedvarende motstand** mot en mer ambisiøs føderal klimapolitikk blant amerikanske lovgivere, til tross for skiftende politisk flertall i Kongressen.

Skrevet av



Guri Bang

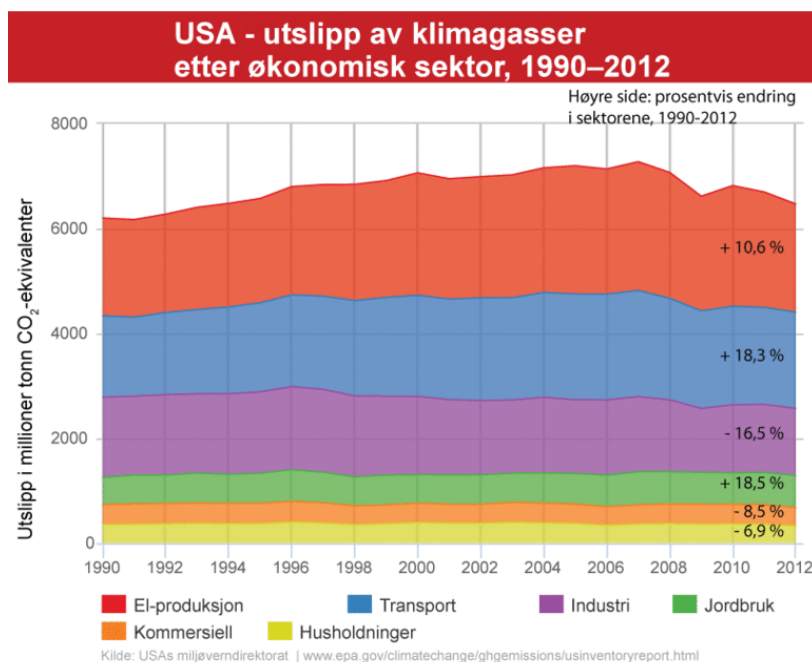
er seniorforsker ved Senter for klimaforskning (Cicero).



Tora Skodvin

er professor i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, UiO.

Red.: [Ivar Windheim](#)



Kilde: USAs miljøvernmyndighet | epa.gov

Det er særlig to forhold som avgjør lovgivernes posisjon i klimaspørsmålet: **partitilhørighet** (ideologi) og **naturressursgrunnlaget i lovgivernes hjemstat**. Generelt er demokrater mer positive til miljøreguleringer enn republikanere, også i klimapolitikken. Voteringene i 2003, 2005 og 2008 dokumenterer dessuten en **sterk ideologisk polarisering** i dette spørsmålet. Når alle voteringene ses under ett, stemte 88,6 % av de republikanske senatorene imot klimalovgivning, mens 82 % av de demokratiske senatorene stemte for.

Den **tydelige forskjellen** mellom demokrater og republikanere i miljøpolitikken er knyttet til et ideologisk skille i synet på statens rolle. Tradisjonelt er republikanere mer skeptiske til statlig innblanding enn demokrater. Miljøpolitikk er ofte forbundet med økt statlig regulering som dessuten kan ses som frihetsbegrensende for (forurensende) industri og næringsvirksomhet. Begge deler gjør slik politikk mindre tiltrekkende for republikanere. Republikanere er dessuten mer skeptiske til at menneskeskapte klimaendringer faktisk finner sted.

Til tross for at den ideologiske konfliktlinjen er sterk i amerikansk klimapolitikk, utgjør **naturressursgrunnlaget** i lovgivernes hjemstat en viktig kryssende konfliktlinje. Lovgivere fra delstater med høy fossilavhengighet (store kull- og/eller olje-ressurser) er oftere negative til klimalovgivning (uavhengig av ideologisk tilhørighet) enn lovgivere fra delstater som er mindre økonomisk avhengige av [fossile ressurser](#). Fossilavhengighet kommer kanskje sterkest til uttrykk i at mange delstater er avhengige av kull for sin strømproduksjon. I klimavoteringer i Senatet på 2000-tallet var gjennomsnittlig 58,2 % av strømproduksjonen kullbasert i hjemstatene til senatorer som stemte nei. Blant ja-senatorene var gjennomsnittlig 36 % av strømproduksjonen i hjemstatene kullbasert.

4: Koalisjonsbygging i Kongressen 2009–2010

Hvilken rolle spilte ideologi og [fossilavhengighet](#) for stemmegivning i Husets klimavotering i 2009 og 2010? Det er en **klar sammenheng** mellom lovgiverens ideologiske profil, fossilavhengighet i lovgiverens hjemstat og lovgiverens stemmegivning. Jo sterkere republikansk ideologi lovgiveren hadde, jo høyere andel av strømproduksjonen som var kullbasert og jo større andel av delstatens inntekter som kom fra karbonintensive sektorer, desto mer sannsynlig var det at lovgiveren stemte nei til ny klimalov.

Både [Representantenes](#) hus og [Senatet](#) vedtar lover ved alminnelig flertall. I Senatet innebærer imidlertid en «[filibustermekanisme](#)» at de fleste lovforslag i praksis må oppnå et kvalifisert flertall av senatorer (60 av 100) for å kunne vedtas. Filibustermekanismen er en debattregel som betyr at en senator ikke kan avbrytes, men får fortsette å tale så lenge hun eller han fysisk orker. Mekanismen er derfor et hyppig brukt redskap for obstruksjonstaktikk i Senatet; bruken av den har økt betydelig siden 1960-tallet. I Representantenes hus finnes ingen tilsvarende debattregler, der vedtas lover ved alminnelig flertall. Det er følgelig vanskeligere å få lover vedtatt i Senatet fordi det **der kreves større oppslutning enn det som er nødvendig i Huset**. Utfallet av debatt om samme sak kan derfor bli forskjellig i de to kamrene selv om interessefordelingen er lik. Koalisjonsbygging er viktig i begge kamre for å få et forslag vedtatt. En vinnende koalisjon er en midlertidig allianse mellom støttespillerne for et lovforslag som er stor nok til at forslaget oppnår det nødvendige flertall for å bli vedtatt. For å bygge vinnende koalisjoner kan politiske ledere knytte fordeler til forslaget slik at det blir mer attraktivt for lovgiverne.

Et viktig fokus for politiske ledere som forsøker å bygge en vinnende koalisjon i Kongressen er å gjøre koalisjonsbyggingen **så billig som mulig**. Det er f.eks. ingen grunn til å kaste bort tid og ressurser på å overtale lovgivere som antakelig uansett vil støtte forslaget, men heller ikke på lovgivere som ligger veldig langt fra forslaget og hvis støtte vil være vanskelig å oppnå og dessuten veldig dyr.

I debatten i 2009–2010 orienterte de demokratiske koalisjonsbyggerne i begge kamre seg **først** mot egne partifeller med moderat til høy fossilavhengighet, og **deretter** mot moderate republikanere med lav til moderat fossilavhengighet. Med en beslutningsregel om alminnelig flertall kunne koalisjonsbyggerne rette kompromissforslagene primært mot partifeller (demokratene hadde over 58 % flertall). Selv om noen demokrater skulle falle fra, var det likevel en reell mulighet for å få forslaget vedtatt i **Huset**. I **Senatet** var kravet strengere. Filibustermekanismen gjorde at koalisjonsbyggerne der måtte sikre et kvalifisert flertall – en større andel av stemmene (60 av 100). Selv med støtte fra **alle** demokratene, måtte forslaget likevel støttes av minst én republikaner for å bli vedtatt.

5: Koalisjonsbygging i de to kamrene

Demokratene satt med flertallet i [Representantenes hus](#) (256 av 435), hvor alminnelig flertall er tilstrekkelig for å få vedtatt en lov.

Derfor kunne demokratene

konsentrere seg om å

mobilisere egne partifeller til å stemme langs partilinjene i avstemmingen om klimaloven. Da ble det viktig å bygge en koalisjon i de sakene som var viktige for mange av de demokratiske lovgiverne.

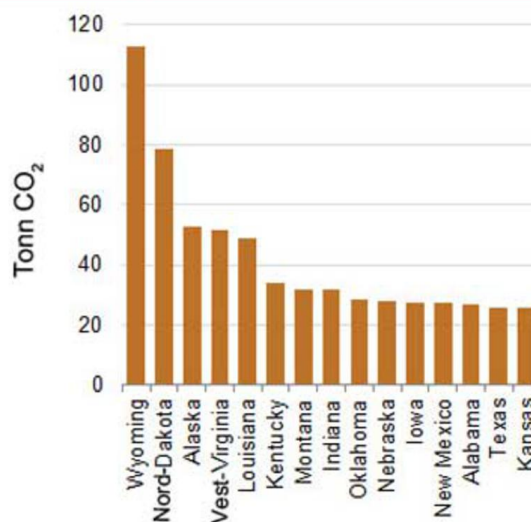
Mange demokrater var bekymret for at en klimalov skulle resultere i økte energipriser. Økninger i energiprisene har tradisjonelt gjort det **vanskeligere** for politikere å bli gjenvalgt. Ettersom mye av elektrisiteten blir produsert med kullkraft i USA, var det særlig politikere fra delstater med mye kullindustri, kullprodusert kraft, eller kraftkrevende industri eller kraftkrevende landbruk som var mest bekymret for prisøkning. 45 prosent av all elektrisitet i USA ble i 2009 produsert fra kull; enkelte delstater fikk over 90 prosent av strømmen fra kullkraftverk. Kraftsektoren sto for nesten 40 prosent av USAs totale klimagassutslipp i 2009.

Arbeidet for å bygge en vinnende koalisjon for klimaloven i Huset ble dermed hovedsakelig rettet mot demokrater fra delstater hvor disse sektorene er viktige i delstatsøkonomien. Demokraten Colin Peterson sto sentralt i koalisjonsbyggingen fordi han var leder av landbrukskomiteen i Huset og representerte interessene til landbruksorganisasjonene. En tilsvarende forhandlingsprosess foregikk med demokraten Rick Boucher, som forhandlet på vegne av kullrike delstater om bedre kompensasjonsordninger for kullindustrien. I juni 2009 stemte 219 (mot 212) (dvs. 50,3 %) av representantene i Huset **for** klimaloven. 211 demokrater og 8 republikanere stemte ja, mens 44 demokrater og 168 republikanere stemte nei. Klimaloven gikk således igjennom med hårfin margin.

I **Senatet** var det ikke tilstrekkelig for demokratene å bygge en koalisjon bare blant partifeller. For å oppnå det nødvendige, kvalifiserte flertallet måtte de ha med både republikanere og demokrater. Her var ikke kompensasjonsordningene som det var enighet om i Huset, tilstrekkelig for å bygge en vinnende koalisjon. Nye kompromissforslag måtte komme i tillegg.

Koalisjonsbyggerne fokuserte på å finne kompromiss mellom regulering av utslipp fra kraftverk og å sikre fortsatt lave strømpriser. Nye støtteordninger for kjernekraftindustrien ble også foreslått for å tiltrekke støtte fra republikanske senatorer som sto på vippen.

De 15 amerikanske delstatene med største CO₂-utslipp per innbygger, 2011



Kilde: USAs direktorat for energiinformasjon
eia.gov

Kilde: USAs direktorat for energiinformasjon | eia.gov

Etter hvert som koalisjonsbyggerne forsøkte å bygge opp en bredere koalisjon for klimalovforslaget, ble det stadig vanskeligere å legge til nye støttespillere og samtidig sikre at de beholdt etablerte ja-stemmer. De måtte prøve å tilfredsstille interessene til kraftprodusentene, kullindustrien, landbrukssektoren, kjernekraftindustrien og petroleumindustrien. Samtidig måtte de passe på ikke å støte fra seg kjernekraftmotstandere, fornybarindustrien, miljøforkjempere og venstreliberale senatorer som ikke så seg tjent med kompromisser som ville vanne ut miljøeffektiviteten i lovforslaget. Lovforslaget kom imidlertid aldri opp til avstemning i Senatet og ble siden **skrinlagt**.

6: Viktige begivenheter utenfor Kongressen

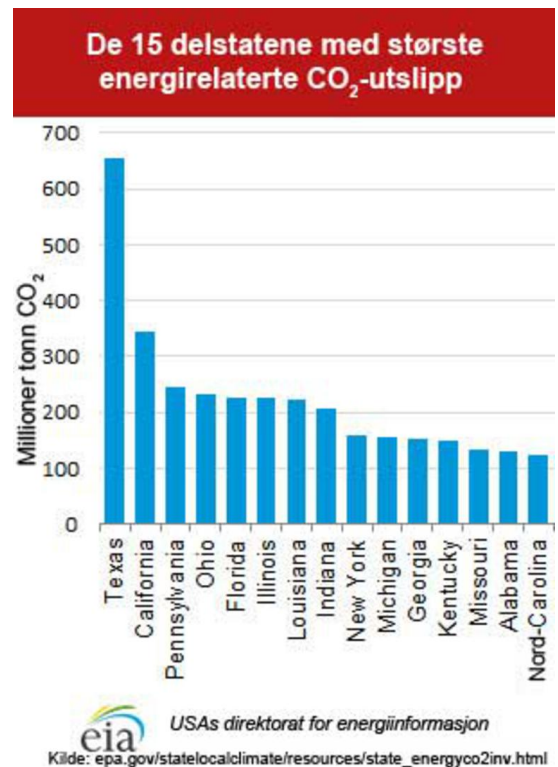
Tre begivenheter som fant sted mens klimadebatten pågikk vanskeliggjorde koalisjonsbyggingen i Kongressen: [«Tea Party»-bevegelsen](#) som oppsto i 2009, [oljekatastrofen i Mexicogolfen](#) i april 2010 og finanskrisen fra høsten 2008:

«**TEA PARTY»-BEVEGELSEN:** Tea Party-bevegelsen oppsto i 2009 og er sterkt høyrekonservativ. Den har særlig ønsket å redusere den nasjonale gjelden, det føderale budsjettunderskuddet, myndighetenes pengebruk og skattenivået. Det var særlig to saker på Obamas dagsorden som bevegelsen rettet sine kampanjer mot: helsereformen og klimaloven.

Våren 2010 mobiliserte bevegelsen effektivt for å få fram «sine» kandidater i de republikanske primærvalgene før kongressvalget i november 2010. Moderate republikanere som tidligere hadde vært positive til helsereform eller klimalovgivning ble **svartelistet**. Kampanjen sendte en tydelig beskjed til alle moderate republikanere: «Ikke inngå noe kompromiss, ellers ...». Moderate republikanere var imidlertid ikke alene «skyteskiver» for Tea Party-bevegelsen. Ofte rettet de også skytset mot sine demokratiske motstandere. I det politiske klimaet som utviklet seg våren 2010, ble det dermed en politisk risikosport både for demokrater og republikanere i utsatte posisjoner å støtte en klimalov.

OLJEKATASTROFEN I MEXICOGULFEN: 20. april 2010 eksploderte oljeriggen «**Deepwater Horizon**» i Mexicogolfen og forårsaket store miljøødeleggelser og den verste oljekatastrofen i USAs historie. Ventelig kunne en slik dramatisk oljekatastrofe ført til større oppslutning om klimalovgivning i USA. Men mye tyder på at ulykken snarere vanskeliggjorde koalisjonsbyggingen i Senatet, især ved at tidligere sikre demokratiske støttespillere falt fra. I et forsøk på å tiltrekke republikanske støttespillere hadde nemlig utvidet olje- og gassutvinning offshore opprinnelig blitt inkludert i lovforslaget. Etter ulykken ble det vanskeligere for mange demokrater å gi fortsatt støtte til dette kompromisset. På den annen side er det usikkert om dette oljekompromisset i det hele tatt var egnet til å frambringe særlig mange nye republikanske støttespillere. Flere av de som i utgangspunktet støttet økt olje- og gassutvinning offshore, mente tiltakene som var foreslått i framlegget til ny klimalov, var «for lite og for sent».

FINANSKRISEN OG ENDRET OPINIONSPRESS: Meningsmålinger viser at i 2006–2007 var flere amerikanere enn noen gang (71 %) overbevist om at global oppvarming pågår. Flere enn før (62 %) mente også at klimaproblemet representerer en trussel som bør møtes med drastiske politiske tiltak. Holdningene endret seg kraftig da finanskrisen for alvor slo inn i USAs økonomi høsten 2008. På litt over ett år steg arbeidsledigheten fra 6,6 % til 10 %.



Kilde: USAS direktorat for energiinformasjon | eia.gov

Studier viser at det er en relativt sterk sammenheng mellom befolkningens villighet til å betale for miljøtiltak og tilstanden i økonomien. Særlig svekkes villigheten til å prioritere andre saker når arbeidsledigheten stiger. Gjennom 2009 ble det betydelig færre som mente at tiltak mot klimaendringer burde prioriteres høyt av regjeringen. Også troen på at klimaproblemet er menneskeskapt, ble betydelig svekket fram mot 2010.



Foto: Shutterstock.com
Kullkraftverk i Ohio, USA.

De folkevalgte i Kongressen ble naturlig nok påvirket av økonomikrisen i sin behandling av klimalovforslaget.

Utover våren 2009 begynte især energiintensive bedrifter å sende bekymringsmeldinger til kongressmedlemmer. De mente økte energipriser ville tillegge industrien en utilbørlig byrde i en allerede vanskelig økonomisk situasjon. Allerede da klimalovforslaget ble lagt fram i Huset, ble det straks imøtegått av republikanere. Disse betvilte fornuften i en klimalov ettersom støtten i befolkningen til slike reguleringer var svært lav og krisen i økonomien var alvorlig.

Demokratiske ledere på sin side understreket at en klimalov kunne anspore investeringer i miljøvennlig energiteknologi, noe som kunne sette fart i økonomien og skape nye arbeidsplasser. Men **klimalovforslaget døde i Senatet**, og en sannsynlig medvirkende årsak var at moderate senatorer i begge partier ikke så seg tjent med å debattere og votere over en klimalov som ville drive energiprisene opp midt i en økonomisk krise som hadde endret befolkningens syn på hvilke politiske saker som burde prioriteres høyest.

7: USA og internasjonalt klimasamarbeid

USA sluttet seg til FNs [klimakonvensjon](#) i 1992, men trakk seg fra den mer forpliktende Kyoto-avtalen i 2001. USA er en [nøkkelaktør](#) i internasjonal klimapolitikk; en internasjonal klimaavtale som ikke inkluderer USA, er meget ineffektiv. USAs store andel av de globale utslippene tilsier det (18 % i 2010). En internasjonal klimaavtale uten USA betyr derfor at en stor andel av de globale utslippene **ikke** omfattes av internasjonale reguleringer. Amerikansk deltakelse er dessuten viktig fordi det **kan utløse deltakelse fra andre nøkkelland**. I de internasjonale klimaforhandlingene har USA og Kina lenge vært låst i uforenlige og gjensidig betingede posisjoner. USA vil ikke slutte seg til en avtale som ikke inkluderer utslippsforpliktelser for Kina, og Kina vil ikke slutte seg til en avtale før USA har vist både vilje og evne til å redusere sine utslipp først.

Den amerikanske grunnloven gir presidenten myndighet til å forhandle internasjonale avtaler på vegne av landet. Men presidenten kan bare ratifisere (endelig godkjenne) en avtale dersom minst 2/3 (dvs. 67) av senatorene slutter seg til forpliktelsene i avtalen. I mange tilfeller er det likevel nødvendig å vedta en **ny** føderal lov – såkalt «*enabling legislation*» – som spesifiserer hvordan de internasjonale forpliktelsene skal innfris. All politisk regulering i USA er nemlig underkastet et strengt gjennomføringsregime for å unngå at myndighetene skal bli saksøkt dersom lovbestemt politikk ikke blir gjennomført. Når internasjonale avtaler oftest er avhengig av «*enabling legislation*» i Kongressen, er det vanskelig for USA å slutte seg til internasjonale avtaler som ikke allerede er reflektert i den nasjonale lovgivningen. Det viste seg altså umulig å få vedtatt en

En lengre versjon av denne artikkelen kan du finne i
NUPI-tidsskriftet Internasjonal Politikk, se idunn.no