

Artikkelen blir publisert i tidsskriftet 'Internasjonal Politikk,' Hefte 2, 2014

Nasjonale drivkrefter i USAs klimapolitikk

Tora Skodvin

og

Guri Bang

Dr. Polit., Professor,

Dr. Polit., Forsker I,

Institutt for statsvitenskap,

CICERO Senter for klimaforskning

Universitetet i Oslo

guri.bang@cicero.oslo.no

tora.skodvin@stv.uio.no

Sammendrag:

Da Obama overtok som president i 2009 var ett av hovedmålene å styrke amerikansk klimapolitikk. Fem år senere er målet fortsatt ikke blitt realisert. For å forklare denne manglende måloppnåelsen undersøker vi tre forhold: Først analyserer vi koalisjonsbyggingsstrategiene som ble brukt i Kongressen for å bygge bro over tradisjonelle konfliktlinjer i amerikansk klimapolitikk, og finner at det var nær umulig for senatsledelsen å bygge kompromisser som kunne mobilisere nok støttespillere for en klimalov. Deretter undersøker vi hvordan tre begivenheter påvirket debatten mellom lovgiverne og forsterket konfliktlinjene: Etableringen av «Tea Party» bevegelsen, «Deepwater Horizon» ulykken i Mexicogulfen, samt finanskrisens påvirkning på folks holdninger til klimaproblemet. For det tredje undersøker vi hvilke implikasjoner Obama-administrasjonens klimapolitikk har for utsiktene til amerikansk deltakelse i en internasjonal klimaavtale. Amerikansk deltakelse i internasjonalt samarbeid er sterkt avhengig av politikken som føres på nasjonalt nivå, og vi

finner at de dype konfliktene rundt klimapolitikken i Kongressen betyr at det er svært lite sannsynlig at USA vil slutte seg til en internasjonal klimaavtale i overskuelig framtid.

Nøkkelord: Amerikansk klimapolitikk, koalisjonsbygging i den amerikanske Kongressen, internasjonalt klimasamarbeid.

Abstract:

When Obama became President in 2009, one of his main goals was to strengthen U.S. climate policy. Five years later this goal has not yet been realized. This article explores the significance of three aspects to explain this lack of goal achievement: First, we analyze strategies used by Democratic leaders to build winning coalitions in the U.S. Congress to overcome long-established conflicts over climate change policy in the United States. We find that it was close to impossible for the Senate leadership to find compromises that could mobilize sufficient support for climate legislation. Second, we investigate how three major events served to reinforce conflicts in the legislative climate debate: the establishment of the Tea Party movement, the oil disaster in the Gulf of Mexico and the financial crisis. Finally, we discuss implications of the Obama administration's failure to realize its climate policy ambitions with regard to the prospects for U.S. participation in an international climate agreement. U.S. participation in international cooperation depends strongly on domestic policies. The deep conflicts in this issue area imply that U.S. participation in an international climate agreement in the near future is highly unlikely.

Key words: U.S. climate policy, coalition building in the U.S. Congress, international climate cooperation.

Om artikkelen

Vi takker Jon Hovi, Steinar Andresen og to anonyme fagfeller for meget nyttige kommentarer til en tidligere versjon av artikkelen.

Innledning

Endring – Change – var Obama-kampanjens fremste slagord i presidentvalget i 2008.

Velgerne responderte positivt og ga Demokratene et av de sterkeste politiske mandatene på mange tiår. I tillegg til å vinne presidentembetet, styrket de sitt flertall både i Senatet og i Representantenes hus. Med støtte fra to uavhengige senatorer kontrollerte Demokratene (i en kort periode) et kvalifisert flertall på 60 (av 100) stemmer i Senatet for første gang siden 1977. I Representantenes Hus hadde Demokratene 256 av 435 seter, dvs. et flertall på 58,8 %.

Et av områdene som var modent for endring, ifølge Obamas kampanje, var amerikansk klimapolitikk. Han gikk til valg på en ambisjon om å gjøre USA til en klimapolitisk leder på den internasjonale arena. Et viktig tiltak for å oppnå en slik posisjon var å vedta en føderal klimalov. USAs frihetsgrader i internasjonale forhandlinger er sterkt avhengig av politikken som føres på nasjonalt nivå. I og med at USA er en nøkkelaktør i internasjonalt klimasamarbeid ble Obamas posisjon i klimaspørsmålet sett som et positivt signal om at USA var beredt til å delta mer aktivt enn landet hadde gjort til da.

Det begynte ganske bra. Bare fire måneder etter innsettelsen vedtok Representantenes hus en føderal klimalov som blant annet inkluderte et kvotehandelssystem for CO₂ og et mål om å redusere klimagassutslipp med 17 % (fra 2005-nivå) innen 2020. Men loven kjørte seg raskt fast i Senatet og til tross for måneder med forhandlinger mellom ulike grupperinger, ble loven ikke en gang lagt fram for votering i dette kammeret. Ett år inn i Obamas andre

presidentperiode kan vi konstatere at en ambisiøs amerikansk klimapolitikk fortsatt er en fjern drøm.¹ Hva var det som skjedde?

I denne artikkelen utforsker vi utviklingen i amerikansk klimapolitikk under Obama-administrasjonens første periode og ser på implikasjoner for amerikansk deltakelse i internasjonalt klimasamarbeid. Vårt analytiske utgangspunkt er antakelsen om at staters preferanser og atferd i internasjonale relasjoner i stor grad styres av interesser og institusjoner på nasjonalt nivå (Moravcsik 1997; Milner 1997). Amerikansk deltakelse i internasjonalt samarbeid er sterkt avhengig av politikken som føres på nasjonalt nivå. Slik sett er USA kanskje det fremste eksempelet på at for å forstå et lands utenrikspolitiske posisjon, må man forstå de innenrikspolitiske beslutningsprosessene og prioriteringene. Videre er vårt forklaringsperspektiv basert på en antakelse om at nasjonale aktørers handlinger og den nasjonale beslutningsprosessens utfall kan forstås i lys av hvilke interesser disse aktørene søkte å realisere (se f.eks. Arnold 1990).

Vi fokuserer på særlig tre forhold: For det første undersøker vi beslutningsprosessen som fant sted i Kongressen, med særlig fokus på koalisjonsbyggingsstrategiene den Demokratiske ledelsen i henholdsvis Representantenes hus og Senatet fulgte for å bygge bro over de

¹ Et interessant aspekt ved amerikansk klimapolitikk er imidlertid kontrasten mellom motstanden mot en mer ambisiøs klimapolitikk som gjør seg gjeldende på føderalt nivå og den mer offensive holdningen som tilsynelatende gjør seg gjeldende i mange delstater. En rekke delstater har f.eks. vedtatt konkrete reduksjonsmål for utslipp av klimagasser (se C2ES 2013 for en detaljert oversikt over klimatiltak på delstatsnivå). Implementeringskontroll, tidsperspektiv og virkemiddelbruk varierer imidlertid fra delstat til delstat. Det innebærer bl.a. at effektiviteten i tiltakene vil variere, samt at det er usikkert i hvilken grad aktiviteten på delstatsnivå på dette politikkområdet kan få implikasjoner for føderal politikk. Klimapolitikk på delstatsnivå ligger utenfor rammen av denne analysen (men se f.eks. Rabe 2004, 2008; Byrne et al. 2007; Lutsey og Sperling 2008).

tradisjonelle konfliktlinjene i amerikansk klimapolitikk. Tidligere forskning peker spesielt på to konfliktlinjer som har vært viktige forklaringsfaktorer for kongressmedlemmers posisjon i klimapolitikken: sterk avhengighet av fossil energi i delstatsøkonomien (Fisher 2004, 2006; Skodvin 2010), og partipolitisk tilhørighet (McCright & Dunlap 2011; Bryner 2008). Vi undersøker i hvilken grad disse konfliktlinjene gjorde seg gjeldende i debatten som fant sted i 2009-10, og spør: Hvordan gikk ledelsen i Kongressens to kamre fram for å utarbeide kompromisser og bygge vinnende koalisjoner? Hvorfor var det mulig å få en klimalov vedtatt i Representantenes hus når det viste seg umulig å få en tilsvarende lov vedtatt i Senatet i samme periode?

For det andre undersøker vi forklaringsfaktorer utenfor Kongressen, og drøfter i hvilken grad samfunnskonteksten klimadebatten fant sted innenfor påvirket debatten mellom lovgiverne og utfallet (Skocpol 2013, Leiserowitz et al. 2012). Flere analytikere har pekt på hvordan kontekstfaktorer kan påvirke både forløp og utfall av politiske beslutningsprosesser (se f.eks. Kingdon 1995, Birkland 1997, Baumgartner et al. 2009). I perioden da klimaloven ble debattert i Kongressen, var det særlig tre viktige begivenheter som fant sted og som kan tenkes å ha påvirket aktørenes posisjoner: Etableringen av den høyrekonservative «Tea Party» bevegelsen våren og sommeren 2009, oljekatastrofen i Mexicogulfen i april 2010 da oljeriggen «Deepwater Horizon» eksploderte og tok fyr, samt finanskrisens påvirkning på folks holdninger til klimaproblemet. Vi har valgt å fokusere på effekten av disse begivenhetene fordi de var viktige i seg selv og kan ha hatt en generell effekt på amerikansk politikktutforming. I tillegg fant to av begivenhetene sted etter at klimaloven ble vedtatt i Representantenes hus og mens debatten pågikk i Senatet (Tea Party bevegelsen og «Deepwater Horizon» ulykken). Selv om finanskrisen for alvor slo inn i USAs økonomi høsten 2008, førte den til økende arbeidsledighet og generelt økt økonomisk usikkerhet som særlig gjorde seg gjeldende utover året 2009. Disse begivenhetene kan derfor ha bidratt til å

endre konteksten for debattene som fant sted i henholdsvis Huset og Senatet. Vi undersøker hvordan disse tre begivenhetene påvirket klimadebatten i Kongressen, og særlig hvorvidt disse begivenhetene bidro til å dempe eller forsterke de tradisjonelle konfliktene i amerikansk klimapolitikk.

For det tredje undersøker vi hvilke implikasjoner Obama-administrasjonens klimapolitikk har for utsiktene til amerikansk deltakelse i en internasjonal klimaavtale. Hva er Obama-administrasjonens strategi for å oppfylle sin klimapolitiske ambisjon uten Kongressens tilslutning og er det et tilstrekkelig grunnlag for å sikre amerikansk deltakelse i en framtidig internasjonal klimaavtale?

Tradisjonelle konfliktlinjer i amerikansk klimapolitikk

Klimaendringer har vært på den amerikanske politiske dagsorden siden tidlig på 1990-tallet da klimaforhandlinger i FNs regi startet. Motstanden mot føderal regulering av energirelaterte utslipp har vært stor gjennom hele perioden. I 1993 avviste et Demokratisk-kontrollert senat President Bill Clintons forslag om en energiskatt. Ti år senere, i 2003, avviste et Republikansk-kontrollert senat klimalovgivning foreslått av Senatorene John McCain (Republikaner, Arizona) og Joseph Lieberman (Demokrat, Connecticut). Da Senatorene McCain og Lieberman la fram nok et forslag til klimalovgivning i 2005, ble det igjen avvist av det Republikansk-kontrollerte Senatet. I 2008 foreslo senatorene Lieberman (nå registrert som uavhengig Demokrat) og John Warner (Republikaner, Virginia) en klimalov som ble avvist av et Demokratisk-kontrollert senat. I 2009 ble en føderal klimalov vedtatt av et Demokratisk-kontrollert Representantenes hus, men denne loven ble aldri lagt fram for votering i (det Demokratisk-kontrollerte) Senatet og ble derfor aldri gjeldende føderal lov. I løpet av en 20-års periode ser vi altså en vedvarende motstand mot en mer ambisiøs føderal klimapolitikk blant amerikanske lovgivere, til tross for skiftende politiske flertall i Kongressen.

Tidligere forskning har pekt på særlig to forhold som avgjørende for lovgivernes posisjon i klimaspørsmålet: partitilhørighet og naturressursgrunnlaget i lovgivernes hjemstat. Studier indikerer at Demokrater generelt er mer positive til miljøreguleringer enn Republikanere (se f.eks. Shipan & Lowry 2001; Klyza & Sousa 2008). Denne tendensen viser seg også i klimapolitikken (Fisher 2004, 2006; Stavins 2013). Voteringene i 2003, 2005 og 2008 dokumenterer dessuten en sterk ideologisk polarisering i dette spørsmålet. I disse voteringene stemte 88,6 % av de Republikanske senatorene imot klimalovgivning, mens 82 % av de Demokratiske senatorene stemte for². Da en føderal klimalov ble vedtatt av Representantenes hus i juni 2009 var det bare 4 % av de Republikanske representantene som stemte for forslaget (Stavins 2013).

Den tydelige forskjellen mellom Demokrater og Republikanere i miljøpolitikken kan være 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 (Dunlap et al. 2001). Republikanere har dessuten en tendens til å være mer skeptiske til påstanden om at menneskeskapte klimaendringer faktisk finner sted (McCright & Dunlap 2011, 2013).

Til tross for at den ideologiske konfliktlinjen er sterk i amerikansk klimapolitikk, utgjør naturressursgrunnlaget i lovgivernes hjemstat en viktig kryssende konfliktlinje. Lovgivere fra

² Lovgiverne tok ikke direkte stilling til spørsmålet om klimalover skulle vedtas eller ikke. Tallgrunnlaget her er voteringer om å avslutte debatt – altså avstemninger for eller imot å stoppe filibustertrusler (se også nedenfor).

Vi legger til grunn at Senatorenes votering for eller imot å avslutte debatten samsvarer med Senatorens holdning til selve lovforslaget. Tallene er beregnet på grunnlag av Senatets voteringsarkiv som man finner på

http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/a_three_sections_with_teasers/votes.htm

delstater med høy fossilavhengighet er oftere negative til klimalovgivning (uavhengig av ideologisk tilhørighet) enn lovgivere som representerer delstater som er mindre økonomisk avhengige av fossile ressurser (Fisher 2004, 2006). Det er mange delstater der fossile ressurser er viktige for delstatens økonomi, f.eks. i delstater som produserer olje og/eller kull. Fossilavhengighet kommer imidlertid kanskje sterkest til uttrykk i at mange delstater er avhengige av kull for sin strømproduksjon. Fram til 2009 var det 22 delstater som var avhengige av kull for mer enn halvparten av strømproduksjonen. I 10 av disse delstatene var mer enn 70 % av strømproduksjonen kullbasert (EIA 2012). Føderale reguleringer av klimagassutslipp kan drive opp energiprisene, spesielt i de mest fossilavhengige områdene av landet. Det er derfor mange lovgivere som har velgere som kan bli negativt berørt av klimalovgivning, f.eks. gjennom økte strømpriser for husholdninger og industrien, noe som fryktes å ramme industriarbeidsplasser. Det innebærer at disse lovgiverne har insentiver til å motsette seg slik regulering. Denne insentivstrukturen gjenspeiles også i 2000-tallets klimavoteringer i Senatet. I hjemstatene til senatorer som stemte nei var gjennomsnittlig 58,2 % av strømproduksjonen kullbasert. Motsatt var gjennomsnittlig 36 % av strømproduksjonen i hjemstatene til senatorer som stemte ja kullbasert (EIA 2012)³.

Koalisjonsbygging i Kongressen 2009-10

I hvilken grad gjorde den ideologiske og den ressursbaserte konfliktlinjen seg gjeldende i klimadebatten som fant sted i Kongressen 2009-10? Hvordan gikk majoritetslederne fram for å bygge vinnende koalisjoner for å overkomme disse konfliktene? Og hvorfor var det mulig å få klimaloven vedtatt i Representantenes hus når det ikke var mulig i Senatet?

For å danne oss et bilde av i hvilken grad de tradisjonelle konfliktlinjene gjorde seg gjeldende i klimadebatten i 2009-10 har vi gjort en enkel regresjonsanalyse av voteringen som fant sted i

³ Disse tallene er beregnet på grunnlag av strømproduksjonsdata for hvert år en votering fant sted (dvs. i 2003, 2005 og 2008).

Representantenes hus i juni 2009. Vi analyserte betydningen av ideologi og fossilavhengighet for stemmegivning i Husets klimavotering. Vi operasjonaliserte fossilavhengighet i to variable. Den ene målte hvor stor andel av total strømproduksjon i lovgiverens hjemstat som var kullbasert. Den andre målte inntekter fra de mest karbonintensive sektorene jordbruk, gruvedrift og kraftproduksjon i lovgiverens hjemstat som andel av delstatens samlede inntekter (alle tall er fra 2009 da voteringen fant sted). Analysen viser at det var en statistisk signifikant 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 klimaloven⁴.

Vår analyse indikerer altså at de tradisjonelle konfliktlinjene gjorde seg sterkt gjeldende da Huset behandlet spørsmålet om en føderal amerikansk klimalov. Gitt at den ideologiske sammensetningen i de to kamrene i denne perioden var ganske lik – Demokratene hadde et flertall på 58-59 % i begge kamre – er det liten grunn til å anta at interessefordelingen i Senatet var vesens forskjellig fra interessefordelingen i Huset. For å forstå forskjellen i utfallet av klimadebatten i de to kamrene vil vi derfor, først, se på beslutningsreglene i de to kamrene og, deretter, se på den Demokratiske majoritetsledelsens strategier for å bygge vinnende koalisjoner.

Beslutningsregler: Filibustermekanismen i Senatet

Både Representantenes Hus og Senatet vedtar lover ved simpelt flertall. I Senatet innebærer imidlertid «filibustermekanismen» at de fleste lovforslag må oppnå oppslutning fra et kvalifisert flertall av for kunne realitetsbehandles – dvs. før de kan legges fram for Senatet for

⁴ Se Appendiks for en mer detaljert framstilling av regresjonsanalysen og resultatene.

endelig vedtak. Filibustermekanismen innebærer at når en senator først har fått ordet kan vedkommende ikke avbrytes, men kan fortsette å prate så lenge hun eller han fysisk orker (reglene krever at senatorene står når de snakker i Senatet) (Wawro & Schickler 2006: 14).

Det stilles ikke krav til at innholdet i senatorenes innlegg skal være relevant for saken som er oppe til debatt. I henhold til dagens regler, kreves det et flertall på 3/5 av senatorene, 60 stemmer, for å avslutte en debatt (se f.eks. Binder & Smith 1997; Wawro & Schickler 2006).

Filibustermekanismen innebærer altså i *praksis* et krav i de fleste tilfeller om et kvalifisert flertall på 60 stemmer for at et lovforslag skal vedtas. Filibustermekanismen er derfor et hyppig brukt redskap for obstruksjonstaktikk i Senatet. Bruken av filibustermekanismen har økt betydelig siden 1960-tallet.⁵

Senatets filibustermekanisme representerer en viktig forskjell i beslutningsreglene som gjelder i de to kamrene. Representantenes hus har ingen tilsvarende debattregler og lover vedtas ved simpelt flertall. Det betyr at for å få lover vedtatt i Senatet kreves det større oppslutning enn det som er nødvendig i Huset. Når marginene er knappe kan utfallet i de to kamrene bli forskjellig selv om interessefordelingen er lik.

Koalisjonsbygging

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 lovgivere som antagelig uansett vil støtte forslaget. Tilsvarende er det heller ikke noe poeng å bruke ressurser på lovgivere som har et idealpunkt som ligger veldig langt fra forslaget og hvis støtte vil være vanskelig å oppnå og veldig dyr. Snarere vil

⁵ Se f.eks. «Senate action on cloture motions», tilgjengelig på

http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm Lesedato 21.11.2012.

koalisjonsbyggere orientere seg mot de lovgiverne som har en interesseprofil som innebærer at de er i en vippeposisjon (Krehbiel 1998: 99).

Med utgangspunkt i interessefordelingen skissert over er det rimelig å anta at Demokrater med lav fossilavhengighet ikke var et viktig mål for koalisjonsbyggerne, siden de sannsynligvis uansett ville støtte forslaget. Tilsvarende kan vi anta at Republikanere med høy fossilavhengighet heller ikke var et viktig mål, fordi gruppen ville være den vanskeligste og dyreste å mobilisere støtte fra. Vi kan altså anta at de Demokratiske koalisjonsbyggerne i begge kamre orienterte seg, først, mot egne partifeller med moderat til høy fossilavhengighet og, deretter, mot moderate Republikanere med lav til moderat fossilavhengighet. Med Husets beslutningsregel om simpelt flertall, kunne koalisjonsbyggerne rette kompromissforslagene primært mot partifeller (Demokratene hadde over 58 % flertall) og selv om noen Demokrater skulle falle fra, var det likevel en reell mulighet for at forslaget kunne bli vedtatt. I Senatet innebar filibustermekanismen at koalisjonsbyggerne måtte sikre et kvalifisert flertall på 60 stemmer. Selv om de klarte å mobilisere støtte fra *alle* Demokratene, måtte forslaget likevel støttes av minst én Republikaner for å bli vedtatt.⁶

I *Representantenes hus* var det Demokratene Henry Waxman (California) og Edward Markey (Massachusetts) som var sponsorer for klimalovforslaget i 2009. For å bygge en robust koalisjon rundt sitt lovforslag fokuserte Waxman og Markey på tre saksområder hvor det hadde vært vanskelig å få til enighet i tidligere diskusjoner om en føderal klimalov: Regulering av utslipp fra kraftverk, kompensasjonsordninger til landbrukssektoren, og kompensasjonsordninger til kullindustrien (Samuelsohn & Geman 2009a). Alle disse tre saksfeltene er nært knyttet til kravet om lav energipris. 45 % av all elektrisitet i USA ble i 2009 produsert fra kull, og enkelte delstater fikk over 90 % av strømmen fra kullkraftverk

⁶ Demokratene mistet sitt «filibustersikre» flertall i januar 2010.

(EIA 2010). Kraftsektoren sto for nesten 40 % av USAs totale klimagassutslipp i 2009 (EIA 2011). Skattlegging av denne sektoren er kontroversielt fordi økt strømpris vil ramme konsumenter (både husholdninger og energiintensiv industri) direkte i lommeboka, og høy energipris har tradisjonelt gjort gjenvalg vanskeligere for politikere på alle nivåer.

Waxman og Markey samarbeidet tett med kraftsektorens paraplyorganisasjon, Edison Electric Institute (EEI), og utviklet en modell for fordeling av gratiskvoter i kvotehandelsystemet som skulle tilgodese kraftverk (Samuelsohn 2009a). De foreslo en fordelingsnøkkel på kvoter som ville gi kraftsektoren 40 % av kvotene gratis. Denne fordelingsnøkkelen sikret støtte fra kraftsektoren til Waxman og Markeys lovforslag (Samuelsohn 2009a).

De videre drøftelsene for å bygge en vinnende koalisjon for klimaloven i Huset synes i stor grad å ha vært rettet mot Demokrater. To eksempler kan illustrere denne tendensen. For det første ble Demokraten Colin Peterson sentral fordi han var leder av landbrukskomiteen i Huset og representerte interessene til landbruksorganisasjonene. Like før klimaloven skulle opp til plenumsdebatt i Huset, forlangte Peterson flere endringer i loven som ville sikre landbruksinteressene bedre (Geman & Samuelsohn 2009). Petersons trussel om å stemme imot klimaloven var troverdig, og han framholdt at han hadde støtte fra minst 45 andre Demokratiske representanter fra landbruksdelstater som også ville si nei dersom kravene ikke ble tatt hensyn til (Samuelsohn 2009b). Koalisjonsbyggerne Waxman og Markey, med støtte fra lederen i Huset («Speaker») Pelosi, holdt en rekke møter med Peterson for å prøve å utarbeide et kompromiss (Samuelsohn 2009c). En tilsvarende forhandlingsprosess foregikk med Demokraten Rick Boucher, som forhandlet på vegne av kullrike delstater om bedre kompensasjonsordninger for kullindustrien. Delstatene med størst kullproduksjon var representert med et flertall av Demokrater (35 av 58 representanter) som alle var viktige

koalisjonspartnere for Waxman og Markey.⁷ Boucher fikk med flere fordelaktige tilleggforslag i loven, blant annet gratiskvoter for kulldistribusjons-selskaper, en bonusordning for å framskynde investeringer i teknologi for karbonfangst og -lagring, og muligheten til kjøpe kvoter fra utlandet heller enn å bære byrden med å kutte i egne utslipp (Samuelsohn & Geman 2009b). Bare få dager før avstemmingen skulle skje i Huset kom Boucher og Peterson fram til enighet med koalisjonsbyggerne Waxman og Markey. Boucher uttalte: «I intend to vote yes, and I intend to encourage all other members of the Energy and Commerce Committee to do the same» (Samuelsohn & Geman 2009b).

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. Voteringsreglene i Huset, som krever 50 % flertall for å vinne, var avgjørende for at Demokratene vant avstemmingen med hårfin margin.

I *Senatet* var en tverrpolitisk gruppe av Senatorer sponsorer for klimalovforslaget:

Demokraten John Kerry (Massachusetts), Republikaneren Lindsey Graham (South Carolina) og den uavhengige Senatoren Joseph Lieberman (Connecticut). Sammensetningen av sponsorgruppen signaliserte en målsetting om å nå fram til et tverrpolitisk kompromiss. Koalisjonsbyggingen fokuserte på å finne kompromissløsninger for regulering av utslipp fra kraftverk, og å sikre fortsatt lave strømpriser (Samuelsohn 2009d). Den umiddelbare opposisjonen koalisjonsbyggerne måtte håndtere kom fra fjorten Demokratiske senatorer fra landbruksdelstater og fossilintensive delstater i Midtvesten. De mente lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til at kullfyrte kraftverk ville bli økonomisk skadelidende i et kvotehandelssystem, og at økte kostnader ville bli sendt videre til kundene, landbruket og

⁷ Kilde: House of Representatives, Election Statistics, tilgjengelig på

<http://history.house.gov/Institution/Election-Statistics/Election-Statistics/> Lesedato: 31.10.13.

industrien i form av økt strømpris (Samuelsohn 2009e). Fordi finanskrisen hadde rammet Midtvesten særlig hardt vakte slike utsikter bekymring. Vel vitende om at deres stemmer ville være avgjørende for å få vedtatt klimalovforslaget krevde de fjorten senatorene at fordelingen av gratiskvoter måtte endres og i større grad favorisere strømprodusenter i kullstatene (Samuelsohn 2009e). Kerry, Lieberman og Graham endte opp med å kompromisse med miljøeffektiviteten i lovforslaget i bytte mot mulig støtte fra disse viktige senatorene. De la fram et forslag der fordelingsnøkkelen for gratiskvoter til kraftselskapene ble endret i favør av kullkraftverk (Samuelsohn 2010f).

Dette kompromisset utløste imidlertid nye kompromissbehov, særlig med kjernekraftindustrien, og sponsorene foreslo et eget insentivprogram for kjernekraft. Gode støtteordninger til kjernekraftindustrien ble ansett som avgjørende for å tiltrekke støtte fra Republikanske senatorer som var på vippen, for eksempel George Voinovich (Ohio), Lamar Alexander (Tennessee), og Lisa Murkowski (Alaska) (Ling 2010). Ikke minst var kjernekraftindustrien viktig for sponsorene selv, særlig Lieberman og Graham som begge representerte delstater med en betydelig andel av kjernekraft i elektrisitetsproduksjonen. Men kjernekraft-kompromisset utløste igjen nye kompromissbehov fordi mer støtte til kjernekraftindustrien gjorde det vanskeligere for liberale Demokrater som for eksempler Boxer (California) og den uavhengige (men sterkt liberale) Sanders (Vermont) å stemme for klimaloven. Disse senatorene hadde gjennom et helt politisk liv kjempet imot utbygging av kjernekraft.

Etter hvert som koalisjonsbyggerne forsøkte å bygge opp en bredere koalisjon av støttespillere for klimalovforslaget, ble det stadig vanskeligere å legge til nye støttespillere samtidig som de beholdt etablerte ja-stemmer (Samuelsohn 2010g). For å bygge en vinnende koalisjon med minimum 60 senatorer måtte sponsorene drive koalisjonsbygging langs mange dimensjoner samtidig. De måtte prøve å tilfredsstillere interessene til kraftprodusentene, kullindustrien,

landbrukssektoren, kjernekraftindustrien og petroleumsindustrien. 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. I dette politiske landskapet ble det veldig vanskelig å kople sammen interesser, saker og kompromisser på en måte som gjorde det mulig å bygge en vinnende koalisjon på minst 60 stemmer. Lovforslaget kom derfor aldri opp til avstemming i Senatet, og ble skrinlagt av majoritetsleder Harry Reid i juli 2010.

Koalisjonsbyggingsstrategien som sikret et hårfint flertall for klimalovgivning i Huset, var ikke like vellykket i Senatet der lederne måtte mobilisere en større gruppe av støttespillere.

Koalisjonsbyggerne både i Huset og Senatet sto overfor en vanskelig oppgave. I tillegg ble koalisjonsbyggingsprosessen vanskeliggjort av eksterne begivenheter som fant sted mens denne debatten pågikk. Det skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

Beslutningskontekst

Vi fokuserer på tre begivenheter som vanskeliggjorde koalisjonsbyggingen i Kongressen: «Tea Party» bevegelsen som oppsto i 2009, oljekatastrofen i Mexicogulfen i april 2010 og finanskrisen som gjorde seg gjeldende gjennom hele perioden fra høsten 2008.

«Tea Party» bevegelsen

Tea Party bevegelsen er sterkt høyrekonservativ og har særlig stått for reduksjon i den nasjonale gjelden, i det føderale budsjettunderskuddet, i myndighetenes pengebruk og lavere skatt (Courser 2010; Williamson et al. 2011; Skocpol 2013). Bevegelsen oppsto i februar 2009 da en finanskommentator i TV-kanalen CNBC, Rick Santelli, i en høylytt direktesendt tirade angrep Obama-administrasjonens hjelpetiltak til huseiere som sto i fare for å miste hjemmene sine da finanskrisen satte inn (Skocpol 2013). Han beskyldte myndighetene for å oppmuntre til «dårlig oppførsel» og oppfordret til et «Chicago Tea Party» for å protestere mot

denne bruken av skattebetalernes penger.⁸ Utover våren og sommeren 2009 spredte Tea Party bevegelsen seg til alle deler av USA. Det var særlig to saker på Obama-administrasjonens dagsorden som bevegelsen rettet sine kampanjer mot: helsereformen og klimaloven.

Tea Party bevegelsen brukte ulike strategier for å påvirke politikktutforming og iverksatte blant annet kampanjer for å påvirke sammensetningen av Kongressen (Skocpol 2013). I løpet av våren 2010 mobiliserte Tea Party bevegelsen effektivt for å få fram «sine» kandidater i de Republikanske primærvalgene til det forestående Kongressvalget i november 2010 (Skocpol 2013). Moderate Republikanere som tidligere hadde vært positive til helsereform eller klimalovgivning ble svartelistet og flere moderate Republikanere, også noen med lang fartstid i Kongressen, nådde ikke opp i primærvalgene denne våren (Skocpol 2013). Kampanjen bidro til å sende en tydelig beskjed til alle moderate Republikanere: «Get with the no-compromise program, or else» (Skocpol 2013: 89). Selv senator John McCain, som tidligere hadde vært sponsor for to klimalovforslag i Senatet (2003 og 2005), tok avstand fra klimalovgivning (Skocpol 2013; Samuelsohn 2010a). McCain ble utfordret fra høyresiden i primærvalget og sto overfor det som er blitt omtalt som «den største trusselen i hans 30 år lange senatskarriere» (Toeplitz 2010). I *E&E Daily* sin kartlegging av senatorenes klimaposisjoner, beveget John McCain seg fra «sannsynligvis ja» i februar 2009 til «sannsynligvis nei» i mai 2010.⁹ Skocpol konkluderer: «during 2010 GOP legislators and candidates who might

⁸ Santellis følelsesladete utbrudd kan ses på http://www.youtube.com/watch?v=wcvSjKCU_Zo (Lesedato: 22.10.2013).

⁹ Nyhetsmediet *Environment and Energy Publishing* (E&E), som følger Kongressen tett når det gjelder energi og miljøpolitikk, gjorde regelmessige vurderinger av senatorenes posisjoner vedrørende en klimalov fra februar 2009 til mai 2010. *E&E Daily* vurderte senatorenes posisjoner på seks tidspunkter i løpet av debatten: i februar, april og november 2009, og i februar, april og mai i 2010. Kilde: www.eedaily.com, lesedatoer 09.02.2009, 28.07.2009, 06.11.2009, 26.02.2009, 16.04.2010, 12.05.2010.

conceivably compromise on any Democratic-leaning issues, including environmental priorities, were either picked off or cowed into changing their voting position» (2013: 90).¹⁰

Samtidig som majoritetsledelsen i Senatet forsøkte å mobilisere en vinnende koalisjon for en mer ambisiøs klimapolitikk ble moderate Republikanere, som ofte var målgruppen for kompromissforslagene, utfordret i Republikanernes primærvalg. Det gjaldt f.eks. Senator Lisa Murkowski (Alaska). Hun ble utfordret av høyrekonservative Joe Miller, som ble støttet av den lokale Tea Party grupperingen. De uttalte at «Murkowski has crossed that line to the left on numerous votes. ... There's a huge distrust by us conservatives of how she's actually going to vote. She's very liberal» (Lehmann 2010a). Murkowski tapte primærvalget mot Joe Miller men valgte likevel å stille til valg som en såkalt «write-in» kandidat. Etter et uhyre tett valg som til slutt ble avgjort av Alaskas høyesterett nesten to måneder etter valget, vant Murkowski senatsvalget i Alaska (*Greenwire* 2010).

En som var særlig utsatt for Tea Party bevegelsens kampanje mot klimaloven, var Lindsey Graham. Hans rolle som sponsor til klimaloven i Senatet kvalifiserte ham til merkelapper som «forræder» og «premie-RINO» (dvs. «Republican In Name Only»), og fra han signaliserte sin støtte til en klimalov i oktober 2009 og til han uventet trakk seg i april 2010 ble han utsatt for en vedvarende svertekampanje fra ulike typer av Tea Party grupperinger, spesielt i hans hjemstat South Carolina (Dineen 2011; se også Barr 2009; Samuelsohn 2010b).

Moderate republikanere var imidlertid ikke alene om å være målgruppe for Tea Party bevegelsens kampanjer. Når Tea Party-støttede kandidater hadde vunnet de Republikanske primærvalgene, rettet de ofte skytset mot sine Demokratiske opponenter. Det gjaldt f.eks. majoritetslederen i Senatet, Harry Reid, som ble utfordret av den ultrakonservative Sharron Angle, som var skeptisk til det hun kalte «the man-caused climate change mantra of the left»

¹⁰ GOP er en forkortelse for «Grand Old Party», en betegnelse som ofte brukes på det Republikanske parti.

(Lehmann 2010b). Reid var forsiktig med å nevne klimaendringer i sin valgkampanje og det var spekulasjoner rundt hans vilje til å fortsette å presse for klimaloven i Senatet når han var så politisk utsatt i det kommende senatsvalget. Reids plutselige beslutning om å føre opp immigrasjonslovgivning på Senatets allerede sterkt pressede agenda i april 2010 ble sett i dette lyset (Samuelsohn 2010c). Reids forslag til immigrasjonslovgivning var egnet til å mobilisere spanskåttede velgere i hans hjemstat Nevada. Reids beslutning førte imidlertid til at Senator Graham trakk seg som sponsor. Som Republikaner var Graham en helt vesentlig brikke i mobiliseringen av Republikanske støttespillere for en klimalov i Senatet. Men, som nevnt over, var Graham selv under press fra konservative Republikanere i sin hjemstat og talspersoner fra Det Hvite Hus spekulerte i at han brukte Reids beslutning som en velkommen unnskyldning for å trekke seg fra uriasposten som klimalov-sponsor (Samuelsohn 2010d).

I det politiske klimaet som utviklet seg våren 2010, ble det en politisk risikosport både for Demokrater og Republikanere i utsatte posisjoner å støtte en klimalov. Slik sett vanskeliggjorde Tea Party bevegelsens mobilisering koalisjonsbyggingen for en klimalov i Senatet. Tea Party bevegelsens kampanje bidro blant annet til nærmest å utradere et allerede svært smalt politiske sentrum i denne saken.

Oljekatastrofen i Mexicogulfen

20. april 2010 eksploderte oljeriggen Deepwater Horizon i Mexicogulfen og riggen tok deretter fyr. 11 mennesker døde i eksplosjonen og olje fosset ut av oljebrønnen i 87 dager etter eksplosjonen (gasslekkasjen fortsatte i 116 dager). Det anslås at rundt 650 tonn råolje lekket ut før operatørselskapet, BP, klarte å forsegle brønnen. Mye av denne oljen endte opp langs kysten av USA og forårsaket store miljøødeleggelser. Ulykken er den verste oljekatastrofen i USAs historie.¹¹

¹¹ Kilde: Store norske leksikon, http://snl.no/Macondo_ulykken Lesedato: 24.10.2013.

Man kunne forventet at en slik dramatisk oljekatastrofe kunne ført til større oppslutning om klimalovgivning i USA. Obama forsøkte å gjøre en slik kobling da han uttalte: «Climate change poses a threat to our way of life – in fact, we’re already beginning to see its profound and costly impact. And the spill in the Gulf, which is just heartbreaking, only underscores the necessity of seeking alternative fuel sources” (Lehmann 2010c). Også majoritetsleder i Senatet, Harry Reid, ga uttrykk for et håp om at ulykken kunne gi en «boost» til klimadebatten som pågikk i Senatet (Samuelsohn 2010e). Men selv om ulykken nok styrket enkelte senatorers oppfatning om behovet for klimalovgivning, er det flere indikasjoner på at ulykken snarere vanskeliggjorde koalisjonsbyggingen i Senatet. For å tiltrekke Republikanske støttespillere var nemlig utvidet olje- og gassutvinning offshore inkludert som en del av lovforslaget. For mange Demokratiske Senatorer ble dette oljekompromisset vanskeligere å støtte etter oljekatastrofen. Flere Demokratiske Senatorer, som f.eks. Nelson (Florida), Menendez (New Jersey), Lautenberg (New Jersey), Whitehouse (Rhode Island), Cardin og Mikulski (Maryland), Warner (Virginia) og Hagan (North Carolina), var i utgangspunktet sikre eller sannsynlige støttespillere for føderal klimalovgivning, men ble nå ble i tvil om de kunne støtte dette lovforslaget (Broder 2010). Oljekatastrofen bidro også til å stilne Republikanernes valgrop fra presidentvalget i 2008, «Drill, baby, drill!» (Soraghan 2010a). Oljekatastrofen kan derfor ha bidratt til ytterligere å vanskeliggjøre koalisjonsbyggingen i Senatet, spesielt ved at tidligere sikre Demokratiske støttespillere falt fra. På den annen side, er det usikkert om oljekompromisset i det hele tatt var egnet til å generere særlig mange nye Republikanske støttespillere. Flere av de som i utgangspunktet støttet økt olje- og gassutvinning offshore mente tiltakene som ble lagt inn i klimaloven var «for lite og for sent» (Soraghan 2010b). Det er også usikkert hvor mange Senatorer som faktisk endret posisjon som følge av oljekatastrofen (Soraghan 2010c).

Finanskrisen og endret opinionspress

Oppmerksomheten rundt klimaproblemet var rekordhøy i den amerikanske offentlige debatten i 2006-2007. Meningsmålinger viser at flere amerikanere enn noen gang (71%) var personlig overbevist om at global oppvarming skjer, og flere enn før (62%) mente at klimaproblemet representerer en trussel som bør møtes med drastiske politiske tiltak (Yale Project on Climate Change 2007). Holdningene endret seg kraftig da finanskrisen oppsto. Finanskrisen slo for alvor inn i USAs økonomi i september 2008. Krisen oppsto som et resultat av en finansboble, hvor verdipapirer og gjeldsobligasjoner – særlig knyttet til huslån - hadde blitt solgt til urealistisk høye verdier i finansmarkedene. Boblen sprakk da store investeringsbanker ikke lenger var villige til å låne hverandre penger på slike gjeldspapirer. Giganten Lehman Brothers gikk konkurs som resultat, og krisen spredte seg raskt til hele verdens pengemarkeder. Børsindeksen i New York falt kraftig, prisene i andre viktige markeder som olje og shipping begynte også å falle, flere og flere sektorer av økonomien fikk problemer.¹² Fra og med oktober 2008 begynte arbeidsledigheten å stige i USA fra et nivå på 6,6 % til hele 10,0 % i desember 2009 (Bureau of Labor Statistics 2013). Mange bedrifter måtte kutte i kostnadene sine, arbeidstakere over hele landet ble rammet av nedskjæringer i arbeidsstokken, og mange ble etter hvert tvunget til å selge huset sitt da de ikke lenger kunne betjene huslånet. Flere studier viser at det er en relativt sterk sammenheng mellom befolkningens villighet til å betale for miljøtiltak og tilstanden i økonomien (se f.eks. Scruggs & Benegal 2012; Downs 1972). Særlig er det slik at når arbeidsledigheten stiger så vil villigheten til å prioritere andre saker svekkes (Leiserowitz et al. 2012). Da Obama tiltrådte som president, og gjentok løftene fra valgkampen om en ny klimapolitikk, lå arbeidsledigheten på 7.8 %, men steg raskt utover våren og nådde 9,5 % i juni 2009 da klimaloven ble vedtatt i Huset. Nivået holdt seg på over 9 % helt fram til oktober 2011 (Bureau of Labor Statistics 2013). Effekten av de dårlige økonomiske tidene kunne observeres i den synkende oppslutningen om klimatiltak. En måling

¹² Kilde: Store norske leksikon, <http://snl.no/finanskrise> Lesedato: 26.10.2013.

gjennomført av Pew Center i januar 2010 forteller f.eks. at bare 28 % nå mente at tiltak mot klimaendringer burde prioriteres høyt av regjeringen, en nedgang på 10 % fra 2007 (Leiserowitz et al. 2012). Troen på at klimaproblemet er menneskeskapt endret seg også, fra 60% i 2007 til 51% i 2010 (Scruggs & Benegal 2012).

De folkevalgte i Kongressen ble naturlig nok påvirket av økonomikrisen i sin behandling av klimalovforslaget. Utover våren 2009 begynte særlig energiintensive bedrifter å sende rapporter og høringsuttalelser til kongressmedlemmer hvor de pekte på overhengende fare for nedleggelse og utflagging (Marshall 2009). De mente at klimareguleringer som kunne bidra til å øke energiprisene ville tillegge industrien en utilbørlig byrde i en allerede vanskelig økonomisk situasjon (Gronewold 2009). Eksempelvis sa kraftselskapet MidAmericans direktør i en høring at kvotehandel ville utgjøre en ekstraskatt på hans kunder, og ville kunne øke elektrisitetsprisen med 12-28 % (Ling 2009).

Da Waxman og Markey la fram sitt klimalovforslag ble de straks utfordret av republikanske ledere som betvilte fornuften i å debattere en klimalov ettersom støtten i befolkningen til slike reguleringer var svært lav, og krisen i økonomien var alvorlig. Joe Barton, republikansk opposisjonsleder i Energi og handelskomiteen, sa for eksempel at lovforslaget "marks a triumph of fear over good sense and science, and it couldn't come at a worse time, because it proposes to save the planet by sacrificing the economy. This cap-and-trade plan is a priority for the Obama administration and the Democratic party's congressional leaders, but it is... proudly ignorant of the daily economic reality faced by working people" (Samuelsohn & Geman 2009a). Demokratiske ledere på sin side understreket at klimaloven ville gi insentiver til investeringer i miljøvennlig energiteknologi, noe som kunne sette fart i økonomien og skape nye arbeidsplasser (Skjærseth, Bang & Schreurs 2013).

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 innføring av et kvotehandelssystem som ville drive energiprisene opp midt i en økonomisk krise som hadde endret befolkningens syn på hvilke politiske saker som burde prioriteres høyest (Skocpol 2013; Dineen 2011).

Vår analyse indikerer at den klimapolitiske debatten i Senatet, som var vanskelig i utgangspunktet, ble ytterligere vanskeliggjort av samfunnskonteksten debatten fant sted innenfor. Tea Party bevegelsens kampanje mot klimaloven bidro til å polarisere saksområdet i en slik grad at et allerede smalt politisk sentrum nærmest ble utradert. Oljekatastrofen kan ha vanskeliggjort kompromissarbeidet ved at den bidro til å forskyve grensene for hvilke kompromissløsninger som var politisk mulige. Finanskrisen bidro til betydelige endringer i velgernes prioriteringer da klimatiltak ble oppfattet å kunne true en økonomi som allerede var for nedadgående. Konteksten for klimadebatten i 2009-10 synes dermed å ha bidratt til å forsterke de tradisjonelle konfliktlinjene i amerikansk klimapolitikk i en slik grad at det ikke lenger fantes et politisk mulighetsrom for føderal klimalovgivning.

Det har imidlertid også blitt hevdet at Obama-administrasjonen selv må ta noe av skylden for utfallet av prosessen ved å underminere kompromissarbeidet spesielt i Senatet. To områder sto sentralt i forsøkene på å mobilisere støtte fra Republikanske senatorer: insentivprogram for kjernekraft og åpning av nye områder til havs for olje- og gassutvinning. Begge disse områdene utgjorde viktige forhandlingskort i koalisjonsbyggingen. Da Obama-administrasjonen først inkluderte USD 54,5 milliarder i offentlige lånegarantier for bygging av nye atomkraftverk i budsjettforslaget lagt fram i februar 2010, og deretter annonserte at en rekke nye områder i Mexicogulfen, Arktis og på østkysten ville bli åpnet for olje- og gassvirksomhet i mars 2010, underminerte administrasjonen selv forhandlingsstrategien senatstrioen hadde benyttet for å mobilisere en vinnende koalisjon. Lizza konkluderer:

«Graham was the only Republican negotiating on the climate bill, and now he had virtually nothing left to take to his Republican colleagues» (2010: 12).

Til tross for et historisk sterkt Demokratisk mandat i denne kongressperioden, lyktes det altså ikke å få vedtatt føderal klimalovgivning. Hvilke implikasjoner har dette for utsiktene til amerikansk deltakelse i en internasjonal klimaavtale?

Implikasjoner for amerikansk deltakelse i internasjonalt klimasamarbeid

USA sluttet seg til FNs Klimakonvensjon i 1992, men trakk seg fra den mer forpliktende Kyotoavtalen i 2001. USA er en nøkkelaktør i internasjonal klimapolitikk og en internasjonal klimaavtale som ikke inkluderer USA er meget ineffektiv. Amerikanske klimagassutslipp utgjorde i 2010 rundt 18 % av de globale utslippene og landet har de nest høyeste utslippene i verden etter Kina. En internasjonal klimaavtale uten amerikansk deltakelse 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 (se f.eks. Underdal et al. 2012; Hovi, Skodvin & Aakre 2013). I de internasjonale klimaforhandlingene har USA og Kina lenge vært låst i et sett av uforenlige, 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. Da Obama signaliserte sin målsetning om å gjøre USA til en leder i internasjonal klimapolitikk, ble det godt mottatt av det internasjonale samfunn.

Hva betyr det for amerikansk deltakelse i internasjonalt klimasamarbeid at Kongressen mislyktes i å vedta en føderal klimalov og at Obama foreløpig ikke har realisert sin klimapolitiske ambisjon? Den amerikanske grunnloven gir presidenten myndighet til å forhandle internasjonale avtaler på vegne av landet, men avtalen kan bare ratifiseres med «advice and consent» fra Senatet og forutsatt at 2/3 (dvs. 67) av senatorene slutter seg til

forpliktelsene i avtalen. Det er nedfelt i grunnloven at når en internasjonal avtale først er godkjent av Senatet med 2/3 flertall og deretter ratifisert av Presidenten skal de internasjonale forpliktelsene anses som «the supreme law of the land» (se f.eks. Skodvin & Andresen 2009; Hovi, Sprinz & Bang 2012).¹³ Det betyr at den amerikanske grunnloven sidestiller ratifiserte internasjonale forpliktelser med nasjonal lovgivning. I mange tilfeller er det nødvendig å vedta en *ny føderal lov* – såkalt «enabling legislation» – som spesifiserer hvordan de internasjonale forpliktelsene skal oppnås. Det er fordi all politisk regulering i USA er underkastet et strengt gjennomføringsregime, og myndighetene kan bli saksøkt dersom lovbestemt politikk ikke blir gjennomført.

Ratifikasjonsreglene i USA er altså en to-trinnsprosess hvor Senatets godkjenning av den internasjonale avtalen i de fleste tilfeller er avhengig av Kongressens evne og vilje til å vedta «enabling legislation». Som et resultat er det vanskelig for USA å slutte seg til internasjonale avtaler som ikke (allerede) er reflektert i den nasjonale lovgivningen (Bang 2011; Fisher 2004). Når det viste seg umulig å få vedtatt en føderal klimalov i en periode da Demokratene kontrollerte begge kamre i Kongressen samt presidentembetet, betyr det at en amerikansk ratifikasjon av en internasjonal klimaavtale også vil være problematisk. Obama-administrasjonen bestemte seg imidlertid for å forsøke å utnytte allerede *eksisterende* lovgivning for å innføre reguleringer av amerikanske klimagassutslipp. Muligheten som bød seg var luftforurensningsloven (Clean Air Act).

I 2007 kom USAs høyesterett fram til en kjennelse om at EPA har myndighet til å iverksette reguleringer for å begrense klimagassutslipp under luftforurensningsloven så sant det kunne vitenskapelig dokumenteres at utslippene utgjør en trussel mot helse og velferd for USAs

¹³ Hhv Artikkel II, seksjon 2 og Artikkel VI i den amerikanske grunnloven. For en fullstendig gjengivelse av den amerikanske grunnloven, se f.eks. http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html (Lesedato: 16.12.2012).

borgere. Dette var en viktig dom, fordi det gjorde det mulig for Obama-administrasjonen å iverksette klimatiltak uavhengig av Kongressen. Med basis i vitenskapelige utredninger fra FNs klimapanel og National Research Council fastslo EPA i 2009 at sannsynligheten for at klimagassutslipp er skadelige for helse og velferd er meget høy (EPA 2012). På grunnlag av denne avgjørelsen startet EPA i 2010 en prosess for gradvis å innarbeide reguleringer som etter hvert skal omfatte de viktigste mobile og stasjonære, eksisterende og framtidige utslippskildene for klimagasser i USA.

EPA-regulering av klimagassutslipp har imidlertid møtt sterk motstand blant klimapolitikkens opposenter i Kongressen. EPAs rett til å regulere utslipp av klimagasser kan bare begrenses gjennom et eksplisitt Kongressvedtak. Spesielt etter at klimaloven havarte i Kongressen i 2010 har opposenter forsøkt å stoppe EPA-reguleringer ved lov. I Senatet er det framsatt flere forslag, både fra Demokrater, som f.eks. John D. Rockefeller (West Virginia), og Republikanere, som f.eks. Lisa Murkowski (Alaska). Denne diskusjonen var fortsatt levende ved utgangen av 2013, altså tre år senere. Selv om motstanden mot EPA-reguleringer er sterkest blant Republikanere, er det også mange Demokrater både i Senatet og Huset som ikke støtter EPAs klimatiltak. Det betyr at selv om EPA-reguleringer var tilstrekkelige til å oppfylle USAs forpliktelse i en eventuell internasjonal klimaavtale, er politikken likevel forbundet med såpass sterk motstand blant amerikanske lovgivere at det neppe kan danne grunnlag for en amerikansk ratifikasjon. Snarere ville nok opposenter fortsatt holdt muligheten åpen for i lovs form å begrense eller helt frata EPA retten til å regulere klimagassutslipp.

Dersom Kongressen hadde vedtatt en klimalov i Obamas første presidentperiode ville utgangspunktet for amerikansk deltakelse i en internasjonal klimaavtale vært bedre. En forutsetning for at en klimalov skulle kunne danne grunnlag for en amerikansk ratifikasjon av

en internasjonal avtale ville imidlertid være at avtalens utforming var i tråd med USAs vedtatte politikk.

Det som kanskje har størst betydning for amerikanske utslipp av klimagasser i årene som kommer er imidlertid utviklingen i energisektoren som har funnet sted helt uavhengig av klimapolitiske tiltak. Siden 2009 har enorme mengder skifergass blitt satt i produksjon. Skifergassen førte til historisk lave priser på naturgass, som igjen førte til at mange kraftprodusenter skiftet fra kull til gass i strømproduksjonen. Dette er en hovedårsak til den dramatiske nedgangen i amerikanske klimagassutslipp vi har sett særlig fra 2011 til 2012. Fra toppåret 2007 til 2012 falt USAs energirelaterte CO₂-utslipp med 12 % (EIA 2013). I 2012 var dermed USAs energirelaterte CO₂-utslipp plutselig helt nede på 1994-nivå.

Utslippsreduksjonen vi har sett i USA de siste årene er imidlertid en *markedsstyrt*, ikke en politisk styrt utvikling. Dersom gassprisene begynner å stige igjen, vil amerikanske klimagassutslipp kunne øke like raskt som de nå har sunket. Uten politiske tiltak som «tvinger» fram en permanent overgang fra kull til gass i kraftsektoren er det ingen garanti for at utslippstrenden vi har sett i USA vil fortsette.

Motstanden mot regulering av klimagassutslipp i den amerikanske Kongressen har vært stabil over lang tid. Det er svært lite sannsynlig at støttespillerne for utslippsreguleringer vil lykkes i å vedta en føderal klimalov med det første. Det betyr derfor at en amerikansk ratifikasjon av en internasjonal klimaavtale er svært lite sannsynlig i overskuelig framtid. Obamas og den amerikanske Kongressens manglende evne til å realisere sine klimapolitiske ambisjoner innebærer derfor at internasjonalt klimasamarbeid fortsatt står på stedet hvil uten særlige utsikter til betydelig framgang de nærmeste årene.

Konklusjon

Obama gikk til valg med en ambisjon om å gjøre USA til en klimapolitisk leder på den internasjonale arena. Mer enn ett år inn i sin andre presidentperiode har han ennå ikke lyktes. Amerikansk klimapolitikk har gjennom en 20-årsperiode vært kjennetegnet av sterke konflikter både mellom Demokrater og Republikanere og mellom delstater med høy og lav fossilavhengighet. Dette har tradisjonelt medført at det politiske mulighetsrommet for føderal klimalovgivning har vært minimalt. I Obamas første presidentperiode var imidlertid de politiske rammebetingelsene i utgangspunktet gode, fordi Demokratene hadde fått et historisk sterkt politisk mandat i valget i 2008. Likevel sto majoritetslederne i Kongressen overfor en formidabel oppgave da de forsøkte å framforhandle en vinnende koalisjon for en føderal klimalov. Det viste seg å være spesielt vanskelig å bygge kompromisser som mobiliserte nye støttespillere uten at gamle støttespillere falt fra. Koalisjonsbyggingen ble dessuten vanskeliggjort av eksterne omstendigheter som bidro til å polarisere politikkområdet ytterligere, forskyve grensene for mulige kompromisser og endre velgeres prioritering av ambisiøse klimatiltak. I denne situasjonen viste det seg umulig å nå et kompromiss som sikret tilstrekkelig oppslutning for en føderal klimalov blant USAs lovgivere.

De dype konfliktene rundt dette spørsmålet betyr også at det er svært lite sannsynlig at USA vil slutte seg til en internasjonal klimaavtale i overskuelig framtid. Selv om Obama-administrasjonens iverksetting av klimatiltak under luftforurensningsloven samt utslippsreduksjoner som følger av skifergassrevolusjonen skulle fortsette å bidra til at amerikanske utslipp av klimagasser går ned, er det antakelig ikke et tilstrekkelig grunnlag for en amerikansk ratifikasjon av en eventuell framtidig internasjonal klimaavtale. Slik sett innebærer Obamas og den amerikanske Kongressens manglende evne til å realisere sine klimapolitiske ambisjoner at internasjonalt klimasamarbeid fortsatt står på stedet hvil uten særlige utsikter til betydelig framgang de nærmeste årene.

Referanseliste

- Abramowitz, Alan I. (2011) Partisan polarization and rise of the Tea Party movement. Paper presentert ved det årlige møtet i American Political Science Association, Seattle, Washington, 1.-4. September 2011. Tilgjengelig på: <http://faculty.washington.edu/jwilker/353/AbramowitzTea.pdf>. Lesedato: 26.02.2014
- Arnold, Douglas R. (1990) *The logic of congressional action*. New York: Yale University Press.
- Bang, Guri. (2011) Signed but not ratified: Limits to US participation in international environmental agreements. *Review of Policy Research*, 28 (1): 65-81.
- Barr, Andrew (2009) South Carolina GOP castigate Lindsey Graham. *Politico*, 13.11.2009. Tilgjengelig på: <http://www.politico.com/news/stories/1109/29476.html> Lesedato: 13.09.2013.
- Baumgartner, Frank. R. & Bryan D. Jones (2009) *Agendas and instability in American politics*. 2nd edition, Chicago: The University of Chicago Press.
- Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball, & Beth L. Leech (2009) *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Binder, Sarah A. & Steven S. Smith (1997) *Politics or principle? Filibustering in the United States Senate*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Birkland, Thomas A. (1997) *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington DC: Georgetown University Press.

- Broder, John M. (2010) Oil rig blast complicates push for energy and climate bill. *New York Times*, 27.04.2010. Tilgjengelig på:
<http://www.nytimes.com/2010/04/28/us/politics/28drill.html> Lesedato: 23.10.2013.
- Bryner, Gary (2008) Failure and opportunity: Environmental groups in US climate change policy. *Environmental Politics*, 17 (2): 319-336.
- Bureau of Labor Statistics (2013) Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Tilgjengelig på: <http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000> Lesedato: 26.10.2013.
- Byrne, John, Kristen Hughes, Wilson Rickerson & Lado Kurdgelashvili (2007) American policy conflict in the greenhouse: Divergent trends in federal, regional, state, and local green energy and climate change policy. *Energy Policy* 35: 4555-4573.
- C2ES (2013) Climate action in U.S. states and regions. Center for Climate and Energy Solutions. Tilgjengelig på <http://www.c2es.org/us-states-regions> Lesedato: 28.10.13.
- Courser, Zachary (2010) Tea Party at the election. *The Forum*, 8 (4): Article 5. Tilgjengelig på: <http://www.bepress.com/forum/vol8/iss4/art5> DOI: [10.2202/1540-8884.1410](https://doi.org/10.2202/1540-8884.1410).
Lesedato: 26.02.2014
- Dineen, Kathryn P. (2011) *Reading the tea leaves: The Tea Party movement, the conservative establishment and the collapse of climate change legislation*. Masteroppgave fra Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning.
Tilgjengelig på
<http://18.7.29.232/bitstream/handle/1721.1/66804/757149232.pdf?sequence=1> Lesedato: 24.10.2013.
- Downs, Anthony (1972) Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle, *Public Interest*, 28 (Summer): 38-50.

- Dunlap, Riley E., Chenyang Xiao & Aaron M. McCright (2001) Politics and environment in America: Partisan and ideological cleavages in public support for environmentalism. *Environmental Politics*, 10 (4): 23-48.
- EIA (2010). Energy Information Administration Annual Energy Review. Tabell 8.2a, s. 228. 19. august, Washington D.C.
- EIA (2011) Emissions of Greenhouse Gases in the United States 2009. Report no: DOE/EIA-0573(2009). Publisert februar 2011. Tilgjengelig på http://www.eia.gov/environment/emissions/ghg_report/pdf/tbl10.pdf Lesedato: 27.10.2013.
- EIA (2012). Energy Information Administration, Monthly Energy Review, August. Tilgjengelig på: <http://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/archive/00351208.pdf> Lesedato: 21.11.2012.
- EIA (2013). U.S. Energy-Related Carbon Dioxide Emissions, 2012. Publisert 21.10.2013. Tilgjengelig på: <http://www.eia.gov/environment/emissions/carbon/?src=home-b2> Lesedato: 22.10.2013.
- EPA (2012). Opening Statement of Regina McCarthy, Assistant Administrator for Air and Radiation, U.S. EPA. Hearing on EPA Regulation of Greenhouse Gases, Subcommittee on Energy and Power, Committee on Energy and Commerce, U.S. House of Representatives. June 29. U.S. Environmental Protection Agency. Tilgjengelig på: <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities.html> Lesedato 21.11.2012.
- Fisher, Dana (2004) *National governance and the global climate change regime*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Fisher, Dana (2006) "Bringing the material back in: Understanding the U.S. position on climate change". *Sociological Forum* 21 (3): 467-494.

Geman, Ben & Darren Samuelsohn (2009) 'I will not support any kind of climate bill' – House Ag chair, *Greenwire* 06.05.2009. Tilgjengelig på:
<http://www.eenews.net/Greenwire/2009/05/06/archive/1?terms=agriculture> Lesedato 13.08.2012.

Greenwire (2010) Alaska rules against Miller on all counts in election battle. 23.12.2010.
Tilgjengelig på
<http://www.eenews.net/greenwire/stories/1059943555/search?keyword=murkowski>
Lesedato: 22.10.2013.

Gronewold, Nathaniel (2009) Utilities searching for bright spots in economic gloom. *Greenwire*. 13.02.2009. Tilgjengelig på:
<http://www.eenews.net/greenwire/stories/74317/search?keyword=PPL+Corp> Lesedato: 26.10.2013.

Hovi, Jon, Tora Skodvin & Stine Aakre (2013) Can climate change negotiations succeed? *Politics and Governance*, 1 (2): 138-150.

Hovi, Jon, Detlef Sprinz & Guri Bang (2012) Why the United States Did not Become a Party to the Kyoto Protocol: German, Norwegian and U.S. Perspectives. *European Journal of International Relations*, 18 (1): pp. 129-150.

Jacobson, Gary C. (2011). The President, the Tea Party, and voting behavior in 2010: Insights from the Cooperative Congressional Election Study. Paper presentert ved det årlige møtet i American Political Science Association, Seattle, Washington, 1.-4. September 2011.

- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Klyza, Christopher & David Sousa (2008) *American Environmental Policy, 1990-2006. Beyond Gridlock*. Cambridge: MIT Press.
- Krehbiel, Kenneth (1998) *Pivotal Politics. A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lehmann, Evan (2010a) Murkowski facing opponent with 'serious' questions about climate science. *Climatewire* 29.06.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/climatewire/2010/06/29/stories/92663> Lesedato: 22.10.2013.
- Lehmann, Evan (2010b) Reid, in fistfight, could take more punches from climate bill. *Climatewire* 26.05.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/climatewire/2010/05/26/stories/91427> Lesedato: 22.10.2013.
- Lehmann, Evan (2010c) Obama, warning of oil dangers, injects adrenalin into climate debate. *Climatewire* 27.05.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/climatewire/2010/05/27/stories/91482> Lesedato: 07.09.2013.
- Leiserowitz, Anthony, Edward W. Maibach, Connie Roser-Renouf, Nicholas Smith & Erica Dawson (2013) Climategate, Public Opinion, and the Loss of Trust. *American Behavioral Scientist*, 57(6): 818-837.
- Ling, Katherine (2010) Nukes a big winner with tax incentives, regulatory risk coverage. *E&E Daily* 12.05.2010. Tilgjengelig på: <http://www.eenews.net/EEDaily/2010/05/12/archive/6?terms=nukes> Lesedato: 11.12.2012

- Ling, Katherine (2009) Markey denies GOP's charge of witness intimidation. *E&E Daily* 15.06.2009. Tilgjengelig på:
<http://www.eenews.net/eedaily/stories/79207/search?keyword=David+Sokol> Lesedato: 26.10.2013.
- Lizza, Ryan (2010) As the world burns: How the Senate and the White House missed their best chance to deal with climate change. *The New Yorker* 11.10.2010.
- Lutsey, Nicholas & Daniel Sperling (2008) America's bottom-up climate change mitigation policy. *Energy Policy* 36: 673-685.
- Marshall, Christa (2009) Report says climate rules could shut down energy-intensive companies. *Climate Wire* 09.02.2009. Tilgjengelig på:
<http://www.eenews.net/climatewire/stories/74059/search?keyword=climate+bill>
Lesedato: 26.10.2013.
- McCright, Aaron M. & Riley E. Dunlap (2003) Defeating Kyoto: The conservative movement's impact on US climate change policy. *Social Problems*, 50 (3): 348-373.
- McCright, Aaron M. & Riley E. Dunlap (2011) The politicization of climate change and polarization in the American public's views of global warming, 2001–2010. *The Sociological Quarterly*, 52 (2): 155-194.
- McCright, Aaron M., Riley E. Dunlap & Chenyang Xiao (2013). Perceived scientific agreement and support for government action on climate change in the USA. *Climatic Change*, 119 (2): 511-518.
- Milner, Helen V. (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Meade, Walter R. (2011) The Tea Party and American foreign policy. *Foreign Affairs*, 90 (2): 28-44.

Moravcsik, Andrew (1997) Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51 (4): 513-553.

Pooley, Eric (2010) *The climate war*. New York: Hyperion.

Rabe, Barry G. (2004) *Statehouse and greenhouse: The emerging politics of American climate change policy*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Rabe, Barry G. (2008) States on steroids: The intergovernmental odyssey of American climate policy. *Review of Policy Research* 25 (2): 105-128.

Samuelsohn, Darren (2010a) Challenged back home on his right, McCain stays away from global warming bill, *E&E Daily* 10.02.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/eedaily/2010/02/10/stories/87428> Lesedato: 22.10.2013.

Samuelsohn, Darren (2010b) Another rebuke for Sen. Graham from S. C. Republicans. *Greenwire* 05.01.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/greenwire/2010/01/05/stories/86093> Lesedato: 22.10.2013.

Samuelsohn, Darren (2010c) Senate trio headed in different direction. *E&E Daily* 20.04.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/eedaily/2010/04/27/stories/90260> Lesedato: 22.10.2013.

Samuelsohn, Darren (2010d) Conservative pressure spurred Graham's retreat – White House. *E&E News PM* 26.04.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/eenewspm/stories/90250/search?keyword=graham%2BGOP> Lesedato: 22.10.2013.

Samuelsohn, Darren (2010e) Gulf spill could help Senate pass energy bill – Reid. *E&E News PM* 04.05.2010. Tilgjengelig på

<http://www.eenews.net/eenewspm/2010/05/04/stories/90585> Lesedato: 07.09.2013.

Samuelsohn, Darren (2010f) Power companies find plenty of reasons to like Kerry-Lieberman bill. *E&E Daily* 13. 05.2010. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/EEDaily/2010/05/13/archive/5?terms=power+companies>

Lesedato: 12.12.2012.

Samuelsohn, Darren (2010g) Senate emissions bill in search of a few good leaders. *E&E Daily* 19.05.2010. Tilgjengelig på: <http://www.eenews.net/eedaily/stories/91152/>

Lesedato: 28.10.2013.

Samuelsohn, Darren & Ben Geman (2009a) House Democrats release draft energy, emissions bill. *Greenwire* 31.03.2009. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/greenwire/stories/76235/search?keyword=waxman+markey+bill>

Lesedato: 28.10.2013.

Samuelsohn, Darren (2009a) Utilities press House panel for free allowances. *Greenwire* 23.04.2009. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/Greenwire/2009/04/23/archive/2?terms=utilities> Lesedato:

04.09.2012.

Samuelsohn, Darren (2009b) House Dems ‘herding cats’ in quest for 218 votes on global warming bill. *E&E Daily* 11. 06.2009. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/EEDaily/2009/06/11/archive/2?terms=herding+cats> Lesedato:

11.12.2012.

Samuelsohn, Darren (2009c) House sponsors spend their days with colleagues, discussing the finer points of cap and trade. *E&E Daily* 05.06.2009. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/EEDaily/2009/06/05/archive/1?terms=agriculture> Lesedato:

15.08.2012

Samuelsohn, Darren (2009d) Reality sets in; Senate bill's allocation pie smaller than House's.

E&E Daily 29.10.2009. Tilgjengelig på: <http://www.eenews.net/eedaily/stories/84001/>

Lesedato: 28.10.2013.

Samuelsohn, Darren (2009e) 14 Senate Dems challenge cap-and-trade bill's allocation

formula. *E&E News PM* 12.11.2009. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/eenewspm/2009/11/12/archive/1?terms=letter> Lesedato:

15.08.2012.

Samuelsohn, Darren & Ben Geman (2009b) Leading coal-state Democrat signs off on energy, climate bill. *E&E Daily* 14. 05.2009. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/eenewspm/2009/05/14/archive/1?terms=boucher> Lesedato:

11.12.2012.

Scruggs, Lyle & Salil Benegal (2012) Declining public concern about climate change: Can we blame the great recession? *Global Environmental Change*, 22: 505–515.

Shipan, Charles R. & William R. Lowry (2010). Environmental policy and party divergence in Congress. *Political Research Quarterly* 54 (2): 245-263.

Skjærseth, Jon B., Guri Bang & Miranda A. Schreurs (2013) Explaining Growing Climate Policy Differences between the European Union and the United States, *Global Environmental Politics*, 13(4): 61-80.

Skocpol, Theda (2013) Naming the problem: What it will take to counter extremism and engage Americans in the fight against global warming. Paper presentert ved symposiet: "The politics of America's fight against global warming", 14. Februar 2013, Harvard University.

Skocpol, Theda & Lawrence R. Jacobs (red.) (2011) *Reaching for a New Deal: Ambitious governance, economic meltdown, and polarized politics in Obama's first two years.* New York: Russel Sage Foundation.

Skodvin, Tora (2010) Pivotal politics" in US energy and climate legislation. *Energy Policy*, 38(8): 4214- 4223.

Skodvin, Tora & Steinar Andresen (2009) An agenda for change in U.S. climate policy? Presidential ambitions and congressional powers. *International Environmental Agreements*, 9: 263-280.

Soraghan, Mike (2010a) Spill silences once-raucous 'drill, baby, drill' camp. *Greenwire* 30.04.2010. Tilgjengelig på:

<http://www.eenews.net/greenwire/stories/90458/search?keyword=drill+baby%2C+drill>

Lesedato: 24.10.2013.

Soraghan, Mike (2010b) Obama's pitch sways few fence-sitters on climate bill. *Greenwire* 02.04.2010. Tilgjengelig på <http://www.eenews.net/greenwire/2010/04/02/stories/89437>

Lesedato: 24.10.2013.

Soraghan, Mike (2010c) With Nelson's voiced opposition, is offshore drilling for climate compromise DOA? *E&E Daily* 06.05.2010. Tilgjengelig på

<http://www.eenews.net/eedaily/2010/05/06/stories/90660> Lesedato: 07.09.2013.

Stavins, Robert (2013) Is Obama's climate change policy doomed to fail? PBS Newshour 01.03.2013. Tilgjengelig på <http://www.pbs.org/newshour/businessdesk/2013/03/why-climate-change-skeptics-ar-1.html> Lesedato: 25.04.2013.

Toeplitz, Shira (2010) John McCain gets serious about primary. *Politico* 10.05.2010. Tilgjengelig på <http://www.politico.com/news/stories/0510/37448.html> Lesedato: 25.10.2013.

Underdal, Arild, Jon Hovi, Steffen Kallbekken & Tora Skodvin (2012) Can conditional commitments break the climate change negotiation deadlock? *International Political Science Review*, 33 (4): 475-493.

Wawro, Gregory J. & Eric Schickler (2006) *Filibuster: Obstruction and rulemaking in the U.S. Senate*. Princeton: Princeton University Press.

Williamson, Vanessa, Theda Skocpol & John Coggin (2011) The Tea Party and the remaking of republican conservatism. *Perspectives on Politics*, 9 (1): 25-43.

Yale Project on Climate Change (2007) American Opinions on Global Warming: A Yale/Gallup/Clearvision Poll. Tilgjengelig på: <http://environment.yale.edu/climate-communication/article/american-opinions-on-global-warming-a-yale-gallup-clearvision-poll/#sthash.loS25KoR.dpuf> Lesedato: 26.10.2013.

Appendiks: Regresjonsresultater, metode og kilder

Tabell A1: Sammenhengen mellom stemmegivning, ideologi og kullavhengighet i lovgiverens hjemstat. OLS.

Modell		Koeffisienter ^a				
		Ustandardiserte koeffisienter		Standardiserte koeffisienter	t	Sig.
		B	Standardfeil	Beta		
1	(Konstant)	-.025	.026		-.990	.323
	Ideologi	.010	.000	.833	32.922	.000
	Andel strøm fra kull	.001	.000	.060	2.409	.016
	Andel av inntekter fra JGK-sektorer	.010	.004	.072	2.857	.004

a. Avhengig variabel: Stemmegivning på HR2454

$R^2 = 0,752$

N = 431

Tabell A1 viser sammenhengen mellom stemmegivning, ideologi og kullavhengighet i lovgiverens hjemstat. *Stemmegivning* er her kodet som en dikotom variabel, der nei = 1 og ja = 0.¹⁴ *Ideologi* er operasjonalisert ved hjelp av representantenes score på en indeks som utarbeides årlig av *Americans for Democratic Action* (ADA). Vi benytter tallene fra 2009. På grunnlag av stemmegivningen gis lovgiveren en score mellom 0 og 100. En høyere ADA-score angir en sterkere liberal ideologisk profil. Av praktiske grunner har vi imidlertid reversert indeks-tallene, slik at høy ideologi-score angir en *konservativ* profil. For eksempel vil en lovgiver med en ADA-score på 80 i vårt datasett få en ideologi-score på 20, noe som svarer til en overveiende liberal (Demokratisk) – men ikke ytterliggående – ideologisk profil.¹⁵

Fossilavhengighet er operasjonalisert ved hjelp av to variabler – delstatens kullavhengighet i strømproduksjonen og andelen av delstatens inntekter som kommer fra karbonintensive

¹⁴ Voteringsdata er hentet 19. november 2012 fra <http://clerk.house.gov/evs/2009/roll477.xml>

¹⁵ ADA indeks fra 2009 er hentet 26. september 2012 fra <http://www.adaction.org/pages/publications/voting-records.php>

sektorer. Kullavhengighet i strømproduksjonen er her definert som andelen av den totale strømproduksjonen i lovgiverens hjemstat som er kullbasert.¹⁶

Endelig er inntekter fra karbonintensive sektorer definert som andelen av inntektene i lovgiverens hjemstat som kommer fra jordbruk, gruvedrift og kraftproduksjon (forkortet JGK i tabell A1). Variabelen er normert, slik at hver delstats score viser delstatens inntektsandel fra karbonintensive sektorer *som prosentandel av Wyomings inntektsandel fra disse sektorene*.

Wyoming er den av USAs delstater som har høyest inntektsandel fra karbonintensive sektorer (33,1 %).¹⁷

Resultatene (tabell A1) viser at alle de tre variablene har positiv og signifikant effekt på stemmegivning. Ideologi har sterkest effekt, men også de to andre variablene har betydelig effekt.

Våre resultater indikerer for eksempel at det er 9,6 prosentpoeng mer sannsynlig at en lovgiver fra en av de mest kullavhengige delstatene stemte nei til den foreslåtte klimalovgivningen, enn at en lovgiver fra en delstat *uten* bruk av kull i strømproduksjonen gjorde det. De indikerer også at sannsynligheten for at en lovgiver fra West Virginia (der inntektene fra karbonintensive sektorer utgjør 38 % av Wyomings) stemte nei, er drøyt 11 prosentpoeng høyere enn sannsynligheten for at en lovgiver fra Tennessee (som har lavest score på denne variabelen), gjorde det.

¹⁶ Data for strømproduksjon i 2009 er hentet 19. november 2012 fra Energy Information Administration, "Net Generation by State by Type of Producer by Energy Source (EIA-906, EIA-920, EIA-923)"

<http://www.eia.gov/electricity/data/state/>

¹⁷ Data for delstatens inntekter i 2009 er hentet 5. mai 2012 fra Bureau of Economic Analysis

<http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=70&step=1&isuri=1&acrnd=1>