



FNI-RAPPORT 2|2023

LARS H. GULBRANDSEN OG ØYVIND NYSTAD HANDBERG (RED.)

Hvem har makt i norsk klimapolitikk?

15 bidrag og en analyse på tvers



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

FNI-RAPPORT 2|2023

Hvem har makt i norsk klimapolitikk?

15 bidrag og en analyse på tvers

Lars H. Gulbrandsen (red.)

Fridtjof Nansens Institutt
lhgulbrandsen@fni.no

Øyvind Nystad Handberg (red.)

Menon Economics



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

© Fridtjof Nansens Institutt, mai 2023

ISBN 978-82-7613-755-2
ISSN 1893-5486

FNI-rapport 2 | 2023

Hvem har makt i norsk klimapolitikk?

15 bidrag og en analyse på tvers

Lars H. Gulbrandsen og Øyvind Nystad Handberg (redaktører)

Alle tegninger: Lars H. Gulbrandsen

Fridtjof Nansens Institutt (FNI) er en uavhengig forskningsstiftelse som fokuserer på internasjonal og nasjonal miljø-, energi- og ressursforvaltningspolitikk. Instituttet har en flerfaglig tilnærming, med hovedvekt på statsvitenskap og juss.

Forord

På oppdrag for Klimautvalget 2050 har Fridtjof Nansens Institutt og Menon Economics innhentet 15 skriftlige bidrag om maktforhold i norsk klimapolitikk. Oppdraget ble utformet i dialog med sekretariatet for Klimautvalget 2050. Menon har hatt ansvaret for å innhente bidragene og følge opp bidragsyterne, og Fridtjof Nansens Institutt har hatt det faglige ansvaret, herunder å skrive analysen på tvers.

Stor takk til alle bidragsyterne for et godt samarbeid og ikke minst for interessante tekster. Vi takker sekretariatet for Klimautvalget 2050 for et spennende oppdrag og gode innspill underveis og Inger Nielsen Hole for bistand med rapporten. Takk også til Annegrete Bruvoll og Erlend Hermansen for nyttige kommentarer til analysen på tvers.

Mai 2023

Lars H. Gulbrandsen og Øyvind Nystad Handberg
Fridtjof Nansens Institutt og Menon Economics

Sammendrag/Abstract

Norsk: Klimautvalget 2050 ønsker faglige perspektiver på følgende spørsmål: Hvilke aktører har makt i norsk klimapolitikk eller i sektorer som påvirker klimapolitikken, på hvilke måter, og hvordan virker disse maktforholdene inn på omstillingen til et lavutslippssamfunn? For å besvare spørsmålene har vi innhentet 15 forskningsbaserte bidrag fra en gruppe inviterte samfunnsforskere. Bidragsyterne har tatt utgangspunkt i egen forskning og temaer de er spesielt interessert i å belyse. Denne rapporten presenterer bidragene og en analyse av sentrale tema på tvers av bidragene. Hvert enkelt bidrag har sin tilnærming og omhandler ulike typer makt. Sammen gir de et bredt overblikk over sentrale maktforhold i klimapolitikken. Alle bidragene peker på at maktforhold og beslutninger som ligger utenfor klima- og miljømyndighetenes styringsområde har stor betydning for omstillingen til et lavutslippssamfunn.

English: The 2050 Climate Change Committee wants informed perspectives on the following questions: Which actors yield power in Norwegian climate policy or in sectors that influence climate policy, in what ways, and how do these power relationships affect the transition to a low-emission society? To answer these questions, we have collected 15 research-based contributions from a group of invited social scientists. Their contributions are based on their own research and topics they are particularly interested in addressing. This report presents the contributions and an analysis of central themes across all contributions. Each individual contribution has its own approach and addresses different types of power. Together they provide a broad overview of central power relationships in climate policy. All contributions point to the fact that power relations and decisions that are beyond the climate and environmental authorities' areas of authority and steering are of great importance for the transition to a low-emission society.

Innhold

Innledning	1
Analyse på tvers	
<i>Av Lars H. Gulbrandsen</i>	2
Fleksibilitet når vi vil	
<i>Av Gisle Andersen og Endre Tvinneim</i>	10
Om maktforhold i klimapolitikken	
<i>Av Kristin Asdal</i>	14
Maktkamp om skogbruk og klima: Hvordan kunnskapsgrunnlaget skreddersys til et forvaltningsregime som tjener skogbruksinteressene	
<i>Av Håkon Aspøy, Olve Krange, Ketil Skogen og Håkon Stokland</i>	18
Verktøy for å identifisere strategier for maktendring som gir klimaomstilling	
<i>Av Elin Lerum Boasson</i>	22
Maktens intrikate mangfold	
<i>Av Elisabeth Eide</i>	25
Hvordan ta vare på naturen når vi skal nå klimamålene? Sektorpolitikkenes makt over arealpolitikken	
<i>Av Lars H. Gulbrandsen</i>	28
Makt og avmakt i klima- og energipolitikken: Hva har vi lært av kommuneopprøret mot vindkraft?	
<i>Av Lars H. Gulbrandsen og Tor Håkon Jackson Inderberg</i>	31
Maktforhold i klimapolitikk i de største byene	
<i>Av Håvard Haarstad, Hege Hofstad og Trond Vedeld</i>	35
Makta og fakta i norsk klimapolitikk	
<i>Av Erlend Hermansen</i>	40
Maktforhold i norsk klimapolitikk: et arbeidslivsperspektiv	
<i>Av David Jordhus-Lier</i>	44
En klimapolitikk underordnet petroleumspolitikken	
<i>Av Oluf Langhelle</i>	50
Interessegruppens makt og klimapolitikkenes avmakt	
<i>Av Ketil Raknes</i>	54
Hva er klimaeffekten av norsk oljeproduksjon? Svaret avhenger av hvem du spør	
<i>Av Knut Einar Rosendal</i>	61
Inntekts- og utbyggingsdepartementa finter Klima- og miljødepartementet, og kjem unna med det	
<i>Av Sigrid Schütz</i>	63
Klimamakt: Kan norsk klimavasking og klimakolonialisme erstattes med klimarettferdig omstilling?	
<i>Av Hanne Svarstad</i>	65

Innledning

Klimautvalget 2050 utreder hvilke veivalg Norge står overfor for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. For å forstå veivalgene mener utvalget det er nødvendig å få innsikt i maktforholdene i klimapolitikken. Det er en rekke ulike perspektiver på makt på tvers av fagdisipliner i samfunnsvitenskapene og ingen omforent forståelse av maktbegrepet. Derfor er det nyttig å belyse maktforhold i klimapolitikken fra ulike vinkler. En bedre forståelse av dette kan gi et viktig grunnlag for å vurdere strategiske valg og potensielle interessekonflikter og motkrefter som bør tas hensyn til i omstillingen. Fokuset er på Norge, med en forståelse av at det norske lavutslippssamfunnet ikke kan oppnås isolert fra verden. Utvalget ønsket perspektiver på følgende spørsmål:

Hvilke aktører har makt i norsk klimapolitikk eller i sektorer som påvirker klimapolitikken, på hvilke måter, og hvordan virker disse maktforholdene inn på omstillingen til et lavutslippssamfunn?

Utvalget inviterte en gruppe samfunnsforskere til å gi deres perspektiv på dette spørsmålet. Forskerne ble valgt ut fordi de har spesiell kunnskap om maktforhold enten i klimapolitikken generelt eller i enkelte deler av samfunnet som er særlig viktige for omstillingen til et lavutslippssamfunn. De ble bedt om å levere korte, skriftlige innspill om selvvalgte tema som kan bidra til å besvare utvalgets spørsmål.

Invitasjonen til å levere bidrag ble godt mottatt, og de fleste av forskerne som ble kontaktet har levert skriftlige bidrag. Forfatterne har ikke diskutert eller koordinert bidragene seg imellom, men alle innsendte bidrag ble samlet i ett dokument, som deretter ble delt med forfatterne. Alle fikk muligheten til å lese over de andre bidragene og revidere sitt eget, noe flere takket ja til. Totalt ble det levert 15 skriftlige bidrag, som alle er samlet i denne rapporten.

Rapporten gir først en introduksjon til sentrale temaer på tvers av alle bidragene og plasserer bidragene i forhold til hvert av disse temaene. Etter denne analysen på tvers, presenteres hvert enkelt bidrag i alfabetisk rekkefølge etter forfatternavn.

Analyse på tvers

Lars H. Gulbrandsen, Fridtjof Nansens Institutt

Alle bidragsyterne har tatt utgangspunkt i egen forskning og forskningstema de er spesielt interessert i å belyse. Derfor er denne artikkelsamlingen en samling med forskningsbaserte bidrag. Til tross for forfatternes ulike perspektiver og utgangspunkter, er det flere felles tema som avtegner seg. Følgende tema er identifisert som sentrale på tvers av flere av bidragene:

- Kunnskapsmakt
- Flernivåstyring og sektormakt
- Petroleumsnæringsmakt
- Internasjonale perspektiver og strategier for maktendring

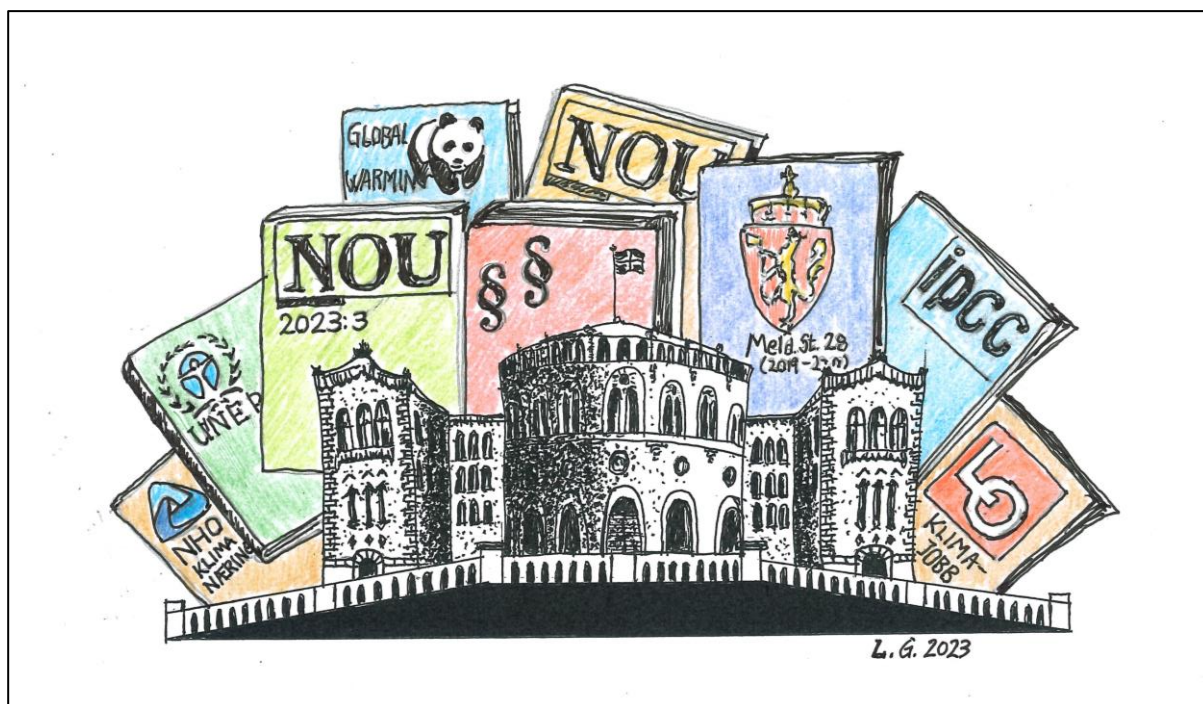
I det følgende oppsummeres sentrale innsikter på tvers av bidragene, sortert under hvert enkelt tema. Mens noen av bidragene hører til under ett av disse fire temaene, er det andre bidrag som skriver om maktforhold og emner som omhandler to eller flere av temaene. Som en konsekvens av framstillingsformen er derfor de sistnevnte bidragene omtalt flere ganger i analysen på tvers. Denne analysen er ment som et supplement til bidragene. Hvert enkelt bidrag er unikt og omhandler flere tema og maktforhold enn de som er identifisert her.

Kunnskapsmakt

Flere bidrag diskuterer styrkeforholdet mellom ulike former for ekspertise i klimapolitikken og forholdet mellom kunnskap og politikk. Selv om det er bred politisk enighet om at klima- og miljøpolitikken må være kunnskapsbasert, er det ofte kontroverser om både kunnskapen i seg selv og implikasjonene for politisk handling. Debatten om den globale klimaeffekten av norsk petroleumsproduksjon er et godt eksempel. Rosendahl skriver at mens han og andre samfunnsøkonomer tilknyttet SSB fant at redusert norsk olje- og gassproduksjon gir et netto globalt utslippskutt, har studier gjennomført av Rystad Energy på oppdrag fra petroleumsnæringen og Olje- og energidepartementet gitt motsatt konklusjon. En ny studie gjennomført av samfunnsøkonomer i Vista Analyse har gitt støtte til den første SSB-studien. Denne studien ble bestilt av miljøbevegelsen.

Diskusjonen mellom kunnskapsmiljøene viser at det kan være vanskelig å gi et endelig og faglig entydig svar på spørsmålet om den globale klimaeffekten av kutt i norsk olje- og gassproduksjon. Ekspertene legger ulike forutsetninger til grunn, vektlegger antakelser og vurderinger ulikt, og kommer fram til ulike svar. I sitt bidrag viser Hermansen til denne kunnskapsdebatten og liknende problemstillinger når det gjelder diskusjonen om klimaeffekten av elektrifisering av norsk sokkel og debatten om iskanten og petroleumsproduksjon i Arktis. Rosendahl viser også til debatten om hvem som burde bestille konsekvensutredninger for ulike tiltak. Fordi utbygger selv velger hvilket selskap som skal stå for utredningen, har det blitt stilt spørsmål om hvorvidt utredningen er uavhengig av utbyggers interesser. Flere har argumentert for å bryte bindingen mellom utbygger og utreder, påpeker Rosendahl. Bidragene viser at hvem som bestiller kunnskapen har betydning for både kunnskapen som produseres og de politiske implikasjonene som utledes av funnene.

Aspøy, Krange, Skogen og Stokland skriver om den samme problemstillingen. Deres bidrag omhandler spørsmålet om hvordan kunnskap om klima og naturmangfold blir tilpasset et forvaltningssystem som tjener skogbrukets interesser. Spesielt går de inn i debatten om et mer intensivt skogbruk eller skogbevaring er mest effektivt for skogens evne til karbonlagring på kort og lang sikt. Forfatterne



Kunnskapsmakt: Flere bidrag diskuterer styrkeforholdet mellom ulike kunnskapsmiljøer og forholdet mellom kunnskap og klimapolitikk.

skriver at mens skogbrukets organisasjoner påberoper seg faglig støtte for et mer intensivt skogbruk som klimatiltak, tyder mye forskning på at skogbevaring og et mindre intensivt skogbruk er mer effektivt. De viser til at til tross for forskning som viser usikre klimaeffekter av skoggjødsling, og negative effekter på biologisk mangfold, er det blitt etablert en offentlig ordning med subsidiering av skoggjødsling for å øke opptaket av CO₂ gjennom økt tømmerproduksjon. Kritisk forskning om skoggjødsling som klimatiltak har ifølge forfatterne blitt neglisjert eller nedtonet, og statlig støtte til tiltaket har blitt videreført.

Aspøy og medforfattere viser til begrepet om den segmenterte stat fra den første Maktutredningen i Norge, og skriver at det er tette bånd mellom kunnskapsprodusenter, de som regulerer og de som reguleres i skogsektoren. Forfatterne argumenterer for at dette «skogbrukssegmentet», bestående av skogbruksmyndighetene, skognæringen og sentrale kunnskapsmiljøer i sektoren, fremmer skogbrukets interesser i politikken. Mot dem står et «miljøsegment», bestående av miljømyndighetene, miljøorganisasjoner og kunnskapsprodusenter som fremmer miljøinteresser i skogforvaltningen. I debatten om skogen som karbonlager, har imidlertid miljømyndighetene delvis sluttet seg til skogbrukssegmentet, ifølge Aspøy og medforfattere. De tolker dette som evidens for at skogbrukssegmentet har hatt makt til å nøytralisere miljøsegmentets grunnperspektiver i kampen for kunnskapshegemoni og påvirkning på statlig politikk.

Et relatert tema er styrkeforholdet mellom ulike former for ekspertise eller vitenskapelige disipliner. Flere av bidragsyterne peker på at økonomene fikk et stort idémessig gjennomslag for sin tilnærming til klimapolitikken på 1990-tallet. Forestillingen om internasjonal kostnadseffektivitet ble bærende i norsk klimapolitikk og gjorde det mulig å forene høye klimaambisjoner med stadig økende norsk oljeproduksjon. Klimakvotehandling og andre fleksible mekanismer ble nøkkelen til å forene to tilsynelatende motstridende politiske mål. Som påpekt over, var denne dette en politikk som i høyeste grad tjente olje- og gassnæringens interesser, men politikken fikk idémessig legitimitet gjennom samfunnsøkonomenes tilnærming til klimapolitikken.

Økonomene fikk imidlertid begrenset gjennomslag i praktisk politikk, blant annet fordi karbonprising og andre økonomiske virkemidler har vist seg å være politisk krevende å gjennomføre uten unntak, smutthull eller kompensasjonsordninger. Både Asdal og Hermansen påpeker også at økonomenes tilnærming til klimapolitikken i økende grad er blitt utfordret av andre tilnærmingsmåter. Ifølge Asdal kommer en av utfordringene fra en innovasjonsorientering, som foreskriver økonomisk støtte til nye teknologiske løsninger. Nok en tilnærming til klimapolitikken kommer fra finansaktørers betraktning av klimakrisen som både en finansiell risiko og mulighet.

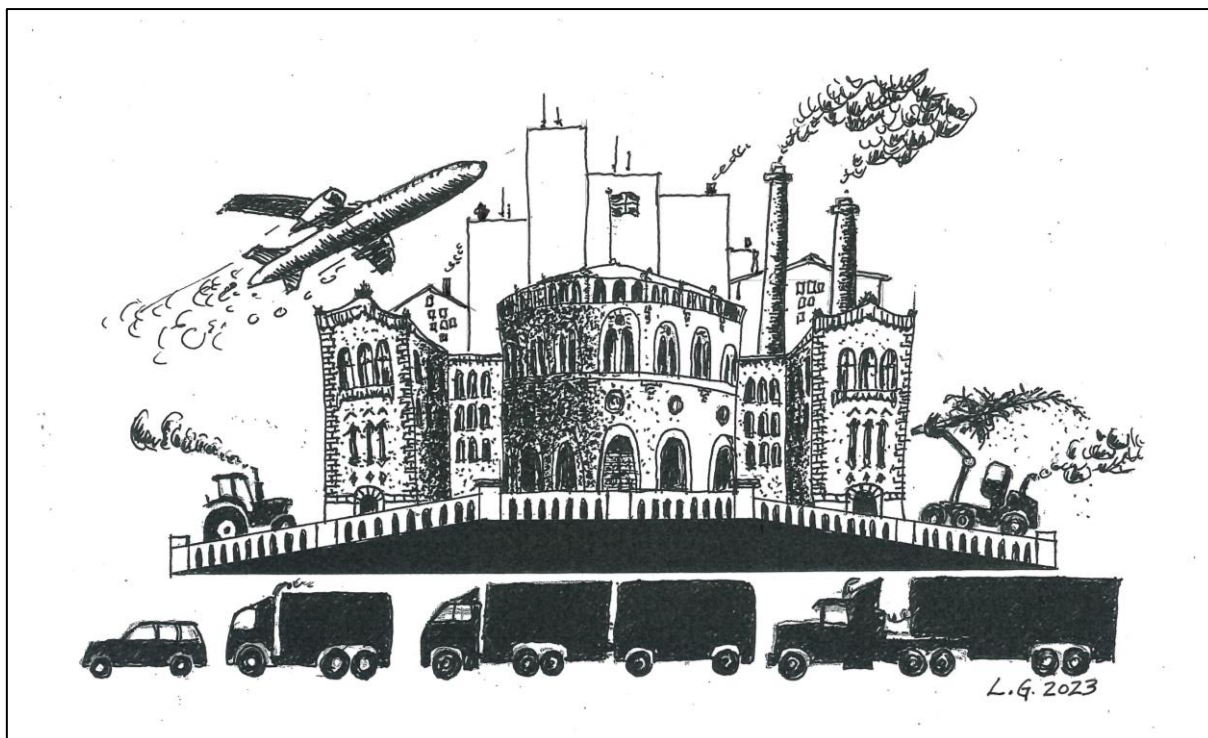
I dag er det ingen fagdisiplin eller vitenskap som har definisjonsmakten i klimapolitikken, skriver Asdal. Dermed blir det ofte diskusjon om kunnskapsgrunnlaget for klimapolitikken, som vist i alle bidragene som er omtalt her. En tendens som framkommer i flere av bidragene, er imidlertid at kunnskapsmiljøer nært knyttet til sektorinteresser som skogsektoren, jordbrukssektoren, veisektoren og olje- og gasssektoren har betydelig innflytelse over både kunnskapsproduksjonen og framstilling av fakta som legger rammene for klima- og sektorpolitikken. Bidragene viser at ekspertisen og kunnskapsproduksjonen er sektorisert, spesialisert og fragmentert. Denne komplekse situasjonen gjør at det i klimapolitikken «ikke egentlig er noen entydig form for ekspertise politikken med relativ enkelhet kan lytte til», som Asdal formulerer det.

Flernivåstyring og sektormakt

Omstillingen til et lavutslippssamfunn krever at klimapolitikken integreres på ulike styringsnivåer (vertikalt) og på tvers av sektorer (horisontalt). Et sentralt tema for flere bidragsyttere, er hvordan flernivåstyring og sektormakt påvirker klimapolitikken og mulighetsrommet for omstillingsprosesser. Hermansen påpeker at sammenliknet med andre land har det i Norge vært bred politisk enighet om de store linjene i klimapolitikken, som vist gjennom klimaforlikene fra 2008 og 2012 samt klimaloven. Han skriver at selv om «kjøttvekta» på Stortinget og i regjeringen har betydd mye for hvem som har fått gjennomslag, har «miljøpartiene» Sosialistisk Venstreparti og Venstre klart å presse styringspartiene Arbeiderpartiet og Høyre til å gå med på en mer ambisiøs klimapolitikk enn de ellers ville ha ført i saker som gasskraft, karbonfangst og -lagring, biodrivstoff, oljepolitikken i nord og vern av myr. Ifølge Hermansen har de små partienes makt i klimapolitikken blitt forsterket gjennom tette bånd til miljøbevegelsen. På denne måten har miljøorganisasjonene fått tungt gjennomslag for sine syn i flere viktige klimasaker, som for eksempel det norske klima- og skoginitiativet, karbonfangst og -lagring og myrdriftingsforbudet. Imidlertid styres ikke klimapolitikken bare fra Stortingssalen og regjeringskontorene.

På den ene siden har EU fått større innflytelse over norsk klima- og energipolitikk: Norske bedrifter har deltatt i EUs klimavotesystem gjennom EØS-avtalen siden 2008, en klimaavtale med EU fra 2019 har bundet Norge til å følge EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030, og Norge er bundet av deler av EUs energipolitikk. Som Hermansen påpeker, betyr denne tette tilknytningen at Norge i praksis er fullt klimamedlem i EU fram til 2030. Klimasamarbeidet med EU innebærer uinnskrenket norsk deltakelse i tre pilarer: EUs system for handel med klimavoter for utslipp fra industri, petroleumsvirksomhet og noen andre kvotepliktige virksomheter, innsatsfordelingsforordningen for ikke-kvotepliktige utslipp (transport, landbruk, bygg og avfall), og skog- og arealbruksforordningen. Som en følge av Norges stadig tettere tilknytning til EUs klima- og energipolitikk, har EU fått større makt over målsetninger, rammeverk og overordnede virkemidler for den norske klimapolitikken, herunder kvotepliktige utslipp, ikke-kvotepliktige utslipp og skog- og arealbrukssektoren.

På den andre siden har norske byer og kommuner betydelig makt over klimapolitikken, ikke minst gjennom arealpolitikken. Potensielle vinn-vinn-tiltak for klimagassreduksjoner og naturmangfold kan bli vanskelig å realisere på grunn av det kommunale selvstyret. Gulbrandsen skriver at å redusere utbyggingen av hytter og hyttefelt vil være bra for både klima og natur, men at regulering av areal til



Sektormakt: Maktforhold og beslutninger som ligger utenfor klima- og miljømyndighetenes styringsområde har stor betydning for omstillingen til et lavutslippssamfunn.

fritidsboliger er opp til kommunene. Mange kommuner ønsker mer, og ikke mindre, utbygging av fritidsboliger. I dagens kommuneplaner er det satt av hele 1500 km² til utbygging av nye hyttefelt. Over 80 prosent av Norges arealer blir forvaltet av kommunene gjennom plan- og bygningsloven. Derfor er

kommunenes arealplanlegging avgjørende for at Norge skal kunne redusere utslipp fra nedbyggingen av natur, men ofte blir klima- og naturhensyn trumfet av lokalpolitiske ønsker om større økonomisk aktivitet og flere arbeidsplasser.

Andre vinn-vinn-tiltak for klima og natur blir utfordrende å gjennomføre på grunn av sektorpolitikken. Eksempler er redusert veibygging, mindre hugst i skogbruket og redusert nydyrking og omlegging til beite i jordbruket. Flere bidragsytere viser gjennom ulike eksempler at når sterke sektorinteresser står mot klima- og naturhensyn, får ofte sektordepartementene politisk gjennomslag for sine ønsker og prioriteringer. Dette henger sammen med at mens sektordepartementene har makt til å oppnå sine mål, har ikke Klima- og miljødepartementet det institusjonelle apparatet som kunne ha gitt departementet muligheten til å ta styringen i klima- og miljøpolitikken.

Selv om hovedansvaret for klimapolitikken ligger hos Klima- og miljødepartementet, påpeker flere av bidragsyterne at sektordepartementene har betydelig innflytelse over rammene for klimapolitikken. Asdal skriver at Klima- og miljødepartementet aldri ble et slags overordnet departementet etter modell av Finansdepartementet, til tross for at ambisjonene har vært der siden departementet ble opprettet som Miljøverndepartementet i 1972. Mye av den sektorovergripende styringsmakten ligger hos Finansdepartementet, spesielt gjennom departementets ansvar for statsbudsjettet. I 2014 flyttet Solberg-regjeringen Miljøverndepartementets planavdeling til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet). Det betyr at Miljøverndepartementet ble fratatt forvaltnings- og utviklingsoppgaver etter plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging og konsekvensutredninger.

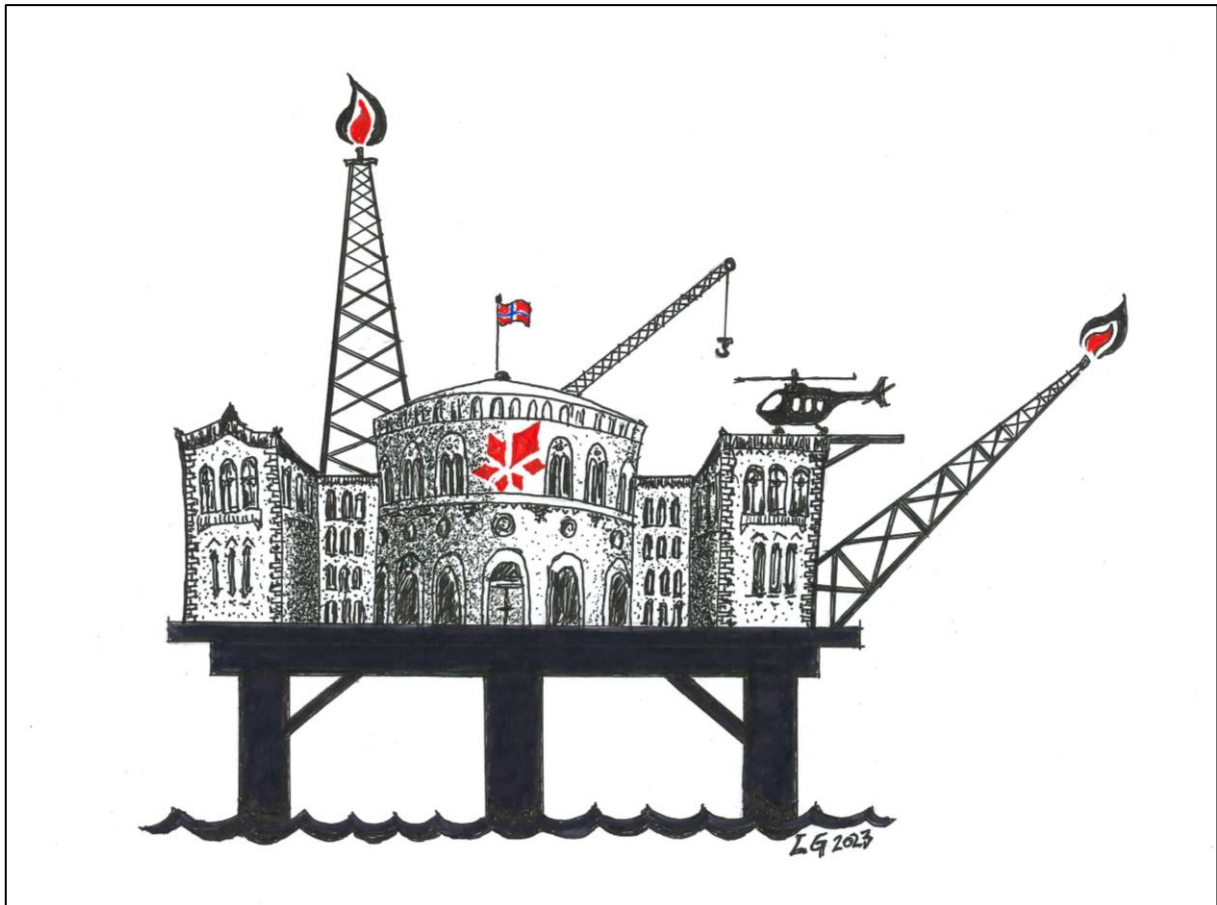
Et illustrerende eksempel på sektorpolitikens makt over miljøpolitikken er regjeringens beslutning i februar 2023 om å tillate bygging av ny E6 på bru gjennom Lågendeltaet naturreservat ved Lillehammer. Schütz skriver at beslutningen viser at i saker der stat og/eller kommune har felles interesser med utbygger i å få realisert en utbygging, enten fordi det er viktig infrastruktur eller inntektsgivende næringer, vil klima- og miljøhensyn lett bli overkjørt. For å sikre at klima- og miljøhensyn blir ivare tatt i slike saker, er det behov for tydeligere lovregler med ufravikelige minstekrav, konkluderer hun.

Gulbrandsen framhever at en annen type tiltak innebærer målkonflikter og vanskelige avveininger mellom klima-, energi-, og naturhensyn. Dette er målkonflikter vi i økende grad må håndtere i tiden framover. Klimatiltak som krever mye areal, kan ha negative virkninger på naturmangfoldet. Eksempler er satsning på bioenergi fra skogbruket og utbygging av mer fornybar energi, om det gjelder vannkraft, vindkraft, bakkemontert solkraft eller andre energikilder.

Målkonflikter knyttet til utbyggingen av fornybar energi utdypes i bidraget fra Gulbrandsen og Inderberg. Bidraget viser at den sentrale politiske satsningen på vindkraft har blitt møtt med økende motstand fra norske kommuner. Mange av konfliktene handlet om at kommunene opplevde manglende medvirkning og innflytelse i planleggingen og utbyggingen av vindkraftverk. Et gryende kommuneopprør mot vindkraft spredte seg langs kysten og landet rundt. Opprøret bidro til at regjeringen ble nødt til å gjennomgå hele konsesjonsordningen for vindkraft og utarbeide et nytt lovforslag om å behandle nye vindkraftanlegg som reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. På denne måten fikk kommunene stor makt over utformingen av en ny konsesjonsordning og et endret lovverk for vindkraftutbygging.

Byer og kommuner kan være bremseklosser i omstillingen til et lavutslippssamfunn, men de kan også være pådrivere. Som Haarstad, Hofstad og Vedeld skriver, er norske storbyer blitt viktige aktører i klimapolitikken, med vilje og evne til å påta seg høye klimaambisjoner. Forfatterne viser til at byene står for en stor andel av klimagassutslippene, samtidig som de har blitt pådrivere i klimapolitikken, spesielt ved å organisere seg i nettverk som C40 og Borgermesteravtalen. Byene har særlig kontroll over areal og byutvikling, og de har innflytelse på transport, infrastruktur og energiutvikling. Haarstad og medforfattere skriver også om hvordan byene er blitt viktige aktører gjennom å etablere nye partnerskap med næringslivet og nye plattformer og læringsarenaer for utveksling av erfaringer om klima og bærekraftig byutvikling. Nye teknologiske og sosiale løsninger utvikles gjerne som piloter og eksperimenter, som så kan skaleres opp. Nye løsninger skapes gjennom byenes deltakelse i forskningsprosjekter, både nasjonalt og gjennom EU-prosjekter og nettverk.

Nasjonale og lokale miljø- og klimaorganisasjoner er pådrivere for å videreutvikle klimapolitikken i de største byene, og de inngår ofte i ulike nettverk med byene. Alle disse nettverkene og arenaene er viktig for faglig, politisk og teknologisk innovasjon, men forfatterne peker på at bybefolkningen i liten grad trekkes inn i de faglige nettverkene og de politiske prosessene. De påpeker også at konflikter i byene knyttet til areal, transport, restriksjoner på bilbruk, bomringer, bolig, fortetting og annen byutvikling kan medføre motstand mot klimapolitikken. Byene kan med andre ord både akselerere og bremse utviklingen mot et lavutslippssamfunn. På samme måte som Gulbrandsen og Inderberg skriver om hvor viktig det er å forankre energipolitikken som føres blant de som berøres, argumenterer Haarstad og medforfattere for å inkludere flere i storbyenes klimapolitikk for å motvirke polarisering. Samlet sett viser flere av bidragene at beslutningstakere på ulike styringsnivåer og i ulike sektorer har stor makt over målsetninger, rammeverk og virkemidler for klimapolitikken. Sektormyndighetene har mye makt gjennom å utforme sektorpolitikken, noe som gir både muligheter og begrensninger for klimapolitikken. Kommunene er mektige aktører gjennom arealpolitikken spesielt, mens storbyene er blitt selvstendige pådrivere for klimaomstilling gjennom storbynettverk og egen byutvikling.



Petroleumspekt: Et sentralt tema i flere bidrag er petroleumssektorens makt over norsk klimapolitikk.

Petroleumspekt

Et sentralt tema i den norske konteksten er petroleumssektorens makt over klimapolitikken. Som det fremgår av bidragene omtalt så langt, har denne sektoren både kunnskapsmakt og sektormakt, på samme måte som andre sektorer som skogbruk, landbruk, transport og bygg. Når petroleumsmakten likevel løftes fram som en særskilt maktfaktor i Norge, er det to grunner til det: For det første fordi flere av bidragene nesten utelukkende handler om petroleumspekt, og for det andre fordi petroleumsnæringen er i en særstilling når det gjelder betydningen for økonomi og sysselsetting – og ikke minst klimapolitikken. Poenget kan illustreres med tittelen på Langhelles bidrag: En klimapolitikk underordnet petroleumspekt. Langhelle skriver at et stort og stabilt flertall på Stortinget har stått bak en petroleumspekt som har vært styrende for klimapolitikken i alle år. I likhet med Langhelle viser flere bidragsyttere til at petroleumsnæringen har hatt stor betydning for den norske tilnærmingen til internasjonal klimapolitikk, med sterk vektlegging av kostnadseffektivitet og internasjonal fleksibilitet. Norge var en pådriver for å innlemme de fleksible mekanismene i Kyotoprotokollen. Kvotekjøp fra «den grønne utviklingsmekanismen» (CDM) gjorde at Norge kunne oppnå sine klimamål, samtidig som oljeindustrien og andre sektorer ble skjermet fra å måtte gjennomføre utslippskutt.

Strategien ble videreført med Norges tilslutning til EUs system for klimakvotehandling i 2008. Det skarpe skillet mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor i EUs kvotehandlingssystem har tjent petroleumsnæringens interesser og utsatte i mange år diskusjonen om kutt i utslippene fra norsk sokkel. Langhelle anser også den norske satsningen på karbonfangst- og lagring for å være en politikk i tråd med oljeindustriens interesser. Han får støtte av Andersen og Tvinnereim, som påpeker at i motsetning til i mange andre land, har den norske politikken for å utvikle karbonfangst og -lagring vært et konsensus-

prosjekt. Dette tolker de som et uttrykk for en utbredt norsk teknologioptimisme, som har fått stor betydning for utformingen av klimapolitikken.

Raknes viser at petroleumsnæringen var sentral i fremveksten av moderne lobbyisme i Norge og at næringen har stor beslutningsmakt, altså evne til å påvirke politiske beslutninger. Han påpeker at det korporative systemet har blitt bygget ned fra 1970-tallet og gradvis blitt erstattet av en mer uformell lobbyvirksomhet der ulike interesseorganisasjoner kjemper om beslutningstakernes øre. Petroleumsnæringens særinteresser har i flere tilfeller fått større gjennomslag enn både klimahensyn og bredere samfunnsinteresser. Et eksempel er oljeskattepakken som ble utformet under covid-19-pandemien. I denne og andre saker har næringen vært dyktige til å spille på ringvirkninger for leverandørindustrien og sysselsetting langs kysten som argumenter for å sikre gode rammebetingelser. Selv om miljøbevegelsen og andre aktører kan ha dagsordensmakt, hadde oljeblobbyistene beslutningsmakten som skulle til for å få gjennomslag for sine interesser i Stortinget, påpeker Raknes.

Forestillingen om «oljearbeideren» er blitt en viktig symbolsk ressurs som politikere, samfunnsdebattanter og bransjen benytter seg av for å mobilisere sympati for petroleumsnæringen i det offentlige ordskiftet. Denne bruken av begrepet har de ansatte i næringen liten kontroll over, og deres egne refleksjoner om omstilling eller klimapolitikk kommer ikke fram i det offentlige ordskiftet. Dette framgår av bidraget om et arbeidslivsperspektiv på maktforholdene i klimapolitikken, skrevet av Jordhus-Lier. Han påpeker at selv om klimakrisen har utfordret det tradisjonelle «sakseierskapsprinsippet» innad i LO, det vil si oppfatningen om at oljeleting, lisenser og produksjonshorisonten til petroleumsnæringen kun er et industrianliggende, følger store deler av arbeidslivet lite eierskap til klimapolitikken. På sosiale medier har debattklimaet blitt sterkt polarisert mellom klimaaktivister og ansatte i petroleumsnæringen. En viktig årsak, påpeker Jordhus-Lier, er debatten om «oljeskam» som pågikk rundt 2019, der ansatte og tillitsvalgte i næringen opplevde at klimaaktivistene ga dem få handlingsalternativer til en avvikling av næringen. Dette kan bidra til å forklare at ansatte i bransjen har en særlig sterk tiltro til teknologiske og markedsbaserte løsninger på klimakrisen.

Felles for alle bidragene som er omtalt her, er at de er sterkt kritiske til petroleumsnæringens evne og vilje til å få tungt politisk gjennomslag for sine interesser. Petroleumpolitikken er en god illustrasjon av at beslutninger som ligger langt utenfor klima- og miljømyndighetens område kan få store konsekvenser for klimapolitikkens mulighetsrom.

Internasjonale perspektiver og strategier for maktendring

Fra bidrag som omhandler klimapolitikken i Norge, går en rød tråd videre til bidrag som ser på norsk klimapolitikk i et globalt perspektiv og strategier for maktendring som gir klimaomstilling. Svarstad spør i sitt bidrag om klimavasking og klimakolonialisme kan erstattes med klimarettferdig omstilling. Hennes svar er at skolen og andre institusjoner må gi innbyggere i ethvert land tilgang til en kritisk klimautdanning, som omfatter kompetanse om hvorvidt landet beveger seg mot et klimarettferdig samfunn, årsaker bak utviklingen, samt ulike klimasatsninger og veivalg mot et lavutslippssamfunn. Som et eksempel på det hun kaller klimavasking skriver Svarstad om det norske Klima- og skoginitiativet og hennes forskning på et prosjektområde i Tanzania, der hun fant at prosjektet gikk særlig utover de aller fattigste, spesielt kvinner, og at løftene om kompensasjon ikke ble innfridd. Hun betrakter også Klima- og skoginitiativet som en form for klimakolonialisme, der Norge bruker arealer og naturressurser i andre stater til å oppnå sine egne formål.

Bidraget til Eide tar også et internasjonalt perspektiv på norsk klimapolitikk og ser spesielt på mediemakt i formidlingen av klimanyheter. Hun skriver at mediene har en viktig rolle i å formidle klimanyheter og stille politikerne til ansvar, men at politikerne og industriledere altfor sjelden blir konfrontert av journalister om klimakonsekvenser av politikken som blir ført. Eides og andres forskning viser også at journalistene lettere tyr til politikerkilder enn til klimaforskere, både under klimatopp-

møter og til dels under lansering av nye klimarapporter. Hun påpeker at folk som blir påført de mest dramatiske klimakonsekvensene globalt, alltid havner i medieskyggen av de ressurssterke som har lettere tilgang til medienes oppmerksomhet. Derfor går vi i Norge som oftest glipp av sammenhengene mellom vår politikk og våre handlinger og konsekvensene for folk i andre deler av verden.

Mens Svarstad og Eide identifiserer henholdsvis utdanning og formidling som strategier for maktendringer, stiller Boasson spørsmålet om hvordan norsk offentlig klimastyring kan utformes slik at aktører med mål om klimaomstilling får mer makt, og samtidig sikre at støtten til omstilling øker med tiden. Hun identifiserer tre idealmodeller for hvilke maktendringer som kreves for å lykkes med klimaomstilling. Den første modellen går ut på å rette opp markedsfeil ved å innføre (høyere) avgifter eller kvotesystemer for klimagasser. Den andre modellen baserer seg på å stimulere teknologisk endringer og framvekst av nye næringer gjennom etableringen av innovasjons- og støttesystemer. Den tredje modellen går ut på å øke den folkelige oppslutningen om klimatiltak gjennom inkluderende prosesser, nye former for deltakelse og klimautdanning.

Boasson viser til at motreaksjoner på strategiene for maktendring kan forekomme, men at dersom man skal lykkes med omstillingen til et lavutslippssamfunn, er ikke utslippskutt på kort sikt tilstrekkelig: Der er nødvendig å endre maktstrukturene i samfunnet. Disse modellene kan tenkes å stimulere ulike former for klimaomstilling med ulike konsekvenser for samfunnet og naturen. For eksempel kan klimasaken gjøres til en «maktfaktor for å kreve bruk av natur», som Asdal formulerer det og Gulbrandsen viser med eksempler fra utbyggingen av fornybar energi og bruk av skogressurser. Hva slags klimaomstilling vi kan komme til å få og med hvilke konsekvenser for økonomi, fordeling, arbeidsplasser, bosetting, transport, samfunn, folk og natur, er viktige tema for den videre diskusjonen av strategier for maktendring i klimapolitikken.

Oppsummert

Samlet sett viser bidragene mange ulike former for makt og maktutøvelse i klimapolitikken. Hver artikkel har sitt perspektiv og sin tilnærming, men sammen gir de et overblikk over sentrale maktforhold i klimapolitikken. Med tanke på at bidragsyterne forsker på ulike felter og ikke har diskutert eller koordinert bidragene seg imellom, er det interessant å merke seg de mange røde trådene og felles temaene på tvers av bidragene. På denne måten gir hvert bidrag en selvstendig analyse med utgangspunkt i hver enkelt forfatters egen forskning, samtidig som bidragene utfyller hverandre og samlet sett gir et unikt helhetsbilde av maktforholdene i norsk klimapolitikk.

Dersom vi avslutningsvis skulle driste oss til å peke på en fellesnevner for alle bidragene, må det være dette: Alle peker på at maktforhold og beslutninger som ligger utenfor og over klima- og miljømyndighetenes styringsområde har stor betydning for omstillingen til et lavutslippssamfunn. Derfor blir strategier for å endre maktstrukturer i de ulike sektorene og på tvers av styringsnivåene sentralt for å muliggjøre horisontal og vertikal klima- og miljøintegrasjon og oppnå målene i klimapolitikken.

Fleksibilitet når vi vil

Gisle Andersen, NORCE

Endre Tvinnereim, NORCE og Universitetet i Bergen

Det globale klimastreket krever både bruk av politisk makt og internasjonalt samarbeid. Politisk makt på klimafeltet i Norge ligger i den sterke posisjonen til petroleumsindustrien både økonomisk, gjennom organisasjoner og forvaltning, og som arbeidsgiver for en betydelig del av befolkningen. Idemessig står økonomisk effektivitet, forestillingen om Norge som et annerledes elektrisitetsland, og teknologioptimisme sterkt. Internasjonale fleksibilitetsmekanismer som Kyoto-protokollen og EU ETS har så langt gjort det mulig for Norge å tilfredsstille formelle krav uten betydelige innenlandske utslippskutt – et tegn på internasjonal byrdefordeling og fleksibilitet. Teknologioptimisme utvider horisonten for mulige virkemidler. Imidlertid har tanken om fleksibilitet og internasjonalt samarbeid møtt folkelig motstand siden dette siden 2021 har resultert i uvanlig høye strømpriser. Fullskala krig i Ukraina og medfølgende høye strømpriser setter dette ønsket om fleksibilitet på prøve.

Hva er makt?

Vi definerer makt som muligheten til å få en aktør til å gjøre noe som aktøren ikke ville ha gjort i fraværet av makt. Vi bruker Lukes' (1974) definisjon om at makt kan være mer eller mindre direkte: 1) som evnen til å ta avgjørelser der det er uenighet om hvilket alternativ som skal velges, 2) som anledningen til å unngå at visse spørsmål blir satt på agendaen og gjort til gjenstand for politisk diskusjon (også kalt «*non-decisionmaking*», og 3) påvirkning av folks preferanser slik at de ikke ønsker eller forestiller seg at det finnes alternativer de kan kreve.

Maktutredningen fra 1973-82 og *Makt- og demokratiutredningen* fra 1998-2003 utredet maktforhold i det norske samfunnet. Sistnevnte ser på makt fra fem perspektiver: Territorium og nasjon, institusjoner og politikk, medborgerskap, økonomi, og premiss- og symbolmakt (Østerud, Engelstad, & Selle, 2003). Alle har relevans i dette notatet, men vi skal særlig se på økonomi (nr. 4), medborgerskap (nr. 3) og premiss- og symbolmakt (nr. 5). Utover dette har EU stor makt over norsk klimapolitikk, men det vil ikke bli vektlagt her.

Økonomisk makt

Petroleumsindustrien har stor økonomisk makt gjennom inntekter og sysselsetting. Oljeinntektene bidrar til forestillingen om “det gode, trygge liv” skapt gjennom oljeformue og mulighet til å finansiere en raus velferdsstat (Dale & Andersen, 2018). Sysselsetting direkte og indirekte relatert til aktiviteten på norsk sokkel var i 2020 anslagsvis 163.000, ned fra om lag 230.000 i 2013-14 (Blomgren & Fjellidal, 2022), ofte med høyere inntekter enn alternative arbeidsplasser ville ha gitt. Opinionsforskning viser at ansatte i petroleum og tilgrensende næringer støtter utbygging av fornybar energi og karbonfangst og -lagring (heretter forkortet CCS) på linje med andre nordmenn, men er mer skeptiske til klimapolitiske virkemidler som legger begrensninger på oljeutvinningen (Tvinnereim & Ivarsflaten, 2016).

De høye inntektene kommer av at petroleumsindustrien utvinner den høye verdien fra forhistorisk lagring av solenergi gjennom organisk materiale avsatt gjennom millioner av år. Det er således en tidsbegrenset utnyttelse av en ikke fornybar ressurs som har svært høy verdi så lenge den varer. Selv om Norge ikke ville vært et fattig land uten olje og gass, gir de fossile ressursene en ekstra økonomisk gevinst som fordeles i samfunnet og kommer de fleste til gode. Den jevne norske borger har derfor

økonomisk interesse av at olje- og gassressursene utvinnes. Samtidig er verdiene i de fossile ressursene endelige, noe som fordrer omstilling uavhengig av klimaendringene.

Petroleumssektorens makt virker også indirekte gjennom å forme premissene for norsk klimapolitikk. Den har for eksempel vært viktig for hvilke hensyn arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har ment at man må ta ved utformingen av klimapolitikk, og den har vært med å forme premissene for hva som er norske interesser i internasjonale klimaforhandlinger.

Idemakt

I forlengelse av Lukes' definisjon, handler ikke makt kun om avgjørelser og ikke-avgjørelser, men også om forestillinger av det som er mulig. Vi vil peke på noen slike ideer som vår forskning har vist har stor makt: Kostnadseffektivitet, Norge som et annerledes elektrisitetsland og teknologioptimisme.

For det første står ideen om **kostnadseffektivitet** sterkt (Asdal, 1998) og har også fått stor innflytelse i utformingen av norsk klimapolitikk (Andersen, 2017). Ved overgangen fra 1980- til 1990-tallet var det ikke avklart hvilke premisser som skulle bli lagt til grunn, og først fra rundt 1997 ble kostnadseffektivitet etablert som et grunnleggende premiss for norsk politikkutforming (Andersen, 2017; Asdal, 1998, 2011). Dette var svært viktig for å kunne legitimere fortsatt ekspansjon av norsk petroleumsaktivitet i de neste tiårene (ibid.) Denne utviklingen viser både idemakten knyttet til økonomifaget og hvordan norske interesser på klimafeltet er tett sammenvevd med petroleumsnæringen.

Norge var en av pådriverne for bruken av omsettelige klimakvoter og klimasertifikater i forhandlingene som ledet frem til Kyoto-protokollen, hvor kostnadseffektivitet er et sentralt premiss (Nilsen, 2001). Dette er delvis begrunnet i Norges spesielle utslippsprofil og særlig mangelen på kullkraftverk som kunne gi raske utslippskutt til en lav pris. Norges aktiviteter i markedet for sertifikater under Den grønne utviklingsmekanismen (*Clean Development Mechanism*), landets tilknytning til EUs kvote-handelssystem (ETS) og i forhandlingene under Paris-avtalens artikkel 6 om markedsmekanismer, er videre tegn på dette. Det kan diskuteres om Norge følger Kyoto-protokollens ånd om at utslippskutt i andre land kun skal være tillegg (*supplementary*) til hjemlige kutt, men disse markedsmekanismene har i det minste gjort det mulig for Norge å vise til et kvote- og utslippsregnskap som går i balanse selv om Norges territoriale utslipp knapt har gått ned siden 1990.

For det andre står tanken om Norge som et **annerledes elektrisitetsland** sterkt. Norge har store mengder fornybar og regulerbar vannkraft. Elektrifisering er et avgjørende middel i klimapolitikken. Norge er en pioner i elektrifisering av transportsektoren, noe som har vært mulig fordi landet har hatt svært høye avgifter på bilkjøp, ingen tradisjonell bilproduksjon og lave strømpriser (Figenbaum, 2017).

Samtidig ser elektrisitet som produkt ut til å ha en særstilling i folket. Det norske samfunn er svært elektrifisert og har høyt forbruk med tradisjonelt lave priser. I studien *European Perceptions of Climate Change* (EPCC) fra 2016 er støtten til bruk av høyere priser for å få ned strømforbruket mye høyere i Norge (32%) enn i Frankrike (12%), Storbritannia (18%) og Tyskland (14%) (Steentjes et al., 2017). Dette har imidlertid snudd etter Russlands struping av europeiske gassmarkeder i forbindelsen med invasjonen av Ukraina i 2022, med påfølgende prishopp på elektrisitet i Europa inkludert Norge. Data fra Norsk medborgerpanel fra mai-juni 2022 viser at nesten halvparten av respondentene (46%) er «sterkt imot» å benytte «høye priser for å redusere mengden strøm vi bruker», med til sammen 72% «sterkt imot» eller «litt imot», mens bare 18% er «litt for» eller «sterkt for» (Ivarsflaten et al., 2022).

Elektrisitet har også en sterk – kanskje uforholdsmessig sterk – posisjon i folks forestillinger om norsk-produsert energi. En studie som ba folk om å oppgi hva de tenker når de hører ordet «energi» viste klart flest assosiasjoner med «elektrisitet», deretter «olje», «vannkraft», «kraft» og «fornybar», med «gass» på tiende plass (Tvinnereim, Lægreid, & Fløttum, 2020). Det er således sannsynlig at nordmenn

i større grad forbinder energi med elektrisitet og fornybar vannkraft enn med petroleum, selv om fossil energi er langt viktigere for landets eksportinntekter.

En tredje viktig ide i Norge er **teknologioptimisme**. EPCC-studien nevnt tidligere finner at 56% av nordmenn er «enige» eller «svært enige» med påstanden «vitenskap og teknologi vil før eller senere løse problemene med klimaendringer». I Frankrike, Tyskland og Storbritannia er andelen mellom 29% og 40%. Teknologifokus og optimisme er relevant for å forstå hvordan Norge skiller seg ut fra Europa. Nordø, Andersen og Merk (under publisering) argumenterer for at teknologioptimismen vi finner i befolkningsundersøkelser er formet av hvordan politiske og teknologiske eliter diskuterer klimautfordringene. Det blir gjerne lagt stor vekt på at ny teknologi, heller enn endring av grunnleggende strukturer i samfunnet, er nødvendig for å løse klimaproblemet.

Fremstillingen av CCS som en norsk «månelanding» og gave til verden, presentert i statsminister Stoltenbergs nyttårstale fra 2007, er et paradigmatisk eksempel på teknologioptimisme. I motsetning til mange europeiske land har utviklingen av CCS i Norge vært et politisk konsensusprosjekt med svært få motstemmer (Nordø et al., under publisering). Kjennskap og støtte til CCS er betydelig større i Norge enn i Tyskland (Merk, Nordø, Andersen, Lægreid, & Tvinnereim, 2022).

Det er svært få miljøvernorganisasjoner som kritiserer tanken om teknologi, inkludert CCS. På CCS-feltet fremstår det også som viktig at også miljøorganisasjonene støtter aktivt opp om politikken, på Teknas CO₂-konferanse i 2023 fikk Bellona skryt av OED for å ha «snudd» Tysklands posisjon til CCS. Samtidig er det grenser for oppslutning om CCS i Norge. Som for strømfeltet ser den norske befolkningen ut til å ikke støtte samarbeid på tvers av landegrensene, da støtten til CCS synker signifikant dersom CO₂-en som foreslås lagret er av utenlandsk opprinnelse (Merk et al., 2022).

Internasjonalt samarbeid har vært viktig for norsk klimapolitikk og alt tyder på at det vil være svært viktig de neste tiårene. For norske interesser på klima og energifeltet har slikt samarbeid vært viktig, både i form av kvoteløsninger (som ETS) og for å gi legitimitet til fossil energiekspert. Internasjonalt samarbeid har slik også gitt Norge fleksibilitet i utforming av klimapolitikk. Surveyundersøkelser antyder at den folkelige oppslutningen om slikt samarbeid kan være begrenset på enkelte felt, slik som for import/eksport av elektrisitet og av CO₂. Den fleksibiliteten slik infrastruktur kan gi til fremtidens klimapolitikk synes å ha svært lav folkelig oppslutning per i dag.

Referanser

- Andersen, G. (2017). *Parlamentets natur. Utviklingen av en legitim miljø- og petroleumspolitik (1945-2013)*: Universitetsforlaget.
- Asdal, K. (1998). *Knappe ressurser? Økonomenes grep om miljøfeltet*: Universitetsforlaget.
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur - naturens politikk*: Universitetsforlaget.
- Blomgren, A., & Fjellidal, Ø. M. (2022). Utvikling i sysselsetting relatert til petroleum, sokkelektrifisering og nye havnæringer, 2018-2026.
- Dale, B., & Andersen, G. (2018). Til Dovre faller? Norsk olje og grønn omstilling. In H. Haarstad & G. Rusten (Eds.), *Grønn omstilling: norske veivalg*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Figenbaum, E. (2017). Perspectives on Norway's supercharged electric vehicle policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 25, 14-34. doi: [10.1016/j.eist.2016.11.002](https://doi.org/10.1016/j.eist.2016.11.002)
- Ivarsflaten, E., Dahlberg, S., Løvseth, E., Bye, H. H., Bjånesøy, L. L., Gregersen, T., . . . Knudsen, E. (2022). Norsk Medborgerpanel [Norwegian Citizen Panel] Wave 24: Data file. In. Bergen: Ideas2Evidence.
- Lukes, S. (1974). *Power: a radical view*. Basingstoke: Macmillan.

-
- Merk, C., Nordø, Å. D., Andersen, G., Lægreid, O. M., & Tvinnereim, E. (2022). Don't send us your waste gases: Public attitudes toward international carbon dioxide transportation and storage in Europe. *Energy research & social science*, 87, 102450.
- Nilsen, Y. (2001). *En felles plattform?: norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*. (Dr. polit). University of Oslo.
- Nordø, D. Å., Andersen, G., & Merk, C. (under publisering). Teknologien vil redde klimaet! Annerledeslandet Norge og holdninger til norsk klimapolitikk i fire samfunnsgrupper. *Akseptert for publisering i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*.
- Steentjes, K., Pidgeon, N. F., Poortinga, W., Corner, A. J., Arnold, A., Böhm, G., . . . Tvinnereim, E. (2017). *European Perceptions of Climate Change (EPCC): Topline findings of a survey conducted in four European countries in 2016*. Retrieved from
- Tvinnereim, E., & Ivarsflaten, E. (2016). Fossil fuels, employment, and support for climate policies. *Energy Policy*, 96, 364-371. doi: [10.1016/j.enpol.2016.05.052](https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.05.052)
- Tvinnereim, E., Lægreid, O. M., & Fløttum, K. (2020). Who cares about Norway's energy transition? A survey experiment about citizen associations and petroleum. *Energy research & social science*, 62, 101357. doi: [10.1016/j.erss.2019.101357](https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101357)
- Østerud, Ø., Engelstad, F., & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen* (Kopinor Pensum ed.): Gyldendal Akademisk.

Om maktforhold i klimapolitikken

Kristin Asdal, Universitetet i Oslo

Det er minst to ulike innganger til å drøfte spørsmålet om maktforholdene i klimapolitikken. Den ene handler om institusjonelle styrkeforhold. Den andre handler mer om styrkeforholdet mellom ulike former for ekspertise eller vitenskapelige disipliner. De to, skal jeg vise, henger sammen. Så kan en tredje også handle om styrkeforholdet mellom de to sfærene vitenskap og politikk. Her skal jeg tematisere de to første, og også se kort på det tredje momentet, men da i en kortere drøfting av hva de første kan bety for det tredje momentet. Jeg skal foreslå at vi i dag bør forstå dette som et spørsmål om avmakt mer enn om makt og styrke [og om mangel på koordinert kompetanse og politisk håndverk].

Siden det som ble etablert under navnet Miljøverndepartementet fikk en institusjonell plassering i det norske departementssystemet i 1972 har det vært et konkurranseforhold mellom dette departementet og Finansdepartementet. 1970-tallet var et planleggingsorientert tiår. Troen på planlegging sto sterkt både i form av fysisk planlegging og fortsatt økonomisk planlegging eller styring, gjerne under navnet Keynesianisme etter økonomen John Maynard Keynes (1883-1946). Finansdepartementet hadde allerede da og har fortsatt, rollen som et slags overdepartement vis a vis de andre departementene. Dette var knyttet opp mot at departementet satt med redskapene for å kunne drive økonomisk planlegging gjennom stats- og nasjonalbudsjett, men også at det var en økonomi-bastion som så det å forvalte knappe ressurser som sitt særegne kompetanseområde. Finansdepartementet anså at dette også innebefattet naturressursene og ikke bare finansielle ressurser mer snevert definert.

Det nyopprettede miljøverndepartementet ønsket å bli et nytt ressursdepartement med ansvar for forvaltningen av landets naturressurser og med utgangspunkt i et planleggingsapparat a la Finansdepartementet. Samtidig hadde departementet fått ansvar for det fysiske planleggingsapparatet fra Kommunaldepartementet. Planleggingsloven var det rettslige grunnlaget som kunne iverksettes for å drive aktiv arealplanlegging. Dette fantes det ganske omfattende planer og ambisjoner for. Miljøverndepartementet fikk imidlertid aldri noen sterk og slett ikke konkurrerende rolle vis a vis Finansdepartementet og da heller ikke de andre departementene. Dette var for en stor del på grunn av motstand fra Finansdepartementet, av grunner jeg anførte over, og også fordi Finansdepartementet ikke hadde tro på den typen fysisk planlegging som dette ville medføre. Deretter ble planleggingsapparatet siden flyttet *ut* av Miljøverndepartementet i 2014. Departementet har dermed i stor grad blitt et departement *uten* det institusjonelle apparatet som skulle kunne etablere dette departementet som en sterk og drivende aktør i klimapolitikken.

Til dels har departementet måttet be om lov fra de andre departementene, og ikke alltid fått det, til å inngå forpliktende internasjonale lovnader på klimaområdet. Dette henger også sammen med at klimapolitikken utover på 1990-tallet ble forstått som i konflikt med norsk oljepolitikk, inkludert med hensyn til de inntektene norsk oljeproduksjon kunne generere. Den norske oljeformuen kom i konflikt med klimasaken. Her er selvsagt ikke bare Finansdepartementet vesentlig i det institusjonelle bildet, men også Olje- og energidepartementet.

La oss herifra bevege oss over til spørsmålet om hva slags ekspertise som på den ene siden har makt i klimapolitikken [og på den annen side har makt og betydning med hensyn til å bidra til konstruktive løsninger.] Ut ifra det jeg har skrevet over kan det virke lett å konkludere med at økonomene ikke har hatt noen interesse eller engasjement for miljø- og senere klimapolitikken. En slik konklusjon ville være feil. Helt siden 1960-tallet har økonomene engasjert seg i miljøpolitikken og tatt til orde for å bruke

økonomisk ekspertise for å håndtere miljøproblemene. Det er en helt sentral side ved profesjoner at de vil tendere til å se aktuelle problemer i lys av egen ekspertise, modeller og begrepsapparat. Økonomene tok raskt til orde for å bruke markedet og prismekanismen i miljøpolitikken. Miljøproblemer ble forstått som en negativ eksternalitet, altså noe som ligger utenfor økonomien, men som kan bli tatt inn i økonomien gjennom å bli priset. Miljøavgifter ble standardsvaret på problemet.

Det siste har også vært knyttet opp mot økonomenes interesse i å ivareta det som forstås som samfunnsøkonomisk effektivitet. Prisene er ment, ikke bare å håndtere miljøproblemene, men å gjøre det på en fleksibel og riktig måte der målet ikke er at miljøet skal vernes *helt*, men relativt til den prisen miljøet har. Dette har vært bakgrunnen for at økonomer til dels har vært kritiske til ingeniørenes tilnærming. Dette har utspilt seg ved gjentatte anledninger vis a vis Miljøverndepartementet og det som før het Statens Forurensningstilsyn knyttet for eksempel til disse etatenes ønsker om å bruke best tilgjengelig teknologi. Å bruke best tilgjengelig teknologi vil, i møte med en økonom-forståelse, kunne medføre at man bruker ressurser på å rense eller på andre miljøtiltak uten at dette er nødvendig ut ifra et miljøhensyn. Man renser altså uten at det er strengt nødvendig og uten at man har brukt naturens egen kapasitet til å håndtere for eksempel forurensninger. Vi kan kjenne igjen denne grunnleggende orienteringen i retning av en optimal allokering av knappe ressurser, selve kjernen i økonomifaget.

Det tok ganske lang tid før økonomene fikk tungt gjennomslag for sin tilnærming til miljøproblemene. Jeg tror det er riktig å si at det store skiftet kom gjennom klimasaken og klimapolitikken i overgangen til 1990-tallet. Dette kan framstå som litt overraskende. Den omfattende omleggingen av miljøpolitikken i retning av å bygge den på miljøavgifter kom aldri. Årsaken til dette var til dels at økonomene i Finansdepartementet selv ikke støttet opp under slike tiltak der de kom i konflikt med å tilrettelegge for vekst i økonomien. Ved overgangen til 1980-tallet ble i tillegg dyre miljøtiltak vurdert å være til hindre for en mer effektiv bruk av (økonomiske) ressurser. Kravet til kostnadseffektivitet fikk imidlertid stort gjennomslag og vi kan si at økonomene fikk stor grad av definisjonsmakt i klimapolitikken. Denne definisjonsmakten kom til å bidra til etableringen av en klimapolitikk der det å bruke markedsmekanismen i større grad kom til å handle om å etablere et marked for klimavoter og der klimatiltak ideelt sett burde iverksettes i de landene der det kostet minst (og der man hadde mest å tape på det). Det vil si ikke i Norge.

Denne tilnærmingen til klimapolitikken kom til å representere en betydelig maktfaktor. Den må selvsagt sees i sammenheng med at den passet godt sammen med andre politiske og økonomiske interesser. Ulike former for ekspertise virker aldri i et vakuum. Er det så økonomene vi skal vende oss mot dersom vi skal forstå hvem sitter med makten i klimapolitikken? Det tror jeg ikke, i hvert fall ikke om vi snakker om i dag og i hvert fall ikke på den måten en kanskje skulle tro. Økonomene har fått stort idémessig gjennomslag, men har egentlig i overraskende liten grad bidratt til omfattende endringer og realiserte løsninger på klimaproblemet. Det er ikke fordi økonomene selv har vært uinteressert og imot klimatiltak, men heller dels fordi man selv ikke alltid har støttet opp om egne tiltak man i prinsippet har ment har vært riktige og dels fordi prising i realiteten er en politisk krevende og ofte i praksis kontroversiell tilnærming til miljøproblemet. Økonomene har dermed vært lite åpent diskuterende og reflekterende rundt sine egne tilnærminger og har til dels framstått som dogmatiske og gjort dem mindre relevante og betydningsfulle enn de ellers kunne ha vært.

I dag er det ikke lenger økonomene som så entydig sitter med tydelig definisjonsmakt eller annen reell makt i miljøpolitikken. Økonomenes tilnærmingsmåte utfordres flere mange ulike hold. En av utfordringene kommer fra en langt tydeligere innovasjonsorientering der oppmerksomheten rettes mer mot å initiere og til dels økonomiske understøtte nye teknologiske løsninger for derigjennom å gi incentiver til ønskede teknologiske skifter for eksempel i bilparken. Satt på spissen handler dette om at man i stedet for å gjøre uønskede miljøhandlinger dyrere, gjør man ønskede miljøhandlinger billige. Her står ikke prinsippet om kostnadseffektivitet nødvendigvis særlig sterkt. Dermed står to ganske

ulike tilnærminger til miljøpolitikken mot hverandre og lite tyder så langt på at de to evner å være koordinert eller finne løsninger i fellesskap.

I tillegg til en innovasjonsøkonomisk tilnærming utfordres de klassiske (nyklassiske) økonomenes tilnærming til miljøpolitikken av finans. En «finansialisert» tilnærming til miljøpolitikken innebærer å forstå miløysaken mer som et risiko-spørsmål enn som et kostnadseffektivitetsspørsmål. Det handler ikke om at det økonomiske aspektet ved miljøproblemet blir borte, men at det blir forstått potensielt på en annen måte, også på den måten at det kan være en risiko *ikke* å håndtere klimaproblemet fordi det både vil være skadelidende for finansiell stabilitet og fordi det kan gi store tap. Interessant nok har finansaktørers tilnærming til miljøproblemet blitt møtt med både skepsis og begeistring fra miljøvernhold. Det har oppstått en situasjon der man med en slags forsiktig optimistisk holdning tenker at denne økonomiske tilnærmingen til miljøproblemene kan representere en ny løsning og at man kan allokere midler til miljøvennlige prosjekter. Dermed blir miljø ikke bare en risiko, men også en mulighet. Nettopp dette, å forstå miljø innenfor en ramme av risiko og mulighet er kjernen i en finansialisert tilnærming til bærekraft og klima.

I motsetning til for 15-20 år siden er det ingen ekspertise som er tungt definerende i klimapolitikken. Samtidig er det heller ikke noe departement eller noen institusjonell forankring som representerer tyngdepunktet i form av være en maktfaktor med hensyn til å ta styringen i klimapolitikken. Makten i klimapolitikken er blitt utspredd. Dette er også knyttet til at det er langt vanskeligere å peke på hvem som sitter med ansvar for selve miljøproblemet. Alle store økonomiske aktører og selskaper definerer seg som dem som selv bidrar til å løse klimaproblemet, og at man er en nødvendig aktør for å løse det. Selve klimaproblemet er blitt definert som et spørsmål om å skifte fra ett sett teknologiske systemer til et annet, et skifte antatt fossilt til antatt fornybar energi. Dette defineres som et kombinert økonomisk og et teknologisk skifte – i stor grad innovasjonsøkonomisk. Det paradoksale i det som forstås som et skifte er at det også ser ut til å kunne skifte maktforholdene i selve miløysaken der klimasaken og det å verne natur i økende grad blir satt opp imot hverandre. Der miljøvern for 50 år siden kombinerte hensynet til naturvern, forbruk av ressurser og forurensningsproblemet, blir klimasaken nå en maktfaktor for å kreve bruk av natur. Slik sett skifter klimasaken potensielt maktforholdene i miljøfeltet. Og der miløysaken fra sin spede begynnelse alltid også forsøkte å holde oppe spørsmålet om forbruk, ser dette så langt ikke ut til å prege klimasaken.

Når det gjelder det tredje momentet jeg pekte på innledningsvis gjør denne komplekse situasjonen at det ikke egentlig er noen entydig form for ekspertise politikken med relativ enkelhet kan lytte til med hensyn til klimaproblemet. Når det gjelder ekspertisen selv, er de ulike faglige inngangene i liten grad orientert mot refleksivt å diskutere sin egen rolle og potensielle begrensninger. Alle har en tendens til å presentere sitt perspektiv som den gode løsningen og det sees få eksempler på at man møtes for å finne mulige felles og konstruktive løsninger og der ulike former for ekspertise kommer med delløsninger. Det ser også ut til å være lite politisk håndverk som griper fatt i denne situasjonen. Dermed blir klimapolitikken mer preget av avmakt enn at noen aktører og grupper har reell makt over noen andre.

Dette innspillet er basert på tidligere forskningsarbeider:

Asdal, Kristin (1999). *Knappe ressurser. Økonomenes grep om miljøfeltet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Asdal, Kristin (2011) *Klimasak som miløysak. Å ta markedsmekanismen i bruk*. Kapittel 6 i *Politikkens Natur, Naturens Politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Asdal, Kristin (2014) From climate issue to oil issue: offices of public administration, versions of economics, and the ordinary technologies of politics. *Environment and Planning A*.

Asdal, Kristin (2008) Enacting things through numbers: Taking nature into accounting. *Geoforum*.

Asdal, Kristin (2023) From scarce resources to 'the good economy': a new 'version of economization' replacing Weber's rational asceticism as the capitalist spirit? *Journal of Cultural Economy*.

Asdal, Kristin og Stine Engen (2022) Good Money for the good economy? The financialization of the environment and the politicization of finance. Long Paper. EGOS, July.

Maktkamp om skogbruk og klima: Hvordan kunnskapsgrunnlaget skreddersys til et forvaltningsregime som tjener skogbruksinteressene¹

Håkon Aspøy, Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Olve Krange, Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Ketil Skogen, Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Håkon Stokland, Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Makt og maktutøvelse er komplekse fenomener, og kan eksistere i ulike former. Her ser vi på makten til å definere kunnskapsgrunnlaget for klimapolitikken, med andre ord evnen til å definere virkeligheten som politikk og virkemidler retter seg mot. I miljøspørsmål er det ofte strid om den reelle miljøtilstanden, og hvilke effekter ulike tiltak vil få. Dette gjelder på tvers av saksfelt som kraftutbygging, gruveavfall, havbruk, hyttebygging, infrastruktur og skogbruk. De ulike virkelighetsbeskrivelsene begrunner ulik politikk. Dermed blir kunnskapsgrunnlaget, altså hva slags kunnskap som bestilles, hvordan innholdet utformes, og ikke minst hvilken kunnskap som regnes som vesentlig, en nøkkel til legitimering av beslutninger. For å forstå hvordan aktører med makt påvirker klimapolitikken, må vi forstå hvordan ulike kunnskap – ulike virkelighetsbeskrivelser – behandles i politikkutforming. Vi bruker klimapolitikk knyttet til skog og skogbruk som eksempel, og argumenterer for at interessene som tjener på intensivering av skogbruket dominerer kunnskapsprosessene i en slik grad at *både* klimamålsettinger og målsettinger om å beskytte arter og økosystemer settes i fare.

Det er ikke nødvendig å studere norsk naturforvaltning særlig inngående for å oppdage at den praktiske forvaltningen ikke har et entydig kunnskapsgrunnlag. Forståelsen av skogbrukets rolle i klimakampen og «det grønne skiftet» er et tydelig eksempel. Ulike kunnskapsprodusenter trekker ofte divergerende konklusjoner, og skogpolitiske aktører med konkurrerende agendaer kan enkelt finne forskningsbasert støtte for sitt syn på hvordan skogen bør forvaltes.

Skogbruksorganisasjonenes argumentasjon for et mer intensivt skogbruk – det vil si flatehogst, monokulturer, gjødsling, veibygging – som et ledd i arbeidet mot klimaendringer, og det faglige grunnlaget som påberopes, har fått et gjennomslag i sentrale politiske miljøer og i forvaltningen som nærmest er totalt. Men strategien har begrenset støtte blant skogforskere. Mye forskning tyder på at skogens evne til karbonlagring og karbonfangst ivaretas best om vi slutter med flatehogst, treslagsskifte og gjødsling, og ikke minst lar den eldste skogen stå. Altså nøyaktig det motsatte av det skogbrukets organisasjoner arbeider for, og som de hevder å ha faglig grunnlag for å anbefale. Et slikt faglig grunnlag er heller ikke helt fraværende, og stammer typisk fra forskning som utøves av institusjoner som står landbruksmyndighetene nær. Men hovedtyngden av nyere studier synes å peke i en annen retning. Hvordan er det mulig for skiftende regjeringer å agere som om denne forskningen ikke finnes?

At kontrollen over «skog-og-klima»-diskursen handler om makt kan virke åpenbart, ettersom tydelige forskningsresultater ignoreres. Det vi står overfor er likevel ikke en sosialdemokratisk utgave av George Orwells sannhetsministerium. Staten driver heller ikke med brutal undertrykkelse av kritiske forskere, slik vi ser i andre deler av verden. Mekanismene er mer kompliserte enn som så, noe vi her skal se nærmere på.

¹ Bidraget bygger delvis på essayet «Maktkamp om skogbrukets klimaeffekt», som ble publisert i Morgenbladet 28.12.2021

Hvilken kunnskap får begrunne politikken?

I 2012 fikk Norsk institutt for naturforskning (NINA) i oppdrag av det daværende Direktoratet for naturforvaltning å kartlegge effekter av skogsgjødsling på biologisk mangfold. Kunnskapen skulle benyttes i arbeidet med å utvikle miljøkriterier for gjødsling med nitrogen. Bakgrunnen var et ønske om å øke opptaket av karbon gjennom økt tømmerproduksjon (som også var et næringspolitisk mål, både for regjeringen og for skogbrukets organisasjoner). Rapporten konkluderte imidlertid med at nitrogengjødsling ville gi negative økologiske effekter og at klimagevinsten i beste fall var usikker, fordi gjødsling kunne øke utslipp av N₂O (en 300-ganger kraftigere klimagass enn CO₂) og fordi den betydelige karbonlagringen i jorda ville bli redusert (Aarrestad, P.A. m. fl., 2013). Rapporten anbefalte ikke nitrogengjødsling som klimatiltak.

I 2014 kom en annen rapport. Den var et resultat av samarbeid mellom Statens landbruksforvaltning, Norsk institutt for skog og landskap og Miljødirektoratet. Her ble det konkludert med det motsatte, nemlig at gjødsling av skog er et godt klimatiltak (Aarrestad, P.A. m. fl., 2013). De negative effektene på naturmangfold ble anerkjent, men vurdert som mindre viktige enn opptak av karbon i levende trær, som kan økes med gjødsling.

Denne argumentasjonen ser ut til å ha blitt svekket i tida som har gått, og NINA-rapportens konklusjoner samler stadig mer vitenskapelig støtte. I klimapolitikken er det likevel den siste rapporten som har utgjort kunnskapsgrunnlaget. I 2016 etablerte regjeringen Solberg en ordning med subsidiering av skogsgjødsling, som ble tidoblet på ett år. Ordningen er karakterisert som et klimatiltak og rapporteres til klimakonvensjonen UNFCCC uten forbehold.

Da ordningen skulle evalueres i 2021, fikk Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og NIBIO i oppdrag av Klima- og miljødepartementet å utarbeide en omforent vurdering. Landbruksdirektoratet ble bedt om å lede arbeidet. Et mindre deloppdrag om ny kunnskap om effekter på biologisk mangfold gikk til NINA og NIBIO. I dette deloppdraget var konklusjonen at gjødsling medfører endringer i det biologiske mangfoldet, noen klart negative, både på lokalt nivå og på landskapsnivå, og at det er usikkert hvilke langsiktige klimaeffekter gjødsling vil ha når en tar i betraktning lagring av karbon i jord. Hovedrapporten, som er en blanding av forvaltningsdokument og forskningsrapport, konkluderer imidlertid uten særlige forbehold med at gjødsling er et godt klimatiltak, at det ikke har kommet til ny kunnskap som svekker konklusjonen, og at effektene på biologisk mangfold og vann er begrensede og kortvarige (Landbruksdirektoratet, 2021). Deloppdragets konklusjoner refereres kort og er tatt inn i vedlegg, men forskerne fra NINA fikk aldri lese manus til verken hovedrapport eller pressemelding, og hadde ingen innflytelse på hvordan deres konklusjoner ble gjengitt. Både de faglige og forskningsetiske problemene dette reiser, er siden forsøkt tatt opp på direktorats- og departementsnivå av NINAs ledelse. Dette har ikke forhindret at rapporten nå er en viktig del av begrunnelsen for videreføring av støtte til skogsgjødsling.

Klima og biodiversitet

Her er det nødvendig å peke på de tette koblingene mellom klimaproblematikk og tap av biologisk mangfold, både i vitenskapelig og politisk forstand. Det er viktig for å forstå maktkampen om skogen og om skogbrukets rolle, også om man primært er interessert i klimaaspektene. En mengde forskning, oppsummert av bl.a. IPBES, viser at tap av arter og økosystemer i seg selv er en like stor krise som klimakrisen, og dessuten at økosystemene må bevares for å bremse klimaendringer og for å gi resiliens mot det som nå synes uunngåelig. Derfor er kampen om kunnskap som gjelder skog og klima uløselig knyttet til kampen om skogens biologiske mangfold og om skogøkosystemenes framtid. Kunnskapskonfliktene rundt den økologiske tilstanden er eldre, og minst like harde. Dette er ikke bare substansielt viktig, det kan også illustrere de mekanismene vi nå skal se på, på en enda tydeligere måte enn de klimarelaterte kunnskapskonfliktene – men likevel slik at koblingen forblir tydelig.

Den segmenterte staten

I den første maktutredningen, som ble avsluttet for 40 år siden, fikk begrepet om *den segmenterte staten* en sentral plass. Et hovedfunn var at staten ikke utgjorde én maktfaktor, men at den var splittet opp i deler som ikke bare trakk i ulike retninger, men kjempet om makten over politikkområder. I motsetning til konsolidert, altså enhetlig, var staten segmentert. Segmentene bestod ikke bare av fløyer innenfor statsapparatet, men også private og frivillige aktører, fra for eksempel næringslivet og ideelle organisasjoner. En sentral del av segmentbegrepet er at forskningsmiljøer og annen ekspertise også inngår. Disse bidrar med vitenskapelige argumenter som tjener segmentets interesser.

Bildet som tegner seg av dagens skogforvaltning har klare likhetspunkter. Skjematisk framstilt foregår det en kamp om innflytelse mellom to segmenter som begge har interesser i skogen. Interessene er mangfoldige og begrenser seg ikke til de økonomiske. For mens skogbrukssegmentet, bestående av blant annet landbruksmyndigheter og skognæring, forfølger skogbruksinteresser, forfølger miljøsegmentet, det vil blant annet si miljømyndigheter og miljøorganisasjoner, miljøinteresser i skogen. Og der interesser knyttet til økt produksjon har størst legitimitet i skogbrukssegmentet, har interesser knyttet til naturen selv og dens arts mangfold størst legitimitet i miljøsegmentet. At miljømyndighetene delvis har sluttet seg til skogbrukssegmentet i akkurat klimaspørsmålet, kommer vi tilbake til.

Skogfeltet

De to segmentene virker innenfor det vi kan kalle et *sosialt felt*. Felt oppstår rundt ulike virksomheter, som idrett, kunst, industri og landbruk. På et felt foregår det kamper om innflytelse mellom interessegrupper, og det ultimate målet er hegemoni. Men hegemoni er sjeldent. Et langt vanligere resultat av maktkampen er at én part oppnår en dominerende posisjon, men som stadig utfordres. For å beholde denne forsøker man å nøytralisere kritikk fra utfordrere.

Skogbrukssegmentets nøkkelinstitusjoner har eksistert i over hundre år. De fleste av miljøsegmentets institusjoner er langt yngre, og representerer en ny interessekonstellasjon som forsøker å få gjennomslag for sitt perspektiv. Skogbrukssegmentets mål er å beholde kontrollen over feltet.

Har miljøsegmentet lyktes? Svaret er både ja og nei. Det har fått innflytelse ved at visse miljøhensyn er tatt inn i skogbruksloven. Skogbruket har også inkorporert slike hensyn i sin virksomhet. Det er innført miljøregistrering i skog (MiS) og privat miljøsertifisering. Men skogbrukssegmentet har lyktes i å beholde kontrollen selv, med lite involvering fra andre. Sertifiseringsordningene er frivillige og private, uten offentlig innblanding. MiS-registreringene foretas av folk som skogbruket har engasjert. Ved selv å kontrollere praktiseringen av miljøhensyn, har skogbrukssegmentet bukta og begge endene.

Ontologisk politikk

For å forstå de sprikende virkelighetsbeskrivelsene kan vi ta i bruk den kunnskapssosiologiske inngangen *ontologisk politikk*. Her handler det ikke bare om politikk i betydningen avgjørelser om hvordan man skal handle i en gitt virkelighet. Minst like viktig er det hvordan man avgjør hvilken virkelighet man skal handle i. Med dette utgangspunktet handler det ikke så mye om hvordan ulike aktører har forskjellige perspektiver på én og samme ting, men hvordan aktørenes grunnleggende forståelser og praksiser er med på å forme, eller iverksette, *ulike* virkeligheter. Et objekt kan inngå i praksiser som får ulike konsekvenser ved at det *blir* ulike ting – ikke bare i ontologisk forstand, men også fysisk. Hvilke skoger *iverksettes* av henholdsvis skog- og miljøsegmentet?

Skogbrukssegmentets skog er skapt av kultivering og avvirkning. Tilstanden er god og i stadig bedring. Det anerkjennes at noen skogbrukspraksiser kan påvirke arter negativt, men segmentets egen miljø-

innsats beskytter mot dette. Dermed iverksettes en menneskeskapt skog som er økonomisk rasjonell. Den er ikke bare motstandsdyktig mot inngrep, men styrkes av dem.

Hos miljøsegmentet, derimot, er skogen først og fremst et økosystem; et mangfold av leveområder for myriader av arter. I sin opprinnelige form har skogen en naturlig dynamikk, men denne forstyrres av gjennomgripende menneskelig påvirkning. Resultatet er at skogen er i dårlig økologisk tilstand. Miljøsegmentets skog må beskyttes mot intensivt skogbruk. Dermed iverksetter miljøsegmentet en naturlig og sårbar skog, som må forvaltes på en helt annen måte enn skogbrukssegmentets økonomisk rasjonelle produksjonsskog.

Porøse grenser og politiske rammer

Miljømyndighetenes medvirkning i de skogbruksvennlige rapportene kan se ut til å forkludre vår segmentmodell. Dels viser dette at grenser mellom segmenter kan være porøse og at de ikke alltid følger administrative inndelinger fullt ut. Det viser også at politiske føringer påvirker maktbalansen i feltet. Kanskje kan miljømyndighetenes (motstrebende?) aksept av skogbrukssegmentets virkelighetsforståelse indikere at hegemoni nesten er innen rekkevidde. Det er også et eksempel på at staten, når den legger bredsida til, ikke vil ha noe av ulønnsomme klimatiltak. Plunder og heft for skogbruket kan ikke godtas, uansett hva vitenskapen sier. Det står likevel fast at miljømyndighetene jevnlig finansierer forskning og bestiller rapporter som konkluderer på måter som skogbrukssegmentet ikke liker, og som ikke minst forsyner miljøorganisasjonene med mye av deres argumentasjon. Dette gjelder også skog og klima.

Skogbrukssegmentet har hittil greid til å nøytralisere flere av miljøsegmentets grunnperspektiver i kampen for hegemoni, og å dominere den statlige politikken. Slik settes standarden for fremtidig skogforvaltning, som etter alt å dømme vil innebære intensivering av driftsformer som vi med økende sikkerhet kan si er skadelige for både klima og biologisk mangfold.

Referanser

- Aarrestad, P.A. m. fl. (2013) Effekter av treslagsskifte, treplanting og nitrogengjødsling i skog på biologisk mangfold. NINA Rapport 959
- Haugland, H. m.fl. (2014) Målrettet gjødsling av skog som klimatiltak – egnede arealer og miljøkriterier. Miljødirektoratets rapportserie M174/2014.
- Landbruksdirektoratet (2021) Vurdering av tilskuddsordning for gjødsling av skog. Rapport nr. 36/2021

Verktøy for å identifisere strategier for maktendring som gir klimaomstilling

Elin Lerum Boasson, Universitetet i Oslo og CICERO.

Utvalget som skal vurdere norsk klimaomstilling mot 2050 har bedt et knippe samfunnsvitere om å besvare spørsmålet: *Hvilke aktører har makt i norsk klimapolitikk eller i sektorer som påvirker klimapolitikken, på hvilke måter, og hvordan virker disse maktforholdene inn på omstillingen til et lav-utslippssamfunn?* Selv om forskningen på norsk klimapolitikk er begrenset, så vet jeg utvalget har fått mange gode bidrag som bidrar til å forklare fremveksten av, og karaktertrekkene til, norsk klimapolitikk slik den ser ut i 2023. I dette notatet velger jeg derfor å spisse problemstillingen inn mot den siste delen av problemstillingen. Mer konkret vil jeg diskutere: *Hvordan kan norsk offentlig klimastyring uformes slik at aktører med mål om klimaomstilling får mer makt og samtidig sikre at støtten til omstilling øker med tiden?* Med offentlig klimastyring menes målsettinger og virkemidler, men også hvordan offentlig forvaltning og beslutningsprosesser for politikkutforming og iverksetting er designet og organisert.

Aktører med klimamakt kan utøve sin påvirkning direkte, åpent og bevisst, eller indirekte, i det skjulte og ubevisst. Det finnes minst tre ulike modeller for klimastyring i faglitteraturen,) Rette opp markedsfeil, 2) Sikre sosioteknologisk omstilling og 3) Øke folkelig oppslutning (se Boasson og Tatham 2023; Boasson, Burns og Pulver 2023). Disse tre modellene gir ulike oppskrifter på hvordan en klimaomstilling bør eller kan skje, og dermed forutsetter de ulike maktstrukturer for å kunne lykkes. I virkelighetens verden vil antagelig de tre modellene blandes. Norsk klimapolitikk er i aller høyest grad innvevd i EUs klimapolitikk, men for enkelthetsskyld diskuteres modellene i det følgende som lukkede, nasjonale modeller i det følgende.

	Mekanisme for klimaomstilling	Omstilling drives frem av	Nøkkelprosesser	Motreaksjoner kan komme fra
Rette opp markedsfeil	Markeder endres gradvis pga økt pris på karbon, satt ut fra vitenskapelige anbefalinger.	Klimaforskere Ekspertutvalg Klima – og finansforvaltning	Offentlig forvaltning responderer på klimaforskning.	Folkelige motreaksjoner. Bedrifter truer med å flytte til markeder uten karbonprising.
Sikre sosio-teknologisk omstilling	Nye lavkarbon-næringer øker gradvis sin makt, på bekostning av fossile næringer.	Teknologiutvikling og nye lav-karbon-næringer	Korporative forhandlinger og tre-parts samarbeide.	Protester fra næringer som taper på klimaomstilling. Næringer med overgangsroller kan komme til å hindre videre omstilling
Øke folkelig oppslutning	Klimatiltak oppfattes som moralsk riktige, og etter hvert også som selvsagt og naturlig	Klima-bevegelse, klimapartier, og klimakomiteer i kommunestyre og Storting.	Klima i media (redaktørstyrte og sosiale) + klimautdanning.	[Lite forskning enda, gitt at vi har lite empiri]

Tre idealmodeller for hvilke maktendringer som kreves for å lykkes med klimaomstilling

For å lykkes med klimaomstilling etter modell 1, må noen aktører ha nok makt til å overvinne motstand mot endrede priser på klimautslipp. Denne modellen baserer seg på miljø-økonomisk forskning. Tanken her er at klimaproblemet skyldes at virksomhet som gir klimaforurensing ikke er priset riktig, men at dette kan endres ved å innføre avgifter eller kvotesystemer for klimagasser. Da vil markedene reagere ved å utvikle nye prosesser og billigere alternativer til produkter som gir høye

utslipp. Litteraturen er full av forslag om hvordan prisingssystemer kan utformes, men det har vært mindre fokus på hva som må til for å kunne få gjennomslag for dette. Ekspertene, og da særskilt naturvitenskapelige klimaforskere og økonomer spiller hovedrollene: de gir anbefalinger til politikere, og politikerne hører mer på dem enn andre aktører. Modellen forutsetter at offentlig forvaltning er sterk: de har god oversikt og statistikk over utslipp, mulighet til å øke prisene og et system som ikke gjør at alle endringer blir politisert. Dette forutsetter en sterk klimaforvaltning, gjerne i tett samarbeid med finansforvaltningen og med sterke bånd til forskning. Dersom det skal være mulig å nå netto-null gjennom denne modellen, må en føres en klimapolitikk som gir flere maktmidler til:

- Offentlige myndigheter, spesielt Finansdepartementets, Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet.
- Klimaforskningsmiljøer og spesielt de klimaøkonomiske miljøene.
- Ekspertkomiteer som både foreslår og evaluerer klimapolitikk, etter modell fra det britiske klimarådet.

Ettersom denne modellen baseres på å isolere klimapolitiske prosesser fra offentlig påvirkning og debatt så kan det ventes tilbakeslag, på grunn av folkelig mobilisering og industrimotstand.

Modell 2, Sikre sosioteknologisk omstilling baserer seg på et større mangfold av fag, spesielt samfunnsgeografi og innovasjonsforskning, men statsvitenskap. Her er det teknologisk endring og fremvekst av nye næringer som står i fokus, ikke markedsdesign. Det er viktig å utforme støttesystemer som gir umodne teknologier mulighet til å utvikles og forbedres raskt. Myndigheter, næring og teknologiske forskningsmiljøer jobber tett sammen. I litteraturen ser vi at bedriftene tar en aktiv rolle, mens vi vet mindre om fagbevegelsens rolle. I motsetning til i modell 1, så bygges det her opp klimamakt utenfor statsapparatet: de nye grønne næringene vil tjene på mer omstilling, og dermed kunne bli aktive pådriverer for dette. Samtidig vet vi fra erfaringer med fremvekst av fornybar energinæringer at det er krevende å utforme støtteordninger som ikke aktørene for mye støtte. Industriomstillingene må også være dynamiske; stadig nye næringer vil trenge støtte for en stund, mens en må klare å fjerne støtten for andre når lønnsomheten har blitt god. For å nå netto-null gjennom denne modellen, må en føres en klimapolitikk som gir flere maktmidler til:

- Sektordepartementenes klimaavdelinger, samt et oppdrag om å aktivt bidra til industriomstilling
- Klima- og miljødepartementet som samordningsorgan, med myndighet til å komme i inngripen med sentrale sektorprosesser, som for eksempel Nasjonal Transportplan.
- Styrking av teknologiske fagmiljøer
- Involvering av fagbevegelse for å sikre at omstillingene skjer minst mulig smertefullt.

Også omstilling som føres ut fra denne modellen kan gi motstand. For eksempel illustreres de tyske erfaringene med Energiewende at motstand fra etablerte store bedrifter kan bli voldsom og dette kan skape usikkerhet og tilbakeslag.

I modell 3 rettes fokuset mer mot utformingen av selve beslutningsprosessene, enn enkelt-tiltakene. Den store sosiologiske institusjonalisme litteratur viser at dyptgående samfunnsendringer forutsetter ikke bare nye formelle regler, men også at folk endrer moralske og verdimeslige oppfatninger, men også at de etter hvert må få nytt verdenssyn. Først når klimaomstilling tas for gitt av de fleste er vi sikret høyt tempo i omstillingen. Disse kulturelle dimensjonene av klimaomstillingen må tas på alvor. Samtidig har statsvitere og økonomer (endelig) begynt å studere hva som gjør noen type klimatiltak mer populære enn andre. Litteraturen peker også på at lavt utdannede utenfor byene er aller mest skeptiske til klimaomstilling, men at den statlige styringen med fordel kan utformes på en måte som ikke rammer disse gruppene unødige. Det er grunn til å tro at den folkelige støtten blir større dersom

de blir tatt med på prosessen. Både kommuner og et bredt utvalg av sivilsamfunnsorganisasjoner en rolle i denne modellen. For å nå netto-null må det føres en klimapolitikk som gir flere maktmidler til:

- Demokratiske organer med klima-ansvar, både allerede etablerte komiteer og eksperimentering med nye former for folkelig påvirkning.
- Klimaetater og avdelinger på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.
- Sivilsamfunnsaktører som jobber for klimaomstilling, men også religiøse og sosiale organisasjoner av andre typer bør inkluderes.

Det er grunn til bekymring for at inkluderende prosesser vil kunne ta veldig lang tid, og mye rom for trenering. Når vi ser på klimaomstilling i lys av denne modellen er dette den største bekymringen.

Når en vurderer hvilke klimaomstilling som er mulig å få til i Norge kan det være nyttig å vurdere både dagens situasjon og fremtidig utvikling opp mot de tre modellene. Dersom en skal lykkes så må den offentlige politikken ikke bare umiddelbart få ned utslipp, men også endre maktfordelingen i samfunnet. I dette notatet har jeg vist at mange ulike parametere kan skrus på for å endre maktfordelingen i klimapolitikken. Men likevel vil det alltid være slik at dem som sitter på makten i utgangspunktet sjelden frivillig gir den fra seg. Det blir viktig å identifisere områder der motstanden er minst, og der små endringer samtidig kan gi relativt store endringer i maktfordeling over tid.

Referanser

Boasson, E.L. & M. Tatham (2023) Climate policy: from complexity to consensus. *Journal of European Public Policy*, 30:3, 401–424.

Boasson, E.L., C. Burns & S. Pulver (2023) The politics of domestic climate governance: making sense of complex participation patterns, *Journal of European Public Policy*, 30:3, 513-536

Maktens intrikate mangfold

Elisabeth Eide, OsloMet

Sommeren 2022 opplevde Pakistan – med 231 millioner innbyggere – den verste flommen i landets 75-årig historie. En tredel av landområdene sto under vann. Årsaken var hetebølge, ekstremt monsunregn og akselererende nedsmelting av «The Third Pole» - mer kjent som Himalaya. Også fjellområder som tidligere ikke har hatt mye monsunregn, opplevde ekstrem nedbør. Tretti millioner mennesker ble direkte berørt. Kostnadene for å reparere skadene er beregnet til nær 50 milliarder dollar. I tillegg, skriver kommentatoren Hashim Zaman fra UNEP, kommer enorme, indirekte skader på økosystemet (Zaman, 2023). Det internasjonale samfunnet har lovet støtte på ni milliarder til gjenoppbygning, men som så mange ganger tidligere, er slike løfter utilstrekkelige, og de midlene som faktisk kommer inn, mindre enn lovet. Dessuten er en god del av denne 'støtten' tilbud om lån, til et land som allerede har en utenlandsgjeld på 123 milliarder dollar og store problemer med å betjene denne.

Hva har dette med norsk klimapolitikk å gjøre? En del, dersom vi betrakter klimapolitikk og klimapraksis *også* som henholdsvis «fjernkontrollerte lidelser» (Spivak, 1995) eller «fjernkontrollerte lindringer». Våre handlinger, det være seg olje- og gassvirksomhet/eksport, bygg og anlegg eller transport, norske klimafiendtlige investeringer, har konsekvenser for folk annesteds. Noen bidrar klart til global oppvarming, dermed også i noen grad til nedsmeltingen av Himalaya. Støtte til å redusere avskoging i Brasil, Indonesia eller DR Kongo, kan på den annen side bidra til lindring i form av redusert smelting.

Norge er ikke i nærheten av å nå målet om 55 prosent reduserte utslipp (utgangspunkt 1990) innen 2030. Det er paradoksalt at et av verdens aller rikeste land, med de beste forutsetninger, ikke evner å gå foran. Norge har muligheter til å foreslå å slette gjelden til et av verdens fattigste land, som lider under klimakrisen. Som vestlig industrialisert nasjon kunne Norge gjøre det, og dermed vise forståelse for historisk urettferdighet og ulikt ansvar for en overopphetet klode

Maktpolitikere

Ansvarer hviler tungt på politiske beslutningstakere og næringslivsledere for å gjøre mye mer av det de gjør riktig og langt mindre av det som skader kloden. De er under press fra ulike deler av sivilsamfunnet, fra næringsliv og fagbevegelse til miljøorganisasjoner. Sivilsamfunnet er ingen enhetlig størrelse med felles makt og krav. Fagforbund som organiserer oljearbeidere har en annen politikk enn Norsk Tjenestemannslag. Klimaforskere i ulike disipliner følger i noen grad idealene om å være politisk relevante, men samtidig ikke komme med direkte politiske anbefalinger.² Samtidig har de en klar definisjonsmakt vedrørende *risikoen* ved ikke å ta klimaproblemene på alvor (Painter, 2017). Viktig for makt og innflytelse – utenom den som utøves ved valg – er de ulike aktørenes plass i den norske offentligheten. I hvilken grad får aktører utenfor den norske nasjonen plass i denne offentligheten når en global krise rammer spesielt hardt, som den i Pakistan, av FNs generalsekretær Antonio Guterres kalt «en monsun på steroider»? (Fraser, 2022). Mediene er offentlighetens døråpnere, men de kommer ikke alltid i første rekke som kilder til klimabevissthet.

Mediemakt

Mye ansvar hviler likevel på mediene, på redaksjonene. Forskning viser at journalistene lettere tyr til politikerkilder enn til forskere, både under klimatoppmøter og til og med delvis under lansering av

² IPCC-forskerne skal være «policy relevant, not policy prescriptive», men dette idealet har også mange andre forskere adoptert (Kunelius, Eide, Tegelberg & Yagodin, 2017; Duarte & Eide, 2018).

klimarapporter (Kunelius et. al., 2017; Eide & Kunelius, 2012). En positiv utvikling de siste årene er imidlertid at flere redaksjoner, ikke minst NRK, prioriterer egne grupper eller enkeltreportere til å arbeide med klima og miljø. Dermed får samfunnsborgerne bedre dokumentert klodens tilstand. Sammenhengen mellom folks opplevde hverdag og klimavitenskapens resultater blir også noe bedre belyst enn tidligere, ikke minst takket være FNs klimarapporter som klarere enn tidligere peker på sammenhengene mellom økende grad av ekstremvær og global oppvarming.³

Betydningen av å knytte klimavitenskapen til det som står på spill – det folk bryr seg om og setter pris på – kan knapt overvurderes (Eide, 2017). Det samme gjelder – om enn i mindre grad – evnen til å knytte vår – les: Norges praksis – sammen med de opplevde lidelsene der klimakrisen slår til for fullt. Våre isbreer smelter. Konsekvensene er betydelige, men sammenstilt med «den tredje polens» smelting, er de like fullt små.

Det vi også sjelden opplever i mediene, er at politikerne blir stilt til ansvar av journalister armert med lokale og globale fakta, samt framtidsperspektiver. Konfronterende intervjuer om hvordan politikere og industriledere ennå kan snakke om 2030-målene uten å rødme over haltende praksis, ser ennå ut til å være mangelvare. Det samme gjelder politiske samtaler om rike lands historiske og aktuelle ansvar for klimaproblemer annensteds, for eksempel i den hardt rammede Sindh-provinsen i Pakistan.

Stedfortredermakt og medieskygge

I Norge har vi gjennom historien sett at folk har stor evne til å vise solidaritet gjennom innsamlingsaksjoner og solidaritetsarbeid. Dystopiske framtidsfortellinger om et oversvømt Bangladesh eller et tørkeødelagt Sahel med millioner på flukt mot et tryggere Europa kan likevel lett bli mer fristende enn faktabaserte rapporter om folks evne til å overleve, til å reparere egne samfunn om de bare får hjelp til å kompensere for «tap og skade».⁴ Det siste blir også kalt «konstruktiv» eller «løsningsorientert» journalistikk (Haagerup 2017).

Et vesentlig ideal i journalistikken er å være samfunnets vaktbikkje, eller *den fjerde statsmakt*. Den siste betegnelsen illustrerer best hvor viktig mediernes makt *kan* være. Samtidig har denne profesjonen en iboende motsetning: Journalistene skal være upartiske, «objektive» og uavhengige. Samtidig skal de altså kunne arbeide som vakthunder, ta stilling for de antatt «svake» i samfunnet: de maktstjalne mot de mektige. I Norge, eller i verden.

Hos de mektige i stat og næringsliv møter journalistene gjerne personer med «stedfortredermakt», i skikkelse av rådgivere og kommunikasjonseksperter (Tvedt, 2003). De kan bidra med fakta – eller grønnvasking; nasjonal selvhevdning – eller den rike nasjonens kritiske refleksjon over sitt bidrag til kloden. Organisasjoner i sivilsamfunnet blir også i stigende grad representert av individer med talsperson-ekspertise, folk som snakker på vegne av både organisasjoner og målgrupper. Noen ganger bidrar de til å formidle, andre ganger til å overskygge erfaringene til de som står med begge beina plantet – på grunnplanet.

I medieskyggen havner de fleste som i dag blir påført de mest dramatiske klimakonsekvensene. Det er et resultat av et globalt hierarki, et komplisert maktspill, paret med mediekonvensjoner som gjør at de mektige har lettere tilgang på offentlighet, og der journalister velger dem som «kan levere» i delvis forhåndsmonterte formater.

³ Se for eksempel FNs klimapanel 2020, kapittel om ekstremvær: [Chapter 11: Weather and Climate Extreme Events in a Changing Climate \(ipcc.ch\)](#)

⁴ Kompensasjon for «tap og skade» var en hoveddiskusjon under det siste klimatoppmøtet, etter krav fra de fattigste og mest utsatte landene.

I den sammenhengen havner bonden på landsbygda i pakistansk Balutsjistan underst. Nesten alltid. Her hjemme går vi glipp av sammenhenger og innsikt i tilværelsen til «de der nede», selv om klimakrisen er aldri så global.

Referanser

- Duarte, K & Eide, E. (2018) Når klimavitenskapen skal «ut». Fra klimarapport til klimajournalistikk. *Norsk Medietidsskrift* 25 (3). Adresse: <https://dx.doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2018-03-02>
- Eide, E. & Kunelius, R. (red. 2012) *Media Meets Climate. The Global Challenge for Journalism*. Gøteborg: Nordicom
- Eide, E. (2017) Scientists, communication and the space of global media attention i Kunelius et al (red.) *Media and Global Climate Knowledge: Journalism and the IPCC*, s. 33-57. London: Palgrave Macmillan.
- Fraser, S. (2022) Pakistan floods are 'a monsoon on steroids', warns UN chief. *BBC News*. Adresse: www.bbc.com/news/world-asia-62722117
- Haagerup U (2017) *Constructive News: How to save the media and democracy with journalism of tomorrow*. Aarhus: Aarhus University Press. Adresse: www.jstor.org/stable/j.ctv62hhq4
- Kunelius, R, Eide, E., Tegelberg, M., & Yagodin, D. (2017) *Media and Global Climate Knowledge. Journalism and the IPCC*. London: Palgrave Macmillan.
- Painter (2017) Disaster, Risk or Opportunity? A Ten-Country Comparison of Themes in Coverage of the IPCC AR5, i Kunelius et al (red.). *Media and Global Climate Knowledge. Journalism and the IPCC*, s. 109-128. London: Palgrave Macmillan.
- Spivak, G. C. (1995) Translator's Preface and Afterword to Mahasweta Devi's Imaginary Maps. New York: Routledge.
- Tvedt, T. (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Zaman, H. (2023) Opinion: After the deluge, how to build a green recovery in Pakistan. *The Third Pole*. Adresse: www.thethirdpole.net/en/climate/opinion-after-floods-how-to-build-green-recovery-pakistan/

Hvordan ta vare på naturen når vi skal nå klimamålene? Sektorpolitikkenes makt over arealpolitikken⁵

Lars H. Gulbrandsen, Fridtjof Nansens Institutt

Norges bindende klimamål for 2030 er 55 prosent utslippskutt sammenliknet med 1990. Det har vært mye oppmerksomhet om utslippskuttene som må til for å nå målet. Men det har vært langt mindre diskusjon om hvordan arealbruk påvirker klimaregnskapet, og hvordan klimatiltak påvirker arealbruk. Norsk arealpolitikk er sterkt preget av konflikter knyttet til klima-, natur-, og sektormål, og ofte er det sektorinteressene som går seirende ut av kampen om arealene.

Klimatiltak kan ha negative virkninger

Forståelsen av sammenhengene mellom areal- og klimaendringer er blitt stadig større de siste årene. I 2019 laget FNs klimapanel en spesialrapport om klimaendringer og landarealer (IPCC 2019). Rapporten viser at aldri før i historien har mennesker påvirket jordas landarealer så mye som nå. Rundt 23 prosent av de globale menneskeskapte klimagassutslippene kommer fra jordbruk, skogbruk og annen arealbruk. Et viktig budskap var også at klimatiltak som krever mye areal, kan ha negative virkninger på naturmangfoldet.

FNs klimapanel og det internasjonale Naturpanelet publiserte i 2021 den første felles rapporten om naturmangfold og klimaendringer (IPBES-IPCC 2021). Budskapet var at klimaendringer og tap av naturmangfold henger tett sammen. Problemene må derfor løses sammen. Rapporten pekte på at mens tiltak for å bevare naturmangfold nesten alltid har positive effekter for klimaet, er det flere klimatiltak som kan ha negative effekter for naturmangfold. Her fremheves spesielt økt satsning på bioenergi, solkraft, vannkraft og andre fornybarteknologier.

Nedbygging av arealer og avskoging

Skogen er et enormt karbonlager. I Norge står skogen for et nettoopptak på drøye 20 millioner tonn CO₂ årlig, noe som tilsvarer rundt 40 prosent av de norske utslippene. Likevel er nedbygging av natur og avskoging miljøproblemer også i Norge. I perioden 1990-2019 har det i gjennomsnitt blitt bygget ned omtrent 5000 hektar hvert år, ifølge Norsk institutt for bioøkonomi (Søgaard m.fl. 2021). Den viktigste årsaken til nedbygging av areal er utbygging av boliger, hytter og annen bebyggelse (43 prosent). Deretter kommer veier (26 prosent) kraftlinjer (10 prosent), grustak/steinbrudd (9 prosent), idrettsformål (6 prosent) og annet (5 prosent). Avskoging, som inkluderer nedbygging av skogareal, er et enda større areal, om lag 6000 hektar årlig. De viktigste årsakene til avskogingen er utbygging (68 prosent), men jordbruket bidrar også til avskogingen gjennom nydyrking (13 prosent) og omlegging til beite (18 prosent). Det aller meste av karbontapet i Norge kommer av avskogingen, beregnet til i gjennomsnitt tre millioner tonn CO₂ årlig siden 1990 (Breidenbach m. fl. 2017).

Bra for både klima og natur

Den gode nyheten er at flere politiske tiltak vil være bra for både klima og natur. Et slikt tiltak er å regulere og redusere utbyggingen av hytter og hyttefelt. Regulering av areal til fritidsboliger er imidlertid opp til kommunene, som stort sett har vært pådrivere for utbyggingen. En rapport fra Norsk institutt for naturforskning viser at et areal på størrelse med 200.000 fotballbaner er satt av til

⁵ Teksten er en revidert utgave av en kronikk i Aftenposten 22. mars 2023:

www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/kEBR3B/hvordan-ta-vare-paa-naturen-naar-vi-skal-naa-klimamaalene

hyttebygging (Blumentrath, Simensen, and Nowell 2022). Området er nær 1500 km², eller fire ganger størrelsen av Mjøsa.

Det vil også være bra for både klima og natur å tenke nytt om veibyggingen. Inntil nylig har det har vært sjokkerende lite tenkning om klimakonsekvenser i norsk veiplanlegging. NRK laget en sak om fergefri E39 fra Trondheim til Kristiansand i 2020. Langs veistrekningen ligger hundrevis av karbonholdige myrer, men Statens vegvesen hadde ikke målt hvor store klimagassutslipp som vil komme fra myrene når de blir nedbygget (NRK 2020).

Man kunne jo også håpet at tiden for å gi dispensasjoner til å bygge vei i verneområder var forbi, men nylig ga regjeringen grønt lys til å bygge ny E6 på bro gjennom Lågendeltaet naturreservat ved Lillehammer. Regjeringen overkjørte dermed Miljødirektoratets vedtak fra desember 2022 om å ikke gi dispensasjon fra verneforskriften for Lågendeltaet. Konflikten i disse sakene står ikke mellom klima og natur, men mellom klima og natur på den ene siden og økonomiske interesser og andre samfunnsinteresser på den andre siden.

Konflikter mellom klima og natur

En annen type tiltak innebærer konflikter og vanskelige avveininger mellom klima-, energi-, og naturhensyn. Dette er utfordringer vi i økende grad må håndtere i tiden framover. Ta for eksempel ønsket om å satse på mer trelast, massevirke og bioenergi fra skognæringen. Dette kan være viktige ressurser i det grønne skiftet, men et mer intensivt skogbruk kan være i direkte konflikt med målet om å bevare skog for både klimaformål og naturmangfold.

En nøkkelutfordring i klimapolitikken er å få til en overgang fra fossile til fornybare energibærere. I analysen *Klimakur 2030* er elektrifisering av transportsektoren, industrien og andre samfunnssektorer utpekt som det viktigste enkelttiltaket for å oppnå Norges klimamål (Miljødirektoratet m. fl. 2020). Dette krever utbygging av mer fornybar energi. Energikommisjonen forventer en vekst i kraftforbruket på mellom 21-35 TWh innen 2030 (Energikommisjonen 2023).

Utfordringen er at all utbygging av fornybar energi har miljøkonsekvenser, enten der er vannkraft, vindkraft, solkraft eller andre energikilder. Så langt har vindkraft på land utgjort den store satsningen for å supplere vannkraft i Norge. Vindkraftverkene gir i dag en estimert årsproduksjon på drøye 15 TWh, noe som tilsvarer rundt 10 prosent av Norges kraftproduksjon. Det samlede planområdet for alle vindkraftverkene er omtrent 600 km². Dette arealet er mer enn tre ganger større enn Norges samlede industriareal. Ifølge Norges vassdrags og energidirektorat og Miljødirektoratet har et areal på 385 km² mistet statusen som urørt natur som følge av vindkraftutbygging.

Det er også økende interesse for å bygge bakkemonterte solkraftverk i Norge. Energikommisjonen anslår at vi skal bygge ut mellom 5 og 10 TWh solkraft innen 2030. Dette tilsvarer et areal mellom 5.000 og 10.000 fotballbaner. Mange har store forhåpninger til solkraftverk i Norge, men det er fare for at mange av de samme konfliktene vi har sett om vindkraft vil gjenoppstå med solkraftsatsningen. Solkraftverkene er i stor grad planlagt bygd på skogarealer, noe som vil bidra til avskogingen dersom de blir bygget.

Sektor- og lokalpolitikens makt

Kan vi bygge mindre veier, færre hytter og stoppe avskogingen og nedbyggingen av areal? Tør myndighetene si nei til energikrevende industriprosjekter? Kan vi bygge fornybar energi i mindre skala, i industriområder og allerede utbygde områder? Vi har sett mange eksempler på konflikter mellom sektormål og klimamål i olje- og gassektoren, skogbruket, landbruket og veisektoren. På samme måte har vi sett at mange kommuner har vært pådrivere for utbygging av hyttefelt og andre lokale

utbygninger som krever mye areal. Så langt har sektorinteressene og lokale interesser gått seirende ut av mange maktkamper der det er motsetninger mellom sektormål og klima- og naturmål. På denne måten har både utformingen og iverksettingen av klimapolitikken blitt sterkt påvirket av sektorpolitikken.

Det er fortsatt langt igjen til klima blir «rammen for all politikk», som Jonas Gahr Støre sa før stortingsvalget i 2021 (VG 2021). Skal vi oppnå klimamålene våre og samtidig ta vare på naturen, er det nødvendig å integrere klima- og naturhensyn både i sektorpolitikken og på tvers av styringsnivåene, fra det nasjonale via det regionale til det lokale. Lykkes ikke politikerne med dette, vil målet om å gjøre klima til rammen for all politikk bare stå igjen som et valgløfte som aldri fikk stor betydning for sektorpolitikken og lokalpolitikken.

Referanser

- Blumentrath, S., Simensen, T. & Nowell, M. (2022) *Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge*. NINA Rapport 2171. Hentet fra <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/3027391>
- Breidenbach, J. m. fl. (2017) *Analyse av størrelse, årsaker til og reduksjonsmuligheter for avskoging i Norge*. NIBIO Rapport 3 (152). Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2477867>
- Energikommisjonen (2023) NOU 2023. *Mer av alt – raskere. Energikommisjonens rapport*.
- IPBES-IPCC (2021) *Scientific outcome of the IPBES-IPCC co-sponsored workshop on biodiversity and climate change*; IPBES sekretariat, Bonn, Germany.
- IPCC (2019) *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*.
- Miljødirektoratet m. fl. (2020) Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030. Hentet fra www.miljodirektoratet.no/klimakur
- NRK (2020) Klimabombene ingen tenkte på. Hentet fra www.nrk.no/norge/xl/klimabombene-ingen-tenkte-pa-1.15217036
- Søgaard, G. m. fl. (2021) *Arealbruksendring til utbygd areal. Faktagrunnlag for vurdering av avgift på utslipp fra arealbruksendring – rapporterte utslipp og mulige kartgrunnlag*. NIBIO-rapport 7 (164). Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2825197>
- VG (2021) Ap-Støre: Slik blir min klimaregjeri, 16 august. Hentet fra www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0Gv0XM/ap-stoere-slik-blir-min-klimaregjeri

Makt og avmakt i klima- og energipolitikken: Hva har vi lært av kommuneopprøret mot vindkraft?

Lars H. Gulbrandsen, Fridtjof Nansens Institutt

Tor Håkon Jackson Inderberg, Fridtjof Nansens Institutt

Bakgrunn

En nøkkelutfordring i klimapolitikken er å få til en overgang fra fossile til fornybare energibærere. Derfor er energipolitikken en helt sentral del av klimapolitikken. Dette er også et politikkområde som tydelig viser skiftende maktrelasjoner og innflytelse mellom aktørgrupper, både på kort og lang sikt. Dette bidraget diskuterer maktforhold mellom sentralt og lokalt nivå i klima- og energipolitikken, med utgangspunkt i vår forskning på vindkraft.

De norske mulighetene for avkarbonisering av energibærere begrenser seg stort sett til elektrifisering av ny og gammel industri, transport og andre samfunnssektorer, samt bruk av bioenergi eller utslippsfri hydrogen, inkludert hydrogenderivater. I tillegg kan disse tre energibærerne suppleres med energi-effektivisering og karbonfangst- og lagring for å redusere klimagassutslippene.

I *Klimakur 2030* er elektrifisering av transportsektoren, industrien og andre samfunnssektorer utpekt som det viktigste enkelttiltaket for å oppnå Norges klimamål (Miljødirektoratet m.fl. 2020). Elektrifisering av andre sektorer enn kraftproduksjon (som har en fornybarandel nær 100 prosent) utgjør omtrent 34 prosent av det totale potensialet for utslippskutt som er utredet i *Klimakur 2030*. Kraftbruken i Norge i dag er i underkant av 140 terrawatt timer (TWh). Ifølge NVE og Statnetts framskrivninger er det forventet en økning i kraftforbruket på 21-30 TWh mot 2030, og 36-45 TWh mot 2040. Basert på disse og andre prognoser forventer Energikommisjonen en vekst i kraftforbruket på 21-35 TWh innen 2030, mens de høyeste anslagene kommer helt opp i 75 TWh (Energikommisjonen 2023: 10). Mye av spriket mellom prognosene skyldes ulike antakelser om industrietablering og kraftbehov. Alle analysemiljøene er imidlertid enige om det er et stort behov for utbygging av mer fornybar energi for å oppnå klimamålene for 2030 og 2050.

Så langt har vindkraft på land utgjort den store satsningen for å supplere Norge med ny kraftproduksjon, med noen tiltak også innen energisparing og vannkraft, og noe solkraft. Fra en sped begynnelse rundt tusenårsskiftet, gir vindkraftverkene i dag en estimert årsproduksjon på drøye 15 TWh, noe som tilsvarer rundt 10 prosent av Norges kraftproduksjon.

Formell og uformell innflytelse på vindkraftpolitikken

Hva har vi lært om maktforhold mellom sentralt og lokalt nivå i klima- og energipolitikken etter et tiår med kraftig vekst i vindkraftutbyggingen, økende konfliktnivå og deretter full stans i konsesjonsbehandlingen i 2019? På Fridtjof Nansens Institutt (FNI) har vi forsket på maktforhold i kraftsystemet, og særlig håndteringen av naturhensyn, lokal medvirkning og formell og uformell innflytelse i utviklingen av vindkraft. Vår forskning kaster lys over hvorfor vindkraftmotstanden ble så intens, og hvorfor så mange kommuner endret standpunkt fra en positiv til en negativ holdning til vindkraft (Inderberg et al. 2019; Saglie et al. 2020; Gulbrandsen et al. 2021; Eikeland et al. 2022). Dette handler mye om maktstrukturer og innflytelse.

Mange av konfliktene handler om at flere aktører, inkludert kommunene, har opplevd manglende medvirkning og innflytelse i vindkraftsaker. All utbygging av infrastruktur i Norge krever avklaring gjennom kommunale arealplanprosesser etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også samfunns-

kritisk infrastruktur som veianlegg, jernbane og forsvarsanlegg, samt andre typer tiltak som krever konsesjon. Energianlegg, herunder vindkraft, har imidlertid vært unntatt fra kommunal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven siden 2009, selv om dette er en svært arealkrevende virksomhet. Det er NVE som gjennom konsesjonsvedtaket avklarer arealbruken og avveier hvilke hensyn som skal tillegges vekt når det etableres vindkraftverk. Kommunen må i etterkant tilpasse arealbruken og har begrenset påvirkning på arealplanleggingen. Som regel må de gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel eller omdisponere landbruks-, natur-, og friluftsområder (LNF-områder) til bygge- og anleggsformål. Mange lokale folkevalgte og lokalsamfunn forteller at de i praksis har blitt satt på sidelinjen i viktige beslutninger om arealbruk innenfor deres egne områder.

Dette betyr ikke at kommunene mangler innflytelse, men denne er snever og avgrenset til konkrete faser i utbyggingene. Kommunene kan komme med innsigelser i høringsprosessen, og de kan klage konsesjonsvedtak inn til Olje- og energidepartementet. Vår forskning viser at dersom kommunestyret sier et klart nei til vindkraftprosjektet, gir NVE eller Olje- og energidepartementet (OED) som klageinstans nesten aldri konsesjon. Vi fant at kommunene har hatt en *uformell* vetorett i konsesjonsprosessen (Inderberg et al. 2019).

Litt enkelt sagt har imidlertid kommunenes innflytelse begrenset seg til å si ja eller nei til vindkraft i høringsprosessen. De har i stor grad vært koblet av under utformingen av anleggene. Mange kommunestyre og lokalsamfunn er dessuten dypt splittet. Et knapt flertall for vindkraft i kommunestyret betyr et entydig ja til vindkraft for NVE og utbygger, men i realiteten kan naboer, grunneiere og hele lokalsamfunn være rykende uenige. Flere kommuner har heller ikke sagt et klart ja eller nei til vindkraft, men tja eller «ja, men bare hvis...», uten at de egentlig har forstått at løpet er kjørt når utbygger først har fått konsesjon. Etter hvert har kommunenes kompetanse om prosessene – og dermed evnen til å påvirke i denne fasen – økt.

Vindkraftutbyggingen har også skjedd uten en overordnet plan for lokalisering og utbyggingstakt. Dette har ført til at utbyggere har funnet frem til aktuelle steder og tatt direkte kontakt med grunneiere og ordførere for å undersøke mulighetene for å bygge vindkraft. Flere lokalsamfunn har fortalt om manglende forutsigbarhet og åpenhet om hva som foregikk i disse tidlige sonderingene, og at utbyggerne dermed ikke kan styres i tidlige faser (Inderberg et al. 2019). Dette gjelder også andre produksjonsteknologier, men har vært bedre håndtert i vannkraften gjennom Samlet plan for vassdrag, som ble avviklet i 2016.

For å få større forutsigbarhet om framtidige utbygginger og et bedre kunnskapsgrunnlag, varslet Solberg-regjeringen i Energimeldingen fra 2016 at den ville gi NVE i oppdrag å utvikle en Nasjonal ramme for vindkraft på land (Olje- og energidepartementet 2016). Etter et hurtig eskalerende konfliktnivå, hvor kommunenes og andre aktørers manglende innflytelse på vindkraftprosessene sto i sentrum av mange av konfliktene, dro Solberg-regjeringen i nødbremsen i april 2019 og beordret full stans i behandlingen av alle søknader om å få bygge vindkraft, i påvente av den politiske behandlingen av rammeplanen.

NVE presenterte rammeplanen 1. april 2019. Den pekte ut 13 geografiske områder som var «best egnet» for vindkraft. Utenfor disse områdene skulle det bli «vesentlig vanskeligere» å få konsesjon til utbygging. Planen bestod også av en rekke rapporter om virkninger av vindkraftutbygging, men det var kartet over de 13 områdene som var mest aktuelle for utbygging som fikk all oppmerksomheten.

Nasjonal rammeplan ble møtt med stor motstand fra kommunene i de utpekte områdene. Et overveldende flertall av kommunene som hadde levert høringssvar til planen, sa klart nei til vindkraft i deres områder (Eikeland et al. 2022). Et gryende kommuneopprør mot vindkraft spredte seg raskt langs kysten og landet rundt (Gulbrandsen 2022). Dette kan forstås som en reaksjon på manglende innflytelse og meningsfull deltakelse i vindkraftpolitikken.

Høringen førte fram for motstanderne. Den massive lokale motstanden førte til at Solberg-regjeringen bestemte seg for å skrote hele planen, like før lokalvalget høsten 2019. Regjeringen varslet at den heller ville stramme inn konsesjonsbehandlingen. I juni 2020 la Solberg-regjeringen frem en stortingsmelding om vindkraft på land (Vindkraftmeldingen). Meldingen varslet flere tiltak for å involvere kommunene tidlig i prosessen og gi dem større innflytelse, men konsesjon skulle fortsatt gis etter energiloven (Olje- og energidepartementet 2020).

Meldingen ble møtt med et ordføreropprop, signert av 134 av landets ordførere, som krevde at vindkraftutbygging heretter måtte behandles etter plan- og bygningsloven. I Stortingets offentlige høring av Vindkraftmeldingen ble det også fremmet likelydende ønsker. Dette var ikke Solberg-regjeringens politikk, men kommunene fikk gjennomslag for sine krav, først i den politiske opposisjonen, og deretter blant alle de politiske partiene på Stortinget. Her var sammenfallet med kommunevalget høsten 2019 en sterk bidragsfaktor, hvor lokale partirepresentanter mange steder måtte ta stilling til vindkraft i sine kommuner og også fikk en mulighet for å utøve innflytelse på rikspolitikken. Dette tok ofte form som motstand, og ønske om mer lokal innflytelse i vindkraftpolitikken, og påvirket igjen partiene på Stortinget. I energi- og miljøkomiteens innstilling til Vindkraftmeldingen, ble regjeringen anmodet om å utarbeide et lovforslag om å «innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven» (Stortingets energi- og miljøkomite 2020). Da Vindkraftmeldingen ble behandlet i desember 2020, traff et *enstemmig* Storting et likelydende anmodningsvedtak (anmodningsvedtak nr. 143). Stortinget ba også regjeringen om å sørge for at det i vindkraftkonsesjoner «fremkommer antall og høyde på vindturbiner og at det etableres en buffersone til bebyggelse eller annen aktivitet» (anmodningsvedtak nr. 142).

For å følge opp Stortingets anmodningsvedtak, har regjeringen Støre utarbeidet et nytt lovforslag, på høring i februar 2023, som skal gi kommunene avgjørende innflytelse over arealavklaringer til nye vindkraftverk etter plan- og bygningsloven.

Maktforhold i klima- og energipolitikken

Hva forteller vindkraftkonfliktene om maktforhold i klima- og energipolitikken? Vår forskning viser at aktørene som har hatt størst makt i fasen med hurtig utbygging av vindkraft fram til 2019-2020, er konsesjonsmyndigheten (NVE/OED), utbyggerne, kommunene og grunneierne. Makten har imidlertid vært asymmetrisk og tedd seg på ulike måter, i ulike faser av utbyggingene og i politikktutforming.

For innflytelse og makt tegner det seg litt ulike bilder om vi skiller mellom konkrete *vindkraftutbygginger* og mer langsiktig *politikktutforming*. For utbygginger har det vært avgjørende for vindkraftselskapene å få grunneierne og kommunene med seg på laget så tidlig som mulig, og kommunenes innflytelse har her vært sterk, men avgrenset til et konkret tidspunkt i konsesjonsprosessen. En positiv holdning fra grunneiere og kommunen har som regel vært en forutsetning for å gå videre med en konsesjonssøknad. I konsesjonsbehandlingen har NVE lagt avgjørende vekt på vertskommunens standpunkt til vindkraftprosjektet. Derfor har kommunene hatt stor makt over hvor det kunne etableres vindkraftverk i Norge, og ikke minst hvor det *ikke* var mulig (Inderberg et al. 2019). Likevel har mange kommuner gitt uttrykk for *avmakt* i prosessen, særlig i planleggings- og utbyggingsfasen etter at en utbygger har fått konsesjon. Dette henger sammen med kommunenes manglende innflytelse etter at konsesjonsvedtaket er fattet. Da skal en detaljplan og en miljø-, transport- og anleggsplan utarbeides. Problemet for kommunene, er at planene kunne ende opp med å avvike betydelig fra det utbygger la opp til i konsesjonssøknaden (Gulbrandsen et al. 2021). Kommunene måtte i stor grad finne seg i det NVE bestemmer i samråd med utbygger.

Imidlertid viser konfliktene også hvordan en opplevelse av avmakt i mange utbyggingssaker kan utløse et opprør og snus til makt i *utformingen* av energi- og vindkraftpolitikken. Med drahjelp fra det som har blitt kalt et «folkeopprør mot vindkraft» i 2019 og 2020 (Totland 2021), maktet opprørs-

kommunene å presse fram vesentlige endringer i vindkraftpolitikken og tilhørende lov- og regelverk. Dette har påvirket sentrale myndigheters evne til å velge de beste utbyggingene, og også til å gjennomføre ønsket klimaomstilling, siden det har forsinket og kanskje også redusert muligheten til å elektrifisere sektorene som en klimastrategi. Historien om folkeopprøret mot vindkraft viser hvor viktig det er med lokal innflytelse, meningsfull deltakelse i relevante prosesser, og folkelig aksept for den sentralstyrte klima- og energipolitikken. Dersom medvirkning, innflytelse, aksept og forståelse for politikken som blir ført mangler, blir det vanskelig å gjennomføre klimaomstillingen. Særlig når de billigste og «enkleste» klimakuttene innenlands er tatt, blir aksept for tiltakene som gjennomføres desto viktigere.

Folkelig motstand mot politikken kan raskt oppstå når klimapolitikken, CO₂-avgiftene eller høye energipriser merkes på lommeboken, som vi har sett i opprørene mot bompenger og høye strømpriser. Vindkraftopprøret var av en annen karakter, og handlet mer om motstand mot inngrep i friluftsområder og natur, lys- og lydforurensning, og synligheten til vindturbinene i landskapet og fra lokalsamfunn eller hytteområder. Opprørene mot vindkraft, bompenger og strømpriser har imidlertid det til felles at de illustrerer hvor viktig det er å forankre den politikken som føres blant de som berøres. Det viser også at sentraliserte omstillingsprosesser som kanskje er effektive på kort sikt kan føre til mobilisering og motstand som gjør at klima- og energipolitikken tar en annen retning enn det myndighetene hadde planlagt. En flau bris kan raskt blåse opp til full storm dersom klima- og energipolitikken ikke forankres lokalt, samtidig som vi skal ha «mer av alt – raskere», som Energikommisjonen anbefaler.

Referanser

- Eikeland, Per Ove, Karianne Krohn Taranger, Tor Håkon J. Inderberg and Lars H. Gulbrandsen (2023) A Wind of Change: Explaining Shifts in Municipal Preferences for Windpower by Policy Feedback from Energy Justice Considerations, *Energy Research & Social Science* (submitted manuscript).
- Energikommisjonen (2023) *NOU 2023. Mer av alt – raskere. Energikommisjonens rapport*.
- Gulbrandsen, Lars H. (2022) Derfor fikk vi kommuneopprøret mot vindkraft, *Aftenposten Viten* (8. juni, 2022). Hentet fra www.aftenposten.no/viten/i/M3OMvB/derfor-fikk-vi-kommuneopproeret-mot-vindkraft
- Gulbrandsen, Lars H., Tor Håkon J. Inderberg, and Torbjørge Jevnaker (2021) Is Political Steering Gone with the Wind? Administrative Power and Wind Energy Licensing Practices in Norway. *Energy Research & Social Science*, 74 (April), DOI: 10.1016/j.erss.2021.101963
- Inderberg, Tor Håkon, Helga Rognstad, Inger-Lise Saglie, and Lars H. Gulbrandsen (2019) Who Influences Windpower Licensing Decisions in Norway? Formal Requirements and Informal Practices. *Energy Research & Social Science* 52: 181–191.
- Miljødirektoratet m. fl. (2020). *Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030*. Hentet fra www.miljodirektoratet.no/klimakur
- Olje- og energidepartementet. (2016). Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*. Hentet fra www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/
- Olje- og energidepartementet. (2020). Meld. St. 28 (2019–2020) *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen*. Hentet fra www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/
- Saglie, Inger-Lise, Tor Håkon J. Inderberg, and Helga Rognstad (2020) What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment*, 1–15.
- Stortingets energi- og miljøkomite (2020) Innst. 101 S (2020–2021) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vindkraft på land*. Hentet fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-101s/?all=true
- Totland, Anders (2021) *Vindmøllekampen: Historia om eit folkeopprør*. Oslo: Samlaget.

Maktforhold i klimapolitikk i de største byene

Håvard Haarstad, Universitet i Bergen

Hege Hofstad, By- og regionforskningsinstituttet NIBR

Trond Vedeld, By- og regionforskningsinstituttet NIBR

Bakgrunn: storbyenes makt i klimapolitikken

Byene er viktig for å forstå maktforhold i klimapolitikken. Byer står for en stor del av klimagass-utslippene (ca. 62% av de globale utslippene i 2015 kom fra urbane områder). Samtidig er byene også viktige klimaaktører. De har betydelig beslutningsmakt innen areal, transport næringsutvikling og energibruk som alle er viktige områder i klima- og bærekraftpolitikken. De utformer klimapolitikk som utfordrer og er mer ambisiøs enn rådende nasjonal politikk. Samtidig er de viktige premissleverandører og iverksettere av politikk for sosial og økonomisk velferd, forvaltere av natur og spiller en nøkkelrolle for ivaretagelse og utvikling av biodiversitet.

Klimadiskusjonen har også beveget seg fra å se klimaproblemet som et globalt anliggende til å forklares som et personlig, lokalt, urbant, regionalt og transnasjonalt problem. I dag oppfattes urban klimapolitikk i faglitteraturen som dypt koplet til den breiere bærekraftagendaen og til en agenda for en sosialt rettferdig omstilling (Bulkeley 2021). Dette åpner for nye former for klimapolitikk og nye konfliktlinjer, der demonstrasjoner og anti-politiske strømninger er blitt mer tydelige blant enkelte mindre grupper. Disse konfliktlinjene er kanskje tydeligst i de største byene våre.

Gjennom flere forskningsprosjekter har vi forsøkt å forstå betingelsene og innholdet i byenes klimaliderskap, hvilke interesser og verdier som aktiveres og konkurrerer i lokal klimapolitikk, og som del av dette, forsøkt å forstå hvilke aktører som har makt og hvordan makten utøves og utfordres lokalt, regionalt og nasjonalt. Et eksempel på et slikt prosjekt er *DEMOCLIM (Cities confronted by protests: Democratic governance for efficient and socially just climate transformation)*, finansiert av Norges Forskningsråd (2020-2023). En stor del av punktene under bygger på funn i dette prosjektet.

Med utgangspunkt i denne forskningen mener vi følgende trekk i det klimapolitiske landskapet legger premisser for omstillingen til et lavutslippssamfunn:

1) Storbyene er i seg selv viktige aktører i nasjonal klimapolitikk

De største byene har en rekke samarbeidsrelasjoner seg imellom, og går til tider sammen om å påvirke norsk klimapolitikk og annen politikk av relevans for bærekraft og klimaomstilling (Vedeld et al 2021, Hofstad et al 2022a). Urban klimapolitikk utformes innenfor et flernivå- eller polysentrisk 'system' av aktører der særlig EU (men også en rekke internasjonale aktører (IPCC, FN) legger føringer for byene nasjonalt og lokalt (Hofstad et al 2022a). Et interessant mottrekk fra byene er å engasjere seg i internasjonale nettverk. Disse utøver press mot nasjonale og internasjonale myndigheter for å styrke klimapolitikken. De viser også næringslivet at det er et marked for bærekraftige løsninger og grønn teknologi. Og de bidrar til at andre byer og viktige aktører verden over drar i samme retning. Gjennom nettverk som C40 og Borgermesteravtalen samarbeider byer om klimapolitikk og utveksler erfaringer. De norske storbyene er også aktive i nasjonale nettverk, som kan sees på som mektige aktører i den norske klimapolitikken. Samarbeidsprosjektet «Fremtidens byer» mellom staten og de 13 største byene (2008-2014) ser ut til å ha skapt mange faglige og politiske koblinger som har utviklet seg videre. Dette arbeidet er delvis ført videre under KS paraplyen – KS' Storbymnettverk (med den politiske ledelsen i åtte by kommuner). I tillegg finner vi et administrativt Storbymnettverk som bidrar med faglige og politiske premisser for byene – og påvirker den nasjonale politikken gjennom felles forhandling

oppover. Vi ser at byene ofte står sammen for å presse nasjonale myndigheter til å holde seg til forpliktelsene sine innen investeringer i kollektiv transportinfrastruktur, lokalisering av statlige bygg innen fortettingssoner, og i relasjon til å endre nasjonal politikk knyttet til å fremme fossilfrie anlegg, nye miljøvennlige innkjøpsordninger, klimakriterier i planleggingen, bomringpolitikk, og bilfri by/fossilfrie soner.

Byene har selv, gjennom bruk av plan/regulering, utviklingsavtaler, insentiver, pilot og samarbeidsprosjekter og egen innkjøpsmakt, viktig og sentral innflytelse på klima-, areal-, transport-, energi- og bærekraftig byutvikling. Av disse har byene mer kontroll over areal og byutvikling enn transport, infrastruktur og energiutvikling, der regionale (transportaktører, Vegvesen) og nasjonale aktører har større påvirkning (for eksempel gjennom at Samferdselsdepartementet ved Vegvesenet leder Byvekst-avtaler og Nasjonal Transportplan). Samtidig er det en rekke private aktører innen byutvikling og transport som er sentrale premissleverandører for bypolitikken, som vi utdyper nedenfor.

2) Nye partnerskap med næringslivet – mer makt og ansvar til det private

Det snakkes om et paradigmeskifte i næringslivet i etterkant av Parisavtalen og Bærekraftsmålene i 2015. Klima og bærekraft synes å være et etablert anliggende i de fleste styrerom i dag. Det betyr ikke at forretningsmodellene og strategiene alltid er utviklet utover grønnvasking, men at mange bedrifter er på rett vei og at de faktisk presser bymyndighetene til mer radikale tiltak. En rekke partnerskap og nettverk – samskapingsarenaer mellom offentlige og private/sivile aktører – som legger viktige premisser for klima-, energi- og bærekraftspolitikken i byene er etablert. Selv om bypolitikken vedtas av kommune/bystyrer – på bakgrunn av innstillinger fra offentlige planer og aktører – har private utbyggere og transportaktører viktig påvirkningskraft på utforming av bypolitikken både lokalt og regionalt.

Mange av de fremvoksende partnerskapene arbeider med 'nettverksbaserte' pilotprosjekter på ulike felt – som så forsøkes skalert opp. Vår forskning viser at byer og kommuners involvering med ulike typer partnerskap og nettverk og piloter, enten vi snakker om EU/EU prosjekter eller nasjonale eller helt lokale nettverk og plattformer, herunder for eksempel FutureBuilt og Grønn byggallianse, gjør en forskjell i forhold til veivalg og hvor effektivt de utvikler grønne løsninger og setter bærekraft sentralt i bypolitikken.

Overordnet er det nylig dannet et nytt 'Klimapartnerskap mellom stat og næringsliv' som kan forventes å påvirke også bypolitikken – særlig innen næringsutvikling, energipolitikk, ressurseffektivisering og sirkulærøkonomi. Det siste står sentralt i flere av de store byene i dag. Dette partnerskapet skal bidra til å fremme den grønne omstillingen og omfatter en intensjonsavtale mellom regjeringen/staten og partene i næringslivet, inkludert viktige fagforbund. Avtalen omfatter ulike bransjer og vil naturlig trekke også på viktige faglige nettverk som er koplet til byene gjennom ulike nettverk og avtaler slike som FutureBuilt og Grønn Byggallianse.

I disse plattformene deltar ofte også store utbyggere som OBOS og Veidekke – herunder også Husbanken - og energiselskaper som Statskraft og strømlleverandører og nettleverandører og transportaktører som Ruter og Jernbaneverket (og andre lokale transportselskaper). Dette både fordi de besitter nødvendige økonomiske og faglige ressurser, og legger premisser for ulike typer planer, men også fordi de bruker sine muskler i lobby virksomhet og annen påvirkning i formelle/uformelle kanaler.

Næringslivet har også sine egne nettverk som har økende påvirkningskraft slik som Skift – Næringslivets klimaledere, Circular Norway, og Norsk Senter for Sirkulærøkonomi med flere. Innenfor klimatilpasning har ulike forsikringsselskaper og banker og Finans Norge engasjert seg aktivt for å fremme en bedre risiko- og sårbarhetsforståelse og finne gode løsninger og veier til en bærekraftig

tilpasningspolitikk. Dette har de selv sagt en egen interesse i fordi utbetalingene fra ekstremvær og katastrofer er økende i byene.

3) Nye læringsarenaer med innovasjonskraft

I alle større norske og nordiske byer etableres sentrale og delvis nye plattformer og arenaer for klima- og bærekraftig byutvikling med sentral betydning for faglig, politisk og teknologisk innovasjon (Hofstad et al 2022b). Disse arenaene og partnerskapene kopler som regel ulike offentlige etater, næringsaktører, sivilsamfunn og academia i ulike arenaer/plattformer og prosjekter med stor betydning for byutviklingen – både overordnet og i forhold til enkeltprosjekter (Plan og bygningsetater, Miljøetater, Klimaetater, Transport/Bygg/Energi aktører og privat næringsliv – utviklere, eiendomsbesittere, sentrumsforeninger, handelsstanden, kjøpesentra) for eksempel Næring for klima (Oslo), Grønn by (Stavanger), Kraft Nord (Bodø), Kunnskapsbyen Lillestrøm, og Smart by (Bærum) med flere. Vår erfaring er at disse arenaene er viktige møteplasser for å utveksle erfaring og lære av pilottiltak, diskutere klima- og bærekraftspolitikk og bygge tillitt mellom sentrale aktører i byutviklingen.

Disse arenaene er en ny type mellomromsaktører mellom det offentlige og det private/sivile - som tegner til å bli viktige mellom byen og næringsaktører. Her har vi også sett på framveksten av nye typer organisasjoner, slik som Pådriv/SoCentral i Oslo – men også at ulike konsultentselskaper i en rekke bransjer har påvirkningskraft og nettverksbetydning (for eksempel COWI, Multiconsult, Norconsult). Det finnes også et økende antall profesjonelle nettverk som engasjerer på tvers av yrkesgrupper slik som for eksempel Smart City Norway eller nettverk av planleggere og politikere på regionnivå i alle større byregioner.

4) Nye løsninger skapes gjennom internasjonalt samarbeid

Alle våre større byer er også involvert i viktige EU prosjekt og/eller EU nettverk (EUROCITIES, Big Buyers' Initiative) og andre bynettverk (C40, som de store byene er en del av har klart påvirkningskraft i relasjon til veivalg i klima og bærekraftspolitikken. EU har særlig fra 2015 med etableringen av European Green Deal og retningslinjer i alle viktige sektorer blitt en helt sentral premissleverandør for utviklingen også i norske byer.

En rekke forskningsinstitusjoner og forskningsprosjekter – NFR eller EU finansierte – frambringer viktig politisk-faglig kunnskap for eksempel gjennom SINTEF/NTNU, Universitetene, CIENS/CICERO/NIBR/TØI/NIVA/NINA, Bjerknessenteret med flere. Det er vanskelig å si hvor viktige slike faglige premissleverandører er, og hvilken påvirkningskraft de har på bypolitikken. Men de synes å ha økende betydning og vi opplever at byene i økende grad ønsker samarbeid med academia og delta i forskningsprosjekter.

5) Befolkningen – en glemt gruppe i klimapolitikken?

Sivilsamfunnet spiller en helt sentral rolle i å drive og videreutvikle klimapolitikken. Dette er større miljø- og klimaorganisasjoner og stiftelser som Natur og ungdom, Naturvernforbundet, Framtiden i våre hender, Bellona, Zero, og lokale pådrivere som Bærekraftige Liv, Groruddalen miljøforum og Pådriv. Nå når klimapolitikken har gått fra å være en særinteresse for miljøvernere til å bli allemannseie og en helt sentral faktor i politikk og næringsutvikling lokalt, nasjonalt og globalt, har den også en mye sterkere innvirkning på folks liv.

Likevel ser vi at folk i liten grad trekkes inn i prosesser hvor klimapolitikk er en viktig premiss for de valgene som gjøres, og hvor resultatene har stor innvirkning på folks liv. Gode eksempler her er areal- og transportpolitikken. Planleggingen gjennomføres i stor grad med medvirkning etter plan- og bygningslovens minimumskrav slik at folk trekkes inn sent i prosessen hvor de fleste valgene allerede

er gjort. I samferdselspolitikken har en ikke en gang denne muligheten. Prosessene er dypt sentralisert med staten som den viktigste aktøren og hvor også kommunene føler seg overkjørt. Etableringen av bompengepartiet er et symptom på at de politiske kanalene er for få på dette feltet.

I intervjuer og samtaler med politikere og planleggere i byene legges det særlig vekt på den makten Statens Vegvesen ofte utøver – særlig hvordan Vegvesenets 'Håndbok' politikk legger kjepper i hjulene for det byene ofte ønsker å få til når det gjelder egen vei-, transport- og byutvikling. Vi har en rekke eksempler fra byutvikling i for eksempel Ski, Sandvika, Oslo og Bergen der Vegvesenet blir sett på som en mektig og vanskelig motpart. Feltet er ekstremt komplekst, preget av sterke faglige normer og vanskelig for selv de største byene å forstå og trenge igjennom (Oseland og Haarstad, 2022). Byene sliter med å få gjennomslag for klimainspirerte løsninger som utfordrer rådende normer, men som de mener vil støtte opp om lavutslipssamfunnet og skape bedre byrom for befolkningen.

6) Den populistiske ånden – motstand mot klimapolitikk i vinden

Med dagens identitetspolitikk har klimaproblemet blitt ytterligere preget av dypere verdivalg og politiske veivalg. Vi vet at grupper med individualistiske verdier i mindre grad er urolig for klimaet, og motsatt at de med egalitære verdier er mer urolig for klimaet (Aasen 2017). Norske studier viser også at polariseringen mellom disse øker. I denne verdimeslige konflikten står de høyt utdannede (pro klima) mot aktører i privat sektor (arbeidere og kapitalister) mot hverandre (Aasen 2017). Men det er også en mer lokal spenning mellom klimatiltak på den ene siden og bevaring av natur på den andre, særlig relatert til fortetting og spørsmål rundt bevaring av grønn og blå struktur. Slike konflikter er synlig i byene rundt areal, transport, bolig, fortetting og hva som bidrar til attraktiv og god byutvikling og for hvem.

Disse politiske skillelinjene representerer ikke kun et venstre-høyre skille i politikken, men har mange ulike uttrykk på tvers av tradisjonelle skillelinjer. De er dermed til tider uoversiktlige. Men vi ser nye skillelinjer som ser ut til å forsterkes, som for eksempel et sentrum/vest versus øst skille i Oslo og en sentrum-periferi-konflikt i Oslo og andre byer. Vi ser dette særlig i relasjon til ulike syn på bomring, restriksjoner på bilbruk og bilfri-by problematikk. Disse konfliktene skaper splittelser mellom ulike grupper i byen (Remme et al., 2022). De bidrar i noen grad til en fragmentering av det politiske landskapet og vanskeliggjør en helhetlig politikk på tvers av byen. Den populistiske ånden er en viktig maktfaktor i utformingen av klimapolitikk i de største norske byene.

Konklusjon: Hvordan påvirker maktforholdene klimapolitikken i by?

Til tross for at klima er et polarisert tema er hovedbildet likevel at det er stor oppslutning om klimapolitikken. Flertallet av befolkningen i norske byer, særlig innen det politiske sentrum/venstre, støtter dagens klimapolitikk selv om det er ulike syn på enkelttiltak, som fortetting og fjerning av parkeringsplasser, hvor tiltakene rammer nærmiljøet. Byene har, spesielt ved å organisere seg i nettverk, blitt mektige aktører i klimapolitikken.

Næringslivet spiller også en viktig rolle i utformingen av byenes klimapolitikk. Klimavennlig byutvikling er avhengig av at private aktører spiller på lag, og det gjør de ikke alltid. Men ofte møtes entreprenører, academia og offentlige aktører på mange ulike plattformer og arenaer for innovasjon, læring og utvikling. Klima og bærekraft har blitt både en næringsvei og et hovedspor i politikken. Nye grønne næringer og bedrifter driver fram endringer i lovverk og finansiering som støtter opp om klimaomstilling sammen med byene, og skaper rom for nye teknologiske og sosiale løsninger. Disse utvikles som piloter og eksperimenter – og inngår som en integrert og vesentlig del av klimapolitikken.

De fleste av disse arenaene er både ukjente og lukkede for befolkningen. Temaene som tas opp er dels tekniske og faglige og handler om temaer langt fra folks hverdag. Men ikke alle. Flere arenaer er knyttet

til spørsmål om transport og byutvikling. Også de befolkes av fagfolk fra privat og offentlig sektor som opererer innenfor samme diskurs – de har samme oppfatning av hvilke prinsipper og løsninger klimapolitikken bør bygges på. Her legges i stor grad premissene for morgendagens klimapolitikk og for teknologiske løsninger med betydning for folks liv.

Å omfatte flere i denne diskusjonen er viktig dersom en skal unngå at klimapolitikken blir ytterligere polarisert. Vår forskning på skandinaviske byer viser at det å håndtere konflikter relatert til klima i en tid preget av identitetspolitikk, krever en åpen offentlig samtale og gode inkluderings- og konfliktløsningsmekanismer – gjerne gjennom samskapte løsninger der politikere og praktikere tar ansvar. Her er det viktig hvordan politikerne og sentrale offentlige etater går fram. Ofte finnes ingen enkle svar på de store spørsmålene rundt det grønne skiftet og en bærekraftig 'løsning' på klimaproblemet. Å komme til enighet krever åpenhet for ulike synspunkter, innrømmelse og aksept for kompleksitet og ulike interessestandpunkt, ærlighet om hvilke avveininger som gjøres, begrunnelse for veivalg og åpenhet rundt hvem som vinner og taper på de aktuelle veivalgene.

Referanser

- Aasen, M. (2017). The polarization of public concern about climate change in Norway, *Climate Policy*, 17:2, 213-230, DOI: 10.1080/14693062.2015.1094727
- Bulkeley, H. (2021) Climate changed urban futures: environmental politics in the anthropocene city. *Env. Polit.* 30 (1–2), 266–284. <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1880713>.
- Hofstad, H., Vedeld, T. ...Valencia, S. (2022) Cities as public agents: A typology of co-creational leadership for urban climate transformation, *Earth System Governance*, on-line
- Hofstad, H., Sørensen, E., Torfing, J., and Vedeld, T. (2022) Designing and leading collaborative urban climate governance: Comparative experiences of co-creation from Copenhagen and Oslo, *Journal of Environmental Policy and Governance*, DOI: 10.1002/eet.1984.
- Hofstad, H., Sørensen, E., Torfing, J. and Vedeld, T. (2021) Leading co-creation for the green shift, *Public Money & Management*, <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1992120>
- Oseland, S. and Haarstad, H. In press. Displacing Conflicting Goals in Planning for Sustainability? Insights from Three Norwegian Cities. *Planning Theory and Practice*.
- Remme, D., Sareen, S., Haarstad, H. (2022) Who benefits from sustainable mobility transitions? Social inclusion, populist resistance and elite capture in Bergen, Norway. *Journal of Transport Geography*, 105 (December).
- Vedeld, T., Hofstad, H., Solli, H. and Hansen, G.S. (2021) Cities and climate governance: Creating synergies between integration and & interaction, *Environmental Policy and Governance*, 1-14, DOI: 10.1002/eet.1935

Makta og fakta i norsk klimapolitikk

Erlend Hermansen, CICERO Senter for klimaforskning

Begrepet makt har mange definisjoner på tvers av ulike fagfelt. Den klassiske sosiologen Max Webers definisjon fått godt fotfeste i sosiologien og tilgrensende disipliner. Webers syn på makt kan oppsummeres som «sannsynligheten for at et individ eller en gruppe får sin vilje til tross for motstand» (Brante 1997, s. 190-191). Denne definisjonen baserer seg altså på en forståelse av makt som noe relasjonelt og tar høyde for interessekonflikter. Makt fordeler seg ujevnt på tvers av økonomiske, sosiale og politiske sfærer. Da klimapolitikk er et relativt nytt politikkefelt som skal institusjonaliseres i mange eksisterende politikkefelt, som petroleumspolitik, transportpolitikk, landbrukspolitik og skogpolitikk, kan man forvente gnisninger mellom institusjoner, aktører og interesser. Derfor er det relevant å trekke på Webers maktbegrep i analyser av makt i klimapolitikk, fordi begrepet vektlegger det relasjonelle og interessekonflikter.

Rammene for norsk klimapolitikk spikres internasjonalt

Norsk klimapolitikk har siden tidlig på 1990-tallet vært internasjonalt orientert (Andresen og Butenschøn 2001, Hovden og Lindseth 2004). FNs klimakonvensjon og spesielt Parisavtalen fra 2015 setter de ytre rammene for norsk klimapolitikk. Videre har Norge gradvis knyttet seg tettere til EUs klimapolitikk, først gjennom deltakelse i kvotesystemet fra 2008, og siden 2021 gjennom EUs innsatsfordelingsforordning samt skog- arealbruksforordningen. Den tette tilknytningen innebærer at Norge i praksis er fullt klimamedlem i EU, som også innebærer at EU har makt i norsk klimapolitikk gjennom å sette praktiske rammer for klimapolitikken gjennom målsetninger, politiske rammeverk og overordnede virkemidler (Gulbrandsen og Hermansen 2022). Denne tilknytningen er også en demokratisk utfordring for Norge, i den forstand at mange beslutninger med implikasjoner (både direkte og indirekte) for norsk klimapolitikk fattes i EUs organer der Norge ikke har formell påvirkningsmakt (Gulbrandsen og Hermansen 2022). Samtidig er Norge gjennom EØS-avtalen og relevante tillegg forventet å følge opp EUs vedtatte politikk når den er EØS-relevant.

Mektige politikere og innflytelsesrik miljøbevegelse

Norske politikere har likevel mye makt i norsk klimapolitikk, blant annet fordi Norge har en løse tilknytning til EUs klimapolitikk enn fullverdige medlemsland i EU. Akkurat hvordan Norge velger å møte sine klimaforpliktelser til EU er i ganske stor grad opp til regjeringen og Stortinget, noe som gir disse institusjonene mye makt i klimapolitikken. I Norge har det ganske lenge vært bred politisk enighet om de store linjene i klimapolitikken, som overordnede målsetninger og virkemidler (Farstad, Hermansen og Lahn 2023), noe klimaforlikene fra 2008 og 2012 samt klimaloven er eksempler på. Styringspartiene Arbeiderpartiet og Høyre har naturligvis mye makt i klimapolitikken. Men ikke alle politiske partier er like ambisiøse eller har like stor gjennomslagskraft. «Kjøttvekta» på Stortinget og i regjeringen betyr fortsatt mye. Det samme gjør den politiske dynamikken både på Stortinget og innad i regjering. Sosialistisk Venstreparti og Venstre, som ofte blir sett på som «miljøpartiene» på hver sin side av den politiske midtstreken, har fått til dels store gjennomslag i klimapolitikken, f.eks. når det gjelder gasskraft, karbonfangst og -lagring, biodrivstoff, oljepolitikken i nord og vern av myr. I disse sakene har miljøpartiene hatt makt til å få styringspartiene Arbeiderpartiet og Høyre til å akseptere mer ambisiøs klimapolitikk enn de ellers ville lagt opp til (Boasson og Lahn 2017). Altså har mindre politiske partier med klar miljøprofil makt i klimapolitikken. Denne makten forsterkes gjennom at de små miljøpartiene har tette bånd til miljøbevegelsen. Det finnes flere eksempler på at miljøorganisasjonene er en viktig maktfaktor i norsk klimapolitikk, blant annet den norske regnskogsatsingen (Hermansen 2015), karbonfangst og -lagring (Tjernshaugen 2011, Boasson 2015) og myrdrakingsforbudet (Farstad et al.

2022), der miljøbevegelsen har fått stort gjennomslag for sine syn. Også kommunene har makt i klimapolitikken gjennom å forvalte lovverk og dispensasjoner, blant annet når det gjelder arealpolitikken (som vern av skog og myr versus utbygging og nedbygging). Dette vil trolig komme høyere på agendaen fremover, ikke minst i lys av Norges klimaforpliktelse til EU (Gulbrandsen og Hermansen 2022) samt den internasjonale Naturavtalen, som ble inngått i desember 2022.

«Kunnskap er makt»

Uttrykket «kunnskap er makt» spores ofte tilbake til filosofen Francis Bacon på 1500-tallet. Fra 1960-tallet og utover gav Michel Foucault uvurderlige bidrag til å forklare *hvordan* kunnskap er makt (Brante 1997, s. 190-191). Foucaults arbeider har inspirert mange fagfelt, blant annet vitenskaps- og teknologistudier. Hvem som besitter kunnskap om et gitt fenomen, og hvordan kunnskapen produseres, har implikasjoner for hvordan vi håndterer fenomenet eller saken. Det er veldokumentert at i Norge har økonomifaget tradisjonelt hatt stor makt i klimapolitikken gjennom å bidra til hvordan klimasaken har blitt formet og håndtert (Asdal 2011, 2014; Nilsen 2001). «Jerntriangelet» bestående av Finansdepartementet, Statistisk Sentralbyrå og Norges Bank er blant institusjonene som har hatt mest makt i utformingen av norsk klimapolitikk, selv om hovedansvaret for klimapolitikken ligger hos Klima- og miljødepartementet. Spesielt gjennom å ha hovedansvaret for statsbudsjettet har Finansdepartementet mye makt i klimapolitikken. Finansdepartementet har spilt en nøkkelrolle i å etablere global kostnadseffektivitet som et bærende prinsipp i norsk klimapolitikk, noe som også har bidratt til å dempe trykket for klimakutt i petroleumssektoren, som er Norges største utslippssektor.⁶ I 2022 var utslippene fra denne petroleumssektoren over 60% høyere enn i 1990, selv om utslippskurven har pekt nedover de siste årene. Prinsippet om global kostnadseffektivitet, og muligheten til å kjøpe utslippskvoter fra utlandet (inkludert EUs kvotesystem) i stedet for å kutte i Norge, har bidratt til å beskytte petroleumsindustriens interesser og legge til rette for vekst i sektoren. Dette viser også at Olje- og energidepartementet har mye makt i klimapolitikken (Boasson 2015). Samtidig er det dokumentert at det i realpolitikken finnes grenser for økonomifagets innflytelse (Tellmann 2012, Boasson 2015), og at andre perspektiver, som betydningen av direkte reguleringer og innenlandske kutt av klimagasser, har fått økt betydning, spesielt etter at Parisavtalen ble inngått (Hermansen og Sundqvist 2022).

En 'kunnskapsbasert' klimapolitikk kan gi grunnlag for udemokratiske skinndebatter

Norge har som prinsipp at klimapolitikken skal være kunnskapsbasert. Dette er et bærende prinsipp i de fleste politikkkfelt, men kan også bidra til at utformingen av kunnskapsgrunnlaget kan bli en arena for politisk innflytelse og maktkamp. Diskusjonen om hvorvidt kutt i norsk olje- og gassproduksjon gir et netto globalt utslippskutt har vært en tilbakevendende debatt de siste årene (se bidraget til Rosendahl), der ingen kunnskapsmiljøer kan komme opp med et endelig og «riktig» svar – fordi det avhenger av forutsetningene. Det samme gjelder elektrifisering av sokkelen. Et tredje eksempel er debatten om iskanten (Bay-Larsen et al. 2021). En for høy forventning om at kunnskap skal kunne underbygge det som de facto er (forskjellige) politiske standpunkter, fører ofte til skinndebatter, med konsekvensen at vitenskapen blir politisert og/eller en uforholdsmessig vitenskapeliggjøring av legitime demokratiske debatter. Dette kan i sin tur bidra til å undergrave både forskningens og politikkenes legitimitet. Samtidig viser disse eksemplene hvordan kunnskap og politikk – og dermed makt – henger uløselig sammen, noe man må ta høyde for i utforming av både kunnskapsgrunnlag for klimapolitikk og utforming av selve klimapolitikken, for eksempel ved utnevning av komiteer og utvalg. Det samme gjelder hvordan ulike aktører involveres i prosessene, for eksempel gjennom høringer, ekspertutvalg og lekfolkskonferanser. Teknologirådet har utviklet en rekke metodikker som er relevant ifm. disse spørsmålene og kan med fordel involveres tyngre i klimaomstillingsprosesser.

⁶ Om man skiller mellom veitransport og annen transport, slik det er vanlig i det offisielle utslippsregnskapet som utarbeides av Statistisk Sentralbyrå.

Økonomisk makt veier tungt

«Stemmer teller, men ressurser avgjør», sa den innflytelsesrike statsviteren Stein Rokkan. Han siktet til hvordan den norske samfunnsmodellen med tette bånd mellom staten og organiserte interesser gav disse makt, inkludert over våre folkevalgte. Det er veldokumentert i forskningslitteraturen at punktutslippene og godt organiserte samt sterke økonomiske interesser har makt i klimapolitikken gjennom å påvirke virkemiddelbruk og -dosering, blant annet gjennom tette nettverk (Kasa 2000, Gullberg og Skodvin 2011, Skodvin og Skjærseth 2003). Dette gjelder spesielt når et sektordepartement i stor grad har sammenfallende interesser med næringen det skal regulere, slik tilfellet er i jordbrukspolitikken (Amundsen og Hermansen 2021). Ikke minst gjelder det i petroleumpolitikken. Oljeskattepakken som ble utformet under covid-19-pandemien er et godt eksempel på at særinteresser fikk mer gjennomslag enn de brede og langsiktige samfunnsinteressene.

Nettverk og arenaer for innflytelse

En risiko med den norske samfunnsmodellen med tette bånd mellom ulike aktører er at makt kan flyttes over fra folkevalgte til særinteresser, fra åpne arenaer for meningsbrytning til mer lukkede fora. Ikke minst kan det bidra til stivhet, altså at etablerte spor i samfunnet videreføres og fordypes, i stedet for å bryte ny mark. Samtidig finnes det noen fordeler med disse strukturene, slik som evnen til å utforme kompromisser med relativt bred samfunnsmessig legitimitet. Trepartssamarbeidet mellom stat, næringsliv og de fagorganiserte er en del av kjernen i den norske samfunnsmodellen og har potensial til å være en virksom kraft i omstillingsprosesser. Sann sett kan ordningen med Klimapartnerskap mellom partene i trepartssamarbeidet bli et effektivt virkemiddel for klimaomstilling. Spørsmålet er hvor ambisiøse og forpliktende avtalene blir, og ikke minst fordeling av risiko, fordeler og ulemper. På en liknende måte kan ordningen med Missions, eller samfunnsoppdrag slik de er formulert i EUs forskningspolitikk og Norges Forskningsråd, bli et virkemiddel i klimapolitikken. Men på grunn av ulikheter i maktforhold må i utformingen av forskningspolitikken sikre en god balanse mellom forskning med og uten brukermedvirkning.

Maktbruk - og fri forskning - er nødvendig i klimapolitikken

Klimapolitikken både vil og må utfordre eksisterende maktforhold. Ifølge sosiologen Talcott Parsons er makt en forutsetning for å få noe gjort, for å videreutvikle et samfunn, en kraft i positiv forstand (jfr. det engelske begrepet power) (Brante 1997, s. 190-191). Maktutøvelse, inkludert konflikt, er dermed en nødvendig kraft i klimaomstilling. Det samme er (søken etter) konsensus i et sakskompleks med motstridende interesser. At Stortinget har gitt bred tilslutning til Parisavtalen og Klimaloven innebærer dermed at myndighetene bør legge til rette for en bred samfunnsmessig dialog om klimaomstilling som også berører maktforhold. En slik dialog vil være i tråd med Grunnlovens § 112, især siste ledd:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken. Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd. Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Uavhengig fri forskning, inkludert maktkritisk forskning, kan være et slikt tiltak. Det vil gagne en åpen demokratisk debatt, som er en absolutt forutsetning for effektiv og rettferdig klimaomstilling.

Referanser

- Amundsen, H., & Hermansen, E. A. T. (2021). Green transformation is a boundary object: An analysis of conceptualisation of transformation in Norwegian primary industries. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 4(3), 864-885.
- Andresen, S., & Butenschøn, S. H. (2001). Norwegian climate policy: from pusher to laggard? *International Environmental Agreements*, 1, 337-356.
- Asdal K. (2011). *Politikkens natur – naturens politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Asdal, K. (2014). From climate issue to oil issue: offices of public administration, versions of economics, and the ordinary technologies of politics. *Environment and Planning A*, 46(9), 2110-2124.
- Bay-Larsen, I., Bjørndal, T. G., & Hermansen, E. A. T. (2021). Mapping ice in the Norwegian Arctic – on the edge between science and policy. *Landscape Research*, 46(2), 167-181.
- Boasson E. L. (2015). *National climate policy: a multi-field approach*. Routledge, New York.
- Boasson E. L., Lahn B. (2017). Norway: a dissonant cognitive leader? I: Wurzel R. K. W., Connolly J. & Liefferink D. (red.) *The European Union in international climate change politics: Still taking a lead?* Routledge, London, s. 189–203.
- Brante, T. (1997). Makt. I: Korsnes, I., Andersen, H. & Brante T. (red.) *Sosiologisk leksikon*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Farstad, F. M., Hermansen, E. A. T., Grasbekk, B. S., Brudevoll, K., & van Oort, B. (2022). Explaining radical policy change: Norwegian climate policy and the ban on cultivating peatlands. *Global Environmental Change*, 74, 102517.
- Farstad, F. M., Hermansen, E. A. T., & Lahn, B. (2023). For better or for worse – a break with Norway’s consensual climate tradition? I: Tobin, P., Paterson, M., & VanDeveer S. D. (red.) *Stability and Politicization in Climate Governance*. Forthcoming on Cambridge University Press.
- Gulbrandsen, L. H., & Hermansen, E. A. T. (2022). Ever Closer Union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk. *Internasjonal Politikk*, 80(1), 170-183.
- Gullberg A. T., & Skodvin T. (2011). Cost effectiveness and target group influence in Norwegian climate policy. *Scandinavian Political Studies* 34(2):123–142.
- Hermansen, E. A. T. (2015). Policy window entrepreneurship: the backstage of the world’s largest REDD+ initiative. *Environmental Politics*, 24(6), 932-950.
- Hermansen, E. A. T., & Sundqvist, G. (2022). Top-down or bottom-up? Norwegian climate mitigation policy as a contested hybrid of policy approaches. *Climatic Change*, 171, 26.
- Hovden, E., & Lindseth, G. (2004). Discourses in Norwegian climate policy: national action or thinking globally?. *Political studies*, 52(1), 63-81.
- Kasa, S. (2000). Policy networks as barriers to green tax reform: The case of CO₂-taxes in Norway. *Environmental Politics*, 9(4), 104-122.
- Nilsen Y. (2001). En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.
- Skjærseth, J. B., & Skodvin, T. (2003). *Climate change and the oil industry: Common problem, varying strategies*. Manchester University Press.
- Tellmann, S. M. (2012). The constrained influence of discourses: the case of Norwegian climate policy. *Environmental Politics*, 21(5), 734-752.
- Tjernshaugen, A. (2011). The growth of political support for CO₂ capture and storage in Norway. *Environmental Politics*, 20(2), 227-245.

Maktforhold i norsk klimapolitikk: et arbeidslivsperspektiv

David Jordhus-Lier, Universitetet i Oslo

Innledning

Klimautvalget 2050 ønsker å «utrede hvilke veivalg Norge står overfor for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050», og har i den sammenheng bedt om ekspertuttalelser om maktforholdene og aktørgalleriet som ligger til grunn for en slik omstilling. Som forsker har jeg sammen med kolleger de siste årene studert hvordan aktører i norsk arbeidsliv vurderer sin egen rolle, sin egen innflytelse og sitt eget ansvar i det grønne skiftet. Jeg vil derfor begrense min uttalelse til det organiserte arbeidslivet generelt, og til en viss grad begrense mine betraktninger til norsk petroleumsnæring.⁷

Klimaaktørskap i den norske arbeidslivsmodellen

Som en hovedkonklusjon kan vi si at den norske arbeidslivsmodellen både er dypt investert i norsk klimapolitikk og samtidig fremmedgjort fra denne. På et sentralt nivå, for eksempel gjennom forbundsledelse, de viktigste hovedsammenslutningene og arbeidsgiverorganisasjonene, har aktørene stor innflytelse på politikken gjennom landsmøtevedtak, medieutspill og andre former for påvirkning. Mest offentlig oppmerksomhet har de politiske prosessene som kulminerer i LO-kongressen fått, og da særlig maktbalansen mellom industriforbund som Fellesforbundet og Industri Energi og forbund i offentlig sektor og varehandel rundt spørsmål om vern, leting og rammevilkårene til norsk petroleumsnæring. Tradisjonelt sett har LO vært en av garantistene for det pragmatiske skillet mellom norsk klimapolitikk og norsk industri-/oljepolitikk, men klimakrisa har utfordret det såkalte «sakseierskapsprinsippet» innad i vår største hovedsammenslutning. Det er ikke lenger like lett å få aksept for premisset om at oljeleting, lisenser eller produksjonshorisonten til petroleumsnæringen kun er et industrianliggende. Et annet premiss som utfordres er at klimapolitikken skal begrenses til tiltak på etterspørselssiden (forbruk). Mye tyder på at en konsensus innad i LO er i bevegelse fra kongress til kongress. Samtidig har vår forskning vist at den delen av fagbevegelsen som organiserer offentlig sektor og varehandel, og som er pådrivere for å begrense norsk petroleumsaktivitet, opplever en tilsvarende ambivalens blant sine lokale representanter i petroleumsavhengige regioner: her er man ofte mindre villige til å støtte offensiv klimapolitikk som griper inn i tilbudssiden (produksjon) på grunn av frykt for tapte arbeidsplasser.

Det er samtidig viktig å ikke redusere organisasjonenes betydning til deres samfunnspolitiske rolle. Klimaomstillingen de neste tiårene vil foregå på måter som griper inn i virksomheter, arbeidsplasser, kommuner og lokalsamfunn. Gjennom tariffavtaler, forhandlinger og medbestemmelse i det lokale partssamarbeidet er det norske arbeidslivet i prinsippet godt egnet for å forankre og tilpasse klimatiltak på måter som både gjør den rettferdig og mer effektiv. Til tross for dette, og til tross for årlige initiativ som Arbeidslivets klimauke, der gode eksempler på samarbeid og lokale vinn-vinn-situasjoner trekkes fram, er det grunn til å tro at store deler av det organiserte arbeidslivet føler lite eierskap til den lokale og virksomhetsbaserte klimaomstillingen. Denne fremmedgjøringen preger fagbevegelsen fra organisasjonenes forhandlingsavdelinger og interne utviklingsarbeid, til de lokale og regionale tillitsvalgte. Det gjelder også de mange hundre tusen fagorganiserte medlemmene, som fortsatt ser til andre arenaer for å engasjere seg i klimaspørsmål. Enkelte initiativ fra forbund som NITO, Handel og Kontor og Utdanningsforbundet eller arbeidsgiverorganisasjonen Virke vitner riktignok om

⁷ Mye av forskningen er gjort i prosjektene *WAGE: Arbeid og organisering i en grønn økonomi* (finansiert av Norges Forskningsråd), *Oil and Gas Transitions* (konsortium ledet av Climate Strategies) og i forskningssenteret INCLUDE, og har blitt publisert i rapporter og vitenskapelige tidsskrifter som henvises i en egen referanseliste i slutten av dokumentet.

at det er en økende bevissthet rundt medbestemmelse i klimaomstillingen. En av grunnene til at det haster med å mobilisere arbeidslivsaktørene lokalt og som forhandlingspartnere, er at behovet for handlekraft i klimakrisen fort kan resultere i økt bruk av styringsrett og en uthuling av medbestemmelse etter hvert som klimaomstillingen griper inn i stadig større deler av drift, forvaltning og folks arbeidshverdag.

Oljearbeideren som maktfaktor

I europeisk sammenheng har Norge en unik posisjon i klimapolitikken, både fordi vi er en viktig leverandør av fossil energi til kontinentet, og fordi en betydelig andel av arbeidsstyrken har en avhengighet til petroleumsnæringen, enten gjennom direkte sysselsetting, gjennom leverandørnæringen eller gjennom lokalsamfunn langs kysten tett knyttet til petroleumsaktivitet. Dette har gjort at 'oljearbeideren' har blitt en maktfaktor i norsk klimapolitikk, både formelt gjennom de ansattes organisasjoner, og som en symbolsk ressurs. Som nevnt over, uttrykkes dette som en interessekamp internt i fagbevegelsen, både internt i LO og gjennom forbund som SAFE og NITO. Lenge har disse aktørene drevet en defensiv kamp for petroleumsnærings rammevilkår, og det er grunn til å tro at de vil spille denne rollen i flere år framover. Denne karboninnlåsing av norsk politikk, som griper inn i både arbeidsgiver- og arbeidstagerorganisasjonene, og dermed også både høyre- og venstresiden, forblir sterk. Samtidig er den verken ubetinget eller uangripelig, og utsettes for tungt press både internt i arbeidslivsorganisasjonene og i det partipolitiske systemet. Samtidig med at klimapolitikken blir mer konkret og mangetydig – ikke minst gjennom grønn industriutvikling som vindkraft, karbonfangst, hydrogen og batteriproduksjon – er det også grunn til å tro at «industriblokken» vil oppleve økende grad av interne interessekonflikter i tiden som kommer. Kort sagt kan vi si at grønn kapitalisme vil utfordre interessefelleskapet på begge sider av klimapolitikken.

I den delen av vår forskning som ser på samfunnsdebatten og mediebildet finner vi at 'oljearbeideren' har fått en plass i det offentlige ordskiftet som de ansatte i petroleumsnæringen har liten kontroll over. Dels fordi 'oljearbeideren' fungerer som en symbolsk ressurs for politikere og samfunnsdebattanter, og i bransjens egen markedsføring. Disse har til felles at de aktivt ønsker å mobilisere sympati for olje- og gassnæringen, men resultatet er at offentligheten langt oftere hører kommentatorer snakke om oljearbeidere enn de hører oljearbeidernes egne refleksjoner om omstilling eller klimapolitikk. En annen grunn er at mye av klimadebatten foregår på sosiale medier, der man de siste fem-ti årene har opplevet en sterk polarisering mellom ulike grupper, ikke minst gjennom klimaaktivister og industriarbeidere. Selv om mange ansatte i petroleumsnæringen selv har deltatt i disse debattene, og dermed selv spilt en rolle i polariseringen, erkjenner de fleste tillitsvalgte vi har snakket med at denne polariserte debatten nå har blitt et problem, og står i veien for en konstruktiv klimapolitikk på de ansattes premisser. En viktig bakgrunn for den såkalte 'oljeskam'-debatten som pågikk rundt 2019 var at både ansatte og tillitsvalgte i petroleumsnæringen opplever få handlingsalternativer i klimapolitikken. I resten av arbeidslivet finnes det et utall måter å ha medvirkning på ettersom arbeidsprosesser, avfallssystemer, energisystemer, innkjøpspraksiser og pendling skal gjøres mer bærekraftig og klimavennlig. I petroleumsnæringen, derimot, opplever særlig de tillitsvalgte at klimapolitikken gir dem få handlingsalternativer – så lenge hovedmålet er å avvike næringen. Dette gjør at ansatte i denne bransjen har en særlig sterk tiltro til teknologiske og markedsbaserte løsninger på klimakrisen.

Bransjens historiefortelling fram mot 2050

Avslutningsvis vil jeg inkludere et par betraktninger fra to scenario-øvelser vi gjorde i februar 2022 med de dominerende aktørene i petroleumsbransjen, det vil si sentrale bransjeaktører, representanter fra miljøorganisasjoner og fagbevegelse, samt politikere fra styringspartier i det norske landskapet. Deltagerne ble bedt om å skisse veikart som ledet til to gitte mål: 1) en *utfasing* av all olje- og gassutvinning på norsk sokkel innen 2050 og 2) et *nettonullmål*, det vil si en balanse mellom klimagassutslippene fra norsk olje- og gassbransje og bransjens evne til å ta opp klimagasser innen 2050.

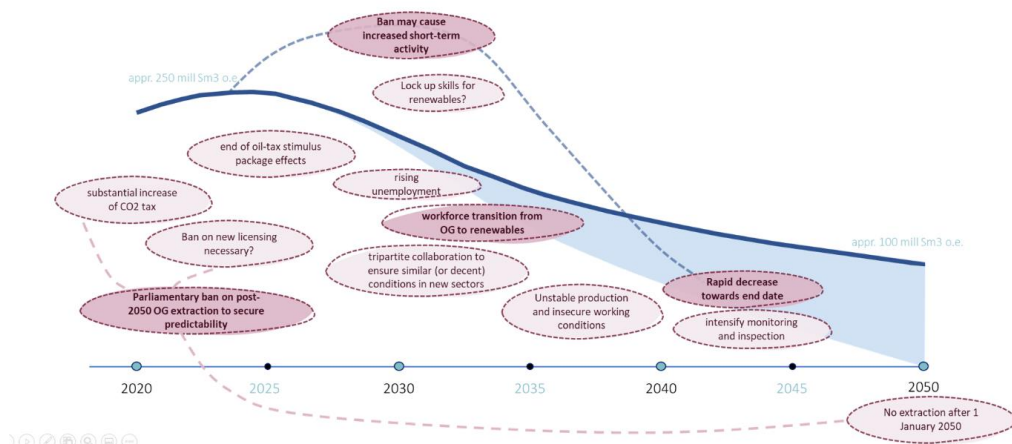
Formålet med øvelsen var å utfordre aktører som ofte opptre strategisk kortsiktig i politikken til å koble realistiske langsiktige målsetninger med konkrete kortsiktige veivalg. Som forskere tror vi denne arbeidsformen har et stort potensial i politikikutviklingen, og kan videreutvikles fra forskningsmetode til å bli et praktisk-politisk verktøy.

De to veikartene ga svært ulike prosesser. Utfasingsveikartet i en norsk sammenheng er helt klart den mest krevende øvelsen, nettopp fordi det utfordrer selve grunnvullen i den norske olje- og gass-politikken. Derfor var hele øvelsen preget av en politisk bekymring for alle utfordringene som ligger i å gjøre en slik utfasing rettferdig for arbeidere og lokalsamfunn, samt ha tilstrekkelig demokratisk legitimitet nasjonalt. Det var enighet om at en tidfestet utfasing av utvinning innen 2050 krever et stortingsvedtak, slik det danske Folketinget gjorde i desember 2020, eller et tilsvarende sterkt politisk signal, noe det ikke finnes et flertall i Stortinget per dags dato, eller i opinionen for øvrig.

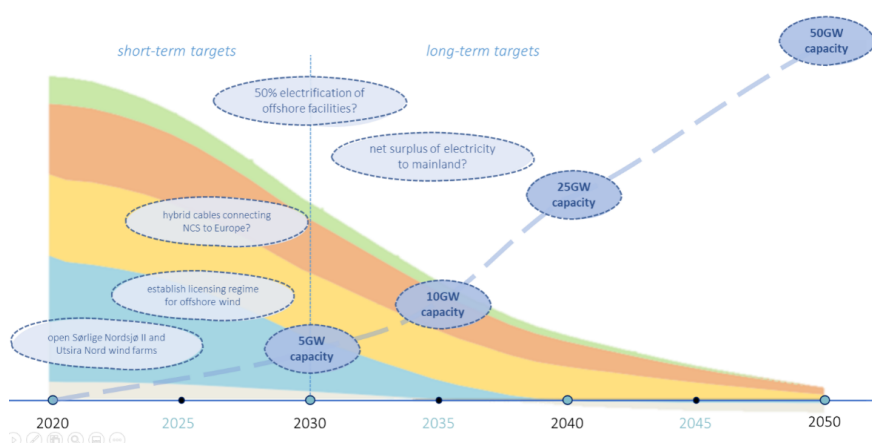
Andre bekymringer som ble avdekket i øvelsen inkluderte den pågående energi- og strømpriskrisen (øvelsen skjedde få uker før Russlands invasjon av Ukraina), og frykten for at et slikt vedtak ville skape en populistisk backlash og økt polarisering i befolkningen. Flere aktører, særlig i næringslivet, så for seg at et slikt vedtak ville utløse en høstedynamikk i bransjen, der man søkte å maksimere utvinningen på kort sikt, noe som igjen bidra til å intensivere en ressurskamp mellom fossile næringer og fornybare næringer, der investeringer og særlig arbeidskraft ville bli låst inn i olje- og gassproduksjon på et punkt der store fornybare investeringer burde skje. Mot slutten av tidsperioden blir problemet snudd på hodet: en kunstig høy aktivitet i forhold til referansebanen kan da bli erstattet av en rask avvikling, som mange koblet til potensiell økt arbeidsledighet, utfordringer for det sosiale sikkerhetsnettet til velferdsstaten, og at manglende investeringsvilje ville føre til utilstrekkelig tilsyn, sikkerhets- og miljøutfordringer og et behov for en bærekraftig dekommisjonering av installasjonene – altså en ukontrollert avvikling. Deltagerne beskrev også en rekke konstruktive forslag for å bøte på disse utfordringene: blant annet å nedsette en nasjonal omstillingskommisjon, etablere et offshore-departement (ikke begrenset til olje- og energi), og å mobilisere trepartssamarbeidet «for det det er verdt» gjennom hele perioden, noe som peker tilbake på de første to delene av dette dokumentet.

Nettonullveikartet ga derimot en ganske annerledes prosess. Her var målet å gjøre norsk petroleums-næring til en nettonullbransje innen 2050, noe som ifølge øvelsen skulle innebefatte Scope 1 (utslipp direkte fra utvinningen), Scope 2 (utslipp fra elektrisitet som brukes i utvinningen), og Scope 3 (utslipp fra innsatsfaktorene og fra endeforbruket av petroleumsprodukter). Særlig bransjeaktører, fagforeninger og politikere gikk inn i denne øvelsen på mer optimistisk og konstruktiv måte, noe som er ganske symptomatisk for den norske klimapolitiske diskursen. For å forenkle, kan nettonullveikartet presenteres i form av to utviklingsbaner, eller vekstkurver, som er limt inn i bunnen av dokumentet. Den første er utviklingen av norsk havvind. På sikt ser man her for seg at elektrifiseringen av sokkelen skal gå fra å være en belastning til å være et nettooverskudd av elektrisitet tilgjengelig for nettet på land. Det skjer også en funksjonell endring litt etter 2030, der produksjonskapasiteten økes drastisk og norsk havvind begynner å levere på en større skala, en skala som monner i energimiksen og som skal nå 50GW innen utgangen av perioden. Den andre vekstkurven handler om karbonfangst og -lagring. Også her var deltagerne ville til å kombinere ganske konkrete milepæler på kort sikt og på lengre sikt, inkludert utviklingen av de ulike fasene av Langskip og Northern Lights på kort sikt. På mellomlang sikt impliserer dette et større veivalg, nemlig om man evner å utvikle verdikjeder for karbonfangst og -lagring utover Norges grenser, og om man er villige til å la norsk sokkel fungere som karbonlager for industrielt karbon i Europa. Igjen blir 2030 et slags veiskille, fordi også her markerer dette overgangen fra en relativt småskala eksperimentell fase til en storskala funksjonell integrasjon av karbonlagre i Nordsjøen inn i selve verdensøkonomien. I løpet av perioden ser man også da for seg at karbonfangst og -lagring skal bli en del av omstillingen av selve olje- og gassproduksjonen gjennom å bruke petroleumet på nye måter (og dermed gi bransjen en mulighet til å nå nettonull). I dette ligger også en

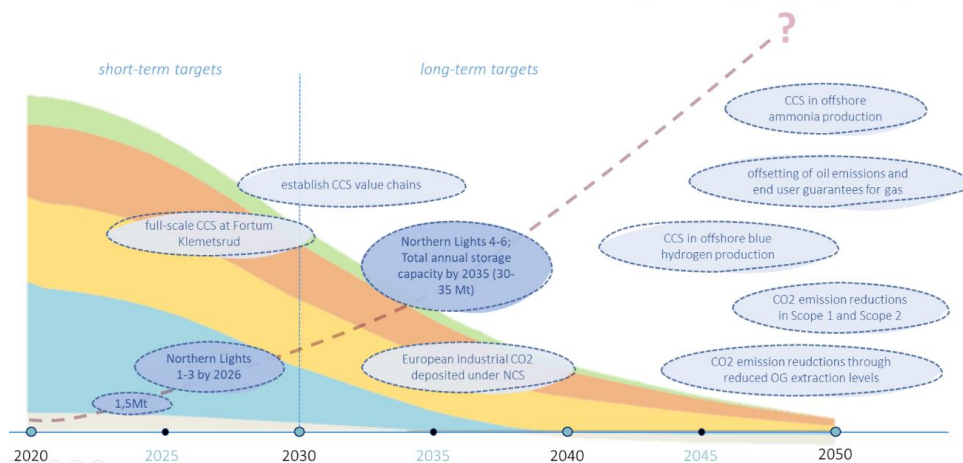
Utfasingsveikartet: **kreven**de momenter



Nettonnullveikartet: **havvindsatsning**



Nettonnullveikartet: **karbonfangst og -lagring**



Figurer fra rapportframlegging Fafo-frokost 18. oktober 2022

tro på at man kan gjenbruke installasjoner, infrastruktur og menneskelig kompetanse i den eksisterende næringen.

Oppsummering

For å oppsummere kan vi si at maktutøvelsen de viktigste aktørene i det organiserte arbeidslivet utøver over klimapolitikken er relativt topptungt. Tross gode intensjoner og formålserklæringer i hovedavtalene, opplever store deler av organisasjonene – deriblant forhandlingsavdelingene og det lokale tillitsvalgtplanet – en mangel på eierskap og aktørskap i klimaomstillingen. Derneft kan vi si at narrativet om 'oljearbeideren' har blitt en symbolsk ressurs i klimapolitikken. Dette narrative har industriforbund og ansatte i petroleumsrelaterte næringer har vært med å skape, samtidig som mange tilknyttet bransjen føler at de har liten kontroll over et narrativ som i stor grad drives fram av politikere, journalistikk og algoritmer på sosiale medier.

Som flere andre bidrag har vært inne på, henger effektiv maktutøvelse i klimapolitikken sammen med evnen til å fortelle troverdige historier. Mange som arbeider i petroleumsnæringen har større tiltro til bransjens egen historiefortelling, enn til narrative skapt av klimaforskere, miljøaktivister eller andre deler av fagbevegelsen. I øvelser der representanter for 'oljearbeiderne' blir bedt om å titte inn i krySTALLkula og spå sin egen framtid, har scenarier som baserer seg på teknologisk innovasjon, utslippskutt og industriutvikling et større potensiale for konstruktiv operasjonalisering enn alternative utviklingsløp som baserer seg på avvikling, tilbudssideregulering, nedvekst eller lignende.

Samtidig fungerer slike teknologisk optimistiske veikart lett ekskluderende for representanter for miljøbevegelsen, som må gi avkall på primærstandpunkter og avkreves inngående industripolitisk kunnskap for å kunne delta i samtalen. Den pågående møteaktiviteten i Rådet for rettferdig omstilling i arbeidslivet, som ledes av Klima- og miljøministeren, er ganske symptomatisk på situasjonen. Etter intens offentlig debatt, ble miljøbevegelsen utelukket fra denne samtalen, og rettferdig omstilling ble dermed redusert til et arbeidslivsspørsmål. Det er uklart hvem, med unntak av statsråden, som representerer miljø- og klimaperspektivet i disse samtalene, eller forplikter og partene til å forholde seg til Norges forpliktelser til Parisavtalen. En mer strukturert samtale mellom arbeidslivets parter og den organiserte miljø- og klimabevegelsen i Norge kunne påvirket Rådet i en slik retning, og i tillegg gitt miljøorganisasjonene et insentiv til å opparbeide seg mer kompetanse på industripolitiske spørsmål. En nasjonal omstillingskommisjon, som deltagerne i scenario-øvelsene foreslo, ville kunne være en slik anledning.

Referanser

- Houeland C and Jordhus-Lier D. (2021). Oljearbeiderne – samfunnsbyggere eller bremseklosser? In: Ljunggren J and Nordli Hansen M (eds) Arbeiderklassen. Oslo: Cappelen Damm, 165–184.
- Houeland, C., & Jordhus-Lier, D. (2022). 'Not my task': Role perceptions in a green transition among shop stewards in the Norwegian petroleum industry. *Journal of Industrial Relations*, 64(4), 522-543.
- Houeland, C., Jordhus-Lier, D. C., & Angell, F. H. (2021). Solidarity tested: The case of the Norwegian Confederation of Trade Unions (LO-Norway) and its contradictory climate change policies. *Area*, 53(3), 413-421.
- Jordhus-Lier, D. (2021). Hvor ble det av arbeideren i klimakampen? –velgeren og forbrukeren kan ikke dra lasset alene. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 38(3), 233-236.
- Jordhus-Lier, D., & Houeland, C. (2021). Polarisering i Klimadebatten. Samtaler med tillitsvalgte i oljeindustrien. Manifest Analyse Rapport 1/2021: 1-45.
- Jordhus-Lier, D., Houeland, C., Holmås, H., Szulecki, K., & Østring, P. R. (2022). Petroleum Transition Pathways in Norway. How do Norwegian stakeholders envision pathways to net-zero and phase-out for the

country's oil and gas sector? Country report Norway: Oil and Gas Transitions Project, University of Oslo: 1-37

Holland, I.A. og D. Jordhus-Lier (2022). Lokalt partssamarbeid for bærekraft i kommunesektoren: Et notat om tillitsvalgtes rolle i det kommunale klima- og miljøarbeidet. INCLUDE Rapport 2/2022: 1-18.

Kiil, M. B. og D. Jordhus-Lier (2020). Internasjonale lærdommer. I Bjergene, J. O., & Hagen, I. M. (red.), Grønne tariffavtaler. Oslo, Gyldendal: 90-118.

Ytterstad, A., Houeland, C., & Jordhus-Lier, D. (2022). Heroes of the Day After Tomorrow: "The Oil Worker" in Norwegian Climate Coverage 2017–2021. *Journalism Practice*, 16(2-3), 317-333.

En klimapolitikk underordnet petroleumpolitikken

Oluf Langhelle, Universitetet i Stavanger

Hvem som har makt i norsk klimapolitikk og hvilke sektorer som påvirker klimapolitikken er etter min mening selvsagt. Det er et stort stabilt flertall på Stortinget, bestående av Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, som har stått støtt bak petroleumpolitikken som har vært og føres i Norge. Dette flertallet har, med periodisk støtte fra andre partier på Stortinget, i stor grad hatt som mål å sikre verdiskapning og inntekter til statskassen med det overordnede mål at inntektene skal komme det norske folk til gode. Dette overordnede målet har vært styrende også for klimapolitikken. Eller med andre ord: Klimapolitikken har vært underordnet petroleumpolitikken.

Underordningen av klimapolitikken har vært et stabilt trekk siden tidlig på 1990-tallet. I 1995 forlot man stabiliseringsmålsettingen og dette ble begrunnet med at det ikke ville være mulig å stabilisere utslippene i Norge gitt den økte aktiviteten på norsk sokkel (Hovden og Lindseth, 2004). Det var uansett bra for klima. Norsk gass erstatter kull i Europa, og Norge ikke bare *kunne*, men *burde* øke olje- og gassaktiviteten (Langhelle og Ruud, 2012). Alternativet ble da å redusere utslippene andre steder, hovedsakelig i andre land. Norge var en sterk pådriver for å få inn de fleksible mekanismene i Kyoto-protokollen. I stor grad ble klimamålene i Norge i Kyoto I og II oppfylt gjennom kvotekjøp via den grønne utviklingsmekanismen. Dette reduserte trykket på å begrense innenlandske utslipp og bremsset en mer offensiv klimapolitikk i Norge i flere år.

Underordningen av klimapolitikken illustreres også tydelig i gasskraftsaken(e). I arbeidet med oppfølgingen av *Vår felles framtid* (1987) ble St.meld. 46 (1988-89) utarbeidet. Den er blitt beskrevet som en opphetet batalje mellom ulike sektordepartement (Dalal-Clayton, 1996). Regjeringen varslet her at den hadde satt i gang et arbeid med en strategi for innenlandsk bruk av gass. Kimen til kampen om gasskraftverk i Norge er synlig allerede her. Som det står i meldingen: "Målet om reduserte utslipp av CO₂ kan imidlertid sette grenser for hvor mye gass som kan gå til innenlandsk forbruk i Norge" (St.meld. 46 (1988-89), s. 90). Gasskraftsaken nådde som kjent sitt politiske toppunkt da Kjell Magne Bondeviks første regjering i 2000 søkte avskjed etter å ha stilt kabinettsspørsmål og fått flertall mot seg i Stortinget.

Norge har, kanskje som det fremste landet i verden, satset på karbonfangst og lagring (CCS). I utgangspunktet handlet det om å redusere utslippene fra olje- og gassaktiviteten, men det ble senere helt nødvendig i den politiske striden om innenlands bruk av gass (Tjernshaugen og Langhelle, 2009). Energi- og miljøpolitikken tilhører de politiske skillelinjene som skjærer på tvers av høyre/venstreaksen i norsk politikk (Knutsen 1997). CCS ble et nødvendig politisk grep, og kompromiss, for å få etablert en koalisjonsregjering hvor en er avhengig av å få med partier som befinner seg på den andre siden av den miljøpolitiske skillelinjen i norsk politikk. CCS spilte således en avgjørende rolle som kompromiss i etableringen av den rød-grønne regjeringen mellom SV, AP og SP i 2005 (Tjernshaugen og Langhelle, 2011). Norge er imidlertid ikke alene. Som Røttereng (2018, s. 52) har vist er CCS blitt fremmet hovedsakelig av petroleumsproduserende-, store-, rike- og industrialiserte land. Disse landene ser ut til å foretrekke det Røttereng (2018) kaller "carbon-sink-based mitigation measures such as CCS and REDD+". Disse reduksjonsstrategiene ser ut til å spille den samme politiske rollen i ulike (petroleums)-politiske kontekster uavhengig av land.

Problemet med økende utslipp fra petroleumssektoren ble videre "løst" i 2008. Petroleumssektoren ble da en del av EUs kvotesystem (EU ETS). Dette passet også norske interesser siden det hadde liten betydning for olje- og gassaktiviteten. Innenfor kvotesystemet kunne en med enkelthet videreføre en politikk hvor utslippsreduksjonene i stor grad tas i utlandet og begrunne dette ut fra kostnads-

effektivitetshensyn. Da Stortinget 2012 vedtok et mål om at 2/3-deler av utslippsreduksjonene skulle tas innenlands gjorde beregningsmetoden også det lett å gjennomføre. Ved å ta utgangspunkt i hva utslippene *kunne ha vært* uten en nasjonal klimapolitikk for å beregne nasjonale utslippsreduksjoner (for eksempel uten CO₂-avgiften innført i 1991), kunne med enkelthet regnskapsføre 2/3-deler av utslippsreduksjonene som innenlandske. Som Norge rapporterte i sin tredje rapport til UNFCCC og gjentatt i Norges rapport om oppfølgingen FNs *2030 Agenda for Sustainable Development*, kunne klimautslippene i Norge vært 40% høyere uten en klimapolitikk (Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, 2019, s. 68). Utslippsreduksjoner i forhold til *faktiske utslipp* i 1990 har derimot vist seg langt vanskeligere.

Bærekraftsmålene og Parisavtalen i 2015, samt IPCC sin 1.5 graders rapport i 2018 satte igjen klima høyt på den politiske dagsorden. Den grønne utviklingsmekanismen forsvant, og Norge ble formelt en del av EUs klimarammeverk i 2019. Samkjøringen med EUs klimapolitikk har flere konsekvenser. På den ene siden er hjemme nå til dels EU, ikke bare Norge. EUs klimapolitikk har likevel medført et større søkelys på *nasjonale* utslippsreduksjoner. Dette gjelder særlig for ikke-kvotepliktig sektor. Det er mer uklart hva som gjelder for kvotepliktig sektor. Er Norges mål om en 55% reduksjon innen 2030 noe som også omfatter kvotepliktig sektor? I hvilken grad vil en bruke fleksibiliteten som ligger i EUs klimapolitikk? Kampen om å ta utslippsreduksjonene innenlands eller i Europa vil utvilsomt prege norsk klimapolitikk fremover mot 2030. I Hurdalsplattformen skrives det at utslippsmålet “inkluderer hele økonomien, inklusive kvotepliktig sektor”. Alt tyder likevel på at Norge blir nødt til å bruke fleksibiliteten som ligger i EUs klimarammeverk om ikke klimapolitikken strammes kraftig til.

Det norske petroleumsindustrielle komplekset

Under Regjeringen har vi sentralforvaltningen. Den er sterkt preget av *sektorinteresser*. Maktforholdene mellom ulike departementer er det forsket lite på. Et vanlig syn er likevel at Finansdepartementet har mest makt, deretter kommer Olje- og energidepartementet og kanskje Utenriksdepartementet. Klima- og miljødepartementet kommer lenger ned på listen da de har et begrenset lovgrunnlag for overordnet styring. Sektoransvaret gir de ulike departementene ansvaret for miljø innenfor egen sektor. Dette gjør det vanskelig å få til en sektorovergripende miljøpolitikk. Departementene fungerer i stor grad som representanter for den sektor de har ansvaret for. Det kan være motstridende meninger eller prioriteringer mellom regjering og fagdepartement, og aktørene i egen sektor. Der hvor de har *felles interesser*, som i petroleumspolitikken, blir departementene, og underliggende direktorater som Oljedirektoratet, ofte garantisten for at industriens interesser ivaretas, gjennom det som er blitt betegnet som et petroleums-industrielt kompleks (Engen, Langhelle og Bratvold, 2012). I petroleumspolitikken er det vanskelig å vite hvem som er den egentlige pådriveren for eksempelvis oljeleting i Arktis. Er det i næring eller Regjering?

Det er en rekke sentrale samfunnsaktører som har sterke interesser knyttet til petroleumsaktiviteten. Dette er vel kjent. NHO, LO, hele leverandørindustrien med flere, er i stor grad avhengig av at petroleumspolitikken fortsetter som før. Disse aktørene er også storprodusenter av *mening*, eller *narrativ*. Oljeselskapene har store informasjonsavdelinger som nesten utelukkende er der for å produsere fortellinger som beskytter kjerneaktiviteten – produksjon av olje og gass. Det er flere som jobber med meningsproduksjon i sektoren enn det er stortingsrepresentanter. Fri-inntektene kommer godt med i så måte. Oljeselskapene er i aller høyeste grad *politiske* aktører. De følger med på lovende ungdomspolitikere, pleier kontakten (i informasjonsøyemed) og har god oversikt over det politiske landskapet. Ingenting er mer skremmende enn at det politiske landskapet kan endre seg. Da Espen Barth Eide åpnet for en ny oljedebatt i Arbeiderpartiet 24 januar 2019 og Tina Bru gikk ut offentlig 29 november 2019 med et budskap om at alle utslipp på norsk sokkel burde kuttes innen 2035, gikk alarmklokkene i petroleumsindustrien. Om dette var koordinert med bransjen vites ikke. Svaret fra Equinor 6. januar 2020 var en ambisiøs klimaplan hvor en skulle kutte 40% innen 2030 (senere oppjustert til 50%). Vel å merke med en lite tilslørt politisk forutsetning om at *Norske ramme-*

betingelser for bransjen holdes stabile. Med andre ord: Ingen endringer i rammebetingelsene så ordner bransjen det selv (med subsidier). Nå skal en samarbeide om rammebetingelser.

Den politiske snuoperasjonen om utslipp fra norsk sokkel representerer et klart skifte i klimapolitikken. Det bryter mest sannsynlig med det som har vært et rådende prinsipp i norsk klimapolitikk – kostnads-effektivitet, helst på tvers av landegrenser. Utslippene fra olje og gass skulle tidligere håndteres innenfor EU ETS og med CO₂-avgift. Argumentet om at utslippsreduksjoner i kvotepliktig sektor ikke reduserer utslippene siden kvotetaket gjør at andre dermed kan slippe ut mer, ser ut til å ha forsvunnet. En skal nå gjøre noe *mer* i kvotepliktig sektor. Dette har andre land i stor grad allerede gjort. *Energiewende* i Tyskland har for eksempel ført til store utslippskutt nettopp i kvotepliktig sektor, med den begrunnelse at en da kan senke kvotetaket raskere.

Utslippsmålene for norsk sokkel innebærer også en *re-nasjonalisering av norsk klimapolitikk*. Den flytter fokus fra det Europeiske kvotesystemet til nasjonale utslippsreduksjoner. Ikke bare representerer denne endringen et brudd med kostnadseffektivitetsprinsippet i norsk klimapolitikk, det gir også debatten et utpreget nasjonalt perspektiv. Det handler om *norsk olje- og gassproduksjon*, men i følgende global kontekst: *Norge skal konkurrere om å produsere det som kan produseres i en karbon-begrenset verden*. Det en glemmer er at oljebransjen er global. De fleste oljeselskapene på norsk sokkel opererer andre steder i verden. Hva skal Equinor gjøre med utslippene i USA, Patagonia og andre steder? Er det bare norsk oljeproduksjon som skal bli utslippsfri?

Som det passer en (petroleumsindustrien)

Meningsproduksjonen bestående av begrunnelser, argumenter og virkelighetsbeskrivelse, har i stor grad vært felles for stortingsflertallet, Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet og oljenæringen. Denne definisjonsmakten er så sterk at den har nådd langt inn i Klima- og miljødepartementet. Videre har stortingsmeldinger og næringen selv i stor grad begrunnet behovet for videre utbygging av norsk olje- og gassproduksjon ved hjelp av IEA sine scenarier for framtidig oljeetterspørsel (referert til som autoritative). Det vises til et gap mellom produksjon og etterspørsel som må tettes. I standard økonomi ordnes dette gjennom prismekanismen, men altså ikke her. Scenariene som er brukt er ikke scenariene som leder oss mot 2 eller 1.5 grader, men de som tar hensyn til vedtatt politikk. Men også i IEA er ting i ferd med å endres. I 2021 lanserte IEA rapporten *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*. Her konkluderes det med at “Beyond projects already approved as of 2021, there are no new oil and gas fields approved for development in our pathway, and no new coal mines or mine extensions are required” (IEA 2021, s. 21). I Meld. St. 36 (2020-2021, s. 13) omtales scenariet som følger: “Scenarioet viser en mulig vei til netto nullutslipp i 2050”, og videre, “IEAs nye scenario er ett av flere ulike scenarioer som kan være i samsvar med en vellykket oppfølging av Parisavtalens temperaturmål”. Dette er altså ikke Norges vei.

Fremdeles i spagat

Olje- og gassindustrien i Norge er i utgangspunktet truet av tre faktorer: teknologi, politikk og muligheten for at en ikke finner flere store felt på norsk sokkel. Teknologiuutfordringen kommer fra stadig billigere fornybar energi, elektrifisering av transportsektoren, energieffektivisering og annen teknologisk utvikling som vil kunne medføre redusert etterspørsel etter olje og gass, med økt overgangsrisiko og utsikter til “stranded assets”. Overgangsrisiko er også nært knyttet til politikk og mulige politiske endringer i rammebetingelsene for industrien. Dette drives av en stadig mer inngripende klimapolitikk, i stor grad drevet fram av EU. Bransjen frykter også at tilgangen til nye arealer kan strupes. Så langt har en olje- og gassindustrien å holde stand. Klimapolitikken har vært og er fremdeles underordnet petroleumpolitikken. Det Norge satser på er å produsere olje og gass med mindre eller null utslipp. Norsk olje skal bli den reneste i verden, og ifølge Listhaug i VG (2022), “Norge skal være den siste til å stenge krana”. Det som er igjen å produsere skal produseres i Norge. Det kan godt bli utfallet.

Det blir likevel stadig vanskeligere å begrunne. Som Anders Bjartnes har formulert det: “Den grimme realiteten er at klimapolitikken truer den norske forretningsmodellen. Lykkes klimapolitikken, vil behovet for kull, olje og gass gradvis avta” (Bjartnes 2015, s. 20). “Norsk oljepolitikk kan ikke være et veddemål mot klimapolitikken” (Bjartnes 2015, s. 169). Det er den fremdeles.

En reell endring vil ikke komme før det politiske landskapet endres og petroleumspolitikken underordnes en klimapolitikk som retter seg mot en framtid med *betydelig reduksjon* av forbruket av fossile brenslers. Da kan det ikke lenger fortsette slik som denne underordningen av klimapolitikken treffende beskrives i Meld. St. 21 (2011-2012, s. 10): “Mindre framgang i utvikling av klimavennlig teknologi, høyere kostnader ved klimatiltak innenlands, høyere innvandring og økonomisk vekst og *større utslipp fra oljesektoren vil ha betydning for når klimamålene blir nådd*” (min utheving). Aktivitet og utslipp fra oljesektoren ligger tydeligvis utenfor det som kan styres. Kanskje det nå er på tide å la klimamål være styrende og begrense olje- og gassaktiviteten i stedet?

Referanser

- Bjartnes, A. (2015) *Det grønne skiftet. Stans Norges veddemål mot klimapolitikken*. Norsk Klimastiftelse. Frekk Forlag.
- Dalal-Clayton, B. (1996) *Getting to Grips with Green Plans. National-Level Experience in Industrial Countries*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Engen, O. A., Langhelle, O. og Bratvold, R. (2012) “Is Norway Really Norway?” I: S. B. Schaffer og T. Ziadov (red.), *Beyond the Resource Curse*. University of Pennsylvania Press.
- Finansdepartementet og Utenriksdepartementet (2019) *One year closer 2019. Norway’s progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Rapport.
- Hovden, E. og Lindseth, G. (2004) “Discourses in Norwegian climate policy: national action or thinking globally?” *Political Studies*, 52:1, s. 63-81.
- International Energy Agency (IEA) (2021) *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*. Paris: IEA.
- Knutsen, O. (1997) “From Old Politics to New Politics: Environmentalism as a Party Cleavage.” I: K. Strøm og L. Svåsand (red.), *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Langhelle, O. and Ruud, A. (2012) “Measuring what? National interpretations of sustainable development — The case of Norway”. I: J. Meadowcroft, O. Langhelle and A. Ruud (red.), *Governance, democracy and sustainable development: moving beyond the impasse*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Meld. St. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk*. Oslo: Miljødepartementet.
- Meld. St. 36 (2020-2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Røttereng, J-K, S. (2018) “The Comparative Politics of Climate Change Mitigation Measures: Who Promotes Carbon Sinks and Why?” *Global Environmental Politics* 18:1, s. 52-75.
- St.meld. 46 (1988-89) *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Oslo: Miljødepartementet.
- Tjernshaugen, A. and Langhelle, O. (2009) “Technology as political glue: CCS in Norway”. I: J. Meadowcroft og O. Langhelle (red.), *Caching the Carbon. The Politics and Policy of Carbon Capture and Storage (CCS)*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tjernshaugen, A. and Langhelle, O. (2011) “CO2-fangst og lagring: Teknologi som politisk lim”. I: J. Hanson, O. Wicken og Sjur Kasa (red.), *Den store energitransformasjonen. Innovasjon som klimapolitikk og næringsutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Verdendkommisjonen for miljø og utvikling (1987) *Vår felles framtid*. Tiden norsk forlag.
- VG 11 juni 2022. [Frp vil samle «oljevennene»: – Skal være den siste til å stenge krana - VG](#)

Interessegruppenes makt og klimapolitikkenes avmakt⁸

Ketil Raknes, Høyskolen i Kristiania

En vanlig antagelse i debatten om norsk klimapolitikk er at de politiske partiene som bestemmer i Norge og dersom et flertall av velgerne ønsker seg en progressiv klimapolitikk så får vi det. I dette notatet vil jeg ta utgangspunkt at klimapolitikken Norge fører avgjøres av et komplisert samspill mellom politikere, forvaltning og interessegrupper. Mitt argument vil være at interessegruppenes makt er en undervurdert og lite diskutert årsak til at effektive klimatiltak ikke gjennomføres i Norge og andre land (Mildenberger, 2020). Sterke interessegrupper er også en viktig årsak til norske skattebetalere trolig må betale for ineffektive klimatiltak som pakkes inn som viktige for «det grønne skiftet» men som dypst sett bare er subsidier til de industriene det gjelder (Lindsey & Teles, 2017; Raknes & Ihlen, 2020).

I notatet vil jeg vie interessegruppene knyttet til oljeindustrien spesiell oppmerksomhet siden det er et tema jeg har forsket på selv, men også fordi fremveksten av denne sektoren utfordrer det politiske systemet vårt på en helt spesiell måte. Grovt sett kan man si at oljen har utsatt det norske politiske systemet for to fundamentale utfordringer. Det ene er hvordan man skal håndtere det enorme inntektene oljen skapte og unngå hollandsk syke og ressursforbannelse. Dette problemet har Norge på imponerende vis løst gjennom konstruksjonen av oljefondet og senere handlingsregelen og oljefondets etiske råd (Holden, 2013). Den andre og mer uløste utfordringen er hvordan man skal unngå at oljesektoren utgjør økonomisk kompleks som blir så mektig at den dominerer resten av det politiske systemet og dermed unndrar seg politisk styring (Sejersted, 1999). Jeg vil derfor avslutte notatet med en diskusjon om Norge har et «karbonindustrielt kompleks» der sterke bindinger mellom interessegrupper og karbonintensive industrier har fanget det norske politiske systemet i en situasjon der effektiv klimaomstilling er veldig krevende og kan bare skje dersom nye allianser og maktstrukturer oppstår (Mildenberger, 2020).

I Norge har vi hatt to maktutredninger uten at samfunnsforskerne har blitt enig om noen felles definisjon av maktbegrepet. Når jeg snakker om makt i dette notatet så skiller jeg mellom dagsordensmakt og beslutningsmakt, som i forskningen ofte går under betegnelsen maktens først og andre ansikt (Bachrach & Baratz, 1962; Lukes, 1974/2005). Dagsordensmakten handler om kampen om hvilke problemer som fortjener det politiske systemets oppmerksomhet og hvordan disse problemene skal forstås. Medieutspill og politiske aksjoner er typiske virkemidler for lobbyister som ønsker å påvirke dagsordensmakten. Beslutningsmakten handler om de direkte møtene mellom lobbyister og beslutningstakere i departementer, regjering og storting. I lobbylitteraturen kaller vi strategier som har som formål å påvirke dagsorden for *indirekte strategier*, mens de direkte møtene med beslutningsmakten kaller vi *direkte strategier* (Binderkrantz, 2008). De fleste interessegrupper kombinerer de to strategiene, men indirekte strategier er typisk mer vanlig hos ressurssvake grupper som sliter med å få beslutningstakernes oppmerksomhet.

Lobbyistene og beslutningsmakten

Da Stein Rokkan i 1966 skulle oppsummere maktforholdene i norsk demokrati endte han opp med spissformuleringen «stemmer teller, ressurser avgjør» (Rokkan, 1966). Rokkans poeng var at velgerne bestemte sammensetningen på Stortinget, men de virkelig store maktkampene i det norske samfunnet ble avgjort i møtet mellom staten og de store interesseorganisasjonene fra arbeidsliv og næringsliv.

⁸ Bidraget bygger delvis på essayet «Lobbyistenes kystopprør: Alt fra Oslo er fælt, men milliardærer med dialekt er verdige ofre», som ble publisert i Morgenbladet 31.03.2023.

Det politiske systemet Rokkan beskrev betegnes som korporativt der de store interesseorganisasjonene var innlemmet i politikkutviklingen gjennom råd og utvalg. Fra 1970-tallet og fremover ble det korporative systemet bygget ned og isteden vokste det frem en mer uformell lobbyisme der ulike interesseorganisasjoner deltok i en slags «fri konkurranse» om beslutningstakernes oppmerksomhet (Rommetvedt, 2005, 2017).

Rokkans innsikt om at ressurser betyr mer enn stemmer, holder seg trolig fortsatt. Lobbyismens grunnleggende problem er at ressurssterke interessegrupper fort vil dominere det politiske systemet. Forskningen vi har på USA tyder på en voldsom dominans av næringslivslobbyistene, mens dominansen er mindre i EU (Drutman, 2015; Mahoney, 2008). Denne trenden er også tydelig i Skandinavia. En studie av 1400 danske organisasjoner viser at rundt 15 prosent av organisasjonene står for nesten 70 prosent av lobbyvirksomheten. Jo større sekretariater og større budsjetter, desto større er innflytelsen (Binderkrantz, Christiansen, & Pedersen, 2014). En studie jeg var med på utføre om organisasjonene som deltar på Arendalsuka viste samme tendens i Norge. Lobbyinnflytelsen økte med store budsjetter og flere ansatte som jobbet med politisk arbeid (Wollebæk & Raknes, 2022). Det interessante fra et demokratisk perspektiv her er at antallet medlemmer man representerer ikke har noe å si for innflytelsen i politiske prosesser.

Oljemakt og beslutningsmakt

Oljeindustrien var sentral i fremveksten av den moderne lobbyvirksomheten i Norge. Etterhvert som Norge inviterte norske og internasjonale selskaper inn på norsk sokkel vokste det frem sterk konkurranse om å påvirke Industri og Energikomiteen på Stortinget når det gjaldt tildelingen av lisenser og utbygginger (Espeli, 1999). Statoil (nå Equinor) var en pioner når det gjaldt uformell påvirkning av den norske beslutningsmakten. En taktikk Statoil utviklet tidlig var å dominere beslutninger på Stortinget gjennom å utnytte sentrum-periferi dimensjonen i norsk politikk. Det finnes trolig ikke noe bedre argument overfor Stortinget enn at prosjektet du representerer skaper arbeidsplasser der stortingsrepresentantene bor. Statoils første sjef, Arve Johnson, gjorde om Statoil til en formidabel lobbymaskin ved å dele ut rikelig med kontrakter langs hele kysten i bytte mot at Statoil fikk operatørskapet. Ved utbyggingen av Statfjord gikk det kontrakter til Bodø, Sandnessjøen, Kristiansund, Stord, Egersund, Eydehavn, Sotra, Tananger - og Oslo (Borchgrevink, 2019). Denne strategien er etter hvert gjort til allmennkunnskap blant norske næringslivslobbyister. En litt eldre oljelobbyist jeg intervjuet under doktorgradsarbeidet mitt kunne fortelle at «det jeg lærte om lobbyisme lærte jeg av sjefen i Rederiforbundet David Vikøren. Han sa til meg at vi starter aldri i Oslo. Vi starter i Hammerfest og jobber oss nedover kysten og møter alle lokalt. Disse tar da igjen kontakt med sine politikere på Stortinget» (Raknes, 2023). Han la til at ingen bruker denne strategien med større effekt enn Equinor. Nyere eksempler på samme strategi er laksenæringens langvarige kamp for å forhindre grunnrentebeskatning der kronargumentet er at en slik beskatning vil «slukke lysene langs kysten.» Som jeg skal vise under var det samme argumentet helt utslagsgivende for å sikre den fordelaktige beskatningen den norske oljebransjen som ble fremforhandlet under koronapandemien.

Allerede på 1980-tallet produserte Statoil lobbynotater som viste en formidabel innsikt i hvordan det norske beslutningssystemet fungerte. I forbindelse med at Statoil ønsket å overta operatørskapet og presse ut det amerikanske oljeselskapet Conoco fra Heidrunfeltet laget de i 1987 et notat med detaljerte oversikter over hvor de viktigste stortingsrepresentantene og sentrale folk i Regjeringen sto i spørsmålet. Notatet inneholdt detaljerte oversikter over «medspillere» og «motspillere» og hvordan skulle påvirkes og vitner om en imponerende detaljkunnskap. Til tross for at de faglige rådene fra Oljedirektoratet gikk i retning av at Conoco skulle beholde operatørskapet var de sjanseløse når Statoil satte inn sitt lobbymaskineri. Det Statoil gjorde var å løfte spørsmålet ut av den faglige sfæren og over i den politiske og selskapet visste at «Conoco ikke hadde noen sjanse til å konkurrere med Statoil på de små stedene som utgjør Norges kyst» (Borchgrevink, 2019, p. 154).

Eksempelet over viser at lobbyisters makt ikke bare bunner i politisk ekspertise som mye lobbyforskning fokuserer på, men vel så viktig er prosesseksptise og relasjonseksptise (Godwin, Ainsworth, & Godwin, 2012; Ihlen & Raknes, 2022). Det er åpenbart at interesseorganisasjoner sitter på mye ekspertise som kan opplyse saker og gi verdifull informasjon i politiske prosesser, men for å virkelig påvirke trengs det også intim kjennskap til hvordan politiske prosesser fungerer, kunnskap om maktforholdene i det enkelte politiske parti og relasjoner til beslutningstakere som er bygget opp over tid. At prosesseksptise og relasjonseksptise er ettertraktet gjør at tidligere politikere i stadig større grad jobber med politisk påvirkningsarbeid. Under mitt doktorgradsarbeid fortalte en av medlemmene i Energi-og miljøkomiteen meg at «det er klart at tidligere politikere er ofte de beste lobbyistene uansett hvilket parti man kommer fra. Jeg tror at dersom næringslivet hadde skjønnt hvor gode politikere er til å lobbe på hverandre så ville vi hatt mindre behov for disse lobbyselskapene, de burde anerkjent politisk kompetanse som mye viktigere og der har Equinor alltid ligget langt fremme.»

Som stortingsrepresentanten påpeker er oljebransjen i en klasse for seg når det gjelder å tiltrekke seg mennesker med betydelig politisk talent som kjenner det norske beslutningssystemet fra innsiden. En miljølobbyist forklarte meg at Equinor er preget av at «det er styringspartienes flinkeste folk som er innom» og at de gjerne skulle hatt disse menneskene i sin egen stab, men det hadde de ikke råd til. At lobbyistene fra oljebransjen også er de beste politiske analytikerne er også inntrykket fra mitt eget feltarbeid på oljebransjens egne samlinger og seminarer. Oljelobbyistene har en informasjonstilgang og oversiktsbilde over de maktpolitiske realitetene i Norge som rett og slett er imponerende. Ta for eksempel denne analysen av det partipolitiske landskapet i Norge som jeg fikk av en oljelobbyist i 2020: «Hele vårt arbeid er basert på en analyse av det politiske landskapet i Norge, altså hvordan det er og hvordan vi tror det utvikler seg. Driveren til endring for oss er selvsagt klimasaken, vi har operert med en 3+5 modell der Venstre, SV og MDG får vi lite igjen i å bruke tid og ressurser på, i økende grad også Venstre. Det handler om at de vil forverre rammebetingelser og i verste fall avvikle industrien. Da er de fem gjenstående partiene H, KrF, Sp, Ap og FrP som historisk og nå de siste stortingsperiodene har med litt ulike syn på Lofoten og sånn, men som står bak et flertall i en langsiktig oljepolitikk i Norge. Innenfor det bildet igjen så har vi kanskje tatt Frp og H for gitt og vi har brukt mye tid på AP og Lofotensaken de siste årene. De partiene vi må bruke mest tid på fremover nå er AP, H og også SP. SPs siste valg og hvordan de ligger på målingene vil spille en nøkkelrolle ved et regjeringsskifte. Høyre og AP er partier som tradisjonelt sett har vært petroleumsvennlige, men hvor det ulike strømninger rundt ungdomspartiene og Oslo-partiene i Høyre og AP som trekker dem i mer klimaaktivistisk retning som betyr at vi må bruke mer tid på dem fremover.»

At denne analysen av det partipolitiske landskapet stemmer ganske godt viser lobbykampanjen oljeindustrien kjørte i gang for å få lavere skatt da koronapandemien traff Norge i 2020. På mange måter var denne lobbykampanjen en slags omkamp av en mislykket lobbykampanje som ble kjørt frem tidlig på 2000-tallet for å sikre økte investeringer på norsk sokkel. Den gangen måtte industrien gi tapt for Finansdepartementets regnestykker om at Norge ville tape betydelige skatteinntekter på forslagene fra industrien (Ihlen & Berntzen, 2007). Etter at Norge stengte ned i mars 2020 var oljeindustrien raskt på banen med et forslag som ville redusere skattebelastningen og argumentet var at dette ville øke aktiviteten i norske økonomi. Allianser er viktig for at interessegrupper skal få politisk gjennomslag og en av de kraftigste lobbyalliansene i norsk politikk er Konkraft som forener arbeidsgiver og arbeidstakersiden i oljeindustrien. En oljelobbyist jeg intervjuet forklarte det slik: «Konkraft kom virkelig til sin rett i denne kampanjen. Vi klarte å få frem at dette ikke handlet om vår egen syke mor, men oss alle. Vi kom til å miste navet i norsk økonomi og vi mobiliserte folks langs kysten over hele Norge. Det er klart at når Rederiforbundet, Norsk Industri og LO bestemmer for å gjøre noe sammen med oss så blir det trøkk.»

Til tross for at samfunnsøkonomene høyløyt protesterte mot forslaget klarte oljebransjen å flytte debatten fra den faglige sfæren til den politiske sfæren (Bjørnestad, 2021). På samme måte som Arve Johnsen dominerte Stortinget på 1980-tallet ved å dele ut arbeidsplasser langs hele kysten kunne

Konkraft presse frem en avtale som gikk på tvers av det den økonomiske ekspertisen i Norge anbefalte. Oljebransjens egen oppsummering av kampanjen var at «dette ble et sannhetens øyeblikk for oss. Det er klart at SV, MDG og miljøbevegelsen er veldig synlig i mediene og på Twitter, men vi fikk vist at det finnes en stor taus majoritet der ute som støtter oss. Vi fikk vist hvor sterke støttespillere vi har i hele landet og dette merket AP, H og SP. Jeg tror også saken bygget opp en langsiktig goodwill». (Raknes, 2023).

Debatten om oljeskatten viser tydelig skillet mellom dagsordensmakt og beslutningsmakt som jeg beskrev i innledningen. Selv om mediene skriver mye om miljøsaken og oppfordrer Norge til å følge sine internasjonale forpliktelser, betyr ikke det at beslutningsmakten trenger å ta hensyn til dette. At Erna Solberg senere gikk ut i avisene og beskrev oljeskattepakken som «unødvendig» bekrefter Rokkans gamle tese om at interessegruppekanalen noen ganger er sterkere enn valgkanalen. I saken om oljeskatten var det oljelobbyistene som styrte Stortinget og ikke omvendt.

Dette kan virke som et ganske banalt poeng, men går rett i kjernen på hvordan vi forklarer manglende handling i klimaspørsmålet både i Norge og internasjonalt. Ofte fremstilles klimaproblemet som et kollektivt handlingsproblem der den største utfordringen er å unngå «free riders». Løsningen er da å få et globalt kvotesystem der prisen på utslipp av CO₂ blir høy nok og så vil markedet ordne resten. Lobbyforskningen minner oss på om at politikk handler om makt og klimaspørsmålet utløser en rekke fordelingskonflikter internt i land der effektiv prising av CO₂ vil skape nye vinnere og tapere. Så lenge makten til den karbonintensive industrien ikke endrer seg vil de blokkere alle tiltak som setter en riktig pris på utslipp. Dermed er det nasjonalt og ikke internasjonalt de viktigste slagene i klimapolitikken står. Resultatene av internasjonale forhandlinger vil bare speile maktforholdene i de statene som inngår avtalene (Aklin & Mildemberger, 2020).

Lobbyistene og dagsordensmakten

Som nevnt innledningsvis har interessegrupper ikke bare makt til å påvirke beslutningstakere, de har også makt til å påvirke hvordan de problemene beslutningstakerne skal ta stilling til skal fortolkes og forstås. Hvor alvorlig klimaproblemet er handler i stor grad om hvordan en fortolker spørsmålet om hvilket ansvar Norge har for å handle. I medieforskningen snakker en ofte om at politiske strids-spørsmål er preget av konkurrerende tolkningsrammer som enkelt forklart betyr at en fremhever noen aspekter av virkeligheten på bekostning av andre (Entman, 1993).

I Norge har oljeindustrien jobbet svært aktivt for å påvirke debatten om klima og miljø helt siden den for alvor tok av tidlig på 1990-tallet. Allerede i 1991 uttalte Hydros informasjonsfolk at deres syn på klimapolitikken hadde svært godt gjennomslag og at «våre vurderinger/konklusjoner brukes i økende grad som referanse i debatten». Den gangen uttalte miljøvernminister Torbjørn Berntsen at «jeg finner det ikke passende for toneangivende statlige og halvstatlige bedrifter å drive en kolossal lobbyvirksomhet som nærmest tar sikte på å undergrave den målsettingen som regjeringen og Stortinget har vedtatt» (Sæther, 2019, p. 31).

De studiene som er gjort av norsk oljeindustris strategiske kommunikasjon peker på den er preget av det man i retorikken kaller oxymoroner. Et oxymoron er en språklig figur der man kombinerer to kontraster som er logisk uforenlige. Hverdagslige eksempler er «øredøvende stillhet» eller «talende taushet». I norske interessegruppers strategiske kommunikasjon om klimaspørsmålet er oxymoronet viktig for å vise at Norge både kan fortsette å slippe ut CO₂ og samtidig redde verdens miljø. I sine studier av norske oljebransjes strategiske kommunikasjon viser Øyvind Ihlen hvordan begreper som «miljøvennlig oljeproduksjon» og manipulativ bruk av begrepet «bærekraft» er sentrale bærebjelker for å forsvare fortsatt høy aktivitet og investeringer på norske sokkel (Ihlen, 2007). Det norske regimet om kostnadseffektive klimakutt er en mer økonomisk avansert variant av samme argument, der kutt bør skje i andre land og andre steder enn i Norge. I sin gjennomgang av utviklingen av dette regimet

konkluderer Yngve Nilsen at «i praksis lobbet Norge for en klimapolitikk som tillot en økning av CO₂-utslipp fra norsk olje og gass» (Nilsen, 2001, p. 37).

Tolkningsrammene som norske interesseorganisasjoner produserer, er viktige fordi de påvirker de som skal ta de politiske beslutningene. Retorikken rundt oljeskatten som jeg diskuterte tidligere er preget av den oxymoronske forståelsen av virkeligheten der motsetninger går opp i en høyere enhet. I etterkant av at oljeskatten var vedtatt kommenterte NHO-sjefen Ole Erik Almlid at «dette er tiltak som kan sikre titusenvise arbeidsplasser landet over, og som kan sikre at norske bedrifter tar ledertrøyen i det grønne skiftet med viktige posisjoner innen for eksempel havvind, karbonfangst- og lagring og hydrogen». Å fremstille lettelse i oljebeskatningen som fører til økt aktivitet på norsk sokkel som et slags langsiktig miljøtiltak er helt i tråd med den strategiske kommunikasjonen til norske oljeindustri siden tidlig på 1990-tallet.

Sitatet til Almlid peker også på en annen trend i interesseorganisasjonenes retorikk som jeg har vært med å peke på i flere studier. Interesseorganisasjoner påstår i stadig økende grad at de politiske forslagene de kjemper for ikke handler om deres snevre egeninteresse, men bidrar til å løse store samfunnsproblemer (Ihlen & Raknes, 2020, 2022; Ihlen et al., 2018; Raknes & Ihlen, 2020). En studie vi gjorde av 58 organisasjoner som deltok under Arendalsuka var det gjennomgående at organisasjonene prøvde å identifisere sin grunnvirksomhet med at de på ulike måter bidro til å kjempe for det «felles beste» innenfor felter som miljø, demokrati, økonomi og helse. En av stortingsrepresentantene jeg intervjuet i Energi- og miljøkomiteen kunne bekrefte denne trenden og fortalte at «sånn sett argumenterer de ulike organisasjonene mer og mer likt hverandre enn det de har gjort tidligere. Selv om løsningene er helt forskjellige så har de på en måte samme argumenter, at det skaper arbeidsplasser og at det er bra for miljøet».

At interesseorganisasjoner ønsker å ta samfunnsansvar og argumenterer for det felles beste er ikke nødvendigvis negativt, men det setter høyere krav til de beslutningstakerne som skal evaluere de forslagene som kommer. Det er en kjensgjerning at mange forslag fra interesseorganisasjoner ofte er egeninteresse kamuflert som fellesinteresse eller at de lovede arbeidsplassene og utslippskuttene er langt mer begrenset enn interesseorganisasjonene påstår.

Har Norge et karbonindustrielt kompleks?

I boken *Giganten* om Statoil og Equinors historie argumenterer Aage Borchgrevink for at «oljen hadde skapt en institusjon som var så sterk og mektig at den lå over og utenfor politikk og forvaltning» (side?). Den samme frykten for at oljen unndro seg folkevalgt kontroll og blokkerte for utviklingen av fornybar energi ga Francis Sejersted uttrykk for på slutten av 1990-tallet (Sejersted, 1999). I dette notatet har jeg forsøkt å vise en del eksempler på hvordan interessegruppene tilknyttet oljeindustrien påvirker beslutningsmakten og har en betydelig dagsordensmakt når spørsmål knyttet til miljø og klima skal diskuteres i Norge.

Poenget mitt er at interessegrupper har en betydelig makt og innflytelse over hvilke miljøtiltak som er mulig å gjennomføre. Interessegruppens makt, som Rokkan påpekte allerede på 1960-tallet, er etter mitt skjønn en undervurdert faktor når en skal forklare manglende handling på klimafeltet. En del av argumentene som har blitt fremført for oljeindustrien er også gjeldende for andre politikkområder. Manglende klimatiltak innenfor sektorer som landbruk og industri er påvirket at interessegruppene innenfor disse sektorene er sterke og kan motstå krav om utslippsreduksjon fra det politiske systemet. Spesielt kraftkrevende industri har tette bånd til beslutningstakere som gjør at de ofte har fått gunstige subsidier og reduserte krav om klimakutt (Kasa, 2000). Dette er senest demonstrert av ordningen med CO₂-kompensasjon som var et resultat av et 2 år langt lobbyarbeid i regi av Norsk Hydro og Norsk Industri (Raknes & Solhjell, 2018, pp. 60-64). Den kraftkrevende industrien er en av de mest gjennomsubsiderte industriene i Norge og mottar hvert år milliarder av subsidier fra staten gjennom gratis

klimakvoter, redusert el-avgift, lavere strømpriser og støtte til ulike miljøtiltak. Ifølge SSB har ordningen svært begrenset klimaeffekt og de beskriver den som «betydelige utbetalinger uten kvantifiserte effekter». Ordningen med CO₂-kompensasjon er anslått å koste mellom 50 milliarder og 85 milliarder kroner i perioden 2021-2030. På samme måte som oljeskatten bidrar til at den norske staten får reduserte skatteinntekter bidrar CO₂-kompensasjonen til at norske skattebetalere må legge ut for stadig økende subsidier til kraftkrevende industri. En lignende dynamikk ser vi i den norske satsingen på vindkraft til havs (Lie, 2022)

Eksempelene fra både oljeindustrien og kraftkrevende industri passer inn i den amerikanske statsviteren Matto Mildenbergers tese om at effektiv klimapolitikk i Norge er hindret av «den doble representasjonen til karbonforurensene» (Mildemberger, 2020). Konkraft er et godt eksempel på hvordan bindingene mellom NHO-systemet og Høyre på den ene siden og fagbevegelsen og AP på den andre siden vil kunne blokkere mange effektive klimatiltak. Analysen i dette notatet viser at dersom en ønsker en effektiv klimapolitikk i Norge må en ta utgangspunkt i statsvitenskapelig realisme og ikke abstrakte økonomiske modeller. Interessegruppenes makt over klimapolitikken utgjør også en betydelig forskningsmessig utfordring. Vi har fortsatt begrenset kunnskap over hvor mye makt interessegruppene har over ulike politikkområder og hvordan denne maktutøvelsen arter seg i praksis. En viktig utfordring er at mye av den uformelle dialogen mellom interessegrupper og storting, embetsverk og regjering foregår på arenaer som forskere i begrenset grad har tilgang til. Dette notatet påstår at interessegruppenes makt utgjør en stor utfordring for en effektiv klimapolitikk, men det gjenstår mye arbeid i å dokumentere dette empirisk.

Referanser

- Aklin, M., & Mildemberger, M. (2020). Prisoners of the Wrong Dilemma: Why Distributive Conflict, Not Collective Action, Characterizes the Politics of Climate Change. *Global Environmental Politics*, 20(4), 4-27. doi:10.1162/glep_a_00578
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Binderkrantz, A. S. (2008). Different groups, different strategies: How interest groups pursue their political ambitions. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), 173-200.
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M., & Pedersen, H. H. (2014). Organisationer i politik [Organizations in politics]. *København: Hans Reitzels forlag*.
- Bjørnstad, S. (2021, May 26). Professorer frykter at skatteutt vil gi «håpløst ulønnsomme» investeringer i olje [Professors fear tax cuts will give «hopelessly unprofitable» investments in oil]. *Aftenposten*. Retrieved from <https://e24.no/i/RRL8rO>
- Borchgrevink, A. S. (2019). *Giganten: Fra Statoil til Equinor - Historien om selskapet som forandret Norge*. Oslo: Kagge Forlag.
- Drutman, L. (2015). *The business of America is lobbying: How corporations became politicized and politics became more corporate*: Oxford University Press.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58.
- Espeli, H. (1999). *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Godwin, K., Ainsworth, S., & Godwin, E. K. (2012). *Lobbying and policymaking*. London, England: CQ Press.
- Holden, S. (2013). Avoiding the resource curse the case Norway. *Energy Policy*, 63, 870-876. doi:10.1016/j.enpol.2013.09.010
- Ihlen, Ø. (2007). *Petroleumsparadiset: Norsk oljeindustri strategiske kommunikasjon og omdømmebygging [The petroleum paradise: The strategic communication and reputation building of the Norwegian oil industry]*. Oslo, Norway: Unipub.

-
- Ihlen, Ø., & Berntzen, Ø. (2007). When lobbying backfires: Balancing lobby efforts with insights from stakeholder theory. *Journal of Communication Management*, 11(3), 235-246. doi:10.1108/13632540710780229
- Ihlen, Ø., & Raknes, K. (2020). Appeals to «the public interest»: How public relations and lobbying create a social license to operate. *Public Relations Review*, 46(5). doi:<https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2020.101976>
- Ihlen, Ø., & Raknes, K. (2022). The game of goodwill: An exploratory study of discursive goodwill strategies of interest organizations in a consensus democracy. *Interest Groups & Advocacy*. doi:10.1057/s41309-022-00153-4
- Ihlen, Ø., Raknes, K., Somerville, I., Valentini, C., Stachel, C., Lock, I., . . . Seele, P. (2018). Framing “the public interest”: Comparing public lobbying campaigns in four European states. *Journal of Public Interest Communications*, 2(1).
- Kasa, S. (2000). Policy networks as barriers to green tax reform: The case of CO2-taxes in Norway. *Environmental Politics*, 9(4), 104-122. doi:10.1080/09644010008414553
- Lie, E. (2022, 29.05). Et industrielt eventyr, til lands, til havs og i luften med. *Aftenposten*. Retrieved from <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/a7M6Gd/et-industrielt-eventyr-til-lands-til-havs-og-i-luften-med>
- Lindsey, B., & Teles, S. (2017). *The captured economy: How the powerful enrich themselves, slow down growth, and increase inequality*. New York, NY: Oxford University Press.
- Lukes, S. (1974/2005). *Power: A radical view*. London, UK: Red Globe Press.
- Mahoney, C. (2008). *Brussels versus the beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mildenberger, M. (2020). *Carbon captured: How business and labor control climate politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Nilsen, Y. (2001). *En felles plattform?: norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*: Senter for Teknologi, Innovasjon og Kultur, Universitetet i Oslo.
- Raknes, K. (2023). *Lobbyspeak—understanding the rhetoric of lobbyists*. (Doctoral dissertation). University of Oslo,
- Raknes, K., & Ihlen, Ø. (2020). Self-interest in new wrapping: “Appeal to the public interest” as a topos in lobbying. *Journal of Public Affairs*, 20(2).
- Raknes, K., & Solhjell, B. V. (2018). *Jakta på makta: 12 råd for effektiv påvirkning [Pursuing power: 12 tips for effective influence]*. Oslo, Norway: Gyldendal.
- Rokkan, S. (1966). Numerical democracy and corporate pluralism. In R. A. Dahl (Ed.), *Political Oppositions in Western Democracies* (pp. 89-135). New Haven, CT: Yale University Press.
- Rommetvedt, H. (2005). Norway: Resources count, but votes decide? From neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism. *Western European Politics*, 28(4), 740-763.
- Rommetvedt, H. (2017). *Politikkens allmenngjøring: Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nypluralistisk demokrati [The generalization of interests: The Storting, the government and the organized interests in a neo-pluralistic democracy]* (3 ed.). Bergen, Norway: Fagbokforlaget.
- Sejersted, F. (1999). *Systemtvang eller politikk: Om utviklingen av det oljeindustrielle kompleks i Norge [System coercion or policy: About the development of the oil industrial complex in Norway]*. Oslo, Norway: Universitetsforlaget.
- Sæther, A. K. (2019). *De beste intensjoner: Oljelandet i klimakampen [The best of intentions: The oil country in the climate fight]*. Oslo, Norway: Cappelen Damm.
- Wollebæk, D., & Raknes, K. (2022). Interest group access to decision makers at a democracy festival. *Interest Groups & Advocacy*. doi:10.1057/s41309-021-00150-z
-

Hva er klimaeffekten av norsk oljeproduksjon? Svaret avhenger av hvem du spør⁹

Knut Einar Rosendahl, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

For snart ti år siden skrev jeg og fire kollegaer i SSB en kronikk i Aftenposten med tittelen «Oljekutt er effektiv klimapolitikk».¹⁰ Basert på et nylig avsluttet forskningsarbeid (publisert internasjonalt i 2017) konkluderte vi at kutt i norsk oljeproduksjon ville føre til noe lavere globale CO₂-utslipp.¹¹ Vi kom også fram til at redusert oljeproduksjon var billigere klimatiltak enn mange innenlandske tiltak, gitt at målet var å redusere globale utslipp.

Studien vår fikk mye oppmerksomhet, men svært blandet respons. Miljøbevegelsen og andre som ønsket å bremse norsk oljeproduksjon, trykket den til sitt bryst. De som heller ønsket å «utvikle, ikke avvike» norsk oljeproduksjon, valgte å enten ignorere studien eller tvile på konklusjonen.

Lenge var dette den eneste norske studien i sitt slag. Noen få internasjonale studier dukket opp – med lignende konklusjoner: Kutt i et lands oljeproduksjon reduserer globale utslipp, selv om forholdet ikke er 1:1.¹²

Rystad-rapporten

Så kom valgkampen i 2021, og partilederdebat i Arendal ledet av Fredrik Solvang. Da Une Bastholm (MDG) viste til SSB-studien, trakk Solvang opp av hatten en upublisert rapport fra Rystad Energy.¹³ Denne kom visstnok til motsatt konklusjon av SSB-studien. Ingen andre hadde hørt om denne rapporten, som det selvsagt var umulig å forholde seg til i debatten.

Det viste seg at Rystad-rapporten var bestilt av Norsk olje og gass (nå Offshore Norge), og et par uker senere ble den lagt fram med stort presseoppbud. Der ble SSB-studien sterkt kritisert av Rystad, og journalistene begynte å ringe. En velinformert journalist fortalte meg da at Rystad sitt syn på denne saken hadde vært kjent i lang tid i bransjen. Så da Norsk olje og gass bestilte rapport fra Rystad Energy, er det grunn til å tro at de følte seg trygge på hva hovedkonklusjonen ville bli.

Betyr dette at Rystad-rapporten var et bestillingsverk, og at Rystad var «kjøpt og betalt»? Nei! Min vurdering er at Rystad Energy har stor kompetanse og høy integritet. Samtidig illustrerer denne saken at hvem som er oppdragsgiver, ikke er irrelevant. Det fins mange analysemiljøer med høy kompetanse som kommer til ulike konklusjoner fordi man gjør ulike vurderinger og vektlegger ting forskjellig. En oppdragsgiver som representerer en særinteresse, enten det er petroleum, havbruk eller miljø, vil derfor forsøke å velge en utreder som antas å komme til en ønskelig konklusjon. Eksempel: Jeg har fått flere henvendelser fra miljøbevegelsen, men ingen fra Offshore Norge.

Noen ganger bommer man imidlertid og får en rapport i fanget med en uønsket konklusjon. Da er det fristende å putte rapporten i skuffen, og håpe at ingen oppdager den.

⁹ Teksten er publisert som innlegg i Altinget, 1. mars 2023: www.altinget.no/artikkel/som-man-roper-i-skogen-faar-man-svar

¹⁰ www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/kaOJQ/oljekutt-er-effektiv-klimapolitikk

¹¹ www.iaee.org/en/publications/ejarticle.aspx?id=2853

¹² www.nature.com/articles/s41558-018-0337-0

¹³ e24.no/energi-og-klima/i/KzL225/solvang-konfronterte-mdg-med-rapport-bestilt-av-oljelobbyen

Rystad-rapporten om Rystad-rapporten

Jeg har i mange år etterlyst en offentlig utredning av klimaeffektene av norsk petroleumseksport. Utslippene fra vår olje og gass utgjør omtrent ti ganger Norges samlede CO₂-utslipp. I høst valgte omsider Olje- og energidepartementet (OED) å sette i gang en slik utredning, som følge av Høyesterettsdommen fra 2020 («klimasøksmålet»). En sentral del av oppdraget som ble utformet, var å foreta en vurdering av studiene fra Rystad Energy og SSB. Da skulle man jo tro at OED ville velge noen helt andre enn Rystad og SSB, men valget falt på førstnevnte. Rystad Energy fikk altså oppdraget med å vurdere rapporten fra Rystad Energy!

Var OED spent på resultatet i den nye rapporten fra Rystad Energy? Eller regnet de med å få omtrent samme svar som i den forrige rapporten? Olje- og gassnæringen skal «utvikles, ikke avvikles», som det gjerne heter.

For et par uker siden ble rapporten publisert og presentert.¹⁴ Den nye Rystad-rapporten har et enda mer positivt syn på norsk olje og gass – sett med klimabriller – enn den første rapporten. De er åpne på at det er flere usikre faktorer som ligger bak konklusjonene, og gjør godt rede for sine valg. En del av antakelsene som legges til grunn er imidlertid høyst diskutabelt, noe vi må komme tilbake til en annen gang (blant annet som faglig innspill til OED).

Hva med vurderingen av de tidligere studiene fra Rystad Energy og SSB, som var en del av oppdraget? Den delen har tydeligvis blitt droppet.

Oppdragsgiver ikke en irrelevant faktor

Som nevnt over er det ikke irrelevant hvem som er oppdragsgiver når en ny studie offentliggjøres. Det gjelder enten det er næringsinteresser eller miljøbevegelsen. Samtidig er det verdt å minne om at det er en betydelig skjevhet i hvilke ressurser ulike særinteresser har til rådighet. Pengene miljøbevegelsen har er lommerusk sammenlignet med pengesekken til for eksempel petroleums- og havbruksnæringene. Et eksempel på dette er et nylig oppstartet forskningsprosjekt om skattlegging av offshorenæringene, der Offshore Norge står for finansieringen.¹⁵ Prosjektet har en ramme på rundt 30 millioner kroner. Hvilke forskere er med på prosjektet? Det er naturlig nok ikke forskere som har vært kritiske til oljeskattepakken eller ivret for grunnrenteskatt på havbruk. Igjen: Dette betyr ikke at forskerne i dette prosjektet mangler integritet, men at resultatene kunne blitt annerledes om andre forskere hadde fått oppdraget.

En lignende problemstilling har man i forbindelse med konsekvensutredninger, der utbygger selv velger hvilket selskap som skal stå for utredningen. Selv om selskapene har stor integritet, vil utbygger ha insentiv til å velge et selskap som man tror vil komme med en utredning som faller i god jord hos utbygger. Flere har derfor tatt til orde for å bryte båndet mellom utbygger og utreder.¹⁶

Miljøbevegelsen har varslet at de har bestilt en ny rapport om klimaeffekten av norsk olje og gass, fra Vista analyse. Det er bra å få enda en gjennomgang av dette spørsmålet – fra et tredje analysemiljø. Det som er sikkert er at hverken Rystad Energy, SSB eller Vista analyse sitter på fasiten.

¹⁴ www.regjeringen.no/no/aktuelt/s/id2963254/?utm_source=regjeringen.no&utm_medium=email&utm_campaign=nyhetsvarsel20230215-6:16%20PM

¹⁵ www.norceresearch.no/prosjekter/investeringsbeslutninger-i-energi-og-havnaeringer

¹⁶ www.altinget.no/artikkel/forskere-og-utredere-bryt-baandene-mellom-utbygger-og-utreder

Inntekts- og utbyggingsdepartementa finter Klima- og miljødepartementet, og kjem unna med det¹⁷

Sigrid Eskeland Schütz, Universitetet i Bergen

Over tid har eg arbeid med rettslege krav til sakshandsaming i saker som gjeld utbygging, miljø og arealbruk. Bakgrunnen for mange av dei sakshandsamingskrava vi har i norsk rett er to EU/EØS-direktiv om krav til (miljø)konsekvensutgreiing. No ser vi konflikten utbygging mot naturvern, miljø og nedbygging av areal endre seg. Meir og meir vert klima fremja som argument for å legitimere prosjekt knytt til produksjon av fornybar energi, særleg der prosjektet har negative verknader for arealbruk og natur. Det vert ikkje lenger industri mot natur, men klima og fornybarprosjekt mot naturtap. Samstundes flyttar mange kjende problemstillingar seg til havs, i takt med at industrien flyttar seg dit.

I EU ser ein at plan- og prosjektprosessar tek for lang tid for å ny fornybarmåla, men også at naturvern under Natura 2000 kan vere eit hinder for å nå klimamål. Det vert arbeidd for å effektivisere prosessane, men også for, det som er oppfatta som, ei svekking av naturvernet i møte med fornybarprosjekt.¹⁸ Som ledd i dette vurderer ein fornybarprosjekt som prosjekt som har overvegande samfunnsinteresser.¹⁹

Desse endringane peikar mot svekka naturvern, og gjev slik eg ser det, grunn til uro. Uroa bunnar i at endringane kjem på toppen av eit system for sakshandsaming i norsk rett som ikkje eingong no sikrar natur- og arealverdiar på ein god måte. Det er ikkje likegyldig korleis vi organiserer prosessane fram mot avgjerder om avveging mellom utbygging og natur og areal. Komplekse utbyggingar krev ofte konkrete tilpassingar av generelle sakshandsamingskrav til enkeltsaker. Tilpassingane kan gjerast innanfor vide rammer for skjøn. Det ligg etter mitt syn mykje makt hos den styresmakta eller det organet som får utøve dette skjønn. Dette er bakteppet for kommentaren som følger her, frå 2023, publisert under tittelen «Inntekts- og utbyggingsdepartementa finter Klima- og miljødepartementet, og kjem unna med det»:

Vi kan alle like å sjå ein god kamp, der laget med dei beste fintene vinn. Set utanfrå er likevel kampene mellom Inntekts- og utbyggingsdepartementa mot Klima- og miljødepartementet eit trist skue. Det er på tide at regjeringa, som kampstyrar og dommer på arenaen, sikrar «fair play».

Det er ikkje utan betydning korleis vi går fram i saker der utbyggingsinteresser står mot miljø og natur. Det er ikkje i slike prosessar, som i matematikk, at «faktorenes orden er likegyldig». Kva avgjerder som kjem først i prosessen fram mot større utbyggingsvedtak, får stor innverknad på kva handlingsalternativ forvaltinga har i etterfølgjande vedtak. Nyheita frå i dag, der Regjeringa tillet ny E6 gjennom Lågendeltaet naturreservat, er nok eit døme på dette.

Her er det grunn til å minne om kva som er vurderingstemaet for dispensasjon frå verneformål etter naturmangfaldlova, nemleg om «vesentlige samfunnsinteresser» gjer dispensasjon «nødvendig», jf. § 48 første ledd tredje alternativ. I Sjørdalen-saken (LB-2014-40408) gav Klima- og miljødepartementet dispensasjon til framføring av ei kraftline gjennom Sjørdalen naturreservat, medan lagmannsretten kom til at dispensasjonsvedtaket var ugyldig ettersom tiltaket ikkje var «nødvendig» etter natur-

¹⁷ Teksten er publisert som [kommentar på Rett24](#), 10. februar 2023.

¹⁸ Sjå nærare om utviklinga i rapporten Schütz og Johansen 2023, Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs, s 112, om Kommisjonsforslag om effektivisering av plan- og konsesjonsprosesser for fornybarprosjekt, [Bergen Open Research Archive: Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs \(uib.no\)](#)

¹⁹ Ibid s 88

mangfoldlova. Lagmannsretten kom etter ei samla vurdering til at domstolane kan prøve den konkrete vurderingen av om «vesentlige samfunnsinteresser» gjer dispensasjon «nødvendig».

Søknad om dispensasjon frå verneforskrifta for Lågendeltaet naturreservat vart sendt inn etter at prosessen etter plan- og bygningslova hadde gått over fleire år. I planprosessen hadde antall alternativ for traseval for ny E6 etter kvart blitt redusert ut fra omsynet til andre interesser enn naturreservatet, slik det går fram av miljødirektoratet sitt vedtak i klagesak om framføring av ny E6 på bru gjennom Lågendeltaet naturreservat, Trondheim, 19.12.2022. Miljødirektoratet diskuterer deretter kva som er krava til organisering i slike saker, ma. under tilvising til Sjørdalen-saka.

«Naturmangfoldloven § 48 oppstiller ikkje noe krav om at søknad etter ulike regelverk skal skje parallelt, men bestemmer at vedtak skal først fattes etter verneforskriften, dersom tiltakshaver velger å søke parallelt. I Sjørdalen-saken (LB-2014-40408) viste lagmannsretten imidlertid til lovens forarbeider, hvor departementet har forutsatt at det som utgangspunkt skal kreves at det foreligger dispensasjon etter verneforskriften før det gis tillatelse etter annet lovverk. *Ved større veiprosjekter som dette, hvor flere alternativer tas ut gjennom planprosessen, er derfor handlingsrommet og muligheten for å ivareta hensynet til verneområdet begrenset når dispensasjonssøknaden fremmes så sent i prosessen [mi kursivering]*».

Miljødirektoratet meiner framgangsmåten er «svært uheldig», og medfører ubalanse i korleis ulike interesser faktisk kan vernast i prosessen. Det vert vist til at organet som skal ta stilling til dispensasjonssøknaden, vil «være låst til kun å vurdere de alternativene som gjenstår etter avveining mot andre interesser enn verneinteressene», og direktoratet meiner dette ikkje er i tråd med føresetnadane i førearbeida til lova, om at «hensynet til verneområdet skal veie tungt, og at bestemmelsen i § 48 kun skal være en sikkerhetsventil». Krav til å halde oppe og vurdere alternativ i sakshandsamingprosessar er eit viktig miljøprinsipp som gjev forvaltinga rom for å vurdere løysingar som samla sett er best for samfunnet, herunder miljøet. Kritikken frå direktoratet går altså på at alternativ traseval vert vurdert og gradvis skjalta ut åleine under omsyn til andre vurderingstema enn verneformålet. Når så dispensasjon skal vurderast til slutt i prosessen, vil vurderinga av om det ligg føre «vesentlige samfunnsinteresser» som gjer dispensasjon «nødvendig» skje med kniven på strupen.

I saker der stat eller kommune har felles interesser med utbygger i å få til utbygging, anten fordi det er viktig infrastruktur eller inntektsgjevande næringar, er det eit symbiotisk forhold mellom desse aktørane, der det som i naturen oppstår eit tett samliv som kjem alle parter til gode (mutualisme). Dynamikken i utbyggingsprosessar i symbiotiske forhold kan bli svært uheldig. Nærings- og infrastrukturforvaltinga, saman med kommune og stat, går i tospann med utbygger. Tredjepartsinteresser, som klima- og miljø, vert lett overkjørt. Dyamikken vert annleis i saker der utbygger ikkje har offentleg godvilje i ryggen, og der stat og kommune i større grad har eigeninteresse i å gi plass til, og skyve foran seg, klima- og miljøstyresmaktene.

Ansaret for å sikre godt koordinerte prosessar som sikrar «fair play» ligg hos regjeringa. God samhandling mellom Inntekts- og utbyggingsdepartementa og Klima- og miljødepartementet må sikrast. Hukommelsen til forvaltinga er kort, og mannskap vert skifta ut, så fair play må også sikrast gjennom tydelege lovreglar med ufravikelege minstekrav. Det står ein ryddejobb for døra, med mindre ein er godt nøgd med situasjonen som han er.

Referanser

Schütz og Johansen (2023). Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs. Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.

Klimamakt: Kan norsk klimavasking og klimakolonialisme erstattes med klimarettferdig omstilling?

Hanne Svarstad, OsloMet

Innledning

Klimaet er i endring mot stadig mer alvorlige konsekvenser for livsvilkårene på jorda. Makt er et ord som i ulike kunnskapstradisjoner gis forskjellig innhold. I denne teksten vil jeg skissere opp noen perspektiver på hvordan det i Norge utøves klimamakt. Dette dreier seg om hvordan ulike aktører påvirker både omfang og typer av klimatiltak, og sett i lys av disse tiltakenes intenderte virkninger så vel som utilsiktede konsekvenser. På den andre siden er det i dag vanskelig for de aller fleste å vurdere hva ulike klimatiltak og større veivalg kan innebære. Jeg fokuserer på klimamakt i forhold til overordnede konsekvenser av norsk klimapolitikk i et globalt perspektiv og hvordan klimavasking og klimakolonialisme utgjør en del av dette. Deretter viser jeg hvordan fokuset kan endres til klimarettferdighet i tid og rom. Til slutt argumenterer jeg for betydningen av å gi medborgere tilgang til kunnskap og kompetanse i å diskutere hvilke klimasatsinger som kan bidra til rettferdig omstilling mot lavutslippssamfunn.²⁰

Aktører og strukturer

Enkelte akademikere bruker ordet makt om noen slags strømmer av oppfatninger som beveger seg gjennom mennesker uten at det anses viktig eller mulig å analysere hvilke grupper i samfunnet som bidrar aktivt til innholdet i disse strømmene. I kontrast til et slikt perspektiv synes jeg det gir større mening å rette blikket mot ulike maktteorier som kan utgjøre verktøy for å avdekke årsaker og ansvar i alvorlige spørsmål som klimaendringer.

Det beste stedet å starte er etter min mening med teorier forankret i samfunnsvitenskapens grunnleggende begrepspar om aktører og strukturer. Aktører kan være personer og alle slags former for organisasjoner. I henhold til Max Webers definisjon, er makt individers evne til å gjennomføre deres vilje på tross av motstand fra andre (Weber, M. 1964). Makt utøves dermed av aktører som forsøker å oppnå noe, og som i hvert fall til en viss grad lykkes.

Hver enkelt aktør står overfor et eget sett av maktstrukturer som åpner for noen former for maktutøvelse og stenger for andre. Karl Marx er en sentral bidragsyter til strukturorientert teori og med vekt på økonomiske strukturer. Han observerte hvordan både kapitaleiere og arbeidere under 1800-tallets kapitalisme ble nødt til å tilpasse seg på spesielle måter, noe som medførte at kapitaleierne utbyttet arbeiderne. Men Marx var også opptatt av at aktører kan endre strukturer, og derfor betydningen av å mobilisere arbeidere. Han skrev blant annet dette: «Menneskene skaper sin egen historie», men de gjør det ikke under forhold som de selv velger, men under forhold som eksisterer allerede, og er gitt og overført fra fortiden» (Marx, K. 1852).

²⁰ Denne teksten bygger på forskningspubliseringer som jeg har skrevet sammen med kollegaer, blant annet publiseringene under. De er listet etter utgivelse og med de nyeste først: Svarstad & Benjaminsen (2023); Svarstad (2021); Benjaminsen & Svarstad (2021); Svarstad & Benjaminsen (2020); Svarstad & Benjaminsen (2018); Svarstad & Benjaminsen (2017).

Diskursiv makt

Jeg synes det er viktig å framheve diskurser som sosiale strukturer for utøvelse av makt. Her tar jeg utgangspunkt i en definisjon av en diskurs som et perspektiv på en sak som deles av flere. En diskurs som påvirker utformingen av politikk, lover og praksiser, kan vi kalle for en ledende diskurs. Det produseres gjerne flere diskurser som fortolker en sak, men noen ganger er det én diskurs som dominerer totalt, og da kan vi kalle den for hegemonisk. Antonio Gramsci var en viktig bidragsyter til ideer som har vokst fram om diskurser. Under Mussolinis fascistiske regime i Italia på 1920- og 30-tallet observerte Gramsci hvordan betraktningene til arbeidere ofte var i tråd med interessene til landets elite (Gramsci, A. 1975 [1932]). Denne eliten kan vi si at utøvde diskursiv makt. Til tross for svært vanskelige forutsetninger, jobbet Gramsci med å organisere og bevisstgjøre arbeidere for at de i fellesskap skulle bli i stand til å utøve motmakt og dermed bedre sine kår.

Aktører, som klarer å etablere og vedlikeholde ledende diskurser, de utøver diskursiv makt. Dette er ikke minst viktig når det gjelder utformingen av norsk klimapolitikk. Et eksempel på dette er hvordan oljenæringen og andre klimaverstinger på begynnelsen av 1990-tallet bedrev en vellykket lobbyvirksomhet som la grunnlaget for viktige trekk i norsk klimapolitikk. I kulissene sto både konsernledelser og fagbevegelse. Med argumenter om at det lønner seg å «tenke globalt» og satse på «internasjonal kostnadseffektivitet» klarte lobbyistene å vri oppmerksomheten bort fra disse næringenes egne utslipp (Nilsen, Y. 2001; Hoven, E., & Lindseth, G. 2004; Kasa, S. 2016). Dette grunnlaget har også vært viktig når Norges har spilt en framtrædende rolle i utformingen av internasjonal klimapolitikk.

Denne utøvelsen av diskursiv klimamakt har bidratt til at Norges bidrag til klimautslipp de siste tretti årene har fortsatt å være høye. Norske oljeinteresser valgte en helt annen strategien enn blant annet flere amerikanske oljeselskaper som i stedet har utøvd makt gjennom en ledende diskurs i USA om klimafornektelse (Mann, M.E. 2021). I begge tilfeller har utøvelsene av diskursiv makt alvorlige følger ved å forsinke omstillinger til lavutslippsamfunn.

Maktfordelingsprinsippet og Fosen-aksjonen

Med sivil ulydighetsaksjonen til støtte for Fosen-samene i friskt minne, vil jeg også nevne maktfordelingsprinsippet for staten som en viktig struktur for statlig maktutøvelse. Dette innebærer at ulike statlige institusjoner er tildelt henholdsvis lovgivende, utøvende og dømmende makt.

I fem hundre dager hadde regjeringen forsømt sin plikt til å innrette seg etter maktfordelingsprinsippet og satt høyesterettsdommen til side. I uken med sivil ulydighet forsøkte Olje- og energiminister Terje Aasland og andre å legitimere den manglende oppfølgingen av dommen ikke minst med vindturbinenes betydning for «det grønne skiftet».

Dette kan fortolkes som at regjeringen anså sine valg av klimatiltak som viktigere å gjennomføre enn å rette opp brudd på menneskerettighetene og reindriftsamenes rett til kulturutøvelse. Samtidig innebar det et brudd på prinsippet om maktfordeling i staten. Sivil ulydighet var dermed en handling utført av medborgere for at regjeringen i denne saken skulle innordne seg en av statens mest grunnleggende prinsipper.

Makt forutsetter anerkjennelse – det norske Klima- og skoginitiativet som eksempel

‘Anerkjennelse’ (*recognition*) er et begrep hentet fra fagtradisjoner for radikal rettferdighetsfilosofi og miljø- og klimarettferdighet. Gruppers anerkjennelse handler om at de vises respekt, solidaritet, og at de blir sett og lyttet til på sine egne premisser.

Anerkjennelse danner en viktig forutsetning for å ha makt til å ivareta egne interesser. Et eksempel på mennesker, som utsettes for inngripende tiltak uten at deres perspektiver og interesser nødvendigvis blir anerkjent, er folk som lever i områder der Norge gjennomfører sin store satsing under sitt internasjonale Klima- og skoginitiativ. Det er en satsing som startet i 2008, og som er planlagt å fortsette minst til 2030. Tilsynelatende er det i tråd med prinsippet om internasjonal kostnadseffektivitet, og i Norge er det en hegemonisk vinn-vinn-diskurs som presenterer satsingen som at den både motvirker de globale klimautslippene, bevarer natur og reduserer fattigdom.

Gjennom Klima- og skoginitiativet har Norge hittil bevilget mange milliarder kroner. I flere år fulgte jeg gjennomføringen og tiden etter i et prosjektområde i Tanzania og observerte hvor lite folk i dette området hadde å si, hvor mislykket prosjektet var både som klimatiltak og i gjennomføringen av noen mindre kompensasjonstiltak fordi folk ikke fikk fortsette å utnytte skogressurser på sine beskjedne måter. Prosjektet gikk særlig utover de aller fattigste og spesielt kvinner. Dette var konklusjonen fra forskningen, og de sto i kontrast til at prosjektet av norske myndigheter ble framhevet som spesielt vellykket.

Over store områder i land i det globale Sør gjennomføres det lignende inngrep fra det norske Klima- og skoginitiativet. Til tross for alle milliardene som bevilges, kan satsingen betraktes som et billig klimatiltak for Norge. Det er billig blant annet fordi det ofte ikke er avsatt penger til reell kompensasjon til dem som berøres, og det er heller ikke etablert en forsvarlig kunnskapsstrategi tilknyttet satsingen. Derfor er det sparsomt med informasjon i Norge om hva satsingen medfører for folk i utallige landsbyer rundt omkring i verden. De som bor der blir ikke sett eller hørt når norske myndigheter bestemmer at klimatiltak skal iverksettes i deres områder.

Klimavasking

Med '*klimavasking*' tenker jeg på former for grønnvasking der fokuset dreies vekk fra de mest effektive klimatiltakene og over på andre tiltak av langt mindre betydning. Klima- og skoginitiativet må konkluderes som et eksempel på norsk klimavasking. Både i Norge og internasjonalt presenteres dette som en satsing der Norge tar ansvar og går i bresjen som en ledende klimanasjon, til tross for en omfattende petroleumsvirksomhet og planlagt fortsettelse av denne i lang tid framover.

Et annet eksempel på klimavasking er elektrifisering av oljeplattformer, fordi dette har begrenset betydning, samtidig som det legitimerer en uthaling av fortsatt oljevirkksomhet.

Klimakolonialisme

Klimakolonialisme (også kalt karbonkolonialisme) er et begrep som har blitt etablert om en form for nykolonialisme der en stat benytter naturressurser og arealer utenfor egne landegrenser til sine formål.

Det er god grunn til å betrakte Klima- og skoginitiativet som klimakolonialisme. Den omfattende virksomheten innebærer at norske myndigheter får endret bruken av arealer og naturressurser rundt omkring i verden til å underlegges den norske satsingen.

Har mennesker som lever under fattigdom og sårbare forhold i det globale Sør makt til å si nei til slike annekteringer av arealer og ressurser som de lever i og av? Det finnes lite uavhengig forskning om dette i de mange og store områdene i verden der Klima- og skoginitiativet har vært eller er involvert. Likevel finnes det en del detaljerte case-studier av uavhengige forskere. I det området der jeg selv utførte feltarbeid, var det umulig for folk å vite på forhånd hva inngrepene faktisk ville innebære for dem. Hver av landsbyene rundt en skogrygg kunne si «ja» eller «nei». Av 21 landsbyer sa to nei, mens

resten sa ja. Innbyggerne i nei-landsbyene ble likevel påtvunget de samme omfattende restriksjonene i deres bruk av ressurser fra skogen. Dette gjaldt ikke minst kvinnenenes sanking av tørrved for matlaging. For nei-landsbyene var resultatet dessuten at de ikke fikk ta del i kompensasjonstiltak. Disse tiltakene viste seg imidlertid å ha begrenset omfang, og de fattigste i ja-landsbyene var dessuten ekskludert fra å ta del i flere av tiltakene. Videre var ja-landsbyene forespeilte langsiktige inntekter fra karbonhandel. Denne sentrale målsettingen viste seg imidlertid umulig å gjennomføre, så ingen av landsbyene får i ettertid inntekter fra karbonkreditter. Alt i alt var resultatet at en befolkning i stor fattigdom mistet tilgang til arealer og ressurser, mens løftene om kompensasjon ikke ble innfridde.

Klimarettferdighet i tid og rom

Hva bør utgjøre viktige prinsipper for norsk klimapolitikk og visjonen om et lavutslippssamfunn? Etter min mening bør en slik politikk oppfylle kriterier for klimarettferdighet både i tid og rom.

Med *'klimarettferdighet i tid'* tenker jeg på en klimastrategi som av hensynet til kommende generasjoners mennesker og alle andre livsformer faktisk er innrettet effektivt mot å stoppe landets medvirkning til de globale klimautslippene. I Norge vil det innebære nødvendigheten av at både petroleumsvirksomheten og alle bestrebelser på klimavasking fases ut så raskt som mulig.

'Klimarettferdighet i rom' handler om å unngå urettferdighet ved å skyve over gjennomføring av klimatiltak på mennesker som lever under sårbare forhold eller i absolutt fattigdom, uansett hvor i verden de befinner seg.

Klima- og skoginitiativet er et eksempel på en satsing som verken skaper klimarettferdighet i tid eller rom.

Klimarettferdighet er et perspektiv som også bør rettes mot spørsmål om fordeling av byrder mellom grupper internt i Norge. Dette er nødvendig for å skape legitimitet for viktige omlegginger mot et lavutslippssamfunn. Likevel er jeg bekymret fordi de store perspektivene på klimarettferdighet ofte er fraværende i norsk debatt om klimatiltak så vel som «det grønne skiftet». Dermed forhindres mulighetene for diskusjoner av hvilke omstillinger som faktisk vil være nødvendige så vel som akseptable.

Betydningen av utdanning

Er det mulig å få slutt på norsk klimavasking og klimakolonialisme og i stedet få en rask endringsprosess mot et lavutslippssamfunn basert på klimarettferdighet i tid og rom? Etter min mening vil en slik strategi i ethvert land forutsette at skolen og andre institusjoner gir innbyggerne tilgang til en kritisk klimautdanning der alle får mulighet til å tilegne seg kunnskap og kompetanse for å kunne undersøke og diskutere hvorvidt landet beveger seg mot et klimarettferdig samfunn og årsaker bak utviklingen hittil.

En slik utdanning må være innrettet mot å gi medborgere forståelig innføring i kunnskap som er solid og forskningsbasert om ulike klimasatsinger og veivalg mot lavutslippssamfunn. Samtidig bør folk få verktøy og trening i å diskutere ulike alternativer i forhold til overordnede mål så som klimarettferdighet i tid og rom.

Uten kritisk klimautdanning vil spørsmål om klimatiltak og ulike visjoner om lavutslippssamfunn fortsette å være ugjennomtrengelige for folk flest, samtidig som enkelte interesser kan fortsette å utøve diskursiv makt i motsatt retning. Dermed blir det vanskelig å tenke seg gjennomføringen av klimarettferdig omstilling, og i stedet fortsetter samfunnet å bære preg av klima-avmakt.

Referanser

- Benjaminsen, T.A. and Svarstad, H. (2021) *Political Ecology: A Critical Engagement with Global Environmental Issues*. London: Palgrave Macmillan.
- Gramsci, A. (1975) [1932]. *Letters from prison: Antonio Gramsci*. United States: Harper Colophon.
- Hoven, E., & Lindseth, G. (2004) Discourses in Norwegian climate policy: National action or thinking globally? *Political Studies*, 52(1), 63–81.
- Kasa, S. (2016) Klimautfordringer i et norsk og skandinavisk perspektiv In Ivar Frønes Og Lise Kjølørød (eds.), *Det Norske Samfunn, Bind 1*, Utgave 7, 311–334. Oslo: Gyldendal.
- Marx, K. (1852) The eighteenth Brumaire of Louis Napoleon. Available at www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire/ (Min oversettelse av sitatet)
- Nilsen, Y. (2001) *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*. Avhandling (dr.art.) Oslo: Unipub.
- Svarstad, H. and Benjaminsen, T.A. (2023, forthcoming). Political Ecology and the Power of Sociology. Overdevest, C. (ed.): Elgar Encyclopedia of Environmental Sociology. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Svarstad, H. (2021) Critical climate education: Studying climate justice in time and space. *International Studies in Sociology of Education* 30(1):214-232.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09620214.2020.1855463>
- Svarstad, H. & Benjaminsen, T.A. (2020) Reading radical environmental justice through a political ecology lens. *Geoforum* 108 (1-11).
- Svarstad, H., Benjaminsen, T.A. & Overå, R. (2018) Power Theories in Political Ecology. *Journal of Political Ecology*. Vol. 25: 350-363.
- Svarstad, H. & Benjaminsen, T.A. (2017) Nothing succeeds like success narratives: A case of conservation and development in the time of REDD. *Journal of Eastern African Studies* 11(3): 482-505.
- Weber, M. (1964) *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE