

# Demokrati eller miljøvern?

*En normativ analyse av demokratiets problemer med å løse miljøproblemene*

**Kjersti Album**



Hovedoppgave i statsvitenskap

**UNIVERSITETET I OSLO**

Institutt for Statsvitenskap

oktober 2004



## Forord

Problemstillingen og innfallsvinkelen i oppgaven er et produkt av meg som miljøverner og meg som statsviter. Gjennom frivillig arbeid i Natur og Ungdom fra 1992 til 2004 har jeg fått kunnskap om miljøproblemer og mulige løsninger, samt tro på at utviklingen kan og bør styres. Statsvitenskapen ga en faglig interesse for demokratiet og det normative.

Mange gode hjelpere fortjener takk. Veileder Per Kristen Mydske har stilt interessante spørsmål, bidratt til gode diskusjoner og kommet med konstruktive forslag til strukturendringer. I tillegg har mange andre lest hele eller deler av oppgaven og gitt verdifulle kommentarer: Dag Album, Elin Lerum Boasson, Ingvild Melvær Hanssen, Ingerid Opdahl, Guro Ådnegard Skarstad, Anne Solberg og Mette Strengenhagen. Våren 2003 ledet Nils Roll-Hansen et filosofiseminar med tittelen ”Vitenskap, demokrati og miljøpolitikk”, der jeg fikk nyttig tilbakemelding på deler av oppgaven. Mathias Karlsson i SKB og Stefan Nordin ved CLAB-anlegget ved Oskarshamn i Sverige bidro november 2003 med informasjon om Sveriges atomlagring og omvisning på anleggene.

Norges Naturvernforbund har det siste året bidratt med spennende deltidsarbeid, noe som har vært et nyttig supplement til studielånet og samtidig god avveksling fra de mer ensomme timene med oppgaven.

En eldre versjon av kapittel 3 er tidligere levert som kursoppgave i hovedfagskurset STV 605 Demokratiske regimer.

Oslo, oktober 2004

## **Innhold**

Sammendrag	3
Kapittel 1: Problemstilling og metode	5
Kapittel 2: Sentrale begreper	17
Kapittel 3: Problematiske trekk ved demokratiet	36
Kapittel 4: Analyse av to case	54
Kapittel 5: Normative vurderinger	82
Kapittel 6: Oppsummering og konklusjon	112
Litteraturliste	122
Detaljert innholdsfortegnelse	129

## **Tabelloversikt**

Tabell 2.1:Typer av miljøproblem	30
Tabell 2.2: Seks idealtyper av miljøproblem	31
Tabell 4.1: En mulig inndeling i miljøproblemer etter opprinnelse og løsning	55
Tabell 4.2: Forskjeller mellom casene	56
Tabell 4.3: Fordeler og ulemper av utslippsreduksjoner i tid	64
Tabell 4.4: Fordeler og ulemper av utslippsreduksjoner i rom	64
Tabell 4.5: Fordeler og ulemper ved et atomkraftverk	77

## Sammendrag

Temaet for oppgaven er forholdet mellom demokrati og miljøvern, som begge er goder de fleste av oss vil tilstrebe. Det er imidlertid ikke gitt at demokrati er en egnet styreform for å løse de store miljøproblemene vi står overfor. Oppgaven omhandler det problematiske ved demokratiet i møtet med miljøvernet.

Problemstillingen er todelt. Det første målet er å identifisere og diskutere de problemene ved demokratiet som kan hemme et mer effektivt miljøvern, det andre er å vurdere om disse trekkene ved demokratiet bør endres, og i hvilken grad dette er mulig. Det sentrale for oppgaven er demokrati som prosess, slik det framstår i idealisert forstand.

Oppgavens analytiske grunnsteiner er fem problematiske trekk ved demokratiet som kan være med å hindre gode miljøløsninger: 1) Kunnskap, 2) Interesser, 3) Tidspres, 4) Avstand i rom og 5) Avstand i tid. Resonnementet går slik: Demokratiets styringsnivå faller ikke sammen med virkeområdet til dets handlinger. Dette gjelder både i tid og rom. Valg tatt av velgere og politikere i Norge vil få virkninger for framtidige generasjoner og for folk i andre land. Samtidig kan mangel på kunnskap og andre interesser enn miljøvern gjøre velgerne og politikerne lite villig til å prioritere miljøvern framfor andre goder. Når det haster med å løse miljøproblemene, blir dette svært problematisk.

De fem trekkene danner grunnlaget for diskusjonen i oppgaven. To case, de globale klimaendringene og behandlingen av Norges høyaktive atomavfall, brukes til å vurdere og diskutere trekkene. Casene brukes som eksempler for å gjøre diskusjonen mer virkelighetsnær, og for å diskutere om trekkene passer til konkrete problemer. Meningen er ikke å bidra med nytt empirisk materiale, men å bruke empirien som støtte i den normative diskusjonen. Demokratiets problematiske trekk passer noe bedre på klimacaset, først og fremst fordi det har globale virkninger. Likheter mellom casene er imidlertid tydelig.

Oppgaven fortsetter med en normativ analyse av om disse trekkene bør endres, og en vurdering av om dette er mulig. Hovedresultatene er:

- Det er problematisk at velgere her og nå i så stor grad påvirker levekårene og valgfriheten til mennesker i andre land og i framtida.
- Denne skjevheten mellom giver og mottaker av miljøproblem øker på grunn av kunnskapsmangel og tidspress.
- Økt makt til eksperter vil bare i liten grad løse kunnskapsproblemet, fordi ekspertene ikke sitter på én og sann kunnskap.
- Det virker rimelig at flere av klimaavgjørelsene tas på internasjonalt plan, men noe globalt demokrati er lite realistisk.
- Befolkningen kan og bør delta mer i klimadebatten, og dette er først og fremst mulig gjennom kommunene.
- Plasseringen av et atomlager kan gjøres enklere ved at prosessen er åpen og oppfordrer til deltakelse.

Oppgaven viser at demokrati også i idealisert form skaper problemer for miljøvernet. Et av hovedpoengene i oppgaven er at demokratiet har grunnleggende svakheter som det er svært vanskelig eller umulig å komme unna. Jeg peker imidlertid på noen forbedringsmuligheter.

# 1. Problemstilling og metode

## 1.1. En enorm utfordring

Miljøproblemene er enorme. Selv om den vitenskapelige usikkerheten fortsatt er stor, tyder mye på at menneskene er i ferd med å undergrave sitt eget og andres livsgrunnlag, eller i det minste svekke mulighetene for at kommende generasjoner skal kunne fylle sine behov. Dette er oppgavens utgangspunkt.

Følgene av menneskenes handlinger er mye mer vidtrekkende enn før. Det var engang da menneskene knapt kunne utrydde en lokal hjortestamme. Nå gjør menneskelige handlinger at arter forsvinner for alltid og at klimaet på jorda endres, bare for å nevne noe. Handlingene våre får virkninger langt vekk geografisk og langt borte tidsmessig. Konsekvensene er fjerne både i tid og rom. Samtidig er demokratiets styringsevne begrenset i tid og rom. Dette innebærer at viktige miljøvalg som vi gjør her og nå, kan ramme andre mennesker andre steder og til andre tider. Avgjørelsene tas dessuten med mangelfull kunnskap og i en situasjon der det er knapt med tid. Våre kortsiktige interesser kommer i veien for gode miljøløsninger. Dette misforholdet mellom påvirkning og styringsevne er oppgavens tema.

Vi her og nå er en relativt tydelig kategori. De andre er vanskeligere å definere, ettersom virkningen av miljøproblemene er usikker. Særlig er det betydelig usikkerhet knyttet til tid og sted, og hvordan menneskene der og da rammes.

Årsakssammenhengene er komplekse, og det er vanskelig å få oversikt når virkningene ofte er grenseoverskridende og først vil synes etter en viss tid. Menneskene som rammes av våre valg, er dermed ubestemte og lite konkrete.

Avstanden i tid og rom, kombinert med usikkerheten, gjør at miljøutfordringene kan oppfattes som fjernere enn andre problemer, slik at løsningene kan få mindre oppslutning hos folk. Mange miljøproblem krever dessuten løsninger som utfordrer økonomiske interesser, fordi problemene bare kan løses med omfattende endringer i næringsstrukturer og kraftig inngripen i folks hverdag. Det finnes sjelden én tydelig

løsning, og mange av de mulige tiltakene vil også ha negative konsekvenser. Det er dermed flere forhold av både kunnskaps- og interessemessig art, som kan være med og forklare at hensynene til demokrati og miljøvern kan komme i konflikt.

I denne oppgaven skal jeg identifisere og diskutere problemer ved demokratiet som kan hemme et effektivt miljøvern. Jeg vil presentere fem trekk ved demokratiet som jeg mener hemmer miljøvernet, og kan bidra til å gjøre demokratiet dårlig egnet til å løse de store miljøproblemene. Jeg skal deretter si noe om hvordan disse konfliktene mellom demokrati og miljøvern eventuelt kan og bør minskes.

Manglende løsning av miljøproblemene viser problematiske trekk ved demokratiet. Spørsmålene jeg tar opp i oppgaven er ikke enestående for miljøvern, men aktuelle for alle fellesproblemer, som for eksempel utdanning og helse. De handler blant annet om forholdet mellom det individuelle og fellesskapet, mellom ekspertautoritet og demokratisk autoritet, og om avveining mellom ekspertkunnskap og erfaringskunnskap. Ikke minst handler oppgaven om demokratiets slagside mot hensyn her og nå. Beslutninger som påvirker miljøsituasjonen, har gjerne svært langvarige og ofte irreversible følger. Dermed blir også problemene med det demokratiske system mer presserende her enn i andre tilfeller. Dette gjør miljøvernsspørsmål til en interessant forskningsvei inn i demokratiet.

Oppgavens empirisk-normative karakter viser seg i at

- Miljøproblemene er alvorlige og må løses
- Det er påfallende hvor vanskelig det er å fatte gode miljøavgjørelser
- Noen trekk ved demokratiet kan være med på å forklare dette
- Hensynene til demokrati og miljøvern kan altså komme i konflikt
- Denne konflikten må imøtekommes



## 1.2. Problemstilling og bakgrunn

Temaet for oppgaven er forholdet mellom miljøvern og demokrati, mer spesielt det potensielle misforholdet mellom dem.

**Problemstillingen er todelt. Mitt første mål er å identifisere og diskutere de problemene ved demokratiet som kan hemme et mer effektivt miljøvern. Jeg presenterer fem problematiske trekk ved demokratiet som kan være med å hindre gode miljøløsninger. Disse trekkene er oppgavens analytiske grunnsteiner. Mitt andre mål er å vurdere normativt om disse trekkene ved demokratiet bør endres, og i hvilken grad dette er mulig.**

De fem problematiske trekkene konfronteres med empirisk virkelighet gjennom to case; Norges atomavfall og de globale klimaendringene. Casene gjør det mulig å diskutere problemene og mulige løsninger i forhold til konkrete miljøproblem. De fem problematiske trekkene er det viktigste redskapet i diskusjonen. Jeg konsentrerer meg i hovedsak om norske forhold og norske data. Det er ikke et poeng å komme med nytt empirisk materiale, men å bruke empirien som støtte i den normative diskusjonen. Hvorvidt miljøproblemene virkelig er et (eller strengt tatt flere) problem, er ikke tema for oppgaven. Heller ikke om det er ønskelig å løse dem. Det forutsetter jeg.

Det er mange grunner til at miljøproblemene ikke løses. Lite tyder på at autoritære styreformer er bedre til å løse dem, snarere tvert imot. Når jeg velger å se på trekk ved demokratiet som hindrer miljøvernet, er det ikke fordi jeg mener demokratiet er miljøvernets ”verste fiende”, men fordi jeg synes konflikten mellom demokrati og miljøvern er teoretisk og normativt interessant og problematisk. Demokratiske styreformer må kunne regnes som det eneste aktuelle ideologiske alternativet (”the only game in town”). Imidlertid er ikke andres unnskyldighet noe godt argument for ens egen. Erfaringen viser at miljøproblemene er store også i demokratiske stater. Dermed er det mest interessant å diskutere *demokratiets* forhold til miljøvernet. Særlig problematisk er det at miljøproblemer overlates til folk i andre land og andre tider.

Det er store forskjeller mellom demokrati som ideal og faktisk styreprosess. Robert A. Dahl velger å poengtere dette ved å omtale faktiske demokratiske stater som polyarkier (Dahl 1989:117). Demokratisk styring nærmere Dahls demokratiideal ville muligens gitt bedre miljøvern enn dagens kapital- og interessestyrte demokrati. Jeg har valgt å framstille demokratiet enkelt, og overdriver dermed beskrivelsen av det numeriske demokratiets dominans i styringsprosessen. I virkeligheten finnes for eksempel lobby- og pressgrupper, og noen interesser har mer ressurser bak seg enn andre. Jeg ønsker å vise at også det representative folkedemokratiet har elementer som kan hindre miljøvern. Jeg er altså interessert i demokrati som faktisk styreform i idealisert forstand.

Løsninger av de største miljøproblemene kan sees som menneskehetens overordnede fellesinteresse. Dermed kan det virke problematisk om avgjørelser omkring miljøspørsmål inngår i normal interesseavveining. Alvoret i situasjonen tatt i betraktning, ser det ut som vi ikke har noe annet valg enn å velge en sterk prioritering av miljøløsninger framfor andre goder. Dette valget må imidlertid skje demokratisk, miljøvernet må ikke føre til at demokratiet svekkes. Tvert om er det et mål at demokratiet styrkes i alle land, både de vi regner som demokratiske og andre. Jeg deler den vanlige oppfatningen av at demokratiske styreformer er bedre enn ikke-demokratiske. Demokratiske styreformer er sannsynligvis mer effektive enn ikke-demokratiske, for eksempel takket være bedre informasjon. De korresponderer også bedre med viktige verdier som frihet og menneskeverd. Vi er altså nødt til å få til begge deler, både miljøvern og demokrati. Lafferty uttrykker utfordringen slik: ”*to develop democratic instruments that contribute to sustainable development without violating essential democratic norms and values*” (2000:30, understrekning i original).

For å få dette til må demokratiet tåle kritisk lys, i denne sammenhengen ikke fordi demokratiet ikke ligger nært nok opp til sitt ideal, men på grunn av ineffektive og problematiske trekk som er grunnleggende ved demokratiet slik vi kjenner det. Jeg bruker miljøproblemer til å vise disse trekkene, men kritikken og problemene kan gjelde alle fellesproblemer der individenes kortsiktige egeninteresse *her og nå* står mot fellesskapets og andre menneskers langsiktige interesser.

Demokrati er en *metode* eller *prosess* for å fatte politiske vedtak. Utfallet av disse avgjørelsene er ikke gitt. Demokratiske beslutninger kan dermed både øke og minske miljøkrisen. Demokrati er (i vår sammenheng) prosess. Miljøpolitikk er substans. Det representative demokratiet er basert på tanken om at menneskene i praksis har motstridende interesser seg imellom. Det er også mulig å tenke seg at også ett menneskes interesser kan være i innbyrdes motstrid, for eksempel i ønsket om å unngå restriksjoner på bilbruk i sentrum og ønsket om ren luft å puste i. Sånn sett har vi ulike interesser i våre ulike roller. I det representative demokratiet skal de politiske institusjonene enkelt sagt avveie og prioritere interesser. Andre demokratisyn legger mer vekt på deltakelse og diskurs, men det er vanskelig å se for seg et samfunn uten interessenmotsetninger, i hvert fall på kort sikt.

Miljøproblemene er tett knyttet til vårt levesett og økonomiske system. Det kan derfor virke problematisk å snakke om demokratiets ansvar for miljøkrisen. Vi er imidlertid i den situasjonen at det er behov for å løse miljøproblemene bedre og raskere enn i dag. Samtidig kan det se ut som noen av trekkene ved demokratiet hindrer dette. Dette er tilsynelatende lite behandlet i litteraturen. Lafferty og Meadowcroft skriver at *”surprisingly few political analysts have attempted to problematize the general nature of the democracy/environment interaction”* (1996:1). Thomas Chr. Wyller (1999:7) skriver: *“Forholdet mellom demokratiet og miljøkrisen var lenge tabu i offentlig debatt”*. Han mener at det er slående at krisen bare i liten grad søkes forklart gjennom ulike styringsorganer (ibid:17). Robert Payne (1995:42) påpeker at det er lite direkte empirisk forskning om det mulige slektskapet mellom demokrati og økologi, og hevder at den viktigste barrieren er datamangel, særlig utenfor Vest-Europa og USA.

Det er imidlertid skrevet en god del om demokratiets påvirkning på miljøvernet. Eric Neumayer påpeker at sammenhengen mellom demokrati og miljøvern er kompleks: *”while a good theoretical case can be made for a positive link between democracy and environment, there are a number of considerations pointing in the opposite direction”* (Neumayer 2002:141). Neumayer ser imidlertid en tydelig positiv sammenheng mellom demokratisk styresett og internasjonal miljøforpliktelse (ibid:156). Martin

Jänicke hevder det er svært plausibelt at demokratier som hovedregel har bedre forutsetninger for miljøvernpolitikk enn autoritært styre (Jänicke 1996:71). Jänicke begrunner dette ved å vise til de dårlige miljøresultatene både i det tidligere Sovjetunionen og de tidligere diktaturene i Sør-Europa fra Tyrkia til Portugal. Dette argumentet svekkes imidlertid noe av at disse statene neppe *prøvde* å løse miljøproblemene. I tillegg ser Jänicke teoretiske argumenter for hypotesen om en kausal sammenheng mellom bedre miljøvernpolitikk og demokrati. Dette begrunner han med at miljømål ofte står i direkte motsetning til rådende økonomiske trender, og at opposisjonelle rettigheter derfor er viktig for formulering og implementering av ”grønn” politikk. Wyller hevder på sin side at samsvaret mellom demokrati, velstandsutvikling og tiltagende miljøkrise er påtagelig (Wyller 1999:39). Ifølge Wyller kan demokratiet neppe sies å ha skapt miljøproblemene, spørsmålet er heller hva det har gjort og gjør for å løse dem. Wyller snakker om demokratiets ”unnlattelsessynder”, og regner både mislykte og manglende tiltak som unnlattelser (Wyller 1999:40). Ifølge Wyller har demokratiet ansvar: *”Demokratiet har aktivt medvirket til krisen, passivt unnlatt å redusere den og desidert ikke løst den”* (ibid:45).

### **1.3. Metodisk opplegg**

#### **1.3.1. Normativ metode**

I følge Raino Malnes er normativ analyse systematiske undersøkelser av innholdet i normative oppfatninger og premissene de hviler på (Malnes 1997:100). Normative oppfatninger dreier seg om rett og galt, altså svar på *bør*-spørsmål. Det kan være hvordan personer og organisasjoner bør handle, og hvilken utforming lover og institusjoner bør ha (ibid:100). I henhold til Anne Julie Semb er målet til en normativ politisk analyse å vurdere om bestemte institusjonelle arrangementer, politisk praksis eller bestemte politiske avgjørelser kan forsvares moralsk (Semb 2000:12). Ifølge henne er det formålet som er den viktigste forskjellen mellom empirisk og normativ politiske analyse. Empirisk analyse har et deskriptivt og forklarende formål, mens den normative har et evaluerende formål. Dette hindrer selvsagt ikke at normativ analyse ofte baserer seg på empirisk kunnskap (Semb 2000:11). Når jeg skal vurdere

demokratiets problemer med klimautfordringen, er det åpenbart at analysen må basere seg på kunnskap om klimaendringene og hvordan de fungerer. Det er for øvrig liten enighet i spørsmålet om selve metoden for normativ analyse, påpeker Semb (ibid:12).

Malnes diskuterer om en normativ oppfatning kan være sann, og hvordan troverdigheten til en normativ oppfatning kan vurderes. Slik jeg ser det, kan det for normative spørsmål finnes flere sanne svar. For eksempel kan oppfatningen av hva som er det gode liv, hvordan livet bør leves, variere fra menneske til menneske. Verdikonflikter kan noen ganger synes uløselige. Likevel er det mulig å si noe meningsfullt om rett og galt. Malnes poengterer at fraværet av en harmonisk sannhet ikke utelukker at spørsmålet har et sant svar: ”*Sannheten kan være at problemet er uløselig*” (Malnes 1997:138-139).

I normativ teori vurderes virkelighet mot normer. Normene må ha grunnlag i etiske teorier. En normativ diskusjon må altså ha et normativt grunnlag. Et slikt grunnlag for min miljødiskusjon kan finnes hos den tyske filosofen Hans Jonas. Jonas mener den tradisjonelle etikken er utdatert, fordi den konsentrerer seg om våre nærmeste. Handlingene til det moderne mennesket foregår ikke lenger innenfor en slik avgrenset sfære, våre handlinger har følger som strekker seg i tid og rom (Fidjestøl 2004:91). Dette blir ytterligere komplekst fordi de relevante handlingene er kollektive og uforutsigbare (ibid:93): ”*For fyrste gong må etikken ta omsyn til kumulative handlingar. Å slå eit anna menneske er gale allereie ved det fyrste slaget. Å brenne fossile energikjelder er fyrst etisk problematisk når mange andre gjer det og har gjort det same. Slik er alle våre einskildehandlingar samanvovne i eit flettverk, der alle og ingen er skuldige på same tid*” (ibid:93-94). Vi kan altså ikke lenger stole på den tradisjonelle etikken, mener Jonas (ibid:96). Jonas’ tanker må kunne sies å være svært relevante for spørsmålet om klimaendringene. Som motsats til avstanden i tid og rom finner vi nettopp ”her og nå”, som Jonas kritiserer den tradisjonelle moraletikken for å være for opptatt av. Jonas mener altså at ansvaret vårt må strekke seg lenger enn til ”her og nå”, ettersom følgende av våre handlinger gjør det.

Lennart Lundquist opererer med tre samfunnsvitenskaplige metodiske tilnærminger;

de vanlige to empiriske og normative, og i tillegg en konstruktiv (Lundquist 1988). En empirisk tilnærming ser på hvordan ting er, en normativ tilnærming innebærer et fokus på hvordan ting bør være, mens en konstruktiv tilnærming sier noe om hvordan ting kan være eller bli (ibid:15). Tilnærmingen i oppgaven min kan i henhold til dette sies å være både normativ og konstruktiv. Første del av oppgaven er en analytisk gjennomgang av begreper. To case brukes som eksempler for å støtte teoretiske poeng, men også for å si noe om hvorvidt mine antakelser er riktige. Den andre delen, der jeg vurderer mulige løsninger, er normativ og konstruktiv. Diskusjonen om endringer er ønskelige og mulige, er normativ, men med et konstruktivt mål om endring. Oppgaven har, til tross for at den er teoretisk, et praktisk siktemål. Dette er å si noe om miljøproblemene, mer spesielt de globale klimaendringene og Norges lagring av høyaktivt atomavfall. Disse problemene er i høyeste grad virkelige. Ingen hovedoppgave kan redde verden alene, men diskusjon om temaet kan bidra i riktig retning.

### **1.3.2. Bruk av casestudier og historisk metode**

Ifølge Yin (1994) er casestudier generelt en god strategi når vi stiller *hvordan-* og *hvorfor-*spørsmål, når forskeren har lite kontroll over hendelsene, og fokuset er på et nåtidig fenomen i motsetning til et historisk (Yin 1994:4-9). Jeg stiller *bør-*spørsmål, men mener likevel bruken av case kan være fruktbar i mitt tilfelle. Å diskutere konkrete miljøproblem gjør at diskusjonen lettere handler om virkeligheten. I min behandling av demokratiets problematiske trekk bruker jeg to case; de globale klimaendringene og lagring av Norges høyaktive atomavfall. Gjennom teoretisk analyse viser jeg hvordan de to hensynene demokrati og miljøvern kolliderer i de to casene, og vurderer hva som bør og kan gjøres for å bidra til å gjøre konflikten mindre.

Yin har en analytisk inndeling av ulike forskningsstrategier: eksperiment, spørreskjemaundersøkelse, arkivanalyse, historisk metode og casestudie. Min metode kan sies å ha elementer fra to av disse; casestudie og historisk metode. Når historisk metode brukes om nåtidige hendelser, overlapper strategien med casestudier (Yin

1994:8). Casestudie bruker i følge Yin mange av de samme teknikkene som historisk metode, men i tillegg direkte observasjon og systematisk intervjuing (ibid:8). Selv om jeg anvender to case i oppgaven, er den ingen casestudie i tradisjonell forstand. Jeg anvender casene som eksempler, for å få fram normative poeng. Samtidig er det et poeng å se hvor godt mine påstander om demokratiets problematiske trekk, passer til konkrete miljøproblem.

Min beskrivelse av casene gjør ikke krav på å være uttømmende, poenget er å gi et tilstrekkelig grunnlag for teoretisk og normativ diskusjon om miljøvern og demokrati gjennom casene. Dette kan sies å svare til det Yin sier om case brukt til læringsformål: *”For teaching purposes, a case study need not contain a complete or accurate rendition of actual events; rather, its purpose is to establish a framework for discussion and debate”* (Yin 1994:2). Yin hevder at læringscasestudier ikke er avhengig av så nøyaktig og riktig framstilling av empiriske data som forskningscasestudier (ibid:2). Slik jeg ser det, er det likevel grunn til å framstille casene så korrekt som mulig, slik at diskusjonen omkring dem kan bli mest mulig reell og virkelighetsnær. Framstillingen er så nøyaktig som formålet krever.

Informasjon om begge casene er i første rekke hentet fra aviser og offisielle dokumenter. Oppgaven inneholder ikke omfattende empirisk materiale. Mye av ”fortellingen” om casene er allmenn kunnskap jeg har tilegnet meg som aktiv i miljøbevegelsen og gjennom generell nyhetsinteresse. Leseren vil sannsynligvis finne lite nytt i empirien omkring klimaendringene, men noe mer når det gjelder atomlagring. Dette fordi saksfeltet er mindre allment kjent.

### **1.3.3. Forutsetninger**

Beskrivelsen av atomlagringsutfordringen er i hovedsak hentet fra NOU 2001:30 ”Vurdering av strategier for sluttlagring av høyaktivt reaktorbrensel”. En studietur til Svensk Kärnbränslehanterings lagrings- og forskningsanlegg ved Oskarshamn i november 2003 sammen med Natur og Ungdoms atomutvalg, danner grunnlag for et

eksempel fra Sverige. Beskrivelsen av klimautfordringen er basert på FN's klimapanel, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2001). Klimapanelet har et vitenskapelig mandat, men er organisert innenfor et politisk rammeverk (Skodvin 2000:152). De viktigste rapportene blir forhandlet fram, for de autoritative *Synthesis reports* skjer dette under politisk dominans (ibid:153). I tillegg sier prosedyrereglene at både plenumssamlingene og arbeidsgruppene skal tilstrebe konsensus (ibid:156). Nils Roll-Hansen poengterer riktignok at konsensus ikke kan brukes som kriterium for sannhet (2002:7). Selv om jeg er enig i det, ser jeg i praksis ingen bedre valg enn å basere seg IPCC når det gjelder beskrivelsen av klimaproblemet.

I oppgaven setter jeg noen forutsetninger om miljøsituasjonen, at klimautfordringen og behovet for en god lagring av Norges atomavfall er reelle problemer. Sannsynligheten for at miljøproblemene er reelle kombinert med konsekvensene hvis dette stemmer, gjør at jeg synes mine forutsetninger om miljøsituasjonen er nær sagt uproblematisk. Det er så godt som allment akseptert at atomavfall må holdes atskilt fra natur og mennesker i svært lang tid på grunn av strålingsfaren, og at menneskeskapt utslipp av klimagasser bidrar til at klimaet endrer seg. Uansett er det ihvertfall god grunn til å planlegge som om dette er tilfellet. Når det gjelder muligheten for at FN's klimapanel tar feil, vil jeg trekke fram et godt poeng fra Malnes (1995), nemlig at det også er mulig at klimasituasjonen er verre enn det klimapanelet sier (Malnes 1995:19). Støtte for et slikt poeng kan utledes fra Skodvin (2000), som påpeker at delegasjoner fra oljeproduiserende land som Saudi Arabia og Kuwait flere ganger har brukt klimapanelets prosedyreregler til å få fjernet vitenskapelige funn og konklusjoner (Skodvin 2000:173).

Beskrivelsen av demokratiet og dets institusjoner er noe mer problematisk. Jeg diskuterer for eksempel i hvilken grad befolkningen har tilstrekkelig kunnskap. Dette er et spørsmål det er svært vanskelig å finne svar på, også fordi ulike svar kan være riktige for ulike personer. Noen enkle svar fra en spørreundersøkelse belyser emnet, ellers er det antagelser og diskusjon som råder. Framstillingen av demokratiet er også svært forenklet. Det numeriske, representative demokratiet modifiseres i virkeligheten mer av økonomiske interesser og korporative trekk enn inntrykket som skapes i



oppgaven. Denne framstillingen er valgt dels av plasshensyn, og dels fordi jeg ønsker å vise at også den mer idealiserte formen for demokrati kan være problematisk for miljøvernet.

Det er andre måter å si noe om sammenhengen mellom demokrati og miljøvern på. Jeg kunne for eksempel kople utslipp av CO<sub>2</sub> per innbygger med en demokrati-index, og funnet en eventuell korrelasjon. Selv om jeg hadde kontrollert for blant annet økonomiske forhold, for eksempel gjennom BNP per innbygger, ville ikke analysen sagt noe om hvordan årsakssammenhengen er. Det kunne selvfølgelig også hende at, kontrollert for økonomiske forhold, mer demokrati korrelerte med mindre utslipp. Men det sier oss heller ikke noe om hva ved demokratiet som eventuelt hindret miljøtiltak. Problemstillingene og spørsmålene jeg stiller, er viktigere enn resultatene, selv om jeg selvsagt håper å komme fram til noen svar på spørsmålene.

#### **1.3.4. Min egen rolle**

Min beskrivelse og diskusjon om miljøproblemene og demokratiet er i en viss forstand subjektiv, i og med at det er mine øyne som ser. Jeg har i flere år vært aktiv i Natur og Ungdom og senere i Norges Naturvernforbund ved siden av studiene. Denne nærheten til miljøvernet kan både sees som en utfordring og en mulighet. For stor nærhet kan hindre evnen til å se helheten og problemet fra flere sider. Dette er en kritikk som jeg gir ekspertene i oppgaven. Min nærhet til problemfeltet har bidratt til å gjøre meg partisk. Jeg er oppriktig bekymret for miljøsituasjonen, og synes det er svært viktig at det gjøres mer for å få løst miljøproblemene. Samtidig er engasjementet viktig for oppgavens problemstilling og utforming. Oppgaven ville blitt en helt annen om jeg ikke hadde vært bekymret for klimaproblemet og ergret meg over manglende handling med atomavfallet.

Å være både forsker og aktivist er selvfølgelig mulig, men mer problematisk om det skjer samtidig innenfor det samme området. At forskere og eksperter blir brukt politisk på alle sider i miljøverndebatten er nær sagt uunngåelig, men blir ryddigere om

holdningene deres ikke skjules bak et slags håp om objektivitet. Det er for så vidt vanskelig å se for seg hvordan det skal være mulig å forholde seg strengt objektivt til miljøproblemene. Men dersom vi gjør rede for våre standpunkter, og forsøker å ikke være subjektivistiske, er mye oppnådd.

#### **1.4. Oppgavens struktur**

Strukturen i oppgaven følger den todelte problemstillingen: kapittel 3 og 4 viser de fem problemene, mens den normative diskusjonen kommer i kapittel 5. Kapittel 2 er utgangspunktet for analysen. Her presenteres demokratiteori og ulike typer miljøproblemer. Kapittel 3 bretter ut den mulige konflikten mellom demokrati og miljøvern på et tenkt plan. De fem problematiske trekkene presenteres, og diskusjonen om disse fungerer som bærebjelken i oppgaven videre. I kapittel 4 diskuteres problemene mer spesifikt for to miljøcase; globale klimagassreduksjoner og lagring av Norges høyaktive atomavfall. Målet med dette er å vise hvordan de fem problemene forholder seg til disse to miljøutfordringene. Begge temaene er alvorlige spørsmål med rekkevidde i mange generasjoner. Samtidig er de to casene på ulike nivå, og viser dermed forskjellige utfordringer ved demokratiet. Mer om bakgrunnen for valget av disse bestemte casene kommer i begynnelsen av kapittel 4. Kapittel 5 diskuterer om demokratiet kan og bør endres for å minske konflikten, og skisserer mulige veier å gå for å få bedre samsvar mellom demokratiet og miljøvernet. Kapittel 6 oppsummerer funnene, og trekker noen tråder videre.

## 2. Sentrale begreper

### 2.1. Innledning

Siktemålet med dette kapitlet er å klargjøre begrepene ”miljøvern” og ”demokrati”. Deler av demokratlitteraturen gjennomgås. Jeg har prioritert elementer som blir viktig videre i oppgaven framfor å skulle gi et representativt bilde av litteraturen. Miljøvernet får noe mer plass i kapitlet, ettersom miljøvernsspørsmål er mindre statsvitenskaplig kjent enn demokratispørsmål. En grundigere gjennomgang er derfor nødvendig for å gi bakgrunn til analysen. Miljødebatten presenteres kort historisk, jeg viser mulige måter å dele inn miljøproblemene på, og usikkerheten omkring miljøproblemene behandles.

### 2.2. Hva er demokrati?

*”Hva velgerne fritt slutter opp om, i dårskap eller klokskap, uvitende eller saksinformert, er demokratisk politikk” (Wyller 1999: 32).*

#### 2.2.1. Ideal og prosess

I dag beskriver nesten alle verdens regimer seg som demokratier, selv om ikke like mange av dem regnes som demokratier etter statsvitenskaplige krav og definisjoner av demokrati. Østerud forbeholder begrepet demokrati for styreformer hvor den voksne befolkningen kan delta i valg mellom politiske alternativer i sammensetningen av lovgivende forsamling, og regjeringsmakten enten direkte eller indirekte har grunnlag i frie valg (Østerud 1996:170). Det er altså ikke nok å hevde å være demokratisk for å regnes som det. Kravene til hvilke kriterier en stat må innfri for å være demokratisk styrt har endret seg med tiden. For eksempel er det bare nylig at kvinner har fått stemmerett i land som regnes som demokratiske. Georg Sørensen (1998:20) påpeker at det historisk sett bare er etter annen verdenskrig at vi kan snakke om et utvidet, stabilt og demokratisk styre i de industrialiserte landene i Vest-Europa og Nord-Amerika. I moderne stater er demokratiet indirekte, folket velger representanter som treffer beslutningene på vegne av dem. Derfor kalles våre dagers demokratiske systemer

gjern for representativt demokrati.

Det kan være fruktbart å skille mellom demokrati som idealmodell og den demokratiske praksis. Demokrati kan sies å være en politisk-ideologisk idé tett koplet til begreper som frihet og likhet. Samtidig er demokrati eller folkestyre en *metode* eller *prosess* for å fatte politiske vedtak, en måte å styre samfunnet på, gjennom å finne felles løsninger. Demokrati i denne sammenhengen forstås som praktisert demokrati, slik vi kjenner det fra dagens demokratiske stater. Det er denne siste, praktiske betydningen jeg vil konsentrere meg om her, selv om jeg også er opptatt av ideene bak og det normative elementet. Mitt anliggende er demokrati som prosess eller prosedyre, men i idealisert forstand. Temaet er ikke forskjellen i det praktiserte demokratiet i ulike stater, men mer allmenne demokratiske trekk som kan sees som problematiske.

Demokratilitteraturen er omfattende, og jeg har ikke mulighet til å behandle alt her. Jeg presenterer det jeg ser som mest grunnleggende, og det som er mest relevant for forholdet til miljøvernet.

### **2.2.2. Folkestyre**

Robert Dahl er blant de mest sentrale demokratiteoretikerne i vår tid. Dahl bruker begrepet demokrati som en idé, en idealtilstand, og omtaler dagens demokratiske stater som polyarkier, ettersom ingen av dem fullt ut tilfredsstiller demokratiets strenge krav. Polyarkier er ifølge Dahl (1989:220) en politisk ordning kjennetegnet av at statsborgerskap omfatter en relativt høy andel av voksne, og at statsborgerretten inkluderer muligheten til å opponere og stemme bort de øverste myndighetene. Dahl regner sju institusjoner i polyarkiene som er nødvendige: valgte embetsmenn, frie og rettfærdige valg, inkluderende stemmerett, valgbarhet, yringsfrihet, alternativ informasjon og organisasjonsfrihet (Dahl 1989:221-222). Selv om jeg har sans for Dahls argumentasjon for å bruke polyarkibegrepet, skriver jeg likevel demokrati fordi denne termen er så innarbeidet.

Demokrati som politisk styreform betyr folkestyre, et system der befolkningen kollektivt bestemmer lovene de selv skal styres av. Definisjonens to deler, ”folk” og ”styre”, er blitt ulikt fortolket. Robert A. Dahl uttrykker det slik: *”the very roots themselves raise urgent questions: who ought to comprise ”the people” and what does it mean for them ”to rule”?”* (Dahl 1989:3). David Held (1996) oppsummerer de definatoriske problemene ved ”folket styrer” slik:

1) For det første, hva menes med ”folket”?

- Hvem er “folket”?
- På hvilken måte skal folket delta?
- Hvilke forhold er tenkt å fremme deltakelse?

2) Dessuten, hva menes med ”styre”?

- Hvor bredt eller smalt skal omfanget av styret være?
- Hva (hvilke sakfelt) er omfattet av beslutningene?
- Innbefatter ”styre av” en forpliktelse til å adlyde?
- Må reglene til ”folket” adlydes?
- Hvilke mekanismer skal brukes for ikke-deltakere?
- Under hvilke forhold, om noen, kan demokratier bruke tvang mot eget folk eller mot dem utenfor sfæren av legitimt styre?

Mange av disse spørsmålene er svært relevante også i miljøraker. Bør for eksempel Norges oljeutvinningstempo bestemmes av Stortinget, EU eller FN? Eller kanskje av befolkningen i øy-statene i Stillehavet, som er blant de første som må flytte fra hjemmene sine på grunn av drivhuseffekten? Kan flertallet bestemme at mindretallet må godta radioaktivt avfall i sitt nærområde? Et demokratisk spørsmål som har mye å si for miljøvernet er hva som skal behandles politisk, og hva det skal være opp til den enkelte å avgjøre. Å ikke ta noen politisk beslutning på et felt er også et valg. I miljøvernssammenheng kan for eksempel det å la saken ligge ha negative miljøkonsekvenser, i den forstand at miljøproblemer vokser. Å ikke frede et verneverdig område, eller å vente med å bygge ut busstilbudet er eksempler.

Blant de viktige begrepene i demokratianalyser finner vi ulike demokratisyn. Ettersom

dette ikke er veldig sentralt i min oppgave, behandler jeg dette bare overfladisk. Jürgen Habermas legger vekt på kommunikasjon og diskurs, og målet med demokratiet er å oppnå folkelig støtte til normer og alternative handlingsplaner (Lindseth 2001:7). Deltakelse er helt nødvendig for å legitimere beslutninger (ibid:9). Mot et slikt deltakerorientert demokratisyn står ideen om et konkurransedemokrati, der det som kjennetegner demokratiet ikke er folkestyret, men den politiske konkurransen mellom eliter og risikoen for å tape i valg (Østerud 1996:172). Adam Przeworski står for et slikt konkurranseorientert syn på demokrati: *"democracy is only a system for processing conflicts without killing one another; it is a system in which there are differences, conflicts, winners and losers"* (Przeworski 1991:95). Dryzek hevder de fleste vestlige politiske systemene kan karakteriseres som et anklage- eller motspillerdemokrati (Dryzek 1992:412), og kan på dette punktet sies å være enig med Przeworski. Dryzek ønsker imidlertid en annen type demokrati, og skriver at de beste alternativene til det han mener er hierarkiske og anklagende institusjonene, legger vekt på konsensusorientert diskusjon (ibid:412). Ulike demokratisyn gjelder altså både måten demokratiet beskrives på, og hva som er idealet.

### **2.2.3. Representasjon og delegering**

I større enheter, som dagens stater, er det vanlig å mene at demokratiet ikke kan være direkte og at representasjon er nødvendig. Makt og myndighet må delegeres fra folket til representanter. Rasch hevder at *"politiske beslutninger verken kan eller bør hvile direkte på velgerpreferanser"* (Rasch 2000: 143). Robert Dahl påpeker at alle demokratiske systemer i praksis, kanskje med unntak av noen svært få samfunn, har åpnet for, og vært avhengig av, delegering av makt og myndighet (Dahl 1999:21). I hvilken grad befolkningen effektivt kontrollerer de endelige beslutningene, har vært et omstridt emne, både empirisk og ideologisk (ibid:21). Den klassiske ideen om demokrati som folkestyre innebærer at offentlige vedtak avspeiler folkeviljen (Østerud 1996:171). Dette er selvfølgelig ikke mulig i bokstavelig forstand, påpeker Østerud, ettersom valgene må stå mellom pakker av alternativer. Østerud kommer til at folkeviljen ikke er en entydig størrelse, men et sammensatt mangfold (ibid:171). Dette

er noe av bakgrunnen for det konkurranse- og elitepregete synet om at folkets direkte innflytelse over standpunkt og vedtak er beskjedne (ibid:171).

Nødvendigheten av delegeringen har vært kalt "*det representative demokratiets dilemma*" (Rasch 2000:67). Folket bare kan styre seg selv via representanter, og representantene trenger makt og myndighet for å kunne ivareta sin styringsoppgave. Rasch trekker fram kompetansebegrensninger som et av problemene for direkte styring (ibid:68). Disse er søkt løst ved delegering til folkevalgte representanter og gjennom byråkratiet. Det er dermed ikke "hvem som helst" som tar de politiske avgjørelsene om miljøvernet. Sånn sett er delegeringen kanskje bra for miljøet. Lafferty poengterer at et gammelt syn på representasjon, at noen kunne styre på vegne av andre uten å være valgt av dem vedkommende representerte, har fått sin tilbakekomst med begrepet bærekraftig utvikling (Lafferty 2000:18). Den nødvendige delegeringen skaper imidlertid problemer, og det er dette som gir dilemmaet. For det første kan det være interessekonflikter mellom overordnet og underordnet i autoritetsforhold (Rasch 2000:69). Dermed er faren for forsømmelser eller unnaslutning alltid til stede (ibid:69-70). For det andre kan interessekonflikter legge grunnlaget for såkalte agentproblemer, både skjult kunnskap og skjulte handlinger (ibid:71-72). Verken velgerne eller Stortinget har like mye informasjon som regjeringen har om regjeringens holdninger og handlinger i for eksempel klimaforhandlinger.

At noen andre enn massene skal styre fordi massene ikke er kompetente, er en gammel tanke. Den greske filosofen Sokrates skal ha spurt en mann som hadde mottatt motstridende råd i et oppdragelsesspørsmål, om han aktet å følge flertallets anbefalinger. I følge historien svarte mannen ja, og Sokrates fortsatte: "*Sett en rådslagning som gjaldt hvorledes din sønn best skal skjøtte sitt legeme: hvem vil du da låne øre - flertallet av oss, eller den som faktisk er blitt utdannet og øvet under en dyktig gymnastikklærer?*" Mannen ville høre på den siste, selv om han var i klart mindretall. Sokrates' konklusjon ble at "*ved innsikt altså, og ikke ved flertall, må avgjørelser felles, om de skal felles riktig.*" (Wyller 1972:18). Ideen har holdt seg til våre dager, og kalles i den statsvitenskaplige faglitteraturen for "*guardianship*", som på norsk kan oversettes til styre av foresatte, formynderstyre eller elitestyre. Det er

vanskelig å finne en god norsk oversettelse av "guardianship" som ikke har negative konnotasjoner knyttet til seg. I vår kultur er demokrati en naturalisert styreform. Troen på "folket" står sterkt, og dette gjenspeiles i at det er vanskelig å finne nøytrale ord for ikke-demokratiske strukturer. Ettersom tanken er at de styrende styrer til befolkningens beste, bruker jeg betegnelsen formynderstyre, selv om betegnelsen ikke er veldig god.

Ifølge Dahl hviler rettferdiggjørelsen av formynderstyre på to logisk uavhengige forutsetninger (Dahl 1989:65-66). Argumentet faller dersom minst én av forutsetningene ikke er gyldig: 1) Kjennskap til det allmenne gode og de beste midlene til å oppnå dette er en "vitenskap" av objektive gyldige og bekreftede sannheter, slik fysikkens lover eller matematiske bevis vanligvis sees som "objektive". 2) Denne kunnskapen kan bare tilegnes av en minoritet av voksne, mest sannsynlig en liten minoritet.

Noe som ser ut til å ligge implisitt i disse betingelsene, er at et allment gode eksisterer. Et slikt allment gode kunne for eksempel være et godt miljø. I konkrete saker vil det imidlertid være vanskelig å peke ut hva som er til felles beste for befolkningen. Det er grunn til å tro at folk i mange saker vil ha ulike interesser. Det vil heller ikke alltid være gitt hva som er best for miljøet, både på grunn av kunnskapsmangel og usikkerhet, men også fordi ulike miljøkrav kan komme i motstrid. Dahl har senere medgitt at selv dersom denne allmenne interessen kan finnes, er den likevel problematisk i større skala: "*as the number of persons and the diversity of interests increase, the idea of a common good or general interest becomes even more problematic*" (Dahl 1999:26). I hvilken grad den vitenskapelige kunnskapen kan være objektiv, diskuteres senere.

I dagens demokratiske samfunn er vi ikke fremmed for tanker som minner om Sokrates'. Flere avgjørelser overlates til eksperter. For eksempel tas det ikke demokratiske avgjørelser på sykehuset om behandling av pasienter. Avgjørelser overlates til leger, siden de vet best. Og legene overlater avgjørelser til spesialistene blant legene. Byråkrater på sosialkontoret foretar behovsprøving av hjelpen til



trengende. Ekspertene skal gi verktøyene, mens folket, gjennom politikerne, skal ta hånd om verdiene. Dette skillet mellom verktøy og verdier er imidlertid ikke alltid mulig. Verdier ligger implisitt i mange verktøy. Erik Oddvar Eriksen påpeker at velferdspaternalisme innebærer at velferdsstaten og dens programmer og profesjoner prioriterer visse oppfatninger av det gode liv (Eriksen 2001:18). ”Ekspertene har kunnskap om hvordan en kan nå gitte mål effektivt og kan basere sine anbefalinger på vitenskaplig etterprøvable kunnskap, men har ikke mer kompetanse enn andre borgere til å si hva som bør gjøres (...) Det er politikens oppgave å besvare slike normative spørsmål i demokratisk organiserte samfunn” (ibid:19).

## **2.3. Hva er miljøvern?**

### **2.3.1. Innledning**

Jeg bruker begrepet miljøvern slik det vanligvis brukes i samfunnsdebatten, som tiltak for å hindre eller begrense skade på naturmiljøet, og rense eller rydde opp i ettertid. Naturmiljøet definerer jeg som naturressursene inkludert jord, luft og vann. Med miljø saker mener jeg saker der beslutningene i stor grad påvirker naturmiljøet, også selv om andre forhold med saken kan regnes som like viktig eller viktigere. I enkelte tilfeller består den mest miljøvennlige handlingen i å unngå et tiltak, men i realiteten blir dette det samme. Begrepet naturvern brukes ofte synonymt med miljøvern, eller i en snevrere form der naturvern er vern eller annen type beskyttelse av naturverdier, mest mot fysiske inngrep som kraftutbygging eller veier. Det kan dreie seg om én enkelt plante- eller dyreart, eller et større eller mindre naturområde. Naturvern er gjerne knyttet til begrepet biologisk mangfold, men også til opplevelse av skjønnhet og urørthet, eventuelt rekreasjon. Miljøvern vil i tillegg til dette også innebære tiltak mot forurensning av ulik art. Jeg har som utgangspunkt at miljøproblemene er alvorlige, og at det er ønskelig å rette opp eller unngå (i hvert fall de alvorligste av) dem. Miljøproblemene har ulik alvorlighetsgrad.

Begrepet bærekraftig utvikling er ofte brukt i liknende diskusjoner som denne. Jeg velger å heller bruke miljøvern, fordi det tross alt er noe klarere, og ikke har

dobbeltheten med både utvikling og bærekraft. Mer diskusjon om bærekraftig utvikling kommer senere.

Mitt etiske eller moralske grunnlag for å legge så stor vekt på å løse miljøproblemene, er hensynet til menneskene, både nålevende og framtidige. Dette antroposentriske standpunktet blir ofte satt opp mot et mer naturorientert, eller biosentrisk, syn. Dryzek poengterer imidlertid at disputer mellom miljøetikere ofte koker ned til ulike grunner for å gjøre det samme (Dryzek 1997:109). Jeg går ikke videre med denne debatten her, fordi jeg mener at kritikken mot antroposentrismen fra de mer naturorienterte dypøkologene har mistet mye relevans, ettersom menneskene trues av ”nye” miljøproblem som klimaendringer. Målene blir dermed ofte de samme uansett filosofisk retning.

Malnes (1995) definerer miljødilemmaer som spørsmål der vi må velge hvorvidt vi skal ta del i aktiviteter som kan komme til å skade miljøet, der begge alternativene vil utgjøre en trussel mot noens levestandard (Malnes 1995:31). For å løse slike problem, setter Malnes opp et prioritetsprinsipp som jeg sier meg enig i: *”It is imperative not to engage in activities whose impact on the natural environment deprives or risks depriving someone of the means of meeting vital needs, unless the risk is too small to be a reasonable source of concern”* (ibid:51). Malnes påpeker imidlertid at prinsippet ikke nødvendigvis har de same implikasjonene når det gjelder inter- og intragenerasjonelle interessekonflikter (ibid:95). Dersom prioritetsprinsippet også gjelder der det er avstand i tid og/eller rom mellom partene, kan det sies å korrespondere med hovedtankene i Jonas’ etikk.

### **2.3.2. Kort historikk**

I det følgende presenterer jeg kort miljødebattens historie, med det formål å kaste lys over dagens omfattende miljøvern bilde. Miljøvernet slik vi kjenner det i dag, kan sies å ha sitt utspring på slutten av 1960-tallet, da forestillingen om at jordens kapasitet og ressurser er endelige, fikk omfattende støtte. Dryzek hevder det ikke var tilfeldig at dette skjedde samtidig med at jorden første gang ble fotografert fra verdensrommet

(Dryzek 1997:5).

### Ekspansjon uten grenser

Gro Harlem Brundtland skal ha sagt at alt henger sammen med alt. Det må kunne sies å være sant for miljøproblemene. I dag er det tilsynelatende få grenser for disse. Lafferty og Meadowcroft (1996:6) påpeker at nettet av miljøproblemer ser ut til å ekspandere til gradvis å omfatte alle dimensjoner av menneskelig aktivitet. Dette forklarer de dels med endringer i definisjonen av miljøspørsmål, at gamle problemer blir re-klassifisert som miljøproblemer, og dels med en fysisk økt menneskelig påvirkning på naturen (ibid:6). Vi har opplevd en liten eksplosjon i tid og rom i miljøsammenheng. Ikke bare er flere av de mest alvorlige miljøproblemene grenseoverskridende i den forstand at de krysser politiske grenser, men følgene av menneskelige handlinger når mye lengre i tid og rom, med klimaendringene som et tydelig eksempel. Atomlagring er derimot mer avgrenset i rom, med ekstremtilfeller som Russland som mulige unntak. Der gjør kombinasjonen av store mengder atomavfall og svært usikre lagringsforhold at også andre land trues av det russiske atomavfallet.

I 1968 publiserte Garret Hardin sin innflytelsesrike artikkel "*The Tragedy of the Commons*" (Hardin 1968). Allmenningen i en middelalderlandsby brukes som metafor for miljøproblemer, og tragedien er at allmenningen, altså miljøet, overbelastes av hver enkeltpersons handlinger for å oppnå privat nytte. Hardin hevder at privat og kollektiv nytte alltid peker i motsatt retning. Dermed vil friheten til å maksimere sin private nytte ødelegge for alle (Hardin 1968:1244). Friheten må derfor begrenses. Hardin er riktignok blitt kritisert for manglende skille mellom en ressurs det er fri adgang til og en fellesressurs, ettersom allmenninger ikke er uregulerte. Men misforholdet mellom kollektiv og privat nytte gjelder like fullt. Fire år senere kom den såkalte Romaklubben med boka *The limits to growth* med projiseringer over verdens framtid (Meadows m.fl.1972). Romaklubben brukte en datamodell designet for å undersøke fem trender: akselererende industrialisering, rask befolkningsvekst, omfattende feilernæring, utarming av ikke-fornybare ressurser, og miljøforringelse (ibid:21). Modellen er svært

omfattende, med direkte, indirekte og feedbackeffekter (ibid:102-103). Konklusjonen fra databehandlingen i modellen var at dersom menneskeheten fortsatte den nåværende kursen, ville planetens grenser nås en gang innen de neste hundreårene (ibid:23).

Romaklubben poengterer at *”Taking no action to solve these problems is equivalent to taking strong action. Every day of continued exponential growth brings the world system closer to the ultimate limits to that growth. A decision to do nothing is a decision to increase the risk of collapse (...)We suspect on the basis of present knowledge of the physical constraints of the planet that the growth phase cannot continue for another one hundred years ”* (Meadows m.fl. 1972:183). Et sentralt poeng både for Hardin og Romaklubben er at jordas ressurser er begrensede, og at eksponentiell vekst ikke er mulig over lengre tid i et begrenset system. Knut Westby hevder at 1960- og 1970-tallets miljøvernere var sterkt preget av en pessimistisk antagelse om menneskeheten. Individuell frihet måtte begrenses hvis overforbruket av klodens ressurser skulle stoppes (Westby 2002:10).

### Bærekraftig utvikling

Etter hvert ble det dominerende synet mer optimistisk. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, også kalt Brundtlandkommisjonen, ble utnevnt av FN i 1983, og i april 1987 publiserte kommisjonen resultatet sitt i boka *Vår felles framtid* (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987). Det sentrale begrepet i rapporten er “bærekraftig utvikling”. Kommisjonen definerer dette som *” utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. Den omfatter to nøkkelmomenter: 1) det å dekke behov, spesielt grunnbehovene til verdens fattige, som bør gis første prioritet, og 2) ideen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov”* (ibid:42). Ifølge datidas miljøverndepartement betyr ikke begrepet at det er grenser for økonomisk vekst, men at økonomisk vekst må skje innenfor grenser som naturen setter (St. meld 46 (1988-89):15).

Thomas Chr. Wyller har i en tankemodell delt miljøkrisens ubalanse i to; mellom mennesket og natur, og mennesker imellom (Wyller 1999:18). Den siste krenker ulike livsverdier, mens den første er den egentlige miljøkrise. I følge Wyller er det bare denne som truer livet og mennesket som art (ibid:19). Wyller mener at *"miljøpolitiske kriseløsninger er(...)teoretisk forenlig med ulikhet mellom både mennesker, nasjoner og stater"* (ibid:20). Det er likevel problematisk å sette opprettholdelse av mennesket som art mye høyere enn det å unngå umenneskelige forhold for store deler av verdensbefolkningen. William Lafferty deler begrepet bærekraftig utvikling inn i tre elementer: fysisk bærekraft, inter-generasjonell likhet og global likhet (Lafferty 2000:9). Det første elementet tilsvarer det Wyller hevder er den egentlige miljøkrisen, mens de to siste handler om rettferdighet i henholdsvis tid og rom.

En viktig forskjell på Brundtlandrapporten og Romaklubbens *The limits to growth*, er at Brundtlandkommisjonen er optimistisk (de la Court 1990:9-13). Rapporten fokuserer på vekstens innhold, og mener, i motsetning til Romaklubben, at vekst og bærekraft ikke er uforenlige. *"Vår rapport er ingen spådom om økt miljøforfall, fattigdom og elendighet i en stadig mer forurenset verden med stadig færre ressurser. I stedet ser vi muligheten for en ny epoke med økonomisk vekst, en epoke som må bygges på en politikk som bevarer og øker ressursgrunnlaget"* (Verdenskommisjonen 1987:13). I tillegg ser Brundtlandkommisjonen en sterk sammenheng mellom fattigdom og miljøproblemer, og mener miljøproblemene ikke kan løses uten å løse fattigdomsproblemet. Forskjellen skal imidlertid ikke overdrives. Romaklubben definerer sitt mål som et verdenssystem som er: 1) bærekraftig uten plutselig og ukontrollert kollaps, og 2) i stand til å tilfredsstille de grunnleggende materielle kravene til dets folk (Meadows m.fl. 1972:158).

Begrepet bærekraftig utvikling har gått sin seiersgang verden over. En stor del av suksessen må nok tilskrives de mange alternative tolkningene av begrepet. Begrepet foreskriver både økonomisk utvikling og hensynet til miljøet, men sier ikke noe om hvordan hensynene skal avveies når det oppstår konflikt. For eksempel er det lett å se for seg at Laffertys tre elementer nevnt over kan komme i konflikt med hverandre. Thomas Chr. Wyller hevder i denne sammenhengen at *"den 'bærekraftige utvikling'*

har ført debatten og miljøpolitikken på avveie” (Wyller 1999:23). Wyller er kritisk til begrepet bærekraftig utvikling, fordi han mener begrepet kan bidra til å ”bortforklare det egentlige politiske som konstituerende for både krisens egenart og tiltak mot den”. Brian Barry (1999) er ikke overrasket over at begrepet har fått mange tolkninger: “*The concept of sustainability is irreducibly normative, so that disputes about its definition will inevitably reflect differing values*” (Barry 1999:105). Connelly og Smith poengterer at det ikke er noe feil med den vide Brundtlandske definisjonen av bærekraftig utvikling, det er bare det at alt avhenger av tolkningen, og om man velger en vid eller snever tolkning (Connelly og Smith 2003:5). Som eksempel viser Connelly og Smith til en tolkning de mener debatten er dominert av; tolkningen til retningen som kalles økologisk modernisering. Den sentrale ideen er at økonomisk utvikling og miljøvern ikke utelukker hverandre. En ”fordel” med denne løsningen, i følge Connelly og Smith, er at vi ikke blir spurt om å endre vårt levesett med høyt forbruk (ibid:5).

### Samstemmighet i ord

I dag hører miljøvern og bærekraftig utvikling hjemme i festtaler, årsrapporter og partiprogrammer. At ordene er blitt ”allmannseie” gjør at det kan se ut som om miljøkampen er over, at den på en måte er vunnet. Det kan oppfattes som en seier for miljøvernet at politikere og utbyggere ser det som nødvendig å beskrive sine beslutninger som miljøvennlige. Men denne miljøretorikken fører samtidig til at det blir mer krevende å avsløre miljøskadelige prosjekter. Ifølge Dryzek har det store konsekvenser hvordan vi konstruerer, tolker, diskuterer og analyserer miljøproblemer (1997:9). Stadig flere aktører bruker miljøuttrykk for å oppnå støtte for sine prosjekter. Dryzek mener at denne omskrivningen av debatten er den mest varige arven fra 25 år med miljøaktivisme. Det er imidlertid viktig å huske på at det er handlinger, ikke først og fremst ord, som er viktig for miljøvernet. At miljø er blitt en norm trenger ikke bety at det faktiske miljøvernet står sterkere enn før. Vi må se på adferd, vedtak, og prioriteringer. Dryzek medgir at det er mulig å vinne debatten og samtidig tape maktkampen (Dryzek 1997:121).

Det er ikke alltid gitt hva som er en miljøsak. Så godt som all politikk har i sin ytterste konsekvens betydning for miljøet. Men også uten å trekke det så langt, vil vi støte på tvilstilfeller. Det vil ofte være uenighet om en sak handler om for eksempel bevaring av biologisk mangfold eller inntektsmulighetene i bygda. Det er grunn til å tro at hva saken defineres som, kan ha noe å si for behandlingen av den. Problemene ligger ikke alltid oppe i dagen, de må identifiseres og defineres. Et eksempel på dette er Alta-saken. Thomas Chr. Wyller mener konflikten dreide seg om en saksdefinisjon: *"Hva gjaldt for eksempel Alta-striden? Energiforsyningen til Finnmark? Samenes livsvilkår? Vekst eller vern?"* (Wyller 1984:95). Wyller hevder også at *"i en viss utstrekning hentet aksjonistene saken frem fra systemets irrganger og ga den en plass og prioritet på dagsorden som den ellers aldri ville fått. Derved influerte de avgjørende selve saksdefinisjonen som ikke lenger lot seg avgrense til et spørsmål om vannkraft alene"* (ibid:95).

### **2.3.3. Ulike typer miljøproblem**

*"Environmental issues do not present themselves in well-defined boxes labeled radiation, national park, (...). Instead, they are interconnected in all kinds of ways"* (Dryzek 1997:7)

For den senere analysen vil en inndeling i ulike typer miljøproblemer være til hjelp. Det er flere mulige måter å klassifisere miljøproblemer på. For eksempel skilles det gjerne mellom såkalte lokale og globale miljøproblem. Med utgangspunkt i forskningen omkring reformen "Miljøvern i kommunene" ble det lansert en modell for å skille mellom disse ut fra problemgenerering og fordeling av virkninger (Naustdalslid 1994b:32). Modellen vises i tabell 2.1. De genuint globale problemene vil være allmenningsproblem, mens B og C kan forstås som mellomkategorier.

Et annet mulig skille er mellom koordineringsproblem og fordelingsproblem. Et slikt skille er brukt av blant annet Russel Hardin (1999). Hardin poengterer at demokratiet generelt er godt egnet til å løse koordineringsproblemer, men fungerer dårligere når

det gjelder mer konfliktfylte spørsmål, særlig distribusjonsspørsmål (Hardin 1999:63). Hardin hevder at suksessfull løsning av internasjonale problemer hittil har vært ved koordineringsproblemer (ibid:76). Flere av miljøproblemene er av en slik karakter at noen rammes mer enn andre, de er fordelingsproblem. I tillegg gir det for en del miljøproblemer mening å snakke om giver og mottaker av utslipp. Det kanskje største fordelingsproblemet er mellom nord og sør, rik og fattig. Miljøproblem er dessuten ofte mer eller mindre, ikke enten eller. Ingen i Oslo slipper helt unna den lokale luftforurensningen, men den er mye sterkere langs de store veiene. Om et miljøproblem kan betraktes som et koordineringsproblem eller et spørsmål om fordeling, vil få betydning for løsningene. De fleste problemer vil selvfølgelig ha elementer av begge problemtypene. I klimaspørsmålet kreves det for eksempel fordeling av reduksjonsmål, og koordinering av regler for kvotesalg.

<b>Tabell 2.1: Typer av miljøproblem</b>			
		<b>Problemgenerering</b>	
		Konsentrert	Spredd
<b>Fordeling av</b>	Konsentrert	A) lokale problem	B) opphopningsproblem
<b>virksomheter</b>	Spredd	C) spredningsproblem	D) allmenningsproblem

*Kilde: Naustadslid (1994b: 32)*

Arild Underdal (2002) er inne på noe likende når han deler miljøproblemer i politisk enkle ("benign") og politisk vanskelige ("malign"). De vanskelige eller ondartede miljøproblemene kan sies å tilsvare Hardins fordelingsproblemer, mens koordineringsproblemer og de enkle eller godartede problemene tilsvarer hverandre. Ifølge Underdal kan et perfekt godartet problem karakteriseres ved identiske preferanser (ibid:15). Jo lenger unna denne harmoniske situasjonen et problem er, jo vanskeligere eller mer ondartet er det (ibid:15). Klimautfordringen er politisk vanskelig i og med at det er så mange motstridende interesser inne i bildet, iallfall på kort og mellomlang sikt. Samtidig er det både usikkerhet og uenighet om virkninger av menneskeskapte utslipp i det komplekse klimasystemet. Klimaspørsmålet blir dermed dobbelt vanskelig å løse internasjonalt gjennom forhandlinger.



Det er ikke bare mengden konflikt som er avgjørende for klassifisering av miljøproblem. For demokratisk behandling og forsøksvis løsning av miljøproblemene, er styringsnivået der konflikten finnes avgjørende. Hvis vi kombinerer inndelingen mellom koordinerings- og fordelingsproblem (som altså tilsvarer henholdsvis enkle og vanskelige problemer) med en inndeling i lokale, statlige og internasjonale problemer, får vi følgende modell (tabell 2.2). De to dimensjonene er altså vanskelighetsgrad og geografisk omfang. En del av Naustdalslids presisjon forsvinner på denne måten, men totalt sett passer denne modellen bedre til mitt formål.

<b>Tabell 2.2: Seks idealtyper av miljøproblemer</b>				
		<b>Geografisk omfang</b>		
		<b>Lokalt</b>	<b>Statlig</b>	<b>Interstatlig</b>
<b>Vanskelighetsgrad</b>	<b>Enkle problem/ Koordinering</b>	Informasjon om kollektivtrafikken (løst gjennom telefon 177)	Oljevernberedskap	Utfasing av ozonskadelige gasser
	<b>Vanskelige problem/ Fordeling</b>	Trasévalg gjennomfartsvei	Plassering av atomavfallslager	Reduksjonsavtaler om klimagasser

*Kilder: Hardin 1999, Naustdalslid 1994b, Underdal 2002*

Mange miljøkonflikter lokalt og statlig vil typisk være plasseringskonflikter, for eksempel omhandle plassering av en vei eller et avfallsanlegg. Men også flere mellomstatlige konflikter kan forstås som plasseringskonflikter i vid forstand, for eksempel fordeling av utslippskvoter mellom ulike land. Forskjellen er bare at plasseringen i det siste tilfelle dreier seg om noe mindre håndgripelig, nemlig kvoter. Alle politiske spørsmål er prioriteringss spørsmål i en eller annen forstand. Mange fordelingsspørsmål vil dreie seg om ressurser til finansiering av ulike tiltak. For eksempel kan opprydning i havnebasseng sees som et enkelt problem å løse, men uenighet om hvem som skal betale, gjør problemet vanskeligere.

Et miljøspørsmål kan operere på flere nivå. En konflikt om bygging av et gasskraftverk kan være en lokal interessekonflikt mellom arbeidsplasser og ren luft lokalt. Samtidig kan det være et spørsmål om global oppvarming. På samme måte kan

strid om hogst i et skogsområde både dreie seg om forvaltning av det konkrete området, og om vern av biologisk mangfold. Det gir derfor mening å klassifisere miljøproblem forskjellig i ulike kontekster. Spørsmålet om bygging av gasskraftverk kan klassifiseres som et globalt problem, i og med at det bidrar til drivhuseffekten, men kanskje også som en lokal interessekonflikt. I Øygarden utenfor Bergen arbeidet en aksjonsgruppe mot naturkrafts planlagte gasskraftverk på Kollsnes siste halvdel av 90-tallet, samtidig som andre personer i lokalmiljøet ivret etter gasskraftverkets arbeidsplasser.

#### **2.3.4. Vitenskaplig usikkerhet og føre vår - prinsippet**

Naturen er kompleks. Flere av miljøproblemene er beheftet med stor usikkerhet. Dette er en viktig grunn til at mange av miljøproblemene kan være problematisk å løse demokratisk, og forståelse for usikkerhet er dermed viktig for den videre diskusjonen i oppgaven.

Usikkerheten om drivhuseffekten regnes som mindre enn tidligere, men fortsatt er det mye om klimaet på jorda vi ikke har full oversikt over. CO<sub>2</sub> blir værende lenge i atmosfæren, så det vil ta lang tid før vi eventuelt vil merke utslippsreduksjonene. Meteorologiprofessor Sigbjørn Grønås har påpekt at vi heller ikke vet alt om sammenhengen mellom røyking og helse, men at dette ikke hindrer leger i å hevde med sikkerhet at røyking er skadelig for helsa. Grønås viser til at tobakkprodusentene lenge forsøkte å så tvil om at røyking er skadelig, og nå forsøker amerikanske energiprodusenter å så tvil om global oppvarming (Grønås 2004). I vurdering og kommunikasjon og usikkerhet blir forholdet mellom såkalt type 1-feil og type 2-feil sentralt. Det dreier seg om hvor bevisbyrden ligger. Type 2-feil betyr å beholde en falsk nullhypotese. Type 1-feil betyr å forkaste en sann nullhypotese, og hvis man er svært redd for å gjøre slike feil, kan det bli helt umulig å bevise for eksempel at et angivelig miljøskadelig stoff er farlig. I henhold til metodiske regler i forskningen, legges det stor vekt på å unngå type 1-feil (NENT 1997:171). Bak disse valgene av terskel for akseptering av testhypotesen, ligger viktige normative avgjørelser som kan

få etiske konsekvenser (ibid:171).

At usikkerheten brukes som argument mot tiltak, er noe av bakgrunnen for føre vår-prinsippet, som kan forstås som en slags usikkerhetsklausul. Det er flere mulige tolkninger av prinsippet. Connelly og Smith viser til en svak og en sterk tolkning (2003:145). Svake eller snevre tolkninger begrenses gjerne til de farligste og mest truende substanser og aktiviteter, og kostnadseffektivitet i tiltakene har mye å si. Connelly og Smith hevder Rio-definisjonen er en slik snever tolkning av prinsippet. Prinsipp 15 i Rio-deklarasjonen fra 1992 definerer føre vår-prinsippet slik: *"Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation"*. Det er altså kostnadseffektive tiltak som ikke skal utsettes med usikkerhet som argument, og det må være trussel om alvorlig eller irreversibel skade. En videre og sterkere tolkning legger vekt på en uforbeholden forpliktelse overfor framtidige generasjoner og andre arter enn mennesket, selv når disse forpliktelsene bare kan oppfylles med omfattende kostnader for oss selv (Connelly og Smith 2003:145). Den nasjonale forskningsetiske komité for naturvitenskap og teknologi (NENT) la i 1997 fram sitt arbeid om føre vår-prinsippet (NENT 1997). Komiteen påpeker at det ikke er opplagt hvilken strategi man skal velge, selv om man mener at føre vår-prinsippet bør anvendes (ibid:11).

For miljøvernet blir det viktig at usikkerheten ikke skygger over hva vi faktisk kan være ganske sikre på. Et sentralt spørsmål i slike saker blir dermed hva det er usikkerhet om. Gjelder usikkerheten de skrittene vi eventuelt skal ta nå, eller har den mest relevans senere? Wyller hevder at *"Uenigheten mellom forskere bør bare undre den som ikke er fortrolig med forskningens vesen. Egentlig er samstemmigheten i virkelighetsforståelse det påtagelige. (...) Diskusjonen synes å gjelde mer tidsperspektivet, krisens omfang og utslag i ulike sektorer, mindre enn at den under gitte omstendigheter kan bli ytterst dramatisk"* (1999:12). Kåre Willoch påpeker at det alltid vil være usikkerhet om framtida, uten at det kan godtas som grunn til å unnlate å prøve å påvirke den (Willoch 1996:10). I følge disse argumentene vet vi nok til å handle.

Hva og hvor mye vi vet, er ikke det samme spørsmålet som om hvorvidt kunnskapen er nøytral. Men den vitenskapelige usikkerheten påvirker også muligheten for en såkalt nøytral vitenskap. Med så mange usikkerhetsfaktorer må det tas mange valg av forutsetninger underveis, valg som er nødt til å være verdiladete. Vitenskapsfolk kan vanskelig holde oversikt over hele rekkevidden av sine oppdagelser eller konstruksjoner. Eriksen påpeker at det er skjedd en endring i synet på vitenskap: *”Vitenskapen med stor V er ikke lenger ubestridt som premissleverandør for praktisk problemløsning. Situasjonen preges heller av motekspertise, flere vitenskapssyn, artikulert reaksjon på ekspertstyre, anklager om paternalistiske holdninger hos tjenesteutøvere”* (Eriksen 2001:21).

Et tydelig uttrykk for tanken om en nøytral vitenskap møtte forfatteren i den lukkede atomsonen Sosnovyj Bor i nærheten av St. Petersburg. På et møte 4. desember 2003 om prosessen for eventuell forlenget levetid for den eldste reaktoren på Leningrad atomkraftverk, sa sjefen for kraftverkets informasjonsavdeling: *”Beslutningen om forlenget levetid for reaktorene tas ikke på bakgrunn av hva noen måtte mene, men med grunnlag i fysikkens lover og termodynamikken”* (min oversettelse).

## **2.4. Kapitteloppsummering**

I dette kapitlet er begrepene demokrati og miljøvern belyst. Demokrati forstås som en metode eller prosess for å komme fram til politiske avgjørelser. Ordet demokrati betyr folkestyre. I moderne demokratier styrer folket indirekte mellom representanter, blant annet i forsøk på å imøtekomme kunnskapsbegrensninger. Miljøsaker er saker der beslutningene i stor grad påvirker det ytre miljøet, altså naturen inkludert luft og vann. Dette gjelder også selv om andre forhold med saken kan regnes som viktigere. Jeg klassifiserer miljøproblemer etter vanskelighetsgrad og geografisk omfang, og får seks idealtyper.

På samme måte som de fleste stater omtaler seg som demokratiske, vil forkjemperne

for de fleste utbyggingsprosjekt prøve å framstille prosjektet sitt som miljøvennlig. Begge begrepene mine er dermed positivt ladde ord som de fleste har en formening om betydningen av, men der det kan bli uenighet om innholdet. Det er for eksempel ikke enighet om hvorvidt Russland er et demokrati, eller om gasskraftverk er miljøvennlige. Slik jeg ser det, er både demokrati og miljøvern begreper det er lagt så mye i, at de er i fare for å bli innholdsløse.

I neste kapittel skal jeg se nærmere på de problemene demokratiets institusjoner (vidt forstått) kan skape for miljøvernet.

### 3. Problematiske trekk ved demokratiet

#### 3.1. Innledning

Demokrati eller folkestyre er som sagt tidligere en *metode* for å fatte politiske vedtak, en måte å ta beslutninger på. Utfallet av disse avgjørelsene er selvsagt ikke gitt.

Demokratiske beslutninger kan dermed både øke og minske miljøkrisen. Sett på denne måten kan vi si at demokrati er prosess, og miljøpolitikk er substans. Samtidig mener jeg demokratiet også kan sees som et gode i seg selv, og dermed får egen substans. På den måten kan en konflikt mellom demokrati og miljøvern også sees som to goder som kolliderer. Her er det imidlertid først og fremst det prosessuelle aspektet ved demokrati som diskuteres.

Dahl nevner to mulige fundamentale innvendinger mot demokratisk prosess: den kan gjøre skade, og den kan mislykkes i å oppnå det felles beste (Dahl 1989:163). I denne oppgaven er det den andre innvendingen som er mest relevant. Dahl påpeker også at demokratisk prosess kan komme til å skade andre rettigheter og interesser utover de politiske rettighetene (ibid:173). Dette kan for eksempel være miljøinteresser.

Formålet med dette kapitlet er å avdekke hvilke mekanismer i demokratiet som er problematiske for miljøvernet, altså avdekke en mulig konflikt. Diskusjonen er på et teoretisk plan, men eksempler brukes for å belyse konfliktene. Tidligere i oppgaven er begrepene demokrati og miljøvern presentert og diskutert. De viktigste forutsetningene mine er

- Miljøproblemene er alvorlige
- Det er ønskelig, nær sagt nødvendig, å løse dem
- Vi har dårlig tid
- Vi har begrenset med ressurser
- Problemene må løses innenfor en demokratisk ramme

### 3.2. Problemene

Det er flere mekanismer i demokratiet som kan skape problemer for miljøvernarbeidet. Flere av disse gjelder uansett om det er snakk om presidentstyre eller parlamentarisme, føderalstat eller enhetsstat. Det er altså snakk om allmenne problemer knyttet til representativt demokrati slik vi kjenner det. Dette innebærer at det ikke nødvendigvis er mulig å komme unna alle problemene ved å forbedre den demokratiske praksis. Jeg tror imidlertid at en del fruktbare endringer kan gjøres innenfor rammen av demokratiet. Jeg vil presisere at miljøvernet i de demokratiske statene selvfølgelig møter mange hindre som ikke skyldes det demokratiske systemet som sådan, men mangler og ufullkommenheter ved dette kombinert med interesser i konflikt med miljøvern.

Flere forfattere har pekt på trekk ved miljøproblemene som gjør dem spesielt vanskelige å løse. Connelly og Smith hevder at miljøproblem generelt er komplekse, innbyrdes forbundet, med effekter på flere nivåer (Connelly og Smith 2003:124). Lafferty og Meadowcroft trekker fram flere spesielle trekk ved miljøproblemer som gjør dem vanskeligere å takle for myndighetene enn andre problemer: 1) kunnskapsunderskudd, 2) komplekse geografisk mønstre i virkning og kausalitet, 3) fordeling av tap og vinning og 4) tidsskalaeffekter (Lafferty og Meadowcroft 1996:4-6).

Et viktig utgangspunkt for oppgaven har vært å finne fram til problematiske trekk ved demokratiet som kan hindre miljøvernet. I arbeidet med oppgaven er trekkene justert og har fått sin nåværende form. Det kan være vanskelig å skille hva som er problemer ved demokratiet og hva som er problemer ved miljøvernet. For eksempel er tidspress en utfordring ved miljøproblemene, men blir et problem ved demokratiet fordi demokratiske avgjørelser tar tid. Kunnskapsmangel er et problem med demokratiet, men blir alvorligere fordi kunnskapen om miljøproblemene er usikker. Alle problemene viser seg imidlertid i møtet mellom demokrati og miljøvern, og jeg velger derfor å presentere dem samlet. Problemene vil ha ulik relevans og styrke for ulike miljøproblem.

Jeg presenterer her de viktigste problemene jeg mener demokrati, eller mer presist trekk ved de demokratiske mekanismene, kan utgjøre for et styrket miljøvern. Disse problemene har med 1) kunnskap, 2) interesser, 3) tidspress, 4) avstand i rom og 5) avstand i tid, å gjøre.

### 1) Kunnskap

Den kanskje vanligste innvendingen mot demokratiske styreformer er at folket har for liten kunnskap. Det dreier seg strengt tatt om to spørsmål. Det ene gjelder kjennskap til egne interesser: Så lenge en ikke vet hva som er ens interesser, er det ikke mulig å sette gode mål, og hvert fall ikke mulig å finne ut hvordan det lønner seg å handle for å nå disse målene. Mot dette er det hevdet at andre ikke kan kjenne folk bedre enn de kan selv. Argumentet om skoen som trykker er velkjent. Det kan imidlertid argumenteres for at dette først og fremst gjelder nære problemer, og at det stemmer dårligere for problemer som ikke trykker umiddelbart, og mer på andre føtter enn ens egne. Miljøproblemer er ofte slike problemer.

Det andre spørsmålet handler om vanskelighetsgraden i temaet som skal avgjøres: Selv om vi mener folk generelt har kompetanse til å styre seg selv, kan det være grunn til å mene at folk på enkelte områder mangler den nødvendige kunnskapen. Det kan i tråd med dette hevdes at folk ikke har nødvendig kunnskap om miljøet, truslene og deres virkninger, samt løsninger, til at de kan ta de rette avgjørelsene. En del miljøproblem kan riktignok observeres direkte, men å forstå årsakssammenhengene og utrede løsninger vil kreve ekspertise. I tillegg kommer at vi har begrensede ressurser og tid til rådighet, og trenger kunnskap for å si hvordan vi kan løse problemene mest effektivt.

Et annet element i kunnskapsproblemet er ulike kunnskapstyper. Det er forskjell på hvor mye og hvilken type kunnskap som er nødvendig ved behandling av de ulike miljøproblemene. De komplekse problemene med virkninger langt unna i tid og rom, krever mer ekspertkunnskap enn enkle og nære problemer. Selv om løsningene på miljøproblemene som sagt tidligere må bygge på naturvitenskaplig og teknisk ekspertise, vil løsningene gripe inn i folks levesett i stor grad. Her vil



samfunnsvitenskaplige fag som sosialøkonomi, psykologi og statsvitenskap ha mye å bidra med. Werner Christie Mathisen påpeker at ettersom miljøproblemene er komplekse og miljøpolitikken er så vidtfnende, bør det være betydelig åpenhet og bredde i kunnskapsbruken (Mathisen 2003:7).

Hvilken type kunnskap som er relevant som beslutningsgrunnlag, er et sentralt spørsmål i samfunnsdebatten. I bruk-vern-spørsmål som rovdyrforvaltning og skogfredning står ofte lokale brukere med erfaringsbasert kunnskap mot sentrale eksperter. Ofte er det uenighet i situasjonsbeskrivelsen. Dette innebærer en usikkerhet om hvilken type kunnskap som er relevant, eller tydeligere hvem som er de legitime eller virkelige "eksperter". I hvilken grad det er sant at folket har mangelfull kunnskap, avhenger ihvertfall delvis av hva slags type kunnskap eller kompetanse som sees som nødvendig. Kunnskap er en viktig premis for beslutningene, og økt kunnskap i befolkningen kan bidra i positiv retning for miljøvennlige beslutninger. Livet som skal leves er mangfoldig, og ulike livssituasjoner vil ha mye og si for hvor vellykkede løsningene blir. Ulike kunnskapstyper kan gi konflikt om legitimitet og tillit, men også utfylle hverandre. Såkalt hverdagskunnskap kan gi et erfaringsbasert og praktisk perspektiv i tillegg til "tegnebrettet", og bidra til å se ulike elementer i sammenheng. Denne erfaringsbaserte kunnskapen er noe annet enn følelser. Vi har altså to idealtyper av kunnskap som kan danne grunnlag for beslutninger: En erfaringsbasert hverdagskunnskap, og en utdanningsbasert ekspertkunnskap. Mellomformer er også mulige.

Det er vanlig å hevde i politiske debatter er at vi ikke må la oss rive med av følelser. Enkelte mener at uten fagekspertisen på området, har man ikke rett til å uttale seg. Denne uttalelsen fra Reidar Nilsen, leder i Norges fiskarlag, kan stå som eksempel: *"Etter mitt syn er det bare vi og forskerne som har grunnlag for å uttale oss. Miljøvernorganisasjonene er bare synsere"* (Jacobsen 2003). I denne uttalelsen møter vi erfaringsbasert og utdanningsbasert kunnskap som noe greit, mens miljøvernernes synspunkt omtales som synsing. Miljøorganisasjonene tar stort sett i bruk den samme informasjonen som de andre aktørene, men vil i enkelte tilfeller sette den inn i en annen ramme. Ofte vil ikke organisasjonene bidra med ny kunnskap, men trekke andre

politiske konklusjoner ut av det eksisterende kunnskapsmaterialet. I tråd med dette kan det hevdes at det ikke bare er kunnskap som skal ligge til grunn for avgjørelser, men også verdier og holdninger. For eksempel heter det i NOU 2001:30 at *"Lagring og deponering av høyaktivt avfall er ikke bare en teknisk og økonomisk problemstilling, men også en etisk utfordring med tanke på skader og byrder man kan påføre framtidige generasjoner"* (NOU 2001:30, s.11). Både ekspert- og hverdagskunnskap er altså viktig som premiss for beslutningene, men ikke alene. Også holdninger og verdier må få sin plass. Dermed får vi tre typer legitimt grunnlag for beslutninger: 1) ekspertkunnskap (fra ulike profesjoner), 2) erfaringsbasert hverdagskunnskap, og 3) verdier og holdninger.

Et element som delvis faller sammen med kunnskapsproblemet, er usikkerhet. Usikkerheten er et fundamentalt trekk ved klimaproblemet og flere andre miljøproblem, og er behandlet i 2.3.4. Usikkerheten er ikke det samme som kunnskapsmangel. Kunnskapsmangel ser jeg som befolkningens eventuelle mangel på kunnskap og innsikt i det aktuelle feltet, altså opinionskunnskap eller innsikt på befolkningsnivå. Usikkerhetsproblemet er et mer grunnleggende spørsmål om hva som er sikker viten, og hva de beste ekspertene på området kan vite. Det handler om den vitenskaplige usikkerheten og kunnskapsuenigheten mellom eksperter. Usikkerheten kan sies å være et trekk ved miljøproblemet i seg selv, uavhengig av demokratiet. Usikkerheten er prinsipielt minst like stor i ikke-demokratier. Stor usikkerhet kan likevel innvirke på demokratiets muligheter til å finne adekvate miljøløsninger.

Kunnskapsproblemet kan dermed sies å omfatte kunnskapsmangel, ulike kunnskapstyper, kunnskapsuenighet og usikkerhet. I tillegg kommer kunnskapslegimitet, som behandles senere.

## 2) Interesser

Demokrati innebærer som sagt usikkerhet om resultatet. Dette betyr at ingen interessegruppe kan være sikret å få sine saker gjennom, uansett hvor åpenbart det måtte virke for tilhengerne at saken er god. Dersom folk flest har andre interesser de

vurderer som viktigere enn miljøvern, vil (ideelt sett) de demokratiske mekanismene fange opp dette, og resultatet vil bli mindre miljøvern. Befolkningen har tilsynelatende lite interesse for miljøvern, siden miljøproblemene er såpass store. Samtidig kan vi ikke utelukke at befolkningen "egentlig" ønsker mer miljøvern, men at det er andre forhold som hindrer dette i å skje. Dette kan for eksempel være pengesterke interesser, eller godt organiserte lobbygrupper. I så fall kunne miljøet stå sterkere dersom det numeriske demokrati sto sterkere. Vi kommer likevel ikke bort fra at befolkningen her og nå har egoistiske *motiver* til interesser som går imot miljøinteresser. I hvor stor grad en ser dette som et problem, vil ikke minst avhenge av oppfatningen om miljøproblemenes karakter: Hvor alvorlige er miljøproblemene? Hvor store omveltninger trengs? Kan omveltningene være forenlige med materielle ønsker? Svarene vil variere fra et miljøproblem til et annet. Det er ikke alltid gitt hva som er miljøinteressene i en sak, ulike miljøinteresser kan stå mot hverandre.

Interesser er ikke et flatt og entydig begrep. I følge Malnes har folk interesse av et gode eller en tilstand, både dersom de vil ha det eller ønsker at det skal hende, og dersom det vil være bra for dem å ha det eller oppleve det (Malnes 1995:39). Det første kan kalles subjektiv interesse, det andre objektiv. Noen ganger vil disse sammenfalle, men ikke alltid. Sett på denne måten er ikke nødvendigvis den enkelte alltid best til å si hva som er i hans eller hennes egne interesse. En annen inndeling finner vi hos Amartya Sen, som skiller mellom de menneskelige aspektene velvære (well-being) og et handlingsaspekt som består av meninger og tro (Sen 1985:186). Begge har relevans for vurdering av tilstander og handlinger, og Sen mener det er trolig at en persons velvære vil påvirkes av hans eller hennes handlingsrolle (ibid:187). Noen ganger kan imidlertid handlingsrollen ha negativ virkning på en persons velvære, for eksempel når det gjelder oppfyllelse av plikter (ibid:187). I tråd med dette kan en persons handlingsaspekt og makten til å forme og forfølge et syn på det gode, bringe en persons ønsker i en annen retning enn personlig velvære eller velferd (ibid:190). Jeg kan for eksempel ønske meg restriksjoner på bilbruk selv om det vil gjøre at jeg må bruke lenger tid til jobben. Også andre verdier enn forfølgelse av egen velvære kan være viktig i en persons valg (ibid:203).

Interesser som går på tvers av miljøhensyn, kan skyldes manglende kunnskap eller prioritering av andre goder framfor miljøvern. Det er gode holdepunkter for at noe kunnskap er en nødvendig forutsetning for interesse for miljøvern. "*A necessary condition of focusing on the long-term benefits is to have knowledge of them*" (Holden 2002:68). Dersom vi mener det finnes en korrekt eller sann løsning uavhengig av hva folk oppgir som sitt ønske, kan det argumenteres for en mer ekspertstyrt politikk. Przeworski hevder at det ikke er en slik sann løsning i politikken: "*different decisions may be correct for different voters*" (Przeworski 1999:29). Holden påpeker at i flere spørsmål blir skillet mellom intellektuell kunnskap og moralsk kompetanse uklart (Holden 2002:32). Kunnskapsproblemet kan dermed vanskelig løsrives fra folks vilje til å ofre noe på kort sikt, for en langsiktig vinning. Ofte vil løsning eller bedring av et miljøproblem medføre forsakelse, for eksempel dyrere strøm eller mindre bruk av privatbil.

Et nærliggende eksempel er lokal luftforurensing i storbyer. Den økende privatbilismen kan sees som et uttrykk for det nivået av lokal luftforurensning folk godtar for å kunne kjøre bil. Forurensningen kan sies å være den prisen vi er villige til å betale for å kunne kjøre bil så mye vi vil, ut ifra en nytte/kost-vurdering. Det er selvfølgelig mulig å hevde at befolkningen ikke skjønner sitt eget beste, eller ikke skjønner sammenhengen mellom bilkjøring og luftforurensning. Like aktuelt er det at folk ser andre saker enn miljøvern som viktigst. Det samlede trafikknivået kan dermed sies å representere befolkningens aggregerte vilje. Det kan argumenteres for at dersom renere luft hadde vært viktig nok for befolkningen, ville bilkjøringen minsket. De som har astma eller andre luftveisplager ønsker kanskje mindre bilkjøring, men mange velger å kjøre mer bil enn før. Dette er prinsipielt ikke ulikt andre saker som bestemmes politisk, for eksempel skattenivå. Også her har folk ulike meninger. Det kan hevdes at bilkjørerne ikke fritt velger å bruke bilen, men føler seg presset av få alternativer. Det er imidlertid likevel et valg de tar, selv om kanskje ikke alle gjør det med lett hjerte.

Resultatet blir uansett mer trafikk. Et sentralt spørsmål blir dermed om bilkjørerne har rett til å ta slike avgjørelser på vegne av andre. Dersom vi legger til grunn at det finnes

viktige forskjeller i befolkningen, kan slike felleseffekter av aggregerte, personlige valg være problematiske. I dag tas avgjørelser om å kjøre bil av voksne folk, mens det særlig er barna som får astma og luftveisplager. Selv om barna ikke selv har stemmerett i demokratiet, blir deres interesser regnet å være representert gjennom deres foreldre. Dette er ikke helt det samme som formynderstyre, ettersom (så godt som) alle barn som vokser opp får stemmerett selv en dag. Det er dessuten mer grunn til å tro at foreldre tar sine barns interesser på alvor enn at noen eksperter skal kunne klare å ivareta interessene til hele befolkningen. Det kan imidlertid argumenteres for at summen av bilkjørernes enkeltavgjørelser om når de skal bruke bilen ikke er demokratisk, fordi debatten mangler. Sist, men ikke minst, har bilkjøringen ikke bare en lokal effekt, men bidrar også til klimaendringene. Deler av plagene ”overføres” i tid og rom. Nyttens og kostnaden er skeivt fordelt, noen får nytten mens andre får kostnadene. Dermed blir de individuelle valgene mer problematiske.

Virknings fra utslipp vises gjerne først etter en viss tid, og ofte andre steder enn utslippet (avstand i tid og rom). Det er grunn til å anta at dette bidrar til at miljøvern skyves nedover på prioriteringslisten. Forskjellen mellom på den ene siden fellesinteresser og egne interesser, og på den andre mellom kortsiktige og langsiktige interesser blir dermed viktig. For enkelte miljøproblem, som drivhuseffekten og atomavfall, er det relevant å vurdere interessene til menneskene i de framtidige generasjonene. Disse interessene kommer jeg tilbake til senere.

Når det gjelder distinksjonen mellom felles- og egeninteresse, blir det viktig om vi oppfatter miljøvern som sær- eller allmenninteresse. Miljøvernorganisasjoner gjør gjerne gjeldende at miljøvern ikke er en særinteresse. Det gir i og for seg mening i den forstand at vi alle blir rammet av miljøproblemene. Dersom det, som noen argumenterer for, er snakk om jordas ”undergang” har vel de fleste mennesker objektiv interesse av å unngå undergangen. Brundtlandkommisjonen ser ut til å mene at menneskene har en slik felles interesse: *”Det er ikke slik at det finnes en gruppe med kjeltringer og en gruppe med ofre. Alle ville tjene på at hvert individ tok hensyn til virkningene som hans eller hennes handlinger påfører andre. Men ingen vil tro at andre vil oppføre seg sosialt, hvorpå alle fortsetter å fremme sine egne snevre*

*interessert*” (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987:45). Imidlertid bør det være klart at noen mennesker rammes mer enn andre av miljøproblemene, på samme måte som i de fleste andre politiske saker. Miljødeleggelsene kan ofte være ujevnt fordelt i samfunnet. Dobson mener at *”if such ‘bads’ were more fairly shared out, with the consequence that the wielders of power and influence were exposed to environmental degradation rather than shielded from it because of their greater purchasing power, a broader movement to avoid environmental degradation rather than spread it around more fairly might develop”* (Dobson 1999:3). Miljøtiltak rammer heller ikke likt. De som er avhengige av å kjøre bil vil rammes hardere av høyere bensinavgift eller restriksjoner på privatbiltrafikk.

Folkets i hvert fall tilsynelatende lite vekt på miljøvern kan bidra til at politikerne ikke tør å sette i verk upopulære tiltak som gagnar miljøet. Persen og Johansen (1998) påpeker at for at en politiker skal bli gjenvalgt, må vedkommende ta beslutninger som er populære i opinionen: *”På denne måten tvinger systemet fram at kortsiktige hensyn får størst gjennomslagskraft”* (ibid:88). Kåre Willoch uttrykker problemet slik: *”Det er et tidens tegn at ideer oppfattes som mindre forpliktende og mer som midler til makt, og derfor blir skjøvet i bakgrunnen hvis de ikke lenger tjener dette målet. Medier bidrar til forflatningen ved å legge større vekt på maktbevarelse som kriterium for suksess og respekt, fremfor det å stå fast ved prinsipper og mål. Miljøpolitikken blir lett skadelidende ved dette”* (Willoch 1996:9). Dette problemet henger selvfølgelig delvis sammen med folkets holdninger – dersom folket ønsker mer miljøvern vil miljøet tjene på populistiske politikere. Dette forutsetter at beslutningene om løsninger tas på bakgrunn av skikkelig sakskunnskap og ikke i hui og hast.

Det er vanskelig å vite om politikerne ”tvinges” av folkets manglende miljøinteresse til å ta de miljøstandpunktene de har, eller om det er motsatt. Det er nærliggende å tenke seg at påvirkningen går begge veier. Det er dessuten åpenbart at holdninger ikke etableres i et vakuum. Pressgrupper med forskjellige interesser bidrar til hvilke saker som kommer opp på den politiske agenda, og hvilke som ikke gjør det. Et eksempel på dette er Matthew Carsons undersøkelse av luftforurensning i amerikanske byer. Carson konkluderer med at *”the issue of air pollution tends not to flourish in cities where*

*industry enjoys a reputation for power*” (Connelly og Smith 2003:141). Her er det altså ikke slik at miljøverninteressene taper kampen. Det blir aldri noen kamp, i hvert fall ingen åpen.

Forholdet mellom demokrati og miljøvern kan være ulikt i rike og fattige land, mener Robert Paehlke: *“the greater environmentally related challenges to democracy may lie in the rich rather than the poor nations: In the rich nations, economic growth may conflict with environmental protection needs”* (Paehlke 1996:22). Samtidig er det særlig i områder med lavere velstandsnivå, at andre interesser må gå foran miljøvern. Paehlke konstanterer at *“where hunger resides there can only rarely be consideration of the longer-term future”* (ibid:21). Studier i industrialiserte land viser at økonomien både har positive og negative virkninger på miljøvernet: *“The correlation of pollution indicators with economic wealth is generally very strong, though it is negative for some indicators and positive for others. (...) Usually a high standard of living results in more environmental problems; at the same time it makes countermeasures possible”* (Jänicke 1996:72-73). Lafferty ser en tydelig avhengighet mellom den vestlige demokratimodellen og den integrerte veksten i nasjonalisme, liberalisme, og institusjoner for det frie marked (Lafferty 2000:11).

I hvilken grad befolkningen har interesser som strider mot miljøvernet, avhenger av flere forhold. I noen miljøsaker vil enkeltpersoners kortsiktige egeninteresse gå hånd i hånd med miljøtiltak, i andre saker ikke. Da blir spørsmålet i hvor stor grad folk har evnen til å tenke langsiktig og på andre enn seg selv. Jeg hevder ikke at folk aldri gjør dette. Det er likevel et faktum at personlige og kortsiktige interesser ofte vil komme i konflikt med mer allmenne og langsiktige. I disse sakene kan folkets deltakelse i valg og andre demokratiske kanaler, fremstå som et hinder for miljøtiltak. Wyller (1999:68) har liten tro på folkets miljøengasjement når det kommer til stykket: *“intet tyder på at et folkeflertall vil akseptere en radikal samfunnsomveltning for å redde miljøet”*. Barry Holden er mer optimistisk. Han mener folket har evnen til å endre sine syn: *“with educative involvement and participation in decision-making about global warming this will not remain the view of the mass of the people, even if it is their view now”* (Holden 2002:60).

### 3) Tidspress

Innledningsvis satte jeg som en forutsetning at flere av miljøproblemene er alvorlige, og at det er nødvendig å løse dem. For både klimaendringene og utryddelse av arter gjelder det at dersom ikke tiltak settes i gang relativt raskt, kan det være for seint. Tid er altså en viktig faktor, og tidspresset henger delvis sammen med flere av miljøproblemenes irreversibelhet. En utryddet art kommer ikke tilbake. Klimagasser forblir i atmosfæren til de brytes ned. Irreversibelheten bidrar til å gjøre tidspresset enda mer problematisk (Hvis vi ikke forter oss, kan det etter hvert bli for seint). Det kan argumenteres med at demokrati gjerne tar lang tid og er lite effektivt. Dermed kan demokratiet bremse for en løsning av problemene. *Hvor dårlig tid man mener å ha, blir da avgjørende.*

Thomas Chr. Wyller hevder at det demokratiske lederskapet er *"bundet opp av systemet og derfor blir en konservativ føringsfaktor i forhold til miljøkrisens radikale reformbehov"* (Wyller 1999:45). Det er stort sett moderate reformer man kan bli enige om i et demokrati, fordi man er avhengige av flertallets støtte. Wyller går enda lenger, og skriver: *"Jeg har vanskelig for å se hvorledes den globale miljøkrise kan mestres med demokratiske midler"* (Wyller 1999:7). At man ikke kan ta demokratiske avgjørelser i alle spørsmål i alle situasjoner, er det stor enighet om. For eksempel i krig er det viktig at avgjørelser tas raskt, og uten tvil om hvem som står ansvarlig. Selv om situasjonen er kritisk når det gjelder enkelte miljøproblem, er det foreløpig ingen krigslignende tilstand. Et mulig unntak er ekstreme værphenomener som får økt hyppighet ved klimaendringene.

Når det gjelder spørsmålet om tid, er det viktig å påpeke at status quo langt fra er nøytralt. Svært mange av miljøproblemene trenger ingen vedtak for å fortsette. Garret Hardin sier det slik: *"We can never do nothing. That which we have done for thousands of years is also action. It also produces evil"* (Hardin 1968: 1247). Å utsette avgjørelser er ofte dårlig miljøvern, men ikke alltid.

Et eksempel på at ting tar tid er byggingen av T-baneringen i Oslo, som i mange år ble



trenert av utallige høringer og klager. T-banen er nerven i Oslos kollektivtrafikk, og en viktig brikke i strategien for å begrense den økende privatbiltrafikken. Samtidig som demokratiske offentlige høringer ble gjennomført, steg antallet mennesker i byen som plages av helseskadelig luft. Et eksempel på det motsatte er de omstridte gasskraftverkene. Stortinget vedtok bygging av gasskraftverk samme dag som høringsfristen gikk ut. Dette hastverket gjorde at representantene ikke fikk vurdert alle innvendingene fra miljømyndigheter og – organisasjoner. Eksemplene indikerer at tid er viktig i miljøvernarbeidet, men det er ikke alltid åpenbart om problemet er at det går for fort eller for sakte.

Miljøvern krever ikke bare hurtighet, men også langsiktighet. Resultater kommer gjerne først etter en tid. Særlig spørsmål som må utredes lenge, krever oppmerksomhet over lang tid. En valgperiode er derimot kort. Lafferty og Meadowcroft mener at *”it is the combination of immediacy and incremental change which render environmental problems particularly resistant to effective decision-making”* (Lafferty og Meadowcroft 1996:5). Dette problemet med miljøproblemenes karakter rammer imidlertid også andre styreformer. Og som Wyller påpeker: *”selv ikke diktaturet er raskt nok”* (Wyller 1999:80). Robert Paehlke slår også fast at demokratier har vært mer effektive enn stater med autoritære styreformer (Paehlke 1996:19).

Tidspress noe annerledes enn de andre problemene som vises her. Tidspressproblemet er et trekk ved mange miljøproblem, men kan fungere som et argument mot demokratiske avgjørelser i miljøspørsmål, fordi demokrati gjerne tar tid. At vi er under tidspress for å løse miljøproblemene, er det ikke tvil om. Heller ikke at demokratiske institusjoner kan bruke lang tid på å behandle saker. Implikasjonene dette gir er mer uklare.

#### 4) Avstand i rom

De aller fleste mennesker føler større ansvar for velværet og rettighetene til folk som er nær. Dette gjelder både geografisk og familiært. I våre nyhetssendinger får ulykker der nordmenn er involvert, større plass enn tilsvarende ulykker uten nordmenn. Vi

berøres gjerne sterkere av overgrep eller lidelse her i landet enn langt borte.

Til grunn for skillet mellom berettiget og uberettiget forskjellsbehandling ligger et formalt likhetsprinsipp. Det formale likhetsprinsipp sier at hendelser eller tilfeller som er like i etisk relevante tilfeller skal behandles likt. Prinsippet forteller ikke hvilke egenskaper som er etisk relevante, men impliserer at forskjellsbehandling må begrunnes med henvisning til en eller flere etisk relevante egenskaper (Johansen og Vetlesen 1996:200). Johansen og Vetlesen påpeker at *”folks intuisjoner om hvilke forskjeller som er etisk relevante, og hvilke ikke, har endret seg ganske dramatisk gjennom tidene”* (ibid:200). I hvilken grad er avstand i rom en etisk relevant egenskap? Hva med avstand i relasjon? De fleste vil godta at jeg vil gjøre mer for søsteren min enn en fremmed i et land langt borte. Spørsmålet er hvor stor grad av forskjellsbehandling det er grunnlag for.

Et sentralt statsvitenskaplig spørsmål er ”hvem er folket?”. At ”folket” eksisterer i utgangspunktet, har ifølge Dahl (1989:3) ligget implisitt i teorien om demokrati. At Norge skal være vår viktigste beslutningsenhet og ikke for eksempel Østlandet eller Skandinavia, er ikke åpenbart. Dahl påpeker at debattene om hvem som er folket, som oftest er blitt avgjort med makt og deretter ratifisert av historien, og at *”Europa består av folk som har fremstått etter oppdelinger og atskillelser”* (Dahl 1984:328). Det er dermed verdt å poengtere at hele diskusjonen om avstand i rom forutsetter en gruppe, det være seg geografisk eller politisk. Samtidig som dagens stater er et faktum vi ikke kommer utenom, er det ikke gitt hvilke nivåer alle avgjørelser skal fattes på. I flere saker i Norge har flertallet på Stortinget stått mot flertallet i det aktuelle lokalsamfunnet. Om kommune, fylkeskommune eller Stortinget skal ta avgjørelsen, kan dermed bli avgjørende for utfallet.

Den økonomiske globaliseringen er den del av den endrete romforståelsen. Hjemlig industri føler seg truet av konkurransen med andre lands industri, det blir vanskelig å sette i verk ensidige statlige tiltak. Industrien presser på for at regelverk skal være internasjonale. Nasjonale myndigheter arbeider for internasjonale avtaler som gir mindre ulemper for hjemlig industri. Et eksempel på dette kan være den norske

regjeringens arbeid i Kyotoforhandlingene. I følge Aftenposten uttalte daværende miljøvernminister Guro Fjellanger: *"Vi har fått gjennomslag for det vesentligste i vårt forhandlingsopplegg. Differensieringsløsningen som ble valgt, viser at vi har fått aksept for vår argumentasjon om at Norge er i en særstilling som olje- og gassnasjon, og at en stor del av vår elektrisitetsproduksjon er basert på vannkraft"* (Furuly 1997b).

Et viktig trekk ved flere miljøproblem er at giver og mottaker av miljøproblemet er forskjellige stater. Befolkningen i én stat avgjør problemenes omfang i andre stater. Dette kan hindre gode løsninger: *"Håndhevelsen av fellesinteressene svekkes ofte fordi områdene som er under politisk kontroll, ikke faller sammen med områdene som blir påvirket"* (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987:45). I utgangspunktet er interesserepresentasjon begrenset til statsborgere i den aktuelle stat. I følge Dobsons antatte 'prinsipp om berørte interesser', bør alle som blir påvirket av en beslutning fra et lands myndigheter, ha rett til å stemme for eller mot beslutningen (Dobson 1996:124). I flere miljøspørsmål finner vi det Dobson kaller "responsible-yet-not-accountable" -assymetri (ibid:125), der de ansvarlige ikke kan stilles til ansvar. Om dette er moralsk galt, er et spørsmål til diskusjon. Ifølge universalismen kan det argumenteres for at dette er galt, i og med at universalisme innebærer, med Brian Barrys ord, *"that place and time do not provide a morally relevant basis on which to differentiate the weight to be given to the interest of different people"* (Barry 1999:100).

Dette assymetri-problemet er delvis forsøkt løst gjennom bilaterale og internasjonale avtaler. For eksempel har sikkerhetsstandardene til det internasjonale atomenergibyrådet et prinsipp om beskyttelse over landegrensene (NOU 2001:30, s.24). Ifølge Dobson (1996:129) blir ikke avtaler det samme som demokratisk representasjon, fordi parlamenter lager lover, mens konvensjoner og avtaler mellom suverene stater opererer innenfor lovene som er vedtatt av disse parlamentene. I stedet ønsker Dobson seg transnasjonale parlamenter (ibid:131). Det kan hevdes at det er nettopp mangelen på demokrati i verdenssamfunnet som skaper problemet med avstand i rom. Bindende FN-avtaler om miljø tatt med flertallsbeslutninger ser ut til å

være langt unna. Også med et slikt system kan imidlertid velgerne i noen land stemme inn forurensning i andre. Et ”verdensparlament” som velges direkte av alle klodens innbyggere er enda mye vanskeligere å tenke seg, og løser for så vidt heller ikke problemene knyttet til ”responsible-yet-not-accountable” -assymetrien dersom ikke mindretallets rettigheter garanteres der vitale interesser er truet.

Også internt i stater kan problemet med avstand i rom gjøre seg gjeldende.

Problematikken med interessemotsetningen mellom bygder eller byer som ligger langs et vassdrag, er velkjent. Forurensning akkumuleres i elva, og spørsmålet blir om de som bor øverst i elva er villig til å bidra til å rense eller begrense utslippene når bare de som bor nederst har fordel av det. Andre saker gjelder plassering av ulemper som atomavfall og ulvesoner. Her avgjør det nasjonale styringsnivået hvilke lokalsamfunn som skal få problemene.

Det nåværende demokratiet skaper avstand i rom for grenseoverskridende miljøproblem. Forsøk på å utvide demokratiet til å omfatte større enheter enn dagens stater, vil kunne bøte på dette. Avstanden i tid er logisk vanskeligere å komme bort fra. At demokratiske deltakere må være født, og nådd en viss modning, er åpenbart.

## 5) Avstand i tid

De som påvirkes mest av de alvorligste av miljøproblemene, er ikke skikkelig representert i demokratiet, nemlig barna og de framtidige generasjonene. Dette er fordi noen miljøproblemer, som klimaendringene, atomavfall og tap av biologisk mangfold, må kunne sies å være nær sagt evige i praksis.

Det er et normativt spørsmål om, og eventuelt i hvilken grad, vi skal ta hensyn til mennesker som (ennå) ikke finnes. Det er dermed mulig å operere med en forskjell mellom barn og de som ennå ikke er født. De siste er ikke konkrete individer, de kommer kanskje til å finnes, men det vet vi ikke. Riktignok *vet* vi ikke om sola står opp i morgen, men vi har gode grunner til å tro at den gjør det, og ikke minst til å planlegge livene våre i forhold til at den gjør det. På samme måte kan vi være ganske

sikker på at det kommer mennesker etter oss, og at deres livssituasjon og muligheter vil påvirkes av våre valg. Når det gjelder folks villighet til å avstå fra goder for å bedre situasjonen for senere generasjoner, må det imidlertid kunne tenkes å være en forskjell mellom konkrete og ukonkrete ufødte mennesker. Dette har med relasjoner å gjøre. Det er grunn til å tro at folk vil strekke seg lenger for sine barns barnebarn enn andre mennesker de ikke har noe slektskapsforhold til<sup>1</sup>.

Selv om vi mener at det bør tas hensyn til framtidige generasjoner, er det ikke gitt hvilken vekt de skal ha i forhold til nålevende mennesker. I nytte/kostnadsanalyser som grunnlag for å avgjøre om et prosjekt bør gjennomføres eller ikke, har det vært vanlig å operere med en såkalt diskonteringsrate, slik at både fordeler og ulemper som ligger langt fram i tid gis mindre verdi enn dagens. En diskonteringsrate på 0,5 innebærer for eksempel at framtidens mennesker er verdt halvparten så mye som oss. Kåre Willoch synes å være uenig i en slik løsning når han sier: *”Fremtidens udekkede behov kan skape minst like store problemer for våre etterkommere, som dagens udekkede behov skaper for oss. Det er riktignok vanlig å hevde at de nære behov må tillegges større vekt enn dem som ligger fjernere i tid, men det er ikke noe holdbart filosofisk grunnlag for slik nærsynthet”* (Willoch 1996:27). Slik jeg ser det, finnes det imidlertid grunnlag for oppfatningen om at vi skal ta mer hensyn til mennesker som allerede er født, det Malnes kaller prinsippet om partiskhet overfor eksisterende mennesker (Malnes 1991:185). Et annet spørsmål er imidlertid *hvor stor* forskjell vi bør gjøre på oss og dem. Den forskjellsbehandlingen som i realiteten følger av manglende løsning på miljøproblemer, må kunne sies å være stor.

Argumentene mot å ta hensyn til framtidige generasjoner er mange. Dobson nevner at ikke-eksisterende personer ikke kan ha interesser, at interessene uansett ikke kan representeres og dermed ikke bli en del av den politiske prosessen, og at vi ikke kan vite hva interessene til kommende generasjoner vil være (Dobson 1996:131-132). Dobson støtter ikke disse argumentene. Han poengterer at vi vet at det vil finnes personer også i framtida, at de vil ha interesser, og at det vi gjør nå vil påvirke vilkårene deres. I tillegg er det mulig å gi disse interessene en representasjon. Og selv

---

<sup>1</sup> Takk til Anne Solberg for dette poenget.

om vi ikke vet hva framtidige personer konkret vil ønske seg, kan vi være ganske sikre på at de ønsker et miljø det går an å leve i og få tilfredstilt sine basisbehov (ibid:132). Dobson ser for seg et substituttelektorat (proxy), som skal fungere som et vanlig elektorat, det vil si velge representanter til parlamentene (ibid:132). Holden, derimot, mener representasjonen kan ordnes gjennom frivillige organisasjoner (NGOs). I og med at Holden opererer med en deltakerorientert forståelse av demokratiet, ser han ikke mangelen på et elektorat som noe problem: *”the representatives are not, as is deemed essential in orthodox democratic theory, elected by those whom they represent. This need not, however, undermine the case”* (Holden 2002:93).

Det blir i dag, hvert fall i ord, tatt hensyn til framtidige generasjoner i miljøpolitikken. Utvalget som har vurdert strategier for sluttlagring av høyradioaktivt reaktorbrensel skriver for eksempel: *”Et hovedprinsipp er at man ikke skal overføre utilbørlige byrder for fremtidige generasjoner”* (NOU 2001:30, s. 7). Dessuten inneholder den norske grunnloven en egen paragraf om etterkommernes rett til et levende miljø: *“Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævnne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten”* (grl. § 110b, første ledd). Det er imidlertid uklart hvilket grunnlag denne paragrafen gir for praktisk politikk.

### **3.3. Kapitteloppsummering**

Gjennomgangen av problemene viser at avstanden i tid og rom er de mest fundamentale problemene med demokratiet i forhold til miljøproblemene. Ikke alle miljøproblemer gir en slik avstand mellom giver og mottaker, men der denne avstanden er der, er den svært problematisk. Dagens voksne befolkning i landene som er nettogivere av klimagasser kan sies å fungere som formyndere overfor befolkningen i andre land og til andre tider. Til en viss grad er dette ubevisst, men ubevisstheden skyldes i så fall manglende kunnskap. Avstanden mellom giver og mottaker gir giveren et ansvar om å ta på alvor interessene til mennesker i andre land og senere

generasjoner. Manglende kunnskap og andre interesser kan hindre dette, i hvert fall på kort sikt. Formyndere skal ikke ha manglende kunnskap, og de skal styre til beste for sine ”barn”.

Dersom disse kriteriene for ”gode” formyndere hadde vært fullstendig oppfylt, ville ikke avstanden i tid og rom lenger vært så problematisk. Sånn sett kan det argumenteres for at de fem problematiske trekkene ved demokratiet forsterker hverandre. Hadde ikke miljøskade blitt overlatt til befolkning i andre land og senere generasjoner, ville det demokratiske problemet vært svært mye mindre. Riktignok kunne det forekommet miljøproblemer i lokal skala, men disse kunne da også løses lokalt, av de samme som eventuelt tjente på problemet. Tidspress kunne imidlertid stått igjen som et problem.

## **4. Analyse av to case**

### **4.1. Innledning**

Vi har sett i kapittel 3 at trekk ved demokratiet kan bidra til å gjøre miljøresultater vanskeligere. Når avgjørelsene om eventuelle miljøtiltak skal tas demokratisk, kan manglende eller usikker kunnskap, ikke-miljøvennlige interesser, tidspress og avstand i tid og i rom bremse for miljøvernet. Konfliktene som er skissert i kapittel 3 er en analytisk gjennomgang av problemer demokratiet kan gi for miljøvernet basert på litteratur. Et viktig spørsmål er i hvilken grad disse problemene er reelle.

For å bringe den teoretiske diskusjonen om begrensninger i demokratiet videre og gjøre den mer konkret, diskuterer jeg de teoretiske problemenes relevans for to eksempler på konkrete miljøproblem. Jeg har delt diskusjonen slik at hvert case diskuteres for seg. Diskusjonene begynner med en kort presentasjon av miljøproblemet. Deretter følger en presentasjon av dagens håndtering, før miljøproblemet vurderes i forhold til de fem problematiske trekkene.

### **4.2. Valg av case**

Casene skal være forskjellige fordi ulike trekk ved demokratiet er problematiske i forhold til ulike typer miljøproblem. De skal samtidig gjøre det mulig å holde fast ved det allmenne og mest sentrale i problemstillingen min.

Klimaproblemet er valgt som case fordi klimaendringene kan sees som det ultimate uttrykk for miljøproblem der løsningen kan hemmes av trekk ved demokratiet, og fordi det antas å være den største miljøutfordringen menneskeheten står overfor. Mange av problemene i kapittel 3 vises tydelig her. Særlig er avstanden i tid og rom et viktig demokratisk problem i forhold til klimaendringene. Klimautfordringen er stor og kaotisk, og diskusjonen av den kan dermed bli noe generell og høytstående.

Problemet favner vidt geografisk og dypt i strukturer og levesett. Jeg har dermed behov for et noe mindre og enklere case i tillegg, der spenningen mellom det lokale og



statlige kommer bedre fram. Et slikt case er en mer langvarig løsning på Norges høyaktive atomavfall. Det radioaktive avfallet er valgt først og fremst fordi et viktig trekk ved atomavfallet er plasseringsspørsmålet, et spørsmål som går igjen i mange miljø saker. Selv om mange land har atomavfall, konsentrerer jeg meg om det norske avfallet. Da blir caset mer håndterlig og den lokale dimensjonen tydeligere. Jeg har valgt såpass ulike styringsnivå på casene for å få fram ulike dimensjoner. Casene blir ekstra forskjellige av at jeg bare ser på Norges atomavfall, men verdens klimagassutslipp. Samtidig er også problemområdene av forskjellig karakter, selv om begge gjelder energi. En tenkbar forbindelse mellom dem er forslagene om å øke bruken av atomkraft som en del av løsningen på klimaproblemet. Jeg diskuterer imidlertid ikke denne mulige sammenhengen her.

Inspirert av Russel Hardins (1999) typologi over miljøproblemer, ser vi at de to casene er ganske forskjellige også når det gjelder opprinnelse og løsning (tabell 4.1).

Klimaendringene er skapt av mange land, og en løsning krever også bidrag fra mange land. Problemet kan derfor plasseres nederst til høyre i tabellen. Atomavfall står på motsatt side i tabellen. Hvert lands atomavfall kan sees som et isolert problem, i motsetning til drivhuseffekten som virker over alle grenser. Samtidig er det klart at for eksempel Russlands atomavfall neppe kan lagres forsvarlig uten økonomiske bidrag fra andre land. Mye av avfallet ligger dessuten så dårlig bevart at det kan komme til å ødelegge områder også utenfor Russland.

<b>Tabell 4.1: En mulig inndeling av miljøproblemer etter opprinnelse og løsning</b>		
	<b>Innenlands løsning</b>	<b>Felles løsning i samarbeid</b>
<b>Innenlands opprinnelse</b>	Atomavfall	
<b>Opprinnelse i flere land</b>		Klimaendringer

*Kilde: Hardin 1999:72 for firefeltstabellen, mine eksempler*

En oppsummering av forskjellene mellom casene vises i tabell 4.2. Klimacasets problemer kan sies å være i større skala enn atomavfallets, i og med at rekkevidden av både problemet og tiltakene er større. Atomavfallscaset er enklere politisk å løse enn

klimautfordringen, for det første ettersom lagringen kan løses innenfor rammen av en stat alene, for det andre, og kanskje viktigere, fordi løsningen ikke er avhengig av store endringer i folks levesett.

<b>Tabell 4.2. Forskjeller mellom casene</b>		
	<b>Norges høyaktive atomavfall</b>	<b>Globale klimaendringer</b>
<b>1) kunnskap</b>	Teknisk kunnskap viktig for en god avfallsbehandling. Uenighet om risiko mellom lekfolk og eksperter.	Omfattende kunnskap viktig for å forstå sammenhengene. Tildels stor kunnskapsuenighet og usikkerhet.
<b>2) interesser</b>	Motstridende interesser mellom lokalbefolkningen ulike steder i landet.	Motstridende interesser mellom befolkningen i ulike land og ulike tider på kort og mellomlang sikt. Dessuten omfattende næringsinteresser involvert.
<b>3) tidspress</b>	Moderat tidspress.	Enormt tidspress. Og jo lenger vi venter, jo hardere tiltak er nødvendig.
<b>4) avstand i rom</b>	Trenger ikke, men kan bli.	Ja, mellom verdensdeler og land.
<b>5) avstand i tid</b>	Atomavfallet er farlig i svært lang tid.	Klimaendringer skapt av oss kan gjøre det svært vanskelig for senere generasjoner.
<b>Rekkevidde</b>	I Norges tilfelle neppe direkte påvirkning av andre land.	Verdensomfattende.
<b>Irreversibelhet</b>	Avhengig av teknisk løsning, kan avfallet flyttes. Eventuell lekkasje kan få irreversible trekk.	Klimaendringene er sannsynligvis irreversible.
<b>Vanskelighetsgrad</b>	Middels vanskelig.	Svært vanskelig å løse.
<b>(Styrings-)nivå</b>	Norge; statlig og lokalt.	Flere nivå; internasjonalt, statlig (og lokalt).

Selv om mine case løfter fram noe viktig, får de ikke med alt. Andre case kunne gitt andre åpninger for diskusjon. Debatten om skogvern kontra hogst i norske kommuner kunne for eksempel på en bedre måte vist ulike oppfatninger mellom folk, ettersom det er en tydeligere interessemotsetninger og ulike oppfatninger lokalt. Sammenhengen mellom ”giver” og ”mottaker” av problemet er også tydeligere, ettersom problemet er mer umiddelbart synlig enn mine case.

## 4.3. Klimaproblemet

### 4.3.1. Presentasjon av miljøproblemet

Trusselen om menneskeskapte klimaendringer er den største miljøutfordringen som menneskeheten står overfor. Økt drivhuseffekt vil gi mer ekstremt vær og endringer i vekstvilkår over hele kloden.

Det finnes en naturlig drivhuseffekt, og uten den kunne vi ikke levd på jorda. Den industrielle revolusjonen har imidlertid ført med seg menneskeskapte utslipp av klimagasser som kommer i tillegg til de klimagassene som finnes naturlig i atmosfæren. Selv om de menneskeskapte bidragene er små i forhold til de naturlige, forrykker de balansen i systemet. Med mer klimagasser i atmosfæren, øker drivhuseffekten. Gjennomsnittstemperaturen stiger, og klimaet forandrer seg. Klimaendringene vil føre med seg en rekke problemer. Flere arter kan få vanskeligheter med å tilpasse seg de raske endringene, og områdene deres kan bli overtatt av andre og mer tilpasningsdyktige arter. Andre problemer er mer ekstremt vær og stigende havnivå, noe som særlig vil være vanskelig for havnebyer og andre lavtliggende områder. Problemene med klimaendringene blir verre å takle fordi endringene kan skje så fort når de slår til, og fordi det blir vanskelig å forutsi nøyaktig hva som vil skje med klimasystemet.

Målinger viser at middeltemperaturen på jorda økte med 0,6 grader i løpet av 1900-tallet. Autoriteten på området, FNs Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), har nye og sterkere bevis for at mesteparten av oppvarmingen som er observert gjennom de siste 50 år skyldes menneskelig aktivitet (IPCC 2001:5). Det er beregnet en økning i den globale middeltemperaturen på mellom 1,4 og 5,8 grader fra 1990 til 2100 med store regionale variasjoner. Havnivået er beregnet å øke mellom 9 og 88 cm, igjen med store variasjoner (ibid:8-9). Klimaendringer vil øke truslene mot menneskelig helse, særlig i befolkninger med lav inntekt, og først og fremst i tropiske og subtropiske stater (ibid:9). Innbyggere i små øystater og lavtliggende kystområder har spesielt stor risiko for alvorlige sosiale og økonomiske effekter av stigning i havnivå og ekstremvær (ibid:12). Alle IPCCs utslippsscenarioer predikerer økte CO<sub>2</sub>-

konsentrasjoner, globale gjennomsnittstemperaturer og havstigning (ibid:8). Stabilisering av CO<sub>2</sub>-utslipp i nærheten av dagens nivå vil ikke gi stabilisering i konsentrasjonen i atmosfæren, og også etter en eventuell stabilisering i atmosfæren er det ventet stigning av temperatur og havnivå (ibid:16). Det er stor usikkerhet omkring hvor stor temperaturstigning som kan ventes av ulike stabiliseringsnivåer av klimagasser (ibid:19). Reduserte klimagassutslipp til stabilisering av deres konsentrasjon i atmosfæren vil forsinke og redusere skadene av klimaendringer (ibid:21).

#### 4.3.2. Type miljøproblem

Klimaproblemet karakteriseres først og fremst av at det er så omfattende. Så godt som alle mennesker i verden må kunne sies å være delaktige i genereringen av problemet, som er skapt av mange små utslipp. Alle mennesker er også mottakere av problemet. Det kan dermed sies å være et kollektivt problem, eller et allmenningsproblem. Ettersom problemet skapes av mange små utslipp, ”lønner” det seg ikke for noen land å redusere sine utslipp, så lenge ikke de andre også gjør det<sup>2</sup>. Dette kan illustreres ved hjelp av Naustdalslids (1994b:32) tabell over type miljøproblemer, vist i 2.3.3 (tabell 2.1). Klimaproblemet kan karakteriseres som et type D-problem, der både problemgenereringen og fordelingen av virkningene er spredd.

Samtidig som problemet er skapt av alle og berører alle, er det store forskjeller både i deltakelse og berørthet. Fordelt på folketall slipper industrilandene ut mye mer klimagasser enn fattigere land, selv om land som Kina og India har høye samlede utslipp. Og selv om klimaendringene gir endringer i levekår over hele kloden, blir noen rammet mer enn andre. Det er derfor grunn til en moderering av synet om at alle er i samme båt<sup>3</sup>. Mette Strengenhagen poengterer at klima kan betraktes som en allmenningsressurs, men også mer enn det (Strengenhagen 2002: 9-12). Dette fordi ”*en kombinasjon av fri tilgang til ressursen og mangelen på en ansvarliggjørende og*

---

<sup>2</sup> Et mulig unntak er for land som USA, som står for en så stor andel av de globale utslippene.

<sup>3</sup> Båten måtte i så fall være som Titanic, der folk riktignok var i samme båt, men ikke hadde samme mulighetene til å unnsnippe katastrofen med livet i behold.

*erfarbar forbindelse mellom handling og konsekvens, (...) ligger til grunn for samhandlingsproblemet i den globale allmenningen” (ibid:14).*

Klimaproblemet er internasjonalt og vanskelig og allerede plassert nederst i høyre hjørne i tabell 2.2. Det er store økonomiske interesser knyttet til klimaskadelig virksomhet som petroleums- og prosessindustri, samferdsel og handel. Den økonomiske velferden i industrialiserte land er mer eller mindre basert på klimaødeleggende virksomhet. I sin streben etter å oppnå høyere velferdsnivå, slipper også utviklingsland ut store mengder klimaødeleggende gasser. Dette gjør at klimaendringene ikke bare rammer ulikt, det gjør også bekjempelsen av dem. Å fordele reduksjonsmål mellom de enkelte stater vil sannsynligvis bli vanskeligere jo mer som skal reduseres. I tillegg, og ikke minst, gjør store økonomiske og sosiale forskjeller landene imellom det vanskelig å finne gode og rettferdige løsninger.

Det er verdt å merke seg det lokal-globale trekket ved klimaendringene. Økt drivhuseffekt er et globalt problem, i og med at det er klimaet på jorda som endres. Samtidig er alle utslipp lokale. De kommer fra en konkret kilde, for eksempel en bil, et kullkraftverk eller en søppelplass. Dette tilsynelatende paradokset er med på å gjøre løsningene vanskeligere å få til. Ansvarer kan skyves opp og ned, og være uklart. Alle kan tenke at deres bidrag til drivhuseffekten er så forsvinnende lite. Samtidig er det på det rene at det er summen av alle disse små utslippene som skaper problemet.

### **4.3.3. Dagens håndtering**

Det kan være fruktbart med en gjennomgang av hvordan klimautfordringen håndteres i dag. Et mulig svar kunne vært at utfordringen koordineres dårlig, siden utslippene fortsetter å øke. Vi kan imidlertid ikke utelukke at dette, i hvert fall delvis, er en villet utvikling.

Avgjørelser som påvirker klimaet, gjøres uavlatelig og på flere nivåer, fra det enkelte individ til FN-systemet, via bedrifter og lokale, regionale og nasjonale myndigheter. I

1997 vedtok FN en internasjonal forpliktende avtale om reduksjon av klimagassutslipp, som er basert på FNs rammeavtale om klimaendringer fra 1992. Avtalen, kalt Kyoto-protokollen, forplikter i-landene (annex 1-landene i avtalen) til å redusere sine utslipp av klimagasser til 5 prosent under 1990-nivå i en forpliktelsesperiode som går fra 2008 til 2012<sup>4</sup>. De ulike landene har fått ulike forpliktelser. Norge har fått lov til å øke utslippene med 1 prosent i forhold til 1990-nivå, men selv dette nokså enkle målet ser det vanskelig ut å klare. De samlede norske utslippene av klimagasser økte med 8 prosent fra 1990 til 2003 (Statistisk sentralbyrå 2004). Også i andre land fortsetter utslippene å øke.

De planlagte reduksjonene i Kyoto-protokollen er svært små i forhold til det som sannsynligvis er nødvendig, men selv med de beskjedne reduksjonsmålene har det vært vanskelig å få tilstrekkelig antall land med tilstrekkelig høy andel av utslippene til å ratifisere protokollen. I september 2004 meldte Russland at landet godkjenner protokollen, som dermed vil tre i kraft (Aftenposten 2004). Kyoto-protokollen omfatter imidlertid en nokså liten del av verdens samlede utslipp. USA og Australia, som har valgt å stå utenfor avtalen, og u-landene, som ikke har utslippsforpliktelser, vil stå for rundt 70 prosent av de forventede CO<sub>2</sub>-utslippene i 2008 (Holtmark 2004).

Det er flere mulige tolkninger av de manglende klimatiltakene. Kanskje er det mangelen på kunnskap som står i veien. En annen mulighet er at de fleste vil redusere utslippene, men ikke kan bli enige om en rettferdig måte å gjøre det på, og at klimaproblemet kan sees som et koordineringsproblem. USA har for eksempel oppgitt som en av sine grunner til å ikke være med på Kyoto, at ikke u-landene har forpliktelser (Wahlstrøm 2004). Det kan også være slik at usikkerheten og den såkalte urettferdigheten brukes som argument av de som ikke ønsker å gjennomføre endringer, for eksempel USA. Det er svært sterke økonomiske interesser som kan tape på avtaler om reduksjon. Petroleums- og bilindustrien er åpenbare eksempler. Også på individnivå kan økonomiske interesser tale mot et strengt klimaregime.

---

<sup>4</sup> "reducing overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012" art 3,1.

#### 4.3.4. Vurdering av problemer med demokratiet

Klimaproblemet passer svært godt til de fem trekkene i min analysekategori, og kan stå som kroneksempelen på et miljøproblem der demokratiske institusjoner kan hemme en effektiv løsning.

##### 1) Kunnskap

Vitenskapelig kunnskap og ekspertise har spilt en viktig rolle i å oppdage og identifisere klimaproblemet, og er sentralt for å forstå klimaendringene og deres resultater. Uten vitenskapelig forskning kunne neppe klimaproblemet ha kommet på dagsorden. Ekspertise er helt nødvendig for å forstå de komplekse prosessene rundt klimaet, og å finne svar på hvordan eventuelle utslippsreduksjoner vil virke inn i klimasystemet.

Pieter Glasbergen (1996) hevder at manglende politiske framskritt i drivhuseffektspørsmålet, til tross for tydelig vitenskapelig framgang, delvis skyldes trekk ved naturvitenskapene. Andre problemer, som sur nedbør og uttynning av ozonlaget, var nemlig mulig å observere allerede på 1980-tallet, mens forståelsen av klimaendringene i stor grad var basert på modeller (Glasbergen 1996:177). Glasbergen poengterer at dette ikke er en tilstrekkelig forklaring, og at behovet for radikale sosiale endringer for å få til tilstrekkelig utslippsreduksjoner, sammen med viktige industriinteresser, også er viktige årsaker (ibid:177-178). Etterhvert er også klimaendringene blitt mulig å observere, i følge IPCC (2001:4). Tora Skodvin påpeker at validiteten og vitenskapelige autoriteten til kunnskapsgrunnlaget fra IPCC generelt er høyt akseptert blant politikere. Imidlertid har den vitenskapelige kunnskapen fra IPCC i liten grad vært fulgt opp av politisk handling for å begrense opphopningen av klimagasser i atmosfæren (Skodvin 2000:150).

Klimaproblemet er tidvis oppe i den offentlige debatt, og det undervises i problemstillingen i skolen. I en undersøkelse foretatt av NSD i 2000, sier 80 prosent av de spurte seg enige i utsagnet *"hver gang vi bruker kull, olje eller gass bidrar vi til drivhuseffekten"*. Denne viktige sammenhengen er det altså bred kunnskap om. Over

halvparten (53 prosent) av de spurte tror imidlertid at det er sant at ”*drivhuseffekten skyldes et hull i jordens atmosfære*” (Stølsbotn 2000:35-36). I 1993, da miljødebatten stod høyere på den offentlige dagsorden, var det tilsvarende tallet 56 prosent (ibid:59), endringen var altså nokså liten. Ifølge denne undersøkelsen kjenner altså et stort flertall til sammenhengen mellom fossile brensler og drivhuseffekt. At halvparten tilsynelatende blander sammen drivhuseffekten og tykkelsen på ozonlaget indikerer likevel at kunnskapen om klimaendringene ikke er veldig høy blant folk generelt. Mer overraskende er det kanskje at 41 prosent av respondentene med høyere utdanning svarer at det siste av utsagnene er sant (ibid:35).

Det store kunnskapsbehovet kombinert med usikkerheten er bakgrunnen for opprettelsen av FNs klimapanel IPCC i 1988. Klimapanelet skal gi et vitenskapelig grunnlag for å foreta politiske beslutninger (Skodvin 2000:167), men kommer ikke selv med anbefalinger om politikk (ibid:162). IPCC skriver i sin tredje rapport fra 2001 at det er overveiende sannsynlig at den vesentligste årsaken til den globale oppvarmingen er menneskelig aktivitet: ”*There is new and stronger evidence that most of the warming observed over the last 50 years is attributable to human activities*” (IPCC 2001:5). Samtidig påpeker panelet at det er stor usikkerhet om viktige prosesser, for eksempel om hvilke nivå av oppvarming vi kan vente fra ulike stabiliserte konsentrasjoner av drivhusgasser (IPCC 2001:19). Selv om vi ifølge IPCC ser resultater av klimaendringene allerede nå, er problemene delvis langt fram i tid, og for oss i Norge muligens langt unna i rom. Mye kunnskap trengs, kunnskap fra flere eksperttyper, men kunnskapen er usikker, og må dermed bli verdiladet. Dette er fordi usikkerhet tvinger fram valg om hvilken retning man skal velge å gå i forskningen.

Det kommer tidvis kritikk mot den rådende vitenskaplige oppfatningen av klimaendringene som FNs klimapanel står for. Delvis er det retten til å mene noe annet som framheves, og forskere som er uenig med IPCC vil bli hørt mer på. Delvis er det uenighet om hvor mye av klimaendringene som skyldes menneskelig aktivitet, og hvor mye som skyldes naturlige variasjoner, for eksempel variasjoner i solaktivitet. Usikkerheten, eller uenigheten om i hvilken grad dette er et problem, har karakter av en fundamental uenighet. Det er slik jeg ser det helt naturlig at det er uenighet i



situasjonsbeskrivelsen av et så komplekst tema. Konsensus blant all verdens klimaforskere vil aldri være mulig å oppnå, det er heller ikke målet. Det er selvfølgelig nødvendig at uenigheten kommer opp i dagen. Det ser likevel ut til at det er skeptikerne som hittil har ”fått rett” i den praktiske politikken. Rådene til FNs klimapanel følges ikke opp. Politikken føres i stedet i tråd med skeptikerne, skjønt kanskje ikke på grunn av deres argumenter. Usikkerheten eller uenigheten om hva vi vet, får altså betydning for politikken, både ved at argumentasjonen blir mer ”uren” og at uenigheten kan brukes av dem som ikke har interesse av klimatiltak.

Situasjonsbeskrivelsen er altså preget både av dramatikk og usikkerhet. Usikkerheten svekker handlekraften og kan stå som del av forklaringen på at så lite blir gjort. Det kan være vanskelig å skille mellom de som er imot klimatiltak på grunn av sine økonomiske interesser, og de som er skeptisk til den rådende oppfatningen om klimasituasjonen. De største faglige uenighetene om klimaendring omhandler imidlertid tiltaksnivåer langt ut over det som diskuteres realpolitisk i dag. En diskusjon om drivhusgassene må reduseres med 60 eller 80 prosent er interessant, men har strengt tatt lite relevans for vurderingen av om utslippene våre skal øke med 5 eller 1 prosent, eller om vi skal begynne å redusere. Jeg er dermed enig med Brian Barry i hans utsagn *”we know the direction in which change is required, and we know that there is absolutely no risk that we shall find ourselves doing more than required”* (Barry 1999:116). Kunnskapsmangel kan dermed ikke sees som tilstrekkelig forklaring på politikken som føres.

## 2) Interesser

Hvilke interesser har ”folk flest” i klimaspørsmålet? Det avhenger av så mye, også dersom vi begrenser spørsmålet ett konkret land. Et startpunkt kan være skillet mellom kortsiktige og mer langsiktige interesser. Ulempene med å begrense utslippene kommer nå, og er relativt sikre. Nesten uansett hva vi klarer å få fram av ny teknologi, vil utslippsreduksjoner så kraftige at CO<sub>2</sub>-innholdet i atmosfæren stabiliseres, gripe omfattende inn i folks hverdag. Fordelene med reduksjonen tar det lang tid før vi ser. Dette er vist i tabell 4.3. Fordelene er også mer usikre. Flere steder kan

klimaendringene, også på lengre sikt, være relativt små. Dermed gir det kanskje vel så god mening å skille mellom egeninteresse og fellesinteresse. Ulempene med reduksjon i klimagasser rammer de som reduserer sine utslipp. Fordelene med reduksjonen tilfaller alle (tabell 4.4).

	På kort sikt	På lang sikt
<b>Fordeler</b>		X
<b>Ulemper</b>	x	

	De som reduserer sine utslipp	De som ikke reduserer sine utslipp
<b>Fordeler</b>	x	X
<b>Ulemper</b>	x	

Det er grunn til å anta at folks interesser i hvert fall delvis avhenger av hva som presenteres å være deres valg, og hvordan valgene framlegges. Folk ønsker neppe i utgangspunktet å ødelegge for andre mennesker, ved for eksempel å bidra til mer storm og tørke. Samtidig er det gjerne ønskelig å fortsette å kjøre bil, og å tjene penger på oljen. Hvordan vi mener sammenhengen mellom fossile brensler og stormene er, kan dermed bli viktig. I den samme NSD-undersøkelsen som det er referert til over, svarte 18 prosent av de spurte ”alltid” eller ”ofte” på spørsmålet ”*hvor ofte reduserer du bruk av bil av hensyn til miljøet?*”. 35 prosent oppga at de gjorde dette ”av og til”, mens 36 prosent svarte at de aldri gjorde det (Stølsbotn 2000:42). Når det gjelder spørsmålet om hvor farlig en temperaturstigning på jorda på grunn av drivhuseffekten er, svarer 12 prosent av de spurte at den er ekstremt farlig og 26 prosent svært farlig. Blant respondentene under 25 år svarer 21 prosent ekstremt farlig (ibid:37).

Klimaproblemet er som sagt et fordelingsproblem, en interessekonflikt i tid og rom. Vi ødelegger for andre fordi vi tenker på egen vinning. Hvor mye ansvar vi føler for folk i andre land og tider, kan dermed være avgjørende for hvordan vi regner våre egne interesser. Debatten om bygging av gasskraftverk siste halvdel av 90-tallet, dreide seg

mye om klima og drivhuseffekt. I følge Marit Reitan har klimapolitikken vært den mest sentrale saken på den miljøpolitiske dagsorden siden den for alvor ble satt i fokus omkring 1988-89 (Reitan 1998:170). Det var omfattende mobilisering og interessekonflikt (ibid:177). Bondevik I-regjeringen stilte kabinettspørsmål på gasskraftsaken i mars 2000, da stortingsflertallet ville vedta bygging mot regjeringens vilje (Saure 2000). Tidligere, i 1997, utsatte daværende statsminister Jagland planlagt byggestart til etter valget (Bonde 1997). Meningsmålinger viste da flertall i befolkningen mot bygging av gasskraftverk, etter at det lenge hadde vært flertall for (Furuly 1997a). Reitan hevder at problemstillinger som fokuserer på nytte for grupper i Norge, ikke har hatt noen betydning for mobiliseringen omkring klimaspørsmålene i Norge (Reitan 1998:164). Den omfattende mobiliseringen miljøorganisasjonene har gjennomført, må først og fremst sees som en verdibasert mobilisering med utgangspunkt i den grønne konfliktlinjen i norsk politikk (ibid:187). Dette indikerer at berørthet ikke alltid er grunnlaget for interessemobilisering.

### 3) Tidspress

At det haster med å sette i verk kraftige klimatiltak, kan brukes, og har vært brukt, som argument mot demokratiet. Et viktig poeng er at det er uklart og usikkert hvor dårlig tid vi har, og dermed hvor mye det haster med å løse klimaproblemet. Dersom man, som Thomas Chr. Wyller, mener det haster svært mye, kan det være mer nærliggende å åpne for mer radikale løsninger. Dette kan rettferdiggjøres med situasjonens alvorlige tilstand, slik det gjerne gjøres i en krigssituasjon. Argumenter for å holde på demokratiske løsninger, kan være både at det ikke haster så mye, at mindre demokratiske virkemidler ikke kan rettferdiggjøres selv om det haster, eller at udemokratiske løsninger ikke vil være mer effektive enn demokratiske uansett.

Ifølge Klimapanelet ser vi allerede i dag resultatene av klimaendringene. Dette kan bidra til følelse av avmakt. Folk kan tenke at vi ikke har noen sjanse til å stoppe klimaendringene uansett. Sånn sett kan informasjon om problemet og påpekninger om at det haster med å begynne å rydde opp, kanskje virke mot sin hensikt. I tillegg vil formidling av klimautfordringen støte på et annet pedagogisk problem; vi har dårlig tid

til å rydde opp, samtidig som rotet ennå ikke har slått helt til. Det er vanskelig å ta inn over seg prognosene. Kanskje ser vi noen endringer nå, sannsynligvis vil vi se mer etter hvert. Men selv om det haster, er det ikke for seint å gjøre noe, påpeker IPCC: *“The projected rate and magnitude of warming and sea-level rise can be lessened by reducing greenhouse gas emissions”* (IPCC 2001:19).

#### 4) Avstand i tid

Klimaproblemet har viktige avstander i tid og rom mellom giver og mottaker av de skadelige utslippene. Selv om klimapanelet mener vi allerede nå ser virkningene av klimaendringene, er det svært sannsynlig at endringene vil være større for framtidige generasjoner. Et moment som forvansker klimadiskusjonen, er at dagens utslipp ikke påvirker dagens klima, men framtidens. Samtidig er det ikke våre nåværende utslipp som bidrar til dagens klimaendringer, på grunn av treghet i klimasystemet. De virkningene vi ifølge IPCC opplever i dag, skyldes utslipp fra en tid tilbake. Denne utydelige sammenhengen mellom årsak og virkning gjør løsninger av problemet vanskelig.

Jon Hovi (2001) diskuterer etiske aspekter ved valget mellom forebygging og tilpasning som strategier, basert på henholdsvis konsekvensorientert etikk og rettighetsbasert etikk. Med forebygging mener Hovi reduksjon i klimagassutslipp, mens tilpasning kan være bygging av diker, flytting av mennesker osv.

Konsekvensorientert etikk taler for tilpasning, skriver Hovi, mens forebygging står sterkere som alternativ dersom vi bruker en rettighetsbasert etikk. Hovi skiller mellom konsekvenser for mennesker her og nå, konsekvenser for mennesker her til alle tider, konsekvenser for mennesker alle steder til alle tider, samt konsekvenser for miljøet verdsatt for sin egen del. Avgrensningen av hvilke konsekvenser som betyr noe, altså tillegges etisk betydning, blir avgjørende. Konklusjonen til Hovi er at *“jo snevrere vi avgrensninger settet av subjekter som tillegges etisk betydning, desto sterkere står tilpasning som alternativ”* (Hovi 2001:182). Det betyr med andre ord at dersom vi bare tar hensyn til oss selv, trenger vi ikke redusere klimautslippene, men heller satse på tilpasning etter hvert. Dette gir mening så lenge vi ikke synes det er vanskelig å

leve med tanken om at vi ødelegger for andre mennesker i andre land og til andre tider.

Filosofen Mette Strengenhagen (2002) kritiserer Hovi for å velge et rammeverk som bygger på en annen problemkarakter enn klimaproblemets. Strengenhagen ser det slik: *”Hvis intensjonen er å handle etisk forsvarlig i forhold til klimakrisa, innebærer dette at vedtaket man fatter er basert på etiske overveielser i samsvar med problemets omfang og karakter”* (Strengenhagen 2002:49). Hun mener Hovi ikke kommer lenger enn til en deskriptiv analyse av beslutningstakernes grunner for valg av klimastrategi (ibid:46). En slik deskriptiv analyse er absolutt ikke uviktig, men poenget til Strengenhagen er at Hovi hevder å gjøre mer enn det. Strengenhagen mener at de spesielle etiske aspektene ved klimautfordringen ikke kommer fram dersom den etiske diskusjonen føres på premissene til tradisjonelle etiske skillelinjer (ibid:47). Dette er fordi det ikke er mulig å avgrense aktør, handling og effekt i klimasaken på samme måte som i andre saker (ibid:48). Vi forholder oss ikke til det problematiske ved klimaendringene dersom vi bare legger vekt på hensyn til mennesker her og nå, påpeker Strengenhagen (ibid:51). *”Klimaproblemet er av en slik karakter at de som ventelig blir hardest rammet ikke står i posisjon til selv å velge mellom forebygging og tilpasning”* (ibid:53). Dette må kunne sies å være den alvorligste kritikken mot demokratiets rolle i klimaspørsmålet. Samtidig gjelder kritikken også andre miljøproblem, for eksempel atomavfallet.

Dersom vi legger vekt på dette argumentet, bør vi altså ta hensyn til andre enn oss selv. Klimaproblemet utmerker seg ved sine langsiktige dramatiske konsekvenser i kombinasjon med kort- og langsiktige nødvendige tiltak. Ulempene ved reduksjonstiltakene rammer andre mennesker enn de som får gevinsten av utslippsreduksjonene. Ideologisk sett finnes hensyntaken til senere generasjoner i mange menneskers bevissthet, for eksempel i tanken om bondens ”lån” av jorda fra sine barn. Dette at man skal overlate jorda i bedre stand enn man fikk den, er en del av ideologien bak odelsinstitusjonen i Norge.

Malnes (1991) diskuterer hvor mye hensyn vi bør ta til framtidige generasjoners velferd; altså hvor stor forskjell kan vi tillate oss å gjøre på oss og framtidige

generasjoner. Ifølge Malnes trekker et usikkerhetsmoment og et styrkemoment i motsatt retning (Malnes 1991:186). Framtiden er nemlig alltid og i prinsipp mer usikker enn nåtiden, mens konsekvensene av klimaendringene for framtidige mennesker sannsynligvis er større enn våre ulemper med reduksjoner av utslipp. Usikkerheten er et argument mot å ta mye hensyn til kommende mennesker. Styrkemomentet, at konsekvensene av klimaendringene er større for de framtidige generasjonene enn konsekvensene av utslippsreduksjoner er for oss, taler altså for det motsatte.

Malnes diskuterer også noe han kaller irrelevansargumentet. Tanken her er at reformer (i klimasammenheng for eksempel dyrere strøm og restriksjon på bilbruk) gjør at de som ville vært født dersom reformene ikke hadde vært gjennomført, ikke blir født likevel (Malnes 1991:188). Den enkle grunnen er at andre eggceller møter andre sædceller, og barna som fødes ikke blir de samme. Og det er sjelden folk har det så ille at de ikke vil leve. Dette leder fram til et personlig versus et ikke-personlig perspektiv på velferd (ibid:190). Det problematiske med et personlig perspektiv er at nesten alt vi gjør i et samfunn påvirker hvem som blir født. Dersom jeg for eksempel bestemmer meg for å invitere min venninne på middag en kveld, kan jeg ha hindret et potensielt framtidig barn å leve, fordi det kunne vært unnfanget den kvelden. Jeg velger dermed å se bort fra det såkalte irrelevansargumentet i diskusjonen om klimaendringene. Hensyn til framtidige generasjoner må kunne tas uavhengig av hvilke individer som utgjør de framtidige generasjonene.

Hensynet til framtidige generasjoner tilsier en sterk reduksjon i klimagassutslippene. Dette må i praksis innebære at også u-land må ha utslippsforpliktelser, fordi flere u-land har store utslipp, og det vil være enda vanskeligere å få med industrilandene på utslippsreduksjoner uten at også u-landene påtar seg forpliktelser. Kina og India er blant de ti landene med mest utslipp, og også Korea, Mexico, Sør Afrika, Brasil og Saudi Arabia har store utslipp. Samtidig er utslippene deres per innbygger fortsatt relativt lave sammenliknet med industrilandene. Utslipps-reduksjoner vil sannsynligvis hindre økning i deres materielle levestandard.

## 5) Avstand i rom

Det er i stor grad folk helt andre steder enn der hvor det slippes ut mest klimagasser, som vil bli rammet hardest av klimaendringene. Det er de rike landene som historisk har sluppet ut mest klimagasser, og altså bidratt mest til problemet. Samtidig får fattige land i størst grad merke konsekvensene. For selv om klimaendringene er globale, rammes ikke alle likt: *“The impacts of climate change will fall disproportionately upon developing countries and the poor persons within all countries, and thereby exacerbate inequities in health status and access to adequate food, clean water, and other resources”* (IPCC 2001:12). Dette henger særlig sammen med ressurser til avbøtingstiltak.

Et representativt demokrati må spørre seg hvem det skal forvalte interessene til. En nærliggende tanke er at dette er elektoratet, de som velger representantene. Men også andre tas det hensyn til, for eksempel barna, som ikke får stemmerett før de er 18 år. Barn er i en slags mellomposisjon, i vår sammenheng kan de sies å tilhøre denne generasjonen i og med at de er født, men de har ennå ikke stemmerett. En mulig utvidelse er framtidige generasjoner. I Norge har et viktig argument mot bruken av penger fra petroleumsfondet, i tillegg til overoppheting av økonomien, vært sparing til framtidige nordmenn. Når det (til en viss grad) tas hensyn til ennå ikke eksisterende mennesker, virker det rart om ikke eksisterende mennesker i andre land skal ilegges vekt.

### 4.3.5. Avslutning klima

Selv om alle problemene er aktuelle for klimautfordringen, vil jeg hevde at avstand i tid og rom er mest problematisk. Disse problemene forverres imidlertid av de tre andre. Interesseproblemet kan tenkes inkludert i problemene med avstand i tid og rom, fordi enkelt og skissemessig sett vil nettogiverne av klimaendringene, dagens befolkning i de industrialiserte landene, først og fremst ha interesse av egen velferd, mens nettomottakerne i tillegg til velferd vil ha interesse av et klima i balanse, ikke minst for å kunne sikre mulighetene til egen velferd.

## **4.4. Norsk lagring av høyaktivt atomavfall**

### **4.4.1. Presentasjon av miljøproblemet**

Målt i europeisk sammenheng er problemet med Norges atomavfall ikke veldig stort. Mengden av brukt brensel fra atomreaktorer i Norge er relativt liten sammenliknet med land som har atomkraft til elektrisitetsproduksjon. Det dreier seg om omtrent 16 tonn brukt reaktorbrensel totalt, i volummål litt over en kubikkmeter. I 2008 vil det være 17 tonn (NOU 2001:30, s. 7-10). Ti tonn av det norske avfallet er metallisk uran som på grunn av korrosjonsfaren må lagres helt tørt (ibid:47). Brukt reaktorbrensel inneholder en rekke spaltningsprodukter og transuraner, og noen av disse avgir stråling i flere tusen år. Det finnes i dag ingen ordentlig løsning på avfallsproblemet til atomkraften, ingen måte å gjøre det tilnærmet ufarlig på. Inntil man eventuelt finner en slik løsning, må det høyaktive avfallet isoleres fra miljøet.

Brukt atombrensel må først lagres i 50-100 år med aktiv avkjøling og kontinuerlig overvåking, til det har kjølt seg tilstrekkelig ned. Det kan deretter flyttes til et mer varig sted, enten inn i et deponi som senere stenges av, eller et langsiktig lager med kontroll. Forskjellen mellom disse to løsningene er først og fremst hvor direkte kontroll man har med avfallet, og hvor lett det er å få avfallet ut. Ved planleggingen må det uansett tas hensyn til at radioaktiviteten i brenselet vil vare mer enn 100.000 år, noe som innebærer at deponiet/lageret må tåle en eller flere istider (NOU 2001:30, s. 7). Vi må også regne med at samfunnet vil være svært annerledes, og vi kan ikke regne med at det vil være stabilt nok til å kunne håndtere radioaktivt avfall. Dette er en grunn til å velge deponi framfor lager. Et annet argument er byrdene framtidige generasjoner vil få om de må fortsette å overvåke brenselet. Argumentet mot å sperre av avfallet i et deponi, er at man mister kontrollen over det, og at det ikke finnes noen teknisk løsning vi kan være sikre på at fungerer i 100.000 år. Denne uenigheten mellom tilhengere av henholdsvis deponi og lager, er ikke først og fremst en faglig uenighet. Det dreier seg om valg av strategi. Jeg tar ikke stilling til dette valget.



#### 4.4.2. Type miljøproblem

Når det gjelder hva slags type miljøspørsmål atomlagring er, er det for det første nærliggende å kalle det en plasseringskonflikt på det statlige plan. Eventuelle lager eller deponi må ha en plass et sted i landet, og i utgangspunktet er det grunn til å anta at i hvert fall deler av befolkningen vil være skeptiske. Eksport ut av landet er antydning som mulighet av flere land, men er uansett ikke aktuelt for mellomlagringen. I tillegg er det problematisk, moralsk sett, å overlate vårt farlige avfall til andre land.

Håndtering av det norske atomavfallet er en liten del av et større spørsmål om atomkraft. Ser man på atomkraftspørsmålet i sin helhet, har det flere likheter med klimaproblemet. Begge spørsmålene dreier seg om energi, og begge etterlater problemer til senere generasjoner. Atomspørsmålet dreier seg ikke bare om håndteringen av avfallet, men også risiko for reaktorulykker, driftsutslipp, og miljøproblemer knyttet til utvinning og anrikning av uran til atombrensel.

Et interessant bilde av atomlagringens mangesidige problem, får vi ved å se på Naustdalslids firefeltstabell som ble presentert i tabell 2.1. Atomavfallet kan sees som et lokalt problem og merkes A. Det kan imidlertid også bli et opphoppingsproblem (B) eller et spredningsproblem (C) avhengig av forholdene. Et opphoppingsproblem kan det bli dersom ett område tar imot mer avfall fra andre steder enn det kan takle, slik situasjonen for eksempel er rundt det russiske anlegget i Majak. Atomavfall kan representere et spredningsproblem dersom radioaktivitet lekker til omgivelsene og dermed sprer seg til andre steder.

En viktig vurdering er *hvor lokal* atomlagringsspørsmålet vurderes å være, altså hvilket nivå det kan plasseres på. Avgjørelser om atomlagring kommer til å bli tatt av Stortinget, men aktuelle kommuner må også høres. Operatørene av atomkraftverkene og Statens strålevern må bli tatt med på råd, og eventuelt også miljøorganisasjoner. Det før omtalte Bergan-utvalget sier det slik: *"Det er verdt å merke seg at noen land inkluderer "allmennheten" i beslutningsprosessen for på den måten å få en bred aksept for det planlagte lageret eller deponiet"* (NOU 2001:30, s.25). Det norske

avfallet må i hovedsak sees som et statlig anliggende, og er plassert i midten nederst i tabell 2.2.

#### **4.4.3. Dagens håndtering**

I Norge står det høyaktive avfallet plassert inne på atomanleggene til Institutt for Energiteknikk (IFE) i Halden og på Kjeller. Noen plan for avfallet er ennå ikke vedtatt. I 2001 kom et offentlig oppnevnt utvalg (Bergan-utvalget) med sin innstilling om strategier for avfallet. Utvalget ble vedtatt satt ned etter kritikk mot de manglende lagringsplanene og de uforsvarlige forholdene ved lagrene. Lagrene er rustet noe opp, men Bergan-utvalget endte likevel med et forslag om et nytt mellomlager, i tillegg til en prosess for å finne deponiløsning og -plassering. Utvalget foreslo tidsmessig at hovedprinsippene for strategi på basis av utredningen skulle skje i 2002. Forprosjektering av det nye sentrale mellomlageret skulle foregå i løpet av 2003, mens den tekniske planleggingen og lokaliseringen skulle skje 2004-2005. Byggingen av mellomlageret kunne da starte i 2007-08, og lageret settes i drift omkring 2010. Utvalget foreslo videre at hovedretningen for deponi-konseptet ble valgt omkring 2020, og at deponiet ferdigstiltes i 2050-60 (NOU 2001:30, s.60).

Det er altså flere spørsmål som skal avklares. For det første må en strategi vedtas. Skal det bygges nytt mellomlager eller ikke, og skal avfallet beholdes i Norge eller sendes til utlandet? Dernest må man finne plassering til både mellomlager og varig lager/deponi (dersom de skal bygges her), og velge teknisk løsning. Det er naturlig nok mellomlageret som skal ordnes først. Bergan-utvalgets forslag ble sendt på høring januar 2002, og ingen av høringsinstansene motsatte seg utvalgets hovedanbefaling om at det bør bygges et nytt, sentralt mellomlager for høyaktivt avfall i Norge (Nærings- og handelsdepartementet 2003).

Etter Bergan-utvalgets innstilling stoppet lagringsspørsmålet en stund opp i departementet, og vi ligger allerede bak Bergan-utvalgets anbefalte tidsskjema for disse prosessene. Dette kan muligens ha noe sammenheng med at det tidvis er uklart

hvem som har ansvar for atomsaker, ettersom det er spredt over flere departement. Sosial- og helsedepartementet er imidlertid ansvarlig for avfallsdelen. En annen mulig forklaring kan være at Bergan-utvalget var for optimistiske med hensyn til hvor lang tid slike oppgaver tar, og at den sakte farten var å forvente. I januar 2004 ble det satt ned et nytt utvalg (Foshaug-utvalget) for å følge opp arbeidet til Bergan-utvalget. Utvalget har representanter fra IFE og Statsbygg og en observatør fra Nærings- og handelsdepartementet. Utvalget skal ha ansvar for den første fasen mot etablering av mellomlageret. Det skal kartlegge Norges lagringsbehov, utrede alternative tekniske løsninger og identifisere viktige momenter som må tas i betraktning ved valg av teknisk løsning og lokalisering. Planen er at et bredere sammensatt fase 2-utvalg skal benytte utvalgets arbeid som utgangspunkt for prosessen videre fram til en endelig løsning av teknisk løsning og lokalisering av mellomlageret (IFE 2004b).

Det kan være grunn til å se på holdningene og handlingene til aktører som kommer til å bli viktige i lagringsdebatten i Norge framover. Godkjennelsen av IFEs transportbeholder "Kjellerflaska" kan muligens fortelle om ekspertenes skeptiske holdning til vanlige folk og miljøvernorganisasjoner. Statens strålevern mente det var en sak mellom dem og IFE at transportbeholderen, som er fra 60-tallet og av tre, skulle få ny godkjennelse til tross for at det var tvil om hvorvidt den hadde gjennomgått de internasjonalt krevde testene. Departementet sa seg enig med Strålevernet i det ikke var aktuelt med noen offentlig høring. Etter kritisk presseomtale av saken, inviterte Strålevernet til et informasjonsmøte for de berørte kommunene og de aktuelle miljøvernorganisasjonene 27. mars 2003, men det var etter at avgjørelsen om godkjenning var fattet. Disse holdningene kan muligens sees som etterlevninger etter en tid der ekspertene hadde høyere umiddelbar legitimitet, og ikke trengte den samme rettfærdiggjørelsen i sine prosesser og resultater som er nødvendig i dag.

#### **4.4.4. Vurdering av problemer med demokratiet**

Den norske atomlagringen påvirkes også av problemene med demokratiet som ble skissert i kapittel 3. Jeg vil i gjennomgangen konsentrere meg om de momentene som

ikke er så godt dekket av diskusjonen om klima.

## 1) Kunnskap

Folks frykt og oppfattelsen av risiko har stått sentralt i debatter om atomkraft. Holden holder fram atomkraft som et område der vitenskapen har vært under press fra folket (Holden 2002:36). Spørsmålet om risiko er sentralt i oppfattelsen av atomspørsmål, mye fordi risiko gjerne oppfattes svært ulikt av eksperter og ikke-eksperter. Dette kan sies å gjelde også for klimaspørsmålet, men slik jeg oppfatter det, dreier det der ikke så mye om uenighet om risiko, men mer om hvorvidt man skal ta risikoen på alvor eller ikke.

Risiko kan enkelt uttrykkes som en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens (NOU 2001:30, s.27). Bergan-utvalget skiller mellom teknisk eller ”virkelig” risiko og opplevd risiko (ibid:28). Tekniske eksperter vil gjerne legge vekt på at sannsynligheten for uhell er svært liten, nesten mikroskopisk, og at risikoen dermed blir lav selv om konsekvensene kan være store. Den opplevde risikoen hos lekfolk er gjerne større, ettersom folk har en tendens til å fokusere mer på konsekvensene. Bergan-utvalget forklarer dette slik: *”risiko med lav sannsynlighet, men med høy konsekvens er (...) vanskeligere å kommunisere og relatere til nødvendige tiltak”* (ibid:27). Atomsaker er eksempler på nettopp slike saker. Dryzek hevder at folk overdriver potensiell skade fra miljørisikoer, og oppfører seg inkonsekvent i forhold til risiko (Dryzek 1997:73). I tråd med dette kan det hevdes at folk har dårlig kunnskap om risiko. For en skikkelig håndtering av miljøproblemene er det avgjørende at kunnskap tas på alvor. Dermed er det problematisk at følelser og frykt blir avgjørende for valg på miljøvernområdet. Mot dette kan det hevdes at frykten kan være like reell for de som opplever den, selv om annet enn teknisk kunnskap ligger til grunn. Dette tilsynelatende skillet mellom ”godkjent frykt” og ”illegitim frykt” kan tenkes å være mindre viktig for den som er urolig over et atomlager i nærmiljøet.

Ulikheter i risikooppfattelsen gjør at det er større grunn til folkelig deltakelse i miljøspørsmål enn andre spørsmål, mener Fiorino (1996: 197). Samtidig er det viktig

at ikke folks overdrevne skepsis hindrer en grei lagringsløsning. Tilliten er viktig begge veier. Kristin Schrader-Frechette påpeker at etter atomulykkene i Tsjernobyl og Three Mile Island, ulykken med romfergen Challenger, og en rekke amerikanske giftskandaler, trenger man ikke være spesielt kritisk til industri eller myndigheter for å være skeptisk til risikoen fra enkelte teknologier (Schrader-Frechette 1991:19).

Schrader-Frechette viser med et eksempel fra atomavfallshåndtering i USA at eksperters risikovurderinger kan være feil. I 1962 kalkulerte geologer risikoen forbundet med et anlegg for transuraner og lavradioaktivt avfall i Kentucky i USA. Eksperter både fra industrien og akademia konkluderte med at plutonium ville bruke 24 000 år på å bevege seg en halv inch, noe som tilsvarer omtrent én cm. De hevdet at muligheten for at avfallet skulle bevege seg ut av anlegget var ikke-eksisterende. Bare ti år etter at anlegget åpnet, ble plutonium og andre radioaktive stoffer funnet 3-4 kilometer unna lagringsplassen (Schrader-Frechette 1991:53, referert i Fjelland 2003).

Et sentralt spørsmål i forbindelse med flere miljøsaker er risikovilligheten. Det er et etisk og politisk spørsmål hva som er samfunnsmessig akseptabelt når det gjelder å påføre andre risiko. Det er nemlig forskjell på risiko folk frivillig utsetter seg selv for, og ufrivillig påført risiko (Dryzek 1997:73). Med atomkraft har vi dessuten ikke bare den kalkulerbare usikkerheten knyttet til uhell og ulykker, det er også uklart i hvor stor grad stråling skader mennesker. Det er for eksempel ikke satt noen absolutt akseptverdi i Norge for stråling fra deponering av høyaktivt avfall (NOU 2001:30, s. 27). Usikkerhet knyttet til lagring av atomavfall er særlig knyttet til det lange tidsperspektivet. Generelt må vi kunne si at tid øker usikkerheten. I løpet av 100.000 år kan mye skje både klimatisk, geologisk og samfunnsmessig.

## 2) Interesser

Diskusjonen om atomlagring, og særlig diskusjonene om plassering av atomanlegg, blir fort en diskusjon om sær- eller lokalinteresser kontra felles- eller allmenninteresser. Bergan-utvalget ser dette, og påpeker at det som er samfunnsmessig etisk og riktig, må balanseres i forhold til lokale egeninteresser (NOU 2001:30, s. 29).

Atomlagringsspørsmålet kan sammenliknes med lokale trafikksaker. Ingen vil ha biltrafikken hos seg, og mange beboeraksjoner arbeider for ”miljøtunneler”. Noen får slike tunneler, og bedrer sin situasjon. Samtidig får andre områder økt trafikk, ettersom den totale veimassen øker. Noen blir vinnere, andre tapere. Vi kan tenke oss at beboerne som får atomlageret i sin nærhet, kan oppfattes som tapere, og også se seg selv som det. Vinnerne kan være de som slapp lageret. Men det er ikke nødvendigvis nødt til å bli tapere i en slik sak. Dersom informasjonen og dialogen er god, kan det bli god støtte for lager i nærområdet.

Frykten og skepsisen hos folk mot atominstallasjoner kan svinge fort. Svensk opinionsutvikling (Westerståhl og Johanson 1987:15) viser at svenskene var mer skeptisk til atomkraft etter Tsjernobylulykken i april 1986. Effekten gikk imidlertid over nokså raskt, allerede i januar 1987 var fordelingen mellom tilhengere og motstandere av atomkraft i Sverige den samme som før ulykken. Nå er det igjen flertall for atomkraft i Sverige (Berlingske Tidende 2004).

### 3) Tidspress

Det er vanskelig å si hvor trygt atominstallasjoner i Norge står. Sommeren 2003 ble det for eksempel oppdaget sprekkdannelse i primærkretsen til atomreaktoren i Halden (Furuly 2003). Arbeidet med å tette sprekke pågikk fra oktober til januar (IFE 2004a). Hvor trygt det brukte brenselet står etter at lagerbygningene ble forsterket i 1999-2000, er også vanskelig å si.

Lokal motstand kan føre til at lagringsprosessen trekker ut, og at det tar lang tid å finne en plass til lageret. I så fall blir det ressurskrevende og slitsomt, men ikke egentlig som problemet med tidspress som er omtalt i kapittel 3. Problemet med hastverk er dermed i mindre grad tilstede for den norske atomlagringen enn for klimautfordringen.

### 4) Avstand i tid

Alle former for energiproduksjon skaper miljøproblemer. Atomkraftens miljøproblemer er for det første forurensning fra uranutvinning og - anrikning, for det

andre faren for ulykker med radioaktive utslipp, for det tredje forurensning ved drift, som driftsutslipp og termisk forurensning, og for det fjerde dannelsen av radioaktivt avfall. Flere av disse problemene representerer en avstand i tid mellom giver og mottaker av forurensning.

Selv om caset begrenser seg til lagring av Norges høyaktive atomavfall, må det sees i en større sammenheng. Den ujevne fordelingen av fordeler og ulemper ved atomkraft er forsøkt illustrert i tabell 4.5. Faren for ulykker er en åpenbar ulempe ved atomkraften på kort sikt, men denne kan tenkes å bli oppveid av den nyttige produksjonen av strøm. En avveining mellom disse fordelene og ulempene kan, hvert fall i prinsippet, tas demokratisk, ettersom det er de samme menneskene som får fordelene og ulempene<sup>5</sup>.

<b>Tabell 4.5: Fordeler og ulemper med et atomkraftverk</b>		
	<b>Ulemper</b>	<b>Fordeler</b>
<b>Kort sikt: dagens befolkning</b>	Fare for ulykker, driftsutslipp	Strøm, arbeidsplasser
<b>Lang sikt: framtidige generasjoner</b>	Farlig avfall	-

For de framtidige generasjonene er det tilsynelatende ingen fordel som kan være med å oppveie ulempene med overtakelse av det farlige avfallet. Det er selvfølgelig en teoretisk mulighet for at radioaktivt avfall kan bli nyttig en gang i framtida, eller at vi kan finne måter å gjøre det ufarlig på. Så langt ser det imidlertid ut til at avfallet vil medføre problemer for framtidige generasjoner i 100.000 år.

Internasjonalt kan atomkraft likne noe på klimaproblemet, det blir verre og verre, ettersom mer og mer avfall genereres uten at det finnes noen god løsning for hva man skal gjøre med dette avfallet i 100.000 år. Men i motsetning til klimaendringene blir ikke avfallet fra atomkraften farligere med tiden. Faktisk er det omvendt, ettersom radioaktiviteten avtar med årene. At ikke atomavfallet blir farligere, gjelder imidlertid

---

<sup>5</sup> Dette stemmer bare delvis. Strømmen fra et atomkraftverk vil kunne nyttes over et stort område, for eksempel det felles europeiske kraftmarkedet. Inntjeningen vil gå til en stat eller et privat selskap, mens ulempene vil falle på de som bor nærmest kraftverket. Bare ved store ulykker vil hele det europeiske kraftområdet bli skadelidende.

bare så lenge ikke beholdere og andre barrierer forringes slik at avfall siver ut i omgivelsene. Når atomavfall er ute av kontroll, er det naturligvis farligere enn når det er under kontroll. Argumentet om at vi har ansvar for ikke å gi ”utilbørlige byrder” til generasjoner etter oss, tilsier at atomavfallet ikke bør bli stående i midlertidig lagre som krever stor grad av overvåking.

## 5) Avstand i rom

For Norges del er det såpass lite avfall og rimelig ordnede forhold at problemet med atomavfallet vårt neppe går ut over andre land med det første. Men konflikter mellom nasjonalt og lokalt nivå er absolutt mulig. I hvilken grad problemet med avstand i rom melder seg, er dermed avhengig av beslutningsenheten, om den for eksempel er lokal eller nasjonal. Dersom lageret vedtas av staten uten lokalt samtykke, blir lageret et problem som presses på lokalsamfunnet. Eventuelle lekkasjer kan dessuten påvirke regionalt miljø. Også forurensning fra uranutvinning og -anrikning, driftsutslipp og ulykker kan representere problem med avstand i rom. Dette er imidlertid ikke tema her.

Det er ikke likegyldig for oss hvordan andre land behandler sitt atomavfall. Når det gjelder for eksempel Russlands atomavfall er problemet med avstand i rom åpenbar. Avfall i strandsonen ved Sosnovyj Bor utenfor St. Petersburg er farlig for hele Østersjøen, ettersom det ikke er lagret forsvarlig. Lekkasjer fra avfall på Kola kan forurense Norskekysten. Vestfra har technetium kommet til Norskekysten fra reprosesseringsanlegget i Sellafield.

### 4.4.5. Avslutning atomlagring

Problemene fra kapittel 3 passer ikke like perfekt til atomlagringsproblemet som klimaproblemet, men flere av trekkene er relevante også her. Både befolkningens kunnskap og avstand i tid kan sies å være svært relevant. Det liten grunn til å tro at befolkningen ikke skal ha interesse av å lagre avfallet forsvarlig, lekfolk er normalt mer bekymret for atomavfall og stråling enn det eksperter er. Flere av ekspertene har



tvilsom habilitet, og dette kan på virke forskjellen. Befolkningen kan imidlertid ha så stor respekt for avfallet at de nekter å ha det i sin nærhet. Lokale interessegrupper kan dermed gjøre det vanskelig å finne et sted til mellomlageret og et langvarig lager/deponi. Dette må håndteres slik at ikke nødvendige miljøløsninger blir trenert av lokale interesser.

Det norske avfallet kan ikke sies å utgjøre et tidspressproblem eller problem med avstand i rom når det gjelder forholdet til andre stater. Innad i landet kan det siste imidlertid bli et problem.

Problemene demokratiet skaper for atomlagring i Norge, er svært små sammenliknet med problemene som oppstår i forhold til den globale klimautfordringen. Dette skyldes delvis at befolkningens interesser i stor grad sammenfaller med interessene til framtidige generasjoner, og at problemet med avstanden i rom åpenbart er mindre.

#### **4.5. Kapitteloppsummering: sammenlikning mellom casene**

Problemene demokrati kan skape for miljøvernet, som ble vist i kapittel 3, har relevans for begge miljøproblemene jeg har diskutert. Problemene passer imidlertid bedre for klimautfordringen enn for atomlagringen. At klimaendringene passet så godt inn, skyldes i stor grad nivået, at klimautfordringen er et globalt problem, mens norsk atomlagring er et nasjonalt. Det er dermed ikke overraskende at problemet med avstand i rom er mer aktuelt for det første eksempelet. En annen viktig forskjell er at klimaendringene kan sees som prototypen på miljøproblem, og dermed var problemet som lå lengst framme i tankene da jeg tenkte gjennom mulige hindre demokratiet kunne sette for miljøproblemene.

Demokratiproblemene passer altså ikke riktig like godt for den norske atomlagringen. Befolkningens manglende kunnskap og motstridende interesse kan riktignok gjøre det vanskelig å finne en tilfredsstillende løsning, men verken tidspress eller avstand i rom kan sies å være veldig relevant for Norges avfall. At avfallet må isoleres fra naturen i

hundre tusen år, representerer imidlertid et problem med avstand i tid. Det er kanskje mest den tydeligere avgrensningen av atomlagringen som gjør caset annerledes. Problemet kan også sies å være mindre og lettere å løse, ettersom det er nokså lite avfall det er snakk om og det ikke er nødvendig med noen stor omlegging av levemåte.

Hvilken lærdom kan vi trekke av at ikke alle hindrene passet like bra på atomlagringscaset som klimacaset? Det mest åpenbare svaret er at det ikke er lett å snakke i generelle vendinger. Miljøproblem har til felles at de er utfordringer knyttet til miljøsituasjonen, men ellers er de ofte nokså ulike. Det bør ikke overraske noen at et globalt problem ikke kommer likt ut som et nasjonalt eller lokalt. Sånn sett er det et interessant funn at casene framstår mer like enn ulike når det gjelder de demokratiske problemene. Både kunnskap, interesser og avstand i tid er aktuelle problemer også for atomlagringscaset. Dersom jeg i stedet hadde vurdert lagring av for eksempel Russlands atomavfall, ville også tidspress og avstand i rom passet godt inn.

Sammenhengen mellom type demokratiske hindre og ulike miljøproblem kan oppsummeres slik:

- Komplekse miljøproblem vil generelt gi kunnskapsproblem.
- Avstand i tid og/eller rom fra giver til mottaker vil ytterligere komplisere, og gjøre problemet vanskeligere å forholde seg til og ta inn over seg.
- Miljøproblemer der løsningen krever omlegging av vaner eller reduksjon i materiell standard vil gi interesseproblem.
- Miljøproblemer der det haster å få til en løsning, særlig samtidig som sammenhengene er vanskelig å få øye på, vil rammes av tidspressproblemet.
- Grenseoverskridende miljøproblem, altså problem der giver og mottaker av forurensning bor i forskjellige stater, eller der beslutningsenheten sitter langt fra der resultatene synes, får problemet med avstand i rom.
- Problemet med avstand i tid åpenbarer seg for miljøproblem der virkningene først vises etter en tid, eller der virkningene blir verre etter hvert.

Et annet interessant funn er forskjellen mellom de to casene når det gjelder ekspertenes

rolle. I klimaspørsmålet er den ledende ekspertoppfatningen i tråd med miljøvernerne, med påpekninger om at problemet må tas på alvor og forslag og argumenter for mer utslippsreduksjoner enn det som skjer i dag. I atomspørsmål har det i stor grad vært motsatt. Ekspertene på atomspørsmål står, hvert fall til en viss grad, mot miljøvernere. Ekspertene har hatt problemer med å gjøre folk *mindre* bekymret, gjennom å få fram sin risikovurdering til folk, som gjerne har en større frykt for radioaktivitet enn det de rådende ekspertene mener det er grunnlag for. Atomekspertene er ofte tilknyttet atomindustrien i en eller annen form, mens klimaekspertene sjelden har en liknende tilknytning til kullkraftverk, oljeselskaper eller bilindustrien. Vi kan se for oss at oppfattelse av virkelighet kan henge sammen med posisjon og interesser.

Ekspertene gir oss også en interessant *likhet* mellom casene, enkelte eksperters holdning om at de menneskeskapte problemene er så små i forhold til de naturlige. Atomkrafteksperter sammenlikner gjerne stråling fra en flytur med stråling fra et atomanlegg. Flere klimaforskere (og debattanter) viser til at de menneskelige bidragene til drivhuseffekten er små sammenliknet med de naturlige variasjonene.

Jeg skal nå vurdere mulige løsninger på konflikten mellom hindrene fra demokratiet og de to miljøutfordringene. Den analytiske beskrivelsen av casene jeg har gjort hittil og diskusjonen omkring de fem trekkene, fungerer som utgangspunkt.

## 5. Normative vurderinger og mulige justeringer

### 5.1. Innledning

Dilemmaet fortsetter. Jeg har forutsatt at miljøproblemene må løses, og at det haster. Dette må skje demokratisk. Samtidig har jeg pekt på trekk ved demokratiet som kan være problematiske for en løsning. I forrige kapittel brukte jeg disse trekkene på de to casene globale klimaendringer og atomlagring i Norge. Med dette som grunnlag skal jeg nå diskutere normativt om de problematiske demokratitrekene kan og bør imøtekommes på noen måte, slik at konflikten mellom demokratiet og miljøvernet blir mindre. Siktemålet er å peke på mulige forbedringer og praktiske omorganiseringer, og si noe om betingelsene for tilpasning mellom miljøproblemene og demokratiproblemene. Også her diskuteres casene hver for seg.

Begge casene gir grunnlag for fruktbare diskusjoner. For klimaproblemet innebærer dagens praksis at de som tar de demokratiske avgjørelsene, rammes mindre av problemene enn de som holdes utenfor, ettersom det er overveiende sannsynlig at de negative effektene av den økte drivhuseffekten vil være større i framtida enn i dag. Også i dag og i nær framtid er effektene ujevnt fordelt mellom folk. Bør mer av klimaavgjørelsene skje internasjonalt, for å redusere problemet med at noen land lager problemer for andre? Bør avgjørelsene i større grad tas av eksperter, for eksempel gjennom å la IPCC få mer formell makt? Eller må befolkningen få velge fritt, selv om det går ut over framtidige generasjoner?

Når det gjelder atomlagring, kan lokalt demokrati gjøre det vanskelig å finne en plass til lageret, på grunn av folks sterke, og kanskje overdrevne, frykt for radioaktivitet. Motsatt vil flertallsavgjørelser på nasjonalt plan sannsynligvis finne en plassering, kanskje til store protester. Hvor mye bør lokalbefolkningen bestemme om lagring av radioaktivt avfall? Er det rimelig at folk skal kunne hindre etablering av atomlager i sin kommune, dersom det fører til at vi ikke finner noen plass til lageret?

## 5.2. Klima

### 5.2.1. Innledning

Problemene fra kapittel 3 passet godt til klimacaset. Av analysen i forrige kapittel får vi to relevante spørsmål om den mulige endringen. For det første: *hvem* skal styre? Dette spørsmålet handler, sagt på en litt annen måte, om politikkenes rolle i miljøvernet. Det kan virke som om folks manglende kunnskap, og hvert fall deres andre interesser, hemmer klimatiltak. Dermed kan det være grunn til å ikke overlate spørsmålet helt til befolkningen og de folkevalgte, men la noen mer kompetente og dedikerte få mer å si. Det andre spørsmålet handler om *hvor*: på hvilket styringsnivå bør miljøavgjørelsene tas? Er det rimelig at deltakerne politikken er begrenset i tid og rom når konsekvensene av denne politikken ikke er begrenset i samme grad? Er det mulig å ta inn interessene til andre enn statens innbyggere her og nå i diskusjonen? I tillegg er det selvsagt også en diskusjon *hvordan* denne styringen skal foregå, hvilke virkemidler som skal brukes for å oppnå miljømålene. Dette går jeg av plasshensyn ikke detaljert inn på. Det er den offentlige styringen jeg ser på, ikke hva for eksempel enkeltpersoner eller markedet kan gjøre.

I likhet med Holden og Wyller har jeg også som premiss at klimatiltak er ønskelige. Det er likevel relevant å diskutere hvilke virkemidler som er greit å bruke for å oppnå målet. For selv om noe er et ønskelig mål, er det absolutt ikke gitt at det rettfærdiggjør alle midler.

Flere forfattere har vært inne på mulige endringsforslag. Både Holden (2002), Groven og Aall (2002) og Aall og Groven (2003) har diskutert endringer i klimaavgjørelser, mens blant annet Lafferty (2000) diskuterer mer generelt om endringer for å få til en mer bærekraftig utvikling. Lafferty og Meadowcroft (1996) foreslår en ny praksis for demokratisk miljøvern. Nivåene der endring foreslås, er både statlige og internasjonale, men hele tiden statsorientert (Lafferty og Meadowcroft 1996:265). Løsningene deres er mer realistiske og enklere å gjennomføre enn Holdens, og bærer preg av at problematikken med avstand i tid og rom er mindre tilstede. Tilnærmingen er statsorientert, mens Holden (2002) er mer orientert mot befolkningen. Lafferty og

Meadowcroft åpner riktignok for muligheten for et internasjonalt sivilt samfunn (1996:266).

### **5.2.2. Mer makt til ekspertene?**

FNs klimapanel gir relativt tydelige råd om reduksjoner av klimagassutslippene, særlig med tanke på åpenbare interne uenigheter og konsensusprinsippet. Disse rådene følges i liten grad opp av politikerne, og tiltakene mot klimaendringene blir færre og svakere enn om rådene hadde blitt fulgt. Det er minst tre mulige svar på denne utfordringen. Disse kan oppsummeres slik: 1) dagens ordning fungerer, 2) mer makt til eksperter og 3) øke befolkningens kunnskap, interesse og deltakelse.

#### **Svar 1: Dagens ordning fungerer**

En mulig, kanskje den mest åpenbare, løsning på kunnskapsproblemet er at det ikke egentlig trengs noen løsning (utover at økt kunnskap alltid vil være en fordel). Folket kan riktignok opplyses, men ingen kan likevel bestemme hva folk skal mene. Som vist i kapittel 2 foregår det en delegering i demokratiet gjennom det representative demokratiet. I tillegg til denne delegeringen skjer en nokså utstrakt bruk av ulike typer eksperter i politikken. Folket velger representanter, som igjen delegerer noe til eksperter i byråkratiet, og avgjør noen spørsmål selv med bakgrunn i informasjon fra eksperter. I følge dette synet utnytter representantene kunnskapen på en fornuftig måte, og diskuterer seg fram til løsninger.

Daniel Fiorino (1996) skiller mellom to varianter av elitedeltakelse i politikkutforming. Den ene er eksperter som får en rolle i politikkutformingene fordi myndighetene trenger deres ekspertise, for eksempel i vitenskapelige rådgivningsgrupper. Det er kombinasjonen av ekspertise og formell uavhengighet som gjør deltakelse fra utenforstående eksperter verdifullt, hevder Fiorino (1996:195). Den andre varianten er basert på representasjon av interesser. Utsiktene til støtte og legitimitet til myndighetens forslag er grunnlaget for denne typen deltakelse. I klimaspørsmålet kan FN's klimapanel stå som eksempel på den første gruppen. Lokal

Agenda 21-prosesser kan sies å ha elementer av den andre typen, i den grad de omhandler klimaspørsmål.

Rasch (2000:35) trekker fram 'kompetent lederskap' som resultat av konkurransen om velgernes stemmer på det politiske marked. Ottar Dahl mener en slik utvelgelse er gunstig: *"Bortsett fra de formelle vilkår, er det klart at det skjer (og må skje) en faktisk seleksjon av deltakelse på ulike nivåer i avgjørelsesprosessen, for en vesentlig del ut fra kvalifikasjons-vurderinger (...) Det er først og fremst i tillitt til denne seleksjonsprosess og til den utjevne effekt av 'de store talls lov' i valgprosessen, at man kan tillate seg reelt å se bort fra spørsmålet om kompetanse i de allmenne stemmerettsvilkår"* (Dahl 1986, referert i Midgaard 1994:29). Mot dette kan det hevdes at vi ikke har noen garanti for at representantene har mer kunnskap om de aktuelle temaene som er til debatt enn det resten av folket har.

## Svar 2: Mer makt til eksperter

En annen løsning på kunnskapsproblemet er å løsrive noen av miljøavgjørelsene fra folket og politikerne, og å gi en gruppe eksperter, for eksempel IPCC, mer myndighet enn de har i dag. Dette kan tenkes å løse det demokratiske problemet med folkets dårlige kunnskap og ikke-miljøvennlige interesser. Det livsviktige klimaspørsmålet kommer dermed unna politikkens "vilkårlighet", i likhet med en uavhengig sentralbank. Hvis ikke folkets kunnskap er bra nok, stoler vi altså heller på noen andre. Slik er det med barn, i deres tilfelle er mange spørsmål overlatt til deres foresatte. I en verdivurdering av Englands bombing av Tyskland under 2.verdenskrig, presenterer Malnes (1997:137) et mulig resonnement til fordel for bombing. I dette resonnementet er regjeringens befolkningens verger, dens medlemmer har befolkningens ve og vel i sin varetekt. Regjeringens forpliktelse har grunnlag i et løfte til folket.

Det reiser seg flere viktige motforestillinger mot formynderstyre. Jeg presenterer her de tre jeg ser som viktigst. Det første er at spørsmålet om formynderne eller ekspertenes rolle ikke kommer utenom spørsmålet om sannhet. Det er åpenbart at klimaeksperter vet mye, i hvert fall mer enn noen andre vet, om klimagassenes

innvirkning på klimasystemet, og resultatene vi kan vente av dette. Men det vil alltid være usikkerhet knyttet til disse funnene, og det er uklart hvordan vitenskapen bør forholde seg til denne usikkerheten. Riktignok vet befolkningen lite, men kunnskapen er usikker hos vitenskapen også. Holden (2002) refererer til et slikt argument: *"it may not be possible to say what is objectively 'correct'; and that (perhaps because of this) the people should decide what is to be done"* (Holden 2002:65). I følge Holden er den relevante kunnskapen når det gjelder klimaendringene vitenskapelig. I tråd med Dahls forutsetninger for formynderstyre som ble presentert i kapittel 2, kunne dette gi rom for formynderstyre, siden ideen om objektiv kunnskap passer (Holden 2002:35). Holden reiser imidlertid to motforestillinger. For det første gjør sosiale dilemmaer at det ikke bare er (natur)vitenskapen som er relevant i arbeidet mot klimaendringene. For det andre er ikke vitenskap bare objektiv kunnskap (ibid:35-36). Holden faller dermed ned på konklusjonen at vitenskaplig ekspertise er svært viktig, men ikke gir tilstrekkelig kunnskap til å velge løsninger på klimaproblemet (ibid:36).

At usikkerheten er et så sentralt trekk ved klimaproblemet, gjør føre vår- prinsippet til et viktig element i behandlingen av problemet. Poenget med prinsippaet er som sagt i kapittel 2 å gi rom for å velge veier som ikke er tungt vitenskapelig fundert. Det er imidlertid ikke alltid gitt hva som er den riktige følgen av føre vår- prinsippet når det gjelder klimaspørsmålet. I klimaspørsmålet er det nemlig ikke bare usikkerhet om de kompliserte klimaprosessene, men også uenighet blant forskere. Det er ikke enighet om hvor stor usikkerheten er, eller i hvert fall ikke implikasjonene av usikkerheten. Selv om denne uenigheten kanskje overkommuniseres, er det ikke til å komme unna at det er motstridende oppfatninger om flere viktige elementer. Nå er ikke konsensus fra de naturvitenskaplige miljøene verken nødvendig eller tilstrekkelig som sannhetsbevis. Men uenigheten koplet med usikkerheten gjør vitenskapen mindre egnet til å ta autoritative avgjørelser på området. Kombinasjonen av usikkerhet og uenighet er dermed et sterkt argument for politiske og demokratiske løsninger på klimaområdet.

Holden hevder at tvilen om vitenskapen lykkes i å finne vitenskapelige sannheter, har en tendens til å gli over i tvil om hvorvidt slike sannheter finnes (Holden 2002:37). Slik jeg ser det, finnes en objektiv sannhet om hvordan klimasystemet fungerer, og



hvordan menneskelige utslipp påvirker dette systemet. Det er imidlertid trolig at dette systemet er så komplekst og kaotisk, at det kan være tilnærmet umulig for menneskene å forstå alle sammenhengene. Dette er et av argumentene for at vi ikke kan vente med utslippsreduksjoner til kunnskapen er sikker, for da kan det være for seint. Det er her fører vår-prinsippet bør komme inn som en beslutningsteoretisk løsning på et vitenskaplig problem med usikkerheten.

Enda viktigere, og motforestilling nummer to, er det at man på basis av den vitenskaplige baserte kunnskapen ikke kan slutte seg til hva som er allmenntilgjengelig eller "det gode liv" for folk. Det kan, som sagt tidligere, være ulike interesser i klimaarbeidet, selv om alle på sikt har felles objektiv interesse av å ta vare på klimaet. Ikke bare såkalte fakta, men også moral og etikk kan hevdes å være relevant for klimaavgjørelser. Det er vanskelig å skille fakta fra verdier, også for ulike typer eksperter. Vi kunne tenke oss at ekspertene bare skulle bestemme hvor mye vi skal redusere, altså angi reduksjonsmålet. Deretter kunne man demokratisk finne ut hvordan reduksjonene skal gjennomføres. Dette bringer oss likevel ikke stort lenger. Det er åpenbart at hvor strenge reduksjonene er, avgjør hvor tøft det blir å oppfylle dem. Holden påpeker at "*what ends to be pursued, is a matter of moral choice*" (Holden 2002:42). Det kan argumenteres for at vitenskapsfolk og forskere ikke er bedre egnet enn vanlige folk til å ta slike avveininger. Det kan tvert om argumenteres for at ikke-ekspertene er bedre egnet, først og fremst fordi de er flere, men kanskje også fordi ekspertene kan ha vanskelig for å se forbi sitt eget snevre ekspertområde. Ikke-eksperter kan sånn sett sies å være eksperter på hva de selv oppfatter som "det gode liv". Sammenliknet med befolkningen har ekspertene mer kunnskap på sitt fagfelt. Befolkningen har imidlertid den åpenbare fordel at de er flere.

Den tredje motforestillingen er noe mer prosaisk, og gjelder effektiviteten vi kan forvente å få ut av klimatiltakene. Det er lite trolig at folk vil samarbeide hvis de er sterkt kritiske til utslippsnivået som er bestemt. Hvor strenge reduksjoner som er valgt, avgjør hvor stor inngripen som er nødvendig i folks liv. Effektivitet er knyttet til legitimitet. Å skape legitimitet for en delegering av stor myndighet til et ikke-demokratisk organ kan vise seg vanskelig. Det kan virke urettferdig at folk bare i liten,

og indirekte grad skal kunne være med å avgjøre noe som har så mye å si for livet deres. Ekspertene kan for eksempel komme til å legge ”for stor” vekt på framtidige generasjoner og for lite på dagens befolkninger. Hvor stor grad av formynderstyre befolkningen kan godta, vil sannsynligvis avhenge av hvordan situasjonen oppfattes. Der krig og opptøyer gjør hverdagen akutt vanskelig vil det oppfattes mer legitimt enn her og nå.

Det reiser seg dessuten praktiske problemer med å delegere mer myndighet til andre enn representativt valgte politikere. Hvem kan være folkets foresatte? For å si det med Przeworskis ord: *”if not the people, then who is to judge what is best for them? This is not a rhetorical question”* (Przeworski 1999:33). Selv om svaret er eksperter på området det skal tas avgjørelser om, kommer spørsmålet om hvem som skal velge ekspertene, som her har fått en politisk rolle. Ekspertene ville med stor sannsynlighet ha blitt uenige om reduksjonsmålet, og resultatet ville blitt avhengig av fordelingen i ekspertrådet. Dersom IPCC skulle bestemt reduksjonsmålene, ville det vært rimelig å vente mer strid om hvem som skulle sitte i panelet, og krav om at sammensetningen i panelet ble bredere faglig sett.

På den annen side kan det argumenteres med at vi ikke har rett til å stemme oss til kollektivt selvmord. Wyller sier at *”Ingen tvil bør herske om at menneskehetens liv må ha ubetinget prioritet”* (1999:85). Dette utsagnet indikerer at dersom et diktatur hadde klart å løse miljøproblemene, hadde det vært å foretrekke framfor et demokrati som ikke løser dem. Med et pessimistisk syn på miljøsituasjonen og folks miljøengasjement, kan dette bli et vanskelig moralsk dilemma. Dersom menneskehetens utslettelse er alternativet, virker diktaturet tross alt mer forlokkende. Diktatur fratrar menneskene muligheten til å styre over eget liv. Samtidig kan det også hevdes at enkelte miljøproblem, særlig klimaendringene, kan legge sterke føringer på menneskers liv, mennesker i andre tid og rom enn de som tar avgjørelsene om klimautslipp. Sett på denne måten kan klimaendringene også forstås som en form for diktatur. Å midlertidig suspendere demokratiet i krisetider, og overlate styret til en ”sterk mann” ble tidvis brukt som løsning av de gamle grekerne. Dersom miljøtruslene er så alvorlige at det truer selv vår eksistens, slik Wyller (1999) synes å mene, kan det

være mer enn grunnlag for radikale kriseløsninger. Det er holdepunkter for at et liv i diktatur vurderes som bedre enn intet liv av de aller fleste mennesker. Dette er blant annet diskutert av Raino Malnes, som konkluderer med at *”folk har det sjelden så ille at de ville ha foretrukket å ikke vært født”* (1991:189).

Imidlertid er det neppe mulig i realiteten å velge seg et *miljø*diktatur, sannsynligheten er stor for at det blir bare diktatur. Spørsmålet om å velge mellom demokrati og miljøvern blir sånn sett meningsløs. Det reelle valget er mellom styreformene, og deretter hvordan vi velger å bruke dem. Som sagt må det regnes som svært lite trolig at ikke-demokratier løser miljøproblemene bedre enn demokratier.

Min foreløpige konklusjon er dermed at det er problematisk å flytte mer makt fra demokratiske organer. Vitenskapelig kunnskap er avgjørende for å løse klimautfordringen, men mål og midler bør avgjøres politisk. Argumentene trekker i retning av mer klimadebatt, men med deltakelse fra både eksperter og vanlige folk.

### Svar 3: Øke befolkningens kunnskap, interesse og deltakelse

En av løsningene som ble skissert, er å “utdanne” befolkningen, for å minske avstanden mellom eksperter og vanlige folk. Dette kan skje gjennom utdanningssystemet, og i det offentlige rom. Det er holdepunkter for at når folk får vite mer om miljøproblemene, kan de innse at de har en interesse i miljøvern, enten for sin egen del eller for andre. Vi kan tenke oss at dersom flere var delaktige i klimadebatten, ville det gi mer kunnskap, og mer interesse for reduksjoner i klimagassutslipp. En del tekniske spørsmål vil imidlertid kreve eksperter uansett hvor utdannet folket er.

Flere statsvitere har pekt på at mangel på folkelig deltakelse gjør det vanskelig å få implementert politikk. Fiorino hevder at sentralisering av miljøvernprogrammer i USA har redusert mulighetene for effektiv deltakelse, og at dette gir et gap mellom folks forventede og faktiske innflytelse (Fiorino 1996:194). Konsekvenser av dette gapet er for eksempel problemer med å plassere avfallsanlegg på grunn av intens lokal

opposisjon, protester fra lokale og regionale myndigheter mot miljølovgivningen og folkelig utålmodighet med reguleringer på alle nivå (ibid:194). I følge Fiorino er det ikke for lite deltakelse i amerikanske beslutningsprosesser, snarere for mye. Problemet er at det er for lite *demokratisk* deltakelse (ibid:197). Det er med andre ord mange interesser som ikke er demokratisk fundert. Mulighetene for deltakelse i valg er sjelden, og mange saker er oppe i valgkampene. Debatten om gasskraftverk på 90-tallet kan imidlertid stå som eksempel på en sak der flere folk kom med i klimadebatten. Høsten 1996 ble det samlet inn 100.000 underskrifter mot bygging av gasskraftverk på Kollsnes og Kårstø (Aftenposten 1997a). Dette innebærer at svært mange mennesker tok stilling i saken, der et viktig argument var kraftverkernes relativt store bidrag til de norske CO<sub>2</sub>-utslippene. Saken ble dratt opp av miljøorganisasjonene, som truet med bruk av sivil ulydighet for å stanse byggingen (Aftenposten 1997b).

Fiorino hevder at antagelsen om at tekniske og administrative eliter skal ta avgjørelser med minimal folkelig deltakelse, ligger implisitt i mye av diskusjonen om miljøvernpolitikk (Fiorino 1996:195). Mot denne "tekniske" modellen står en mer demokratisk orientert modell, der innbyggernes syn sees som like gyldig som ekspertenes og myndighetenes. Med den demokratiske modellen antas det at innbyggerne selv kan vurdere hva som er i deres interesser. Slik Fiorino ser det, gjør demokratisk deltakelse beslutningene mer legitime, og deltakelsen gjør folk til bedre borgere i framtida (ibid:196). Denne læringseffekten har vært et viktig argument for Lokal Agenda 21-prosessene. Men her har fokuset på læring kanskje noen ganger vært tydeligere enn reell medbestemmelse i viktige saker. Et dilemma med LA21-prosessene er at effekten er uklar dersom ikke slike fora kan ta avgjørelser om miljøpolitikk, samtidig som det er demokratisk tvilsomt om de som "bare" er interessert skal ha mer å si enn de som er demokratisk valgt. Dette dilemmaet kommer blant annet fram i en studie gjort av Lindseth (2001).

### 5.2.3. Hvilket styringsnivå?

Hva som er en naturlig enhet for politiske beslutninger, er som sagt ikke gitt. Det er grunn til å tro at elvene i Europa ville vært renere dersom forvaltningsområdet hadde fulgt nedbørsfeltet og ikke dagens stater. Men selv om flere miljøhensyn taler mot, er stater i dag den viktigste politiske enheten. Dette må vi forholde oss til. Det kan likevel være grunn til å spørre om det er rimelig at det norske elektoratet skal kunne ødelegge andre menneskers livsgrunnlag og snevre inn andre menneskers valg. Det er dette som er realiteten når vi, og andre land med oss, fortsetter å øke utslippene av skadelige klimagasser. At man i noen stater, for eksempel Norge, gjør dette gjennom demokratiske valg, endrer ikke på disse realitetene. Dette er et etisk problem som vi ikke kommer bort fra ved å vise til at stater er de reelle styringsenhetene i verden. Det kan innvendes at dette ikke er et problem med demokratiet i seg selv, men med styringsnivået. Dagens demokrati er imidlertid tett knyttet til staten, og det er vanskelig å se spørsmålet om styringsnivå løsrevet fra debatten om problemer mellom demokratiet og miljøvernet.

I spørsmålet om noen andre som er bedre skikket enn velgerne generelt er skulle bestemme over befolkningen, var argumentene mot ekspertstyre sterkere enn argumentene for. Grunnen til dette kan enkelt beskrives som skotrykke-argumentet; folk vet selv best hva som er til beste for dem. I forlengelsen av dette følger det at den som kjenner trykket fra skoen skal være den som skal bestemme om skoen skal forandres, eller eventuelt tas av. Flere enn noen få eksperter bør altså delta i beslutningene. Dersom vi følger dette argumentet når det gjelder klimaendringer, kan det få en annen, og tildels motsatt følge. Om folk vet best hva som er bra for dem selv, er det problematisk å ta beslutninger på vegne av andre. Folk vet ikke nødvendigvis hva som er best for andre, selv dersom de vet hva som er best for dem selv. Det er selvfølgelig de andre som vet hva som er best for seg. Klimaendringene gir mer problemer for befolkningen i andre land og til andre tider, enn for de som har ansvaret for mesteparten av de menneskelige utslippene av klimagasser. De som kjenner skoen trykker og kanskje allerede begynner å få gnagsår, er folk i sør, mens det er de industrialiserte landene som snører skoen så stramt. Dette taler for en annen

styringsenhet enn den statlige og nåtidige.

### Spørsmål 1: Ansvar for befolkning i andre stater?

I følge Sen kan ikke en person evaluere sine handlinger moralsk uten å ta i betraktning handlingens effekter på andres velferd og handlingsmuligheter (Sen 1985:216). Dette er i tråd med etikken til Jonas, som ble presentert i kapittel 1. Ifølge med dette har vi ansvar for folk i andre land (og til andre tider). Spørsmålet blir dermed hvor mye som skal ofres for å oppnå likebehandling, eller i hvor stor grad geografisk avstand er en etisk relevant egenskap i klimaspørsmålet. For selv om vi er enige om at andre mennesker må tillegges vekt, er det ikke gitt hvor mye, og heller ikke hvordan vi skal handle når interessene til ulike mennesker er i konflikt.

Sett i forhold til klimaendringene har altså politiske grenser som statsgrenser lite relevans. Klimaendringene vil forverre situasjonen for mange i u-landene, selv om det er uvisst hvor store endringer som vil komme i den nåværende generasjonens levetid. En mulig løsning er å flytte avgjørelser på en del viktige områder til et internasjonalt styringsnivå. Dette kan tenkes å løse problemene i forhold til folk i andre land. Hvordan vi skal løse problemene med folk til andre tider, kommer jeg tilbake til.

Den Europeiske Union trekkes noen ganger fram som eksempel på ansvar utover statsgrensene, et mer forpliktende samarbeid enn FN-samarbeidet<sup>6</sup>. For eksempel er EUs habitatsdirektiv et resultat av en overnasjonal og ekspertstyrt prosess. Dette har gitt naturvern som sannsynligvis ikke ville vært politisk mulig i enkeltlandene uten dette direktivet. Isolert sett kan habitatsdirektivet sees som 1-0 til miljøvernet over demokratiet. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg overnasjonalitet og ekspertstyre brukt på samme måte på områder med sterkere økonomiske interesser, for eksempel klimaendringer. Det kan også være interessant å se hvordan habitatsdirektivet klarer

---

<sup>6</sup> EU kan imidlertid også sees som en utvidelse av grensene, ikke bare samarbeid på tvers av dem. Inklusiviteten innad og utestengelsen av andre har statstrekk over seg.

seg når økonomiske interesser strider mot vernet, kanskje mest aktuelt samferdselssektoren.

På internasjonalt plan har vi FN som en mulig, og faktisk, arena for miljøavgjørelser. Som nevnt tidligere er FN rammen for Klimaavtalen og Kyoto-protokollen. Spørsmål om FN er, eller kan bli demokratisk, er stilt flere ganger. Robert Dahl hevder at internasjonale systemer alltid kommer til å ligge under enhver rimelig grense for demokrati (Dahl 1999:21). Dahl mener at “*We should openly recognize that international decision-making will not be democratic*” (ibid:23). I følge Dahl er det grenser for hvor mye man kan delegere uten at demokratiet forsvinner (ibid:21). Dahl forklarer det på denne måten: Selv om en større enhet har større kontroll over beslutninger som er viktige for befolkningen enn en mindre enhet, vil innflytelsen til hver innbygger være mindre i en større enn i en mindre enhet (ibid:22). Blir enheten for stor, blir det misvisende å snakke om ’delegert myndighet’, hevder Dahl (1999:22).

Spørsmålet blir hvor mye man verdsetter demokrati i forhold til andre goder, ettersom det er et dilemma mellom kontroll og deltakelse i avgjørelser, og kapasiteten for innflytelse (ibid:22-23). Internasjonale organisasjoner kan ha legitimitet selv om de ikke er demokratiske, påpeker Dahl (ibid:32). En måte å oppnå legitimitet er å bidra til å løse viktige fellesproblemer. I klimaspørsmålet kan det gi legitimitet at interessene til befolkningen i mange land tas med i vurderingene, selv om ikke representasjonen av disse interessene alltid er demokratisk. Det er som sagt tvilsomt om inndelingen i stater er demokratisk når det gjelder avgjørelser som rammer mennesker andre steder og til andre tider. Flertallet av de som rammes av avgjørelsene har ikke sjanse til å være enige eller uenige når avgjørelsene tas innenfor statene. Sett på denne måten kommer ikke internasjonale organisasjoner nødvendigvis så dårlig ut verken demokratisk eller legitimitetsmessig. Og dersom klimaproblemet sees som et koordineringsproblem som i barnehagen (“jeg vil ikke hvis ikke de andre også gjør det”), kan en viss tvangsmakt være riktig og bra for alle.

Det er imidlertid politiske utfordringer som ligner på utfordringene som gjaldt ekspert- eller formynderstyret. Et sterkere FN er avhengig av at statene *velger* å gjøre FN

sterkere på klimaområdet. Dette innebærer at statene ønsker å ta mer hensyn til hverandre i sine beslutninger. I tillegg er det trolig nødvendig med press fra for eksempel miljøgrupper eller deler av befolkningen i medlemsstatene for å oppnå et strengere og mer miljøorientert klimaregime i FN, ettersom politikerne i dag virker lite villig til å ta på seg forpliktelser. Det er sannsynligvis lettere å få med folk på at klima er viktig å prioritere dersom de selv deltar mer aktivt i beslutningene om temaet. Legitimitet er gjerne avhengig av nærhet, berørthet og følelser. Norske kommuner med egne klimaplaner, har generelt strengere krav til klimagassreduksjoner enn Norges Kyoto-forpliktelser (Groven og Aall 2002:120). Dette taler for å legge avgjørelsene om klima nærmere folk, i kommune og tilsvarende, selv om dette tilsynelatende er motsatt strategi av et styrket klimaregime i FN.

## Spørsmål 2: Ansvar for kommende generasjoner?

Flere av de valgene vi tar i dag når det gjelder klimagassutslipp, påvirker sannsynligvis kommende generasjoner mer enn de påvirker folk i andre land. Dermed kan det være aktuelt å se på mulighetene for å ta med interessene til framtidige mennesker i vurderingene. Spørsmålet om hvor mye hensyn vi bør ta til framtidige generasjoners velferd, er diskutert av Malnes (1991), og prinsippet om partiskhet overfor eksisterende mennesker ble nevnt i kapittel 3. Det innebærer at vi bør ta mindre hensyn til framtidige mennesker enn til mennesker som allerede er født (Malnes 1991:185). Prinsippet sier ikke at vi ikke har ansvar for kommende generasjoner i klimaspørsmålet, bare at nålevende mennesker betyr mer enn framtidige.

Et sentralt spørsmål er hvor langt vårt moralske ansvar strekker seg. Dersom vi kun, eller aller mest, har ansvar for våre nærmeste her og nå, kan det argumenteres med at verken klimaendringene eller lagring av høyaktivt avfall vil være så alvorlig. I følge Strengenhagen (2002) er det imidlertid ikke mulig å sette dette som premiss og samtidig forholde seg etisk til klimaendringene, fordi klimaendringene innebærer at vi tillegger etisk vekt også til mennesker i andre land og til andre tider. Også Jonas (omtalt i Fidjestøl 2004) mener vi må være ansvarlige overfor andre enn de vi er sammen med her og nå, ettersom virkningene av våre handlinger rekker så mye lengre enn før. En



ikkemoralsk begrunnelse for diskriminering av framtidige generasjoner, finner Malnes i mulige uforutsette hendelser som kan komme til å redde framtidige mennesker og avbøte risikomomentene vi har overlatt dem (Malnes 1995:105).

Et spørsmål er om rettferdigheten mellom nåtidas stater må komme i annen rekke fordi problemet er så alvorlig. Dette kan sies å være i tråd med Wyllers tanke om at menneskehetens overlevelse må ha prioritet. Samtidig virker det rart å prioritere noen ikke-eksisterende, framtidige mennesker framfor noen nåtidige.

Mulige representasjonsmåter av folk som ennå ikke finnes, er diskutert blant annet av Andrew Dobson (1996:131-135). Han argumenterer for at interessene til framtidige mennesker bør være representert i politiske beslutninger som påvirker dem. Han ser for seg at representantene kan sitte sammen med de "vanlige" representantene i parlamentet, og være valgt av et stedfortredende (proxy) elektorat. Dobson kommer med to mulige tilnæringer til hvem dette elektoratet kan bestå av. Den første består i et tilfeldig utvalg av dagens velgere. Dobson påpeker at det imidlertid ikke er noen garanti for at interessene til framtidige generasjoner vil bli ivaretatt av et slikt tilfeldig utvalg. Det er riktignok i utgangspunktet grunn til å tro at et tilfeldig utvalg av dagens velgere vil ha noenlunde de samme holdningene til miljø og solidaritet som dagens velgere har. Vi kunne imidlertid tenke oss at velgerne som ble "plukket ut" til å representere framtidige generasjoners interesser ville føle seg mer forpliktet til dette enn dagens velgere. Engasjementet og interessen for dette kunne tenkes å øke ettersom det tilfeldig utvalgte elektoratet får mer kunnskap og opplever mer debatt. Dobsons andre tilnærming består i å "*identify a lobby in the present generation that has its eyes firmly fixed on the future*" (Dobson 1996:133). Dobson er ikke bekymret for at elektoratet da primært vil bestå av profesjonelle, fordi grunnen til å overlate demokratiske beslutninger til eksperter her er helt spesifikk; nemlig å sikre at målet om representasjon av framtidige generasjoners interesser er nådd. Han poengterer også at dette profesjonelle elektoratet er uenige om mange ting, for eksempel om befolkningsveksten.

Slik jeg ser det, er Dobsons argumenter i tråd med tankegangen bak formynderstyre

eller ”guardianship”. Dobson fremmer synspunktet at noen andre enn vanlige folk vet best, og at disse ekspertene bør ha mer å si på grunn av dette. Nå er ikke eksperter eller profesjonelle noe udemokratisk i seg selv, tvert imot er kunnskap nødvendig for at gode avgjørelser skal kunne tas. Problemet oppstår når Dobson trekker noen ut fra dagens elektorat på bakgrunn av deres meninger, gir dem en ekstra stemme, og deretter setter merkelappen ”demokratisk” på det hele. I avveiningen mellom demokratiske løsninger og hensynet til framtidige generasjoner, prioriterer Dobson det siste.

Hensynene til kommende generasjoner er enda vanskeligere å få representert på en ordentlig måte enn hensynene til folk i andre land. Hvordan man skal kunne representere andre lands kommende generasjoner er om mulig enda vanskeligere. En måte å komme unna dette problemet, er imidlertid å regne med at når det gjelder klimaendringene, vil interessene til befolkningen i land som i dag begynner å rammes av klimaendringene, kunne sies å ihvertfall til en viss grad være sammenfallende med interessene til framtidige mennesker. Den felles interessen kan sies å være mindre utslipp av klimagasser, men også velstandsvekst. Disse to kan imidlertid være motstridende.

### Noen foreløpige konklusjoner

Det kan være på sin plass og stoppe opp litt i diskusjonen og se hva vi har så langt. Det virker intuitivt urimelig at folk i noen land skal kunne ødelegge levekårene for folk i andre land og til andre tider, uavhengig om avgjørelsen skjer demokratisk eller ikke. Dette taler for at klimaspørsmål i større grad burde håndteres internasjonalt, gjennom bindende avtaler der storforurensere som USA og Russland ikke slipper unna. Klimaproblemet er et fellesproblem, og det er problematisk om befolkningen for eksempel her i Norge skal bestemme og prioritere egen velferd over å løse klimaproblemet. Med klimaendringene vil mulighetene til andres velferd bli sterkt svekket. Å ta rettferdighet i tid og rom seriøst, vil innebære en omfattende fordeling og redistribusjon av ressurser.

Det er lett å godta at kommunene kan bidra til å gjennomføre nasjonale mål.

Vanskeligere er det å akseptere at kommuner kan vedta høyere utslippsnivå enn det som er vedtatt nasjonalt og internasjonalt. Uten denne retten kan den kommunale og lokale medbestemmelsen settes på prøve. Samtidig er lokal medbestemmelse sannsynligvis viktig for å få opp interessen for klimaspørsmål. Disse hensynene kan kollidere. Det kan bli vanskelig å få til at folket skal involveres mer i avgjørelsene samtidig som flere avgjørelser skal tas internasjonalt.

Både forslaget om å overgi makt til formyndere eller eksperter, og forslaget om et eget miljøvernelektorat kan sies å rammes av følgende kritikk: Det er grunn til å tvile på realismen i forslaget ettersom politikerne (og eventuelt også velgerne bak dem) vet hvilke standpunkt fagekspertisen har. Når politikerne ikke vil sette reduksjonsmål som er halvparten så store som det vitenskapen i dag antyder, er det lite trolig at det vil bli politisk flertall for å gi fra seg makten til de samme ekspertene. Dersom det var politisk vilje til å gjøre mer for å minske klimaproblemet, var det ikke nødvendig å gå veien om et ekspertorgan. Det samme gjelder spesielle elektorater med ansvar for framtidige generasjoner. En mulighet er at velgerne er mer villige til å sette strenge reduksjonsmål enn politikerne, og at velgerne, eller grupper av velgere, kunne tenkes å gi makten til noen andre enn politikerne. Riktignok er politikerne valgt av velgerne, men andre hensyn enn miljøvern kan ha vært avgjørende for det valget. Valg på partier er valg av pakker av løsninger, velgerne må ta den pakken de liker best, selv om ikke alt innholdet faller i smak.

### Et globalt fellesskap?

Som et resultat av de to foregående diskusjonene om styringsnivå og demokratisk deltakelse, skal jeg nå se på om en kombinasjon av folkelig deltakelse og globalt styringsnivå kan være mulig. En naturlig innfallspport er FN. I generalforsamlingen har hver stat én stemme. Hovedproblemet synes å være begrensningene i FNs makt. Holden mener at også oppbyggingen av FN er feil. Han diskuterer om lik statlig representasjon i internasjonale organisasjoner er godt nok, og argumenterer for at medlemmer av en stat ikke representerer det relevante folket i tilfellet drivhuseffekten

(Holden 2002:131). En mulig reform av FN som Holden nevner, er å ha delegater valgt direkte av, og som står ansvarlig overfor, folket i hver stat (ibid:135).

Holden mener det er en forskjell på en aggregering av statsdefinerte folk og et globalt folk (ibid:135). For å bli et instrument for globalt demokrati må FN dermed endres til å direkte representere det globale folket, hevder han. Holden holder den direkte representasjonen av det globale folket som den ideelle langsiktige løsningen, målet vi må hige etter. Men han ser det som mer realistisk å fokusere på ideen om et FN styrt av valgte statsbaserte representanter. Forskjellen på de to modellene er altså at FN i den ene er styrt av representanter for stater, mens i den andre styres FN av representanter for "det globale folket". Den siste modellen legger dermed mer opp til at representantene ikke går ut fra statlige egeninteresser, men tar hensyn til interessene til hele verden. Holden er uenig med Robert Dahl (1999) om internasjonale organisasjoner. Som sagt mener Dahl at internasjonale organisasjoner ikke kan bli demokratiske, uansett. For at debatt og avstemminger skulle være mulig i et slikt "demokratisert" FN, måtte det svært mange velgere bak hver representant, og delegeringen ville være svært omfattende.

Løsningen Holden gir på problemet med avstand i rom er altså et utvidet folk. Holden hevder at på samme måte som de statlige interessegruppene er viktig for utviklingen av det statlige demokratiet, kan internasjonale grupper bli en viktig del av globalt demokrati (2002:139). Internasjonale NGOer kan bidra til å skape eller konstituere oppfattelsen om et globalt folk (ibid:145), og dermed et globalt sivilt samfunn. Dette kan gi et mer deltagende, om ikke direkte demokrati. Men det kan samtidig argumenteres for at det blir udemokratisk, ettersom pressgruppene ikke er valgt, og ikke står ansvarlig overfor et elektorat (ibid:140). En viktig forskjell mellom nasjonale og internasjonale NGOer er at sistnevnte ikke fungerer som et supplement til valginstitusjonen (ibid:144). Holden trekker fram en interessant forskjell mellom NGOer fra nord og fra sør. Mens interessegruppene fra nord argumenterer for miljø, er det utvikling som står høyest i kurs for gruppene fra sør (Holden 2002:142-). Gruppene kan sies å bruke hver sin del av Brundtland-definisjonen av bærekraftig utvikling. Som jeg har vist tidligere, kan disse to hensynene komme i konflikt.

Uenigheten gruppene imellom viser hvor motstridende den Brundtlandske definisjonen av bærekraftig utvikling er. Denne mulige motsetningen mellom nord og sør har ikke bare teoretisk interesse. Interessegrupper i nord kan med sine ressurser presse fram miljøkrav som hemmer utvikling i sør. Dette kan tenkes å representere en konflikt mellom befolkningen i andre land og kommende generasjoner, altså mellom avstand i rom og avstand i tid.

Holden mener å se endringer i oppfatningen av demokrati. Han hevder at folkestyre, i den grad det eksisterer i det hele tatt, må bestå av noe annet enn (eller i hvert fall inkludere mer enn) kontrollen over stater av befolkningen (2002:115). Tradisjonelt har begrepet folk vært knyttet til staten. Det suverene folket har vært identifisert som nasjonen (Holden 2002:116). Holden mener denne ortodokse modellen nå står for fall. Oppfattelsen av folket som knyttet til nasjonalstaten er under press fra to kanter, ifølge Holden. For det første av etnisk nasjonalisme: "*The state specification of 'the people' is, then, being undermined by ethnic nationalism*" (ibid:117). For det andre, av hva Holden kaller "All-affected" -prinsippet: "*The 'logic' of democracy points to the desirability of decision-makers being accountable to all those affected by their decisions*" (ibid:117). Det er åpenbart at dette siste presset blant annet kan gjelde klimapolitikk. Svaret er ifølge Holden et globalt folk. Holden hevder ikke at et globalt demokrati av denne typen allerede eksisterer, eller kommer til å eksistere, men at dette er en modell som er realistisk og fruktbar (ibid:150). Menneskeheten er i hvert fall enkelt avgrenset, men det er tvilsomt i hvor stor grad den kan sies å utgjøre et fellesskap.

Holden medgir at det er uklart hvordan de internasjonale organisasjoner og regimer passer inn i det globale samfunnet han tenker seg (Holden 2002:151), og at det er vanskelig å være spesifikk (ibid:154). Men han indikerer at globale "regulatory bodies" skal ha demokratiske konstitusjoner, og operere innenfor et globalt sivilt samfunn som inkorporerer et system av demokratisk global styring. Systemet ville svart på globale folkelige krav, gjennom spesifikk folkelig press på de styrende organene og generelt funksjonen til det sivile samfunn, først og fremst manifestert gjennom arbeidet til de globale NGO (ibid:154).

## Størrelsen teller

Holden hevder at han er optimistisk med tanke på å få til dette globale demokratiet. Jeg er mer skeptisk. Dette er fordi følgen av hans syn vanskelig kan bli noe annet enn pessimistisk. Holden hevder at: *"The development of a global democracy is the best hope for procuring sufficient action against global warming"* (Holden 2002:161), og at *"to be successful a climate regime would need to be developed as part of a system of global democracy"* (ibid:161). Selv et tilnærmelsesvis globalt demokrati er nødt til å ta lang tid å få til, om det i det hele tatt kan skje. Her konkurrerer hensynet til avstand i rom med hensynet til tidspress. Dette bringer oss tilbake dit vi var: har vi tid til demokratiske løsninger på klimaproblemet? Jo lenger vi venter med omfattende utslippsreduksjoner, jo større må reduksjonene være. Tidsfaktoren taler mot en offentlighet bestående av så mange mennesker.

Det er flere grunner til at et globalt sivilisert samfunn vil være vanskelig. For det første er ulike språk et hinder for en felles demokratisk offentlighet. Mange mennesker i verden kan ikke lese eller skrive noe språk, langt mindre forstå folk fra andre land. Det er dermed vanskelig å se for seg noe annet enn at de globale NGOene blir eliteprosjekter. Folk fra ikke-demokratiske land har dessuten liten trening i offentlig debatt, og styringssystemene ligger ikke til rette for deltakelse i noe verdensdemokrati. Tenker virkelig Holden seg at vi skal få til et fungerende globalt demokrati når så store deler av befolkningen lever i ikke-demokratier?

Som sagt tidligere argumenterer Robert Dahl (1999) for at internasjonale organisasjoner ikke kan bli demokratiske, uansett hvilken av de mange metodene til å måle demokrati vi bruker. Slik Dahl ser det, gjelder dette internasjonale organisasjoner og institusjoner, inkludert den Europeiske Union. Selv etter østutvidelsen i 2004 omfatter EU en svært liten del av verdens befolkning. Om vi skal følge Dahls argumentasjon må det bli enda vanskeligere for en større organisasjon som for eksempel FN, å være demokratisk.

I tillegg er det et spørsmål hvor effektiv FN kan være i å løse klimautfordringen. FN kan riktignok enes om utslippsmål og et kvoteregime, men de konkrete reduksjonene må uansett skje der utslippene er: altså lokalt. Jon Naustdalslid (1994a) understreker behovet for internasjonal koordinering for løsning av miljøproblemer, men påpeker samtidig at problemene er lokale, og krever lokale løsninger. For det første er utslippene skapt lokalt, av bedrifter og enkeltpersoner. For det andre er flere globale miljøproblem, deriblant klimaendringene, tett knyttet til lokale problem, for eksempel luftforurensing fra biltrafikk. Og for det tredje er løsningene på de store miljøproblemene knyttet til organisering av samfunnet, og de aller fleste strategier for å imøtekomme klimaendringene vil kreve involvering av enkeltpersoner, som bor lokalt (Naustdalslid 1994a:15-17). Dette styrker argumentet for bruk av lokale styringsnivå, gjerne i kombinasjon med internasjonale.

Skillet mellom såkalte lokale og globale miljøproblemer ble presentert i kapittel 2. Groven og Aall stiller spørsmål ved hvor interessant dette skillet er, ettersom de globale miljøproblemene alltid i prinsippet er et resultat av lokale handlinger (Groven og Aall 2002:19). Lokale tilpasninger er nødvendig. Ulike strategier passer avhengig av utslippsmønster og samfunnsstruktur. Studier fra flere land viser at kommunene rår over virkemiddel som representerer 30-50 prosent av de nasjonale klimagassutslippene (ibid:5). Allerede i dag har altså kommunene mulighet for å gjøre mye. Som nevnt tidligere viser det seg at kommuner som lager egne klimaplaner gjerne opererer med strengere reduksjonsmålsetninger enn det som er tilfelle på nasjonalt plan. Foregangskommuner opplever at det kommunale handlingsrommet er for lite, mens generelt blir det tilgjengelige handlingsrommet utnyttet for dårlig (ibid:5). Kommunene kan åpenbart gjøre mer enn det de fleste av dem gjør i dag, ettersom de har fordeler som effektivitet, nærhet og legitimitet. I 2001 ble imidlertid stimuleringsprogrammet for LA21 avsluttet, uten noen plan for videreføring av tiltakene, og det gis heller ikke tilskudd til lokal klimaplanlegging (Lindseth 2004).

Miljøspørsmål kan, som andre politiske spørsmål, avgjøres på flere mulige nivåer. Groven og Aall hevder at *”innenfor både miljøforvaltning og forskning omkring miljøpolitikk har det vært vanlig å operere med en forestilling om en logisk*

*sammenheng mellom styringsnivå og problemlnivå*” (Groven og Aall 2002:25). Dette kan tale for en internasjonal styring på klimaproblemet. Groven og Aall argumenterer imidlertid for et såkalt multistyringsnivåperspektiv, som sammen med de tre vanlige styringsnivåene gir seks relevante styringsmessige relasjoner. Groven og Aall konkluderer med at det lokale forvaltningsnivået kan fungere som struktur for gjennomføringen av nasjonal klimapolitikk, altså bidra til implementering. Noen større bykommuner har også utformet en lokal klimapolitikk som er mer ambisiøs enn den statlige, og engasjert seg i internasjonale klimaprosesser, noe som taler for at kommunene i tillegg har potensial til å opptre som klimapolitiske aktører (ibid:7). Senere har Aall og Groven (2003) vist at lokale myndigheter i mange land utvikler en omfattende klimapolitikk.

Skarpere klimafokus i kommunene åpner for mer deltakelse fra flere. Dette kan sees som en mulig løsning på kunnskaps- og interesseproblemene, ettersom de som lærer mer om klima, får bedret kunnskap og økt oppmerksomhet om problemene, og dermed muligens også endrer sine preferanser. Lindseth og Aall (2004) konkluderer med at *”økt medvirkning, enten det går under merkelappen LA21 eller andre betegnelser, synes å være et viktig virkemiddel for å få tilhørighet og eierskap i miljøpolitikken”* (ibid:48). Forfatterne påpeker imidlertid at satsing på medvirkning ikke i seg selv er garanti for suksess, det kan bli for mye vekt på medvirkning, og dette kan igjen føre til et mer lokalt fokus (ibid:48).

Lindseth og Aall (2004) mener at det å bruke en moralsk komponent, som hensyn til neste generasjoner, eller å vise til risikoen for framtidige mulige klimaendringer, ikke er noen enkel måte å skape motivasjon for lokal klimapolitikk (ibid:47). Det kan være lettere å få til tiltak om forurensere også rammes direkte. Historien om sur nedbør kan stå som eksempel. I 1970-årene kom det fram at Skandinavia mottok store mengder svoveldioksid fra Storbritannia, Tyskland, Polen osv. EU, ikke minst Tyskland, var i begynnelsen kritisk til det skandinaviske initiativet for restriksjoner på utslippene som ga den sure nedbøren (Roll- Hansen 2003:3). Tidlig på 80-tallet ble imidlertid en ny omfangsrik skogskade rapportert fra tyske skoger. Der Spiegel skrev i november 1981 *”Es liegt was in der Luft. Der Wald stirbt”* (Det ligger noe i



luften. Skogen dør). Inntrykket folk og politikere fikk gjennom massemedia framover, var at sur nedbør truet med å drepe mesteparten av de tyske skogene i løpet av få år. Tysklands regjering skiftet dermed holdning, og med EUs støtte fikk vi den internasjonale protokollen om reduksjoner i sulfatutslipp i 1985. I ettertid viste sammenhengen mellom disse utlippene og skogdøden å være overdrevet (ibid:3). Oppfatningen av sammenhengen bidro uansett til at Tysklands regjering snudde da de oppfattet seg som mottaker av problemet. Å vente med omfattende klimatiltak til innbyggerne i industrilandene rammes direkte av klimaendringene, kan innebære å vente for lenge. Mye kan imidlertid gjøres på kommunikasjonssiden, slik at folk føler seg mer berørt.

#### **5.2.4. Klimaendring oppsummert**

Argumentene taler altså for mer internasjonalt styring. Samtidig taler de for mer demokratisk deltakelse og lokal debatt. Avveiningen kan bli vanskelig. De harde realitetene setter grenser for det globale demokratiet. Det er rett og slett neppe mulig i praksis. I tillegg kan demokratisk styrte enheter ikke bli for store uten å miste demokratiet. Delegeringen blir for omfattende og avstanden for stor. Det kan også bli vanskelig å skaffe legitimitet for vedtak og reguleringer. Lokal styring er viktig, i det minste som et supplement.

Det er forøvrig tvilsomt om det globale demokratiet kommer unna kritikken fra de tidligere kapitlene. Det hjelper selvfølgelig at det blir mer “fellesinteresse” og at flere får være med å bestemme over egen hverdag. Interessene til framtidige generasjoner er så langt ikke kommet i møte på noen aktuell måte. Men heller ikke lokal demokratisk deltakelse er uproblematisk. Lokale løsninger på globale problemer krever i det minste en koordinering av de små enhetene, slik at de reduserer utlippene sine. Målene kan dermed ikke bestemmes lokalt. Imidlertid utelukker ikke lokal debatt nødvendigvis mer internasjonal styring, tvert om kan et multistyringsnivåperspektiv åpne for flere samtidige styringsnivåer.

Når det gjelder kunnskapsproblemet og formynder- kontra allmennstyre, er svaret noe tydeligere. Selv om noen argumenter taler for økt ekspertstyre, er det tyngre argumenter mot, av både prinsipiell og praktisk karakter. Noen endringer med begrenset ekspertstyre kan likevel være interessante. Et rådgivende debatterende råd slik Lafferty (2000) foreslår, rammes i liten grad av kritikken mot formynderstyre, og kan absolutt være interessant. I tillegg må forslag som økt demokratisk deltakelse ikke forstås som forslag om mindre bruk av ekspertkunnskap. Slik kunnskap er helt avgjørende for godt miljøvern.

### **5.3. Atomlagring**

#### **5.3.1. Innledning**

Over halvparten av den tyske befolkning mener det er viktig å finne en løsning på atomavfallet. Samtidig går 80 prosent mot lagring i sin region (Damveld 2004). Prosjektet Community Waste Management (COWAM) under EU-kommisjonen, påpeker at ”*Nuclear waste programmes in nearly every concerned country met with many difficulties*” (COWAM 2003:8). Jeg mener at et godt forhold til lokalbefolkningen kan være avgjørende for å få etablert et atomavfallsanlegg. Jeg vil i denne sammenhengen legge vekt på erfaringene fra Sverige for å si noe om norske muligheter.

Kunnskapsspørsmål, og derav hvem som bør ha mest å si av befolkningen og ekspertene, er aktuelt også når det gjelder atomlagringen. Avstandsspørsmålene er imidlertid på et annet nivå enn i klimacaset. I lagringsspørsmålet dreier det seg om lokale interesser mot helhetlige miljøinteresser, men også lokale og sentrale interesser mot framtidens interesser. Spørsmålet er altså hvilke beslutningsformer som best fører fram til gode miljøløsninger, og samtidig ikke er i strid med demokratiet.

### 5.3.2. Deltakelse fra lokalbefolkning

Det er mye som taler for å holde lokalbefolkningen unna beslutninger om atominstallasjoner. For mye godtakelse av folks frykt for stråling, kan føre til at den vitenskaplige kunnskapen undergraves. NSD-undersøkelsen jeg har referert til ovenfor, har også spurt om myndighetene eller folk burde bestemme hvordan de vil beskytte miljøet. Svaralternativ 1: *”Myndighetene burde la folk selv bestemme hvordan de vil beskytte miljøet, selv om det betyr at det ikke alltid er de rette tingene som gjøres”*, fikk støtte fra 18 prosent av respondentene. Svaralternativ 2: *”Myndighetene burde innføre lover for å få folk til å beskytte miljøet, selv om det bryter med folks rett til å ta egne avgjørelser”*, ble valgt av 66 prosent (Stølsbotn 2000:38). Dette indikerer at befolkningen kan godta noe overstyring.

Atomkraft er et teknisk vanskelig tema, men det betyr ikke at folk med liten teknisk kunnskap ikke har relevante innspill i debatten. Det er viktig å ta folks følelser på alvor, og frykt for atomavfall er ikke mindre reell selv om sannsynligheten for lekkasjer er minimal. Tillit og legitimitet er noe man må gjøre seg fortjent til, gjennom åpenhet om sin virksomhet, å vise seg kompetent, og å lytte og rette seg etter folks ønsker.

Hvem er så (de legitime) ekspertene? Teknisk ekspertkunnskap er nødvendig for å forstå hvordan de radioaktive stoffene virker, og hva som skal til for å holde dem isolert fra natur og menneske i lang tid framover. Aktuelle yrkesgrupper når det gjelder den fysiske utformingen av lagrene er blant annet kjernefysikere, geologer, glasiologer og materialeksperter. Ekspertkunnskap er viktig for å velge riktig teknisk løsning og de beste barrierene mellom avfallet og naturen. Dette kan ”vanlige folk” vanskelig ha noe å si om. Men annen kunnskap kan være relevant når det gjelder hvordan prosessen for å velge teknisk løsning og plassering bør være. Også verdier og holdninger vil være relevant som beslutningsgrunnlag, i tillegg til ulike former for kunnskap. Ikke minst er hva som skal være målet, et moralsk spørsmål. Derfor kan det virke uheldig at det nye lagringsutvalget bare har representanter fra IFE og Statsbygg. Om plasseringen av lager må befolkningen kunne ha en del å si. Her kan det være problematisk å

definere hvem som er de ”lokale” (COWAM 2003:36). En god løsning kan derfor være å la alle interesserte parter være involvert i debatten (ibid:36).

Miljøorganisasjoner har legitime interesser i saken, og har også høyere kunnskap om saken enn befolkningen generelt. Det er dessuten ikke gitt at atomeksperter har rett. Sterk tilknytning til atomindustrien gjør mange eksperter inhabile. Dette er en viktig forskjell på klima og atom. Atomindustrien har interesse av å få mindre bekymring for atomkraft og -avfall.

Hvor legitimt vil det være av folk å gå mot atomlagre i sine nærområder? Slike lokale aksjoner kan arte seg som en slags allmenningens tragedie; ingen vil bidra til fellesskapets beste, men uten et skikkelig lager blir resultatet dårlig for alle. Lokale interesser kan hindre et skikkelig lager hvis de organiserer seg og gjør det tilstrekkelig politisk vanskelig å bygge lageret. Noe liknende så vi blant annet flere steder i Norge på 70-tallet, der aksjoner mot NVEs plassundersøkinger hindret bygging av atomkraftverk. På samme måte hindret den langvarige blokaden på Kynnefjäll i Sverige 1980-2000 et lager for høyaktivt atomavfall i bygda<sup>7</sup>. Der planene er dårlige, kan denne skepsisen være bra for miljøet. Men hvem bestemmer hva som er sikkert nok? Hvor mye kan vi vente at lokalsamfunn skal ”ofre” for noe som har kommet hele samfunnet til gode? Dette spørsmålet er annerledes i land der folk får strøm fra atomkraft, de kan sies å ha større forpliktelse enn folk i Norge. Her er avfallet generert av forskning som kommer andre land til gode, selv om den tidlige forskningen var ment å skulle gi oss strøm fra atomkraften. En mulighet er at kommunen som tar lageret kompenseres av storsamfunnet på en måte, for eksempel gjennom en slags risikokompensasjon.

Dette bringer oss til et annet spørsmål innenfor interessediskusjonen, nemlig penger. Avfallsløsningen er også en prioriteringssak, ettersom det koster penger å bygge lager og deponi. Hvem skal betale, og hvor dyr skal løsningen være? Prosjekteringen og byggingen av anlegget i Himdalen kostet 71 mill kroner, mens driftsbudsjettet for anlegget var 3,4 mill i 2001 og 8,9 mill i 2002. Et mellomlager vil sannsynligvis koste omtrent det samme som Himdalen, et deponi en del mer. Muligheten for

---

<sup>7</sup> Begge disse aksjonene fikk resultater som, slik jeg ser det, var bra for miljøet.

avgiftsfinansiering av avfallsbehandlingen er allerede forspilt, i og med at mesteparten av brenselet er fra gamle dager. Å be deltakerne i OECD-prosjektet i Haldenreaktoren betale for lagring av hovedsakelig gammelt avfall, virker svært lite realistisk. Det er dermed nødvendig at lager og deponi betales over statsbudsjettet.

### **5.3.3. Svenske erfaringer**

Jeg vil presentere Sveriges strategi for atomavfallet fordi den gir viktige erfaringer for en norsk strategi. Forholdet mellom lokalt og statlig nivå, og mellom folk og eksperter, som har vist seg viktige i atomlagringssaker, er etter hvert tatt på alvor i den svenske strategien. Sverige har dessuten kommet forholdsvis langt med planleggingen av hva som skal gjøres med det høyaktive avfallet sammenliknet med andre land.

Mellomlageret er på plass, nå gjenstår deponi og et innkapslingsanlegg. Sverige er et land som likner Norge på mange sett, og vi kan ha mye å lære av deres prosess for å velge plassering. Beskrivelsen baserer seg i stor grad på en besøk til anlegg i Sverige i november 2003.

Svensk Kärnbränslehantering (SKB) har ansvar for Sveriges radioaktive avfall. SKB har deponi i berggrunn som sitt foreløpige valg av langvarig løsning, og har et testanlegg i nærheten av Kalmar. Det er utformet som deponiet etter planen skal være, med tunneler 500 meter ned i fjellet. Her forskes det på ulike barrierer for avfallet. Samtidig pågår fortsatt lokaliseringssvalget. Sverige har invitert kommuner til å bli med i forstudiet i plasseringsprosessen. Åtte svenske kommuner var med i denne forberedende runden. To av disse sa i folkeavstemminger at de ikke ville delta videre. I desember 2000 annonserte SKB at de ville starte plassundersøkelser i tre av de gjenværende kommunene. En av disse kommunene, Tierp, avsto fra videre deltakelse, og dermed utføres plassundersøkelser og videre utredninger i Östhammar og Oskarshamn. Begge kommunene har atomkraftverk og andre atominstallasjoner. I Forsmark i Östhammar ligger lageret for lav- og mellomaktivt avfall. I Oskarshamn ligger mellomlageret for høyaktivt avfall. Plassundersøkelsene begynte i 2002 og lokaliseringssvalget tas omkring 2010. Innbyggerne i kommunene inviteres til samråd

og besøk på testanlegget og mellomlageret. Begge steder gis informasjonsbladet ”Lagerbladet” ut. Det er stor aksept for atomdeponiet i de to aktuelle kommunene. Metoden har elementer av en kooperingsstrategi, i og med at befolkningen tas med på så mye at de etter hvert kan få et eierforhold til prosessen og utfallet. Prosjektet COWAM, med deltakere fra flere land, har kommet fram til lignende konklusjoner som det SKB nå jobber etter.

Interessant nok var ikke denne inkluderingen og åpenheten Sveriges strategi fra starten av. I 1980 var det en heftig offentlig debatt om hvordan landet skulle oppbevare sitt plutoniumsavfall på en forsvarlig måte. Ekspertenes svar var deponi i berggrunn, da som nå. Sommeren 1980 var det planlagt boringer i Kynnefjäll, selv om alle tre involverte kommuner hadde sagt nei og det var stor folkelig motstand. Innbyggerne blokkerte veien, og satte etter hvert opp en vaktbu. Aksjonistene proklamerte at de ville sitte der til de fikk skriftlig beskjed om at planene om atomlager i Kynnefjäll var skrinlagt. Mange informasjonsmøter endret ikke folkets holdning, og SKB måtte gi seg. Så seint som våren 2000 kom brevet aksjonistene hadde ventet på, og aksjonen ble avblåst (Johansen 2004 [telefonintervju]). Da var SKB allerede godt i gang med forundersøkelsene i andre kommuner.

#### **5.3.4. Norske muligheter**

Norge har mye å lære fra prosessen i Sverige, der har de mer atomavfall enn oss, men også lettere for å få aksept for plassering i kommunene, fordi de har atomkommuner som er mer åpne for atomlagring enn det norske kommuner antageligvis vil være. Når Norges prosess for atomavfallet skal avgjøres, kan hvert fall to erfaringer trekkes fra Sverige. Den første er at det kan gå dårlig når man turer fram i raskt tempo uten å spørre lokalbefolkningen. Den andre er at det kan gå bra om man gjør ting motsatt.

#### **Folkelig deltakelse**

Jeg har allerede argumentert for at lokalbefolkningen bør tas med på råd om atomlager i sin kommune. Spørsmålene er for det første hvordan dette best kan skje, og for det

andre hvor stor innflytelse lokalbefolkningen skal ha over denne type spørsmål. I denne sammenhengen er det grunn til å påpeke at behandlingen av det norske atomavfallet må sees som et statlig anliggende, i og med at avfallet stammer fra nasjonal og internasjonal forskning på atomkraftverk.

Det finnes ulike former for folkelig engasjement. Ifølge Fiorino er interessegrupper i opposisjon til et forslag ikke det samme som mer demokratisk høyverdig diskusjon og debatt "*which should characterize democracy*" (Fiorino 1996:198-199). Fiorino mener altså at valg og organiserte interessegrupper ikke er nok. Han foreslår i stedet virkemidler som så vidt jeg kan vurdere likner på samrådene i Sveriges strategi for lagringsspørsmålet.

Det er åpenbart gode grunner for deltakelse fra flere enn Institutt for Energiteknikk og Statens strålevern for å få til gode prosesser omkring lagringsspørsmål. Mye kan læres av Sveriges åpne samråd, der organisasjoner, foreninger og alle interesserte enkeltpersoner inviteres. Myndigheter og utbygger må selv gå ut og presentere sine planer, og åpne for deltakelse og diskusjon. Det er viktig å ikke være så redd for kritikk mot planene at man går i forsvarsposisjon eller holder informasjon tilbake. Skeptiske naboer må vinnes med dialog og deltakelse. Et godt forhold til miljøorganisasjonene vil sannsynligvis gjøre jobben lettere. I Norge har både Bellona og Natur og Ungdom engasjert seg i spørsmålet om atomlagring, og presset på for at prosessen skulle gå fortere.

### Lokal vetorett?

Dersom den lokale befolkningen skal ha vetorett mot plassering av atomlager i deres kommune, kan det bli vanskelig å få bygget lageret noe sted. Avfallet kan dermed bli stående i de utilfredsstillende bygningene det står i dag. At ingen vil ha avfallet i sitt nærområde, har vært brukt som et argument mot atomkraften. Det kan dermed sees som et demokratisk problem at atomkraftverk blir etablert før lagringsmetode og plassering er avklart. Så lenge avfallet faktisk finnes, er det imidlertid svært gode grunner for å oppbevare det så sikkert som mulig. At ingen vil ha avfallet i sin

bakgård, bør dermed ikke føre til at avfallet ikke kan få en sikker plassering. På dette grunnlaget ser jeg lokal vetorett som svært problematisk. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det finnes kommuner som ønsker, eller hvert fall godtar, et lager hos seg. Slik er situasjonen i Sverige, der flertallet i de to aktuelle kommunene sier de godtar et atomlager i sin kommune. Det kan dermed være mulig å finne en løsning for det norske atomavfallet som alle kan godta.

Et spørsmål er om folk og organisasjoner kan tas med i slike beslutninger og gis god nok informasjon og medbestemmelse uten å bli ”gisler” for planene. Slik jeg ser det, er dette mulig dersom det er reelle valg. Dette sikres bare dersom flere alternativ presenteres, og kommunene kan velge om man vil være med, slik prosessen i Sverige er i dag. Et sentralt spørsmål blir imidlertid hvor mye press som skal brukes, dersom man kommer i den situasjonen at ingen aktuelle kommuner vil ha lageret. Det stilles som sagt også krav til geologien i området, deponiet må ligge på et sted med stødig fjell, med passelig vanngjennomstrøming osv. En mulig løsning kunne være å invitere med kommuner i områder med antatt egnet grunnfjell før noen lokalitetsvalg er gjort, slik det ble gjort i Sverige.

### **5.3.5. Atomendring oppsummert**

Atomlagring er mindre komplekst enn klimaspørsmålet. Dette gjør folkelig deltakelse mindre problematisk i atomsaker enn klimasaker. Mer deltakelse fra befolkningen, lokale grupper og miljøorganisasjoner i lagringsprosessen, bør være i alles interesse. Det er nærliggende å tenke seg at dette vil bidra til å hindre at folks egeninteresse setter en stopper for en bedre lagringsløsning enn dagens. Samtidig gjør ekspertenes noe tettere kopling til økonomiske interesser at inhabilitetsproblemet står sterkere enn når det gjelder klimaendringene. Konklusjonen min er at beslutningsprosessene om det norske lageret for høyaktivt atomavfall i stor grad bør være deltakelsesorientert, særlig plasseringsdiskusjonen.

Ettersom spørsmålet om atomlagring i Norge ikke er så omfattende som de globale



klimaendringene, er det mulig å foreslå nokså konkrete endringer her. Noen muligheter for forbedringer kan være:

- Det neste offentlige utvalg på området (fase 2-utvalget) blir bredere sammensatt enn Foshaug-utvalget.
- Utvalget inviterer til åpne møter i begynnelsen og midten av sitt arbeid for å få innspill.
- Kommuner inviteres med til frivillig samarbeid om plass for mellomlageret.
- Lokaliseringsdelen av prosessen må ikke gå for fort
- Det satses på aktiv og åpen dialog fra IFE og Strålevernet
- Arbeidet med en mer langvarig, ”endelig” lagringsløsning starter opp etter Bergan-utvalgets tidsinnstilling.
- Også for dette lageret/deponiet inviteres kommuner til å være med i undersøkelsene.
- Det gis ikke lokal vetorett.

#### **5.4. Generelle betraktninger om endring**

Jeg vil avslutte kapittelet med noen generelle betraktninger om endring. Det kan være grunn til å spørre om det strengt tatt i praksis er noen forskjell på formynderstyre utøvd av eksperter, og et formynderstyre utøvd av folk i andre land (og andre tider) gjennom demokratiske prosedyrer, særlig i tilfellet klimaendring. Sett i dette lyset framstår ikke formynderløsningen så dårlig. Det er imidlertid som sagt liten grunn til at ekspertene skal klare oppgaven på en mindre formynderisk måte. Tvert imot er det grunn til å tro at mer folkelig deltakelse og økt debatt både i klimadebatten og atomlagringsdebatten vil øke kunnskapen og oppmerksomheten mot mer helhetlige interesser, slik at miljøet og de framtidige generasjonene blir mindre skadelidende. Det er imidlertid svært viktig at deltakerne får reell innflytelse på politiske valg, så ikke deltakelsen bare fungerer som støtte til myndighetenes og ekspertenes allerede eksisterende planer.

## 6. Oppsummering og konklusjon

### 6.1. Innledning

Følgene av våre handlinger rekker mye lengre enn før, både i tid og rom. Dette gjelder både våre personlige hverdagsvalg og kollektive beslutninger i store politiske saker. Framtidige generasjoner vil lide under våre valg om atomkraft og forbrenning av olje, kull og gass. Nåtidige mennesker i andre land rammes også sannsynligvis av klimaendringene. Ingen av disse menneskene har stemmerett ved våre valg. Dermed er det en avstand mellom demokratiens styringsnivå og miljøresultatene av styringen. Samtidig gjør manglende kunnskap og motstridende interesser det vanskelig å ta de andres interesser på alvor. Dette er, sammen med tidspress, med på å forsterke problemet med avstand i tid og rom.

### 6.2. Resultater

I begynnelsen av oppgaven reiste jeg som spørsmål det numeriske demokratis evne til å hankses med de store miljøproblemene. Etter en allsidig gjennomgang bygd over fem problematiske trekk, og ved hjelp av to case, er skepsisen langt på vei bekreftet. Oppgaven har vist reelle og problematiske begrensninger i demokratiet i møtet med alvorlige miljøproblemer. Jeg har kommet fram til, kanskje ikke overraskende, at det ikke finnes en enkel løsning. Et av hovedpoengene i oppgaven er at demokratiet har iboende svakheter som er svært vanskelig eller umulig å komme unna.

Hovedproblemet er allerede nevnt flere ganger: Det nasjonale representative demokratiet er avgrenset i tid og rom, mens miljøproblemene strekker seg ut over demokratiens myndighetsområder.

Jeg har hevdet at fem viktige trekk ved demokratiet er problematiske for miljøvernet: manglende kunnskap, interesser, tidspress, avstand i tid og avstand i rom.

Motstridende interesser kan imidlertid være bra for miljøet i spørsmål der det i mindre grad finnes ett riktig svar, siden de bidrar til flersidig forståelse. Dette gjelder for

eksempel lagring av det høyaktive avfallet. Fordelen med motstridende interesser kan sees som en moderering av kunnskapsproblemet, ikke fordi kunnskapsproblemet ikke er reelt, men fordi det er uklart hva som er den gode kunnskapen.

Oppgaven har vist tydelig at det praktiserte demokratiet også i idealisert form skaper problemer for miljøvernet. Jeg har pekt på noen forbedringsmuligheter, men et viktig poeng er at ettersom dette er iboende trekk ved demokratiet, er det ikke mulig å få bort misforholdet mellom demokratiet og miljøvernet. Dette har med noe helt grunnleggende og åpenbart å gjøre, nemlig at det er *den nåværende befolkningen i staten (og kommunene)* som styrer. Styret er begrenset til befolkningen i enkeltstater, men resultatene av styringen går ut over befolkningen i andre stater. Befolkningen har dårlig kunnskapsmessig grunnlag for styret den utøver, og miljøets interesser kan ofte komme i konflikt med kortsiktige egeninteresser.

Demokratiet ser ikke ut til å kunne løse de store miljøproblemene, men ingen andre styreformerser ser ut til å kunne løse mer. Demokratiet er fortsatt den eneste hovedmuligheten, til tross for problemene. Resultatet jeg kommer til er i en forstand pessimistisk, men samtidig er realistiske bilder av den alvorlige situasjonen viktig. Mangelen på realisme, som viser seg i motstand mot å ta inn over seg miljøproblemene og deres alvorlighet, er kanskje dagens største problem. Oppmerksomhet omkring konfliktpunktene mellom demokrati og miljøvern kan dessuten hjelpe fram løsninger.

Jeg startet med en omfattende, todelt problemstilling. Fem trekk ved demokratiet som kan hemme miljøvernet ble presentert. Kunne andre problemer vært like aktuelle? I vurderingen av hvilke trekk som skulle med, var det flere ganger vanskelig å avgjøre hvilke problemer som primært skyldtes trekk ved demokratiet, og hvilke som egentlig handlet om miljøvernet. Jeg kom til at usikkerhet var et trekk ved miljøproblemene, men tok det likevel med under kunnskapsproblemet fordi det kunne få betydning som demokratiets muligheter til å finne løsninger. Et annet tvilstilfelle var tidspress, som også for såvidt er et trekk ved miljøproblemene, men som blir et problem ved demokratiet ettersom demokratiet kan sies å fungere langsomt.

Selv om miljøproblemer kan ha mange felles trekk, er de ikke så like at løsningen av dem alltid hindres av samme trekk ved demokratiet. Mine to case er begge fordelingsproblem, men på ulike styringsnivå. Det er i stor grad forskjellen mellom det globale og det statlige eller lokale, som gjør de to casene forskjellige. Et interessant funn er imidlertid at casene framstår som mer like enn ulike når det gjelder de demokratiske problemene.

En innvending mot å se de fem problemene som problematiske trekk ved demokratiet, kunne være at de ikke bare gjelder for demokratier, men for alle styreformer. Det er gode grunner til å tro, både teoretisk og erfaringsmessig, at ikke-demokratier har en verre miljøpolitikk enn demokratier. Viktige grunner til dette er ufullstendig informasjon og færre muligheter for politisk press mot den rådende politikken. Det gjør som sagt ikke det demokratiske problemet mindre aktuelt. Selv om det er grunn til å tro at demokratiske styreformer generelt fremmer miljøvern mer enn ikke-demokratiske gjør, kan likevel noen trekk ved demokratiet hemme miljøvernet. Hvis min sykkel skrangler, betyr ikke det at ikke din sykkel også kan skrangle. Sterke økonomiske interesser til tross, i demokratier skal det være mulig å gå mot disse.

### **6.3. Overførbarhet**

Jeg har diskutert mulige endringer i behandlingen av den globale klimautfordringen og Norges høyaktivt atomavfall. Begge disse sakene er viktige nok i seg selv til å rettfærdiggjøre denne diskusjonen. Det er likevel på sin plass med et spørsmål om hvorvidt diskusjonen om disse miljøsakene kan ha relevans også for andre saker.

Klimautfordringen står i en særstilling blant miljøspørsmålene, men har likevel likhetstrekk med andre omfattende ressurskonflikter. Kort og enkelt kan vi si at klimaproblemet likner alle problem som går over landegrensene og krever felles innsats for å rydde opp. Klimautfordringen har for eksempel likheter med overfiske og fisketomme hav, som selv om det ikke er like altomfattende som klimaendringene, er

viktig nok for de som er avhengig av fisken. Uttynning av ozonlaget likner på drivhuseffekten i og med at det ikke er viktig hvor utslippene kommer fra, det avgjørende er den totale mengden. Ozonproblematikken krever likevel ikke store samfunnsendringer for å løses, ettersom mye kan gjøres teknologisk og lite kontroversielt.

Atomavfall likner på andre plasseringsdiskusjoner, hvor det ofte er lokal motstand mot plassering ”akkurat hos oss”. Det kan være andre miljøsaker som plassering av for eksempel forbrenningsanlegg, søppelfyllinger, behandlingsanlegg for farlig avfall og motorveier, eller andre type saker som for eksempel asylmottak eller behandlingsanlegg for narkomane. Det vil ofte være uenighet blant folk lokalt om tiltaket, for eksempel kan nye arbeidsplasser tale for tiltaket. Noen ganger er såkalte plasseringsdiskusjoner ”egentlig” noe annet, det må for eksempel ikke alltid bygges vei et sted. Flere diskusjoner om motorveier har dreid seg om trasévalg, men kunne selvfølgelig også gått på hvorvidt utbygging av mer vei i området egentlig var nødvendig og ønskelig. Slik er det ikke når det gjelder atomavfallet, det må faktisk ligge et sted, så trygt som mulig.

Diskusjonen om behandling av atomavfall har samtidig (minst) et aspekt til: tilknytningen til atomkraften som sådan. Av dette kan vi tenke oss to mulige ”utfall”: Byggingen av lager og deponi kan sees som løsning på lagringsproblemet, noe som gjør at atomkraft blir mindre problematisk. Vi kan se for oss en slik virkning i Sverige, der de nærmer seg noe som mange aksepterer som en god løsning. Eller debatten om lagring kan virke andre veien ved å vise problemene med atomkraft, at også vestlige såkalt ”sikre” atomkraftverk lager uopprettelige problemer. Uansett mening i den saken må det være et gode at farlig avfall håndteres på den best mulige måten.

Problemene med demokratiet i forhold til de to casene kan dessuten ha relevans for andre fellesproblemer også utenfor miljøsektoren. Utdanning, helse og kultur er nevnt som eksempler tidligere. Dessuten vil mer omfattende utfordringer som global ulikhet, og fattigdoms- og gjeldsproblematikk gi problemer med avstand i rom, kunnskapsmangel og interessekonflikt.

## 6.4. Demokrati eller miljøvern?

Både demokrati og miljøvern kan sies å være goder som de aller fleste i vårt samfunn vil tilstrebe. De må kanskje noen ganger vike for andre goder, men svært få vil uttrykke seg mot miljøvern eller mot demokrati. Et interessant poeng er at demokrati og miljøvern er positivt ladete ord som alle har en formening om hva betyr, samtidig som det fort blir uenighet om en konkret styreform er demokratisk eller om et konkret tiltak er miljøvennlig.

Det kan også være grunn til å mene at de to godene er avhengige av hverandre. Det er for eksempel lite trolig at en kan få til effektivt miljøvern uten en demokratisk styreform, ettersom åpenhet og fri debatt er viktig for å løse miljøutfordringene. Det kan også hevdes at en del alvorlige miljøproblemer kan vanskeliggjøre og kanskje etter hvert til og med umuliggjøre demokratiske styreformer. For eksempel vil mangel på rent vann og jordbruksland skape konflikter, og den økte drivhuseffekten vil drive flere klimaflyktninger på flukt fra hjemmene sine.

Det kan hevdes at kritikken som fremmes her mot demokratiet, stort sett går mot valgdemokratiet. Jeg har da også foreslått mer folkelig deltakelse og debatt. Men vi kan likevel ikke regne med at et mer deltaker- og diskursorientert demokrati helt ville ha løst problemene, selv om det på flere områder kunne bidratt til forbedring. Det vil uansett være et problem med avstanden i tid og rom. I tillegg kan slike løsninger komme til å øke tidspress-problemet, fordi de tar lang tid.

Det er for såvidt menneskene som handler, ikke demokratiet som system.

Miljøutfordringene kan sies å komme av måten vi har organisert samfunnet på, trekk ved økonomien og vårt levesett, som demokratiet bare er en del av. Miljøproblemene skyldes sann sett ikke demokratiet, og ville sannsynligvis ikke vært mindre uten demokrati. Demokratiet kan likevel sies å ha noe av ansvaret for miljøproblemene, ikke fordi demokratiet selv har skapt problemene, men fordi det ikke bidrar nok til å løse dem. Det kan hende demokratiet er blitt en slags hellig ku, og at det er vanskelig å se hva som ikke fungerer, for eksempel løsningen på en del fellesproblem. At andre

styreformer gjør det dårligere i løsningen av (noen av) miljøproblemene, kan neppe frita demokratiene for sitt ansvar.

Wyller skriver at miljøkrisen er strukturelt forbundet med det moderne samfunns hele organisasjon, slik det er utformet i vestens industriland og slik det søkes etterlignet av andre (Wyller 1999:15). Dette kan sies å være tilfelle for veksten i energibruk i store land som Kina og India. Det er vanskelig å finne moralsk grunnlag for å nekte dem å komme nærmere vår levestandard. Samtidig bidrar deres økning i energibruk sterkt til klimakrisen. Det kan argumenteres for at det ikke er demokratiet som hindrer miljøvernet, men de økonomiske rammene, markedsideologi eller andre sterke interesser. Dette fanger mitt perspektiv i liten grad opp. På den annen side kan det hevdes at koordineringen av interesser, og fordeling av goder og byrder er nettopp det demokratiet dreier seg om. Dermed kan hvilke interesser som står sterkest, sies å henge tett sammen med demokrati. Endring i økonomiske system og restriksjoner på interesser må skje gjennom politikken, fordi det er her endring kan presses fram.

Slik jeg ser det er ikke autoritært styre et aktuelt eller ønsket alternativ uansett om det hadde vært bedre for miljøet. I tillegg til at samfunnet har andre oppgaver å løse enn miljøproblemene, er det svært problematisk å bytte vekk demokratiske rettigheter og verdier for å få et bedre miljøvern. Det er sånn sett både prinsipielle og pragmatiske grunner til å holde på demokratiet, og heller søke å utvide det.

## **6.5.  Anbefalte endringer**

### **6.5.1.  Klimaendringer**

Hva skal til for å løse klimaproblemet? For det første er det ikke sikkert det går an. Kanskje er det allerede sluppet ut så mye drivhusgasser i atmosfæren at den aldri kan bli som før. Det er imidlertid overhengende sannsynlig at skadene kan begrenses med reduksjoner i utslipp. Dette må i det minste gjelde om reduksjonene er forholdsvis store, og foretas om ikke alt for lenge.

Ut fra et statsvitenskaplig perspektiv vil man ofte foreslå institusjonelle endringer for å bedre en situasjon. Det kan imidlertid se ut som at frivillige løsninger er de eneste mulige her, dersom vi opprettholder forutsetningen om at demokratiet ikke på noen måte må svekkes. Denne forutsetningen er ikke uproblematisk, ettersom det er det dypt urettferdig at klimaendringenes virkninger rammer skjevt i forhold til de som først og fremst bidrar til klimaendringene. Satt på spissen har denne avstanden mellom beslutningsenhet og virkninger diktaturpreg over seg. Imidlertid har jeg ingen tro på miljødiktaturet, det kan fort henfalle til diktatur uten særlige miljøhensyn. Selv om vi setter miljøvern foran demokrati, er det dermed langt fra gitt at diktaturet vinner.

En viktig konklusjon blir at befolkningen selv må velge å ta inn over seg miljøproblemene og deres løsninger, og på den måten vise solidaritet med andre land og framtida. Mer oppmerksomhet omkring klimaendringene kan løfte kunnskapsnivået og bevisstheten omkring problemet hos folk. Det er også grunn til å tro at aktive deltakere i klimadebatter lettere vil ta inn over seg urettferdigheten i klimautfordringen, de vil lettere se sammenhenger, og dermed være mer tilbøyelig til å ville ofre noe. På denne måten kan institusjonelle endringer bidra til å endre holdninger, noe som igjen kan føre til endring i politikken. Dette kan for eksempel gjøres gjennom grupperinger bestående av lekfolk og eksperter, som har debatt og dagsorden som en viktig funksjon, i tillegg til å komme med anbefalinger. Det kan innvendes at det likevel skal mye til for at reduksjonene i klimagassutslipp blir omfattende nok, og at det derfor ikke er verdt å ofre levestandard for å få til utilstrekkelige reduksjoner. Det er imidlertid mulig at det kan bli lettere å få til mer omfattende internasjonale reduksjonsavtaler etterhvert som klimaendringene slår mer til, også i industrilandene. Da vil det begynne å monne.

Selv om jeg har kommet til at mulighetene for globalt demokrati er begrenset, kan økt internasjonalt arbeid bidra til en mer rettferdig og miljøvennlig energipolitikk.

Internasjonale organer som FN kan ha legitimitet uten at representantene er direktevalgt av et såkalt globalt folk. Legitimiteten kan tildels bygge på resultater, og dels at vi alle er representert, om ikke på en svært demokratisk måte. I tråd med et multistyringsperspektiv kan også kommuner spille en internasjonal rolle, og dermed



kan de to hensynene om internasjonal styring og lokal deltakelse og medvirkning fungere godt sammen.

Det er viktig å presisere at forslag om økt demokratisk deltakelse ikke må forstås som forslag om at fakta skal bli mindre vektlagt. Det er helt avgjørende for godt miljøvern at alle miljøløsninger er basert på kunnskap. I tråd med Holden mener jeg at vitenskaplig ekspertise er svært viktig, men ikke gir tilstrekkelig grunnlag til å velge løsninger på klimaproblemet. Ekspertene bør være kunnskapsleverandører til offentlig debatt, og ikke formyndere. Det er politikken som må endres, ikke nødvendigvis ansvarsfordelingen mellom eksperter og folkevalgte. Noen endringer med begrenset ekspertstyre kan likevel være interessante, for eksempel et rådgivende debatterende råd slik Lafferty (2000) foreslår.

### **6.5.2. Atomendringer**

Lagringen av Norges høyaktive atomavfall er mer avgrenset enn det globale klimaproblemet, og dessuten et enklere problem å løse, ettersom det ikke utfordrer så sterke økonomiske interesser. Konsekvensen av dette blir at de demokratiske problemene i denne saken i stor grad kan overkommes. Økt folkelig deltakelse i lagringsprosessen kan gjøre det mindre sannsynlig at lokale særinteresser hindrer en bedre lagringsløsning enn dagens. Det virkelig problematiske, at vi etterlater oss avfall som må avgrenses fra naturen i 100.000 år, skyldes driften av atomreaktorene, et forhold som vi i hvert fall delvis kan skille fra avfallsproblemet vi sitter med nå.

Jeg er altså mer optimistisk med tanke på en løsning som forener miljø- og demokratikrav i dette tilfellet, enn for klimautfordringen. Dette betyr imidlertid ikke at det vil skje av seg selv. En god løsning krever vilje, planlegging og innsats. Det er viktig å hele tiden drive fram prosessen, slik at det blir tid til skikkelige vurderinger uten at resultatet trekker i langdrag. Demokrati tar tid, og dermed bør mesteparten av tida gå med til demokratiske høringer og debatter, og ikke til sommel. Åpen debatt og bred deltakelse i prosessen kan sikre bygging av et lager til tross for sannsynlig lokal

skepsis. Jeg er imidlertid mer skeptisk til lokal vetorett, ettersom det kan ha en uheldig blokkerende effekt. De konkrete atomendringsforslagene er oppsummert i 5.3.5.

Det jeg snakker om som løsning av lagringsproblemet, er imidlertid ingen egentlig løsning. Atomavfallet må holdes atskilt fra naturen i flere hundre tusen år. Intet lager kan med sikkerhet bygges for denne tidsperioden. Men det kan være mulig å finne en løsning som er bedre enn dagens, og den beste det er mulig å lage.

## **6.6. Veier videre**

Jeg har sett på demokratiet for å finne mulige problemer for miljøvernet. Det går også an å angripe problemet fra andre siden. Hva er det som bremser for en løsning på for eksempel klimaproblemet? Mer konkret og enklere å forholde seg til, er spørsmålet om hvorfor Kyotoavtalen ikke følges opp og reduksjonskravene ikke settes høyere. Ulike forklaringsmodeller vil kunne bidra.

En mer begrenset casestudie vil gjøre det mulig å gå mer i dybden for å undersøke hvordan forholdet mellom demokrati og miljøvern er i en konkret sak. Når prosessen rundt det norske atomlageret kommer noe lenger, kan den være interessant å følge opp i forhold til mine anbefalinger på området. En skjematisk oppstilling av hvilke demokratiske trekk som hemmer og fremmer miljøvern kan strukturere undersøkelsen. Kanskje kan også forholdene i mindre utviklede demokratier bidra til å kaste lys over problemet. Kan Russland for eksempel løse sine atomproblemer uten et mer demokratisk system? Hvor stor rett har myndighetene til å forlenge reaktorenes levetid, uten at egne og andre lands innbyggere er hørt?

Det ville også vært interessant med en mer omfattende behandling av mulige institusjonelle endringer for å bøte på misforholdet mellom demokrati og miljøvern, med formål å bidra til å dempe konflikten mellom demokrati og miljøvern. Side- og tidsbegrensningene i hovedoppgaven gjorde at dette måtte bli summarisk. Å finne fram til flere forslag kunne være forskningsmessig interessant, og ikke minst viktig for

miljøvernet. En mulighet kunne være en normativ analyse av bilistenes rett til å forpeste astmatikere, i lys av den nye røykeloven. Bør en tilsvarende lov lages for bilisme?

En annen spennende vei videre er evaluerende studier av forsøk med imøtekommende institusjonelle endringer. Dette kan være lokale LA21-prosjekter eller forsøk med såkalte "eldsteråd" med mål om å ta vare på miljøet. Fokuset bør være på miljøresultatene som oppnås, ikke først og fremst på hvordan prosessen fungerte. Også studier av mulige ikke-institusjonelle forsøk på å øke miljøvernets stilling, som for eksempel holdningskampanjer, kan være interessante.

## Litteraturliste

- Aall, Carlo og Kyrre Groven (2003). *Multi-level governance, the case of local climate policy planning in Norway*. Presentert på Workshop II til 'Regional Sustainable Development Strategies for Effective Multi-Level Governance' (REGIONET), Lillehammer, 29.-31. januar 2003. Konferansepaper
- Aftenposten (1997a). 'Bygging av gasskraftverk blir utsatt'. 21.februar
- Aftenposten (1997b). 'Menneskelenke mot gasskraftverk'. 12. mars
- Aftenposten (2004). 'Russland godkjenner Kyotoavtalen'. 30. september
- Barry, Brian (1999). "Sustainability and Intergenerational Justice", kap. 4 i Andrew Dobson (red) *Fairness and Futurity*. Oxford: Oxford University Press
- Berlingske Tidende (2004). 'Flertal for at bevare atomkraftværker i Sverige'. 27. april
- Bonde, Aslak (1997). 'Jagland vil utsette gasskraft-bygging', *Aftenposten* 7.mai
- Connelly, James og Graham Smith (2003). *Politics and the environment. From theory to practice. Second edition*. London/New York: Routledge
- COWAM (2003). *Nuclear waste management from a local perspective. Reflections for a Better Governance*. Paris: Mutadis. Rapport.
- Dahl, Robert A. (1984). "Forskjellige former for demokrati", s. 326-355 i Bernt Hagtvet og William M. Lafferty (red.) *Demokrati og demokratisering*. Oslo: Aschehoug
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven/London: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1999). "Can international organizations be democratic?", kap. 2 i Ian Shapiro og Casiano Hacker-Cordán (red.) *Democracy's edges*. Cambridge: Cambridge University press
- Damveld, Herman (2004). "Questions remain at European Waste Network", artikkel no. 612-613.5626 i *WISE/NIRS Nuclear Monitor* #612-613.
- de la Court, Thjis (1990). *En felles framtid? Miljø, utvikling, nedrustning. En kritisk gjennomgang av Brundtland-rapporten*. Oslo: Cappelen.
- Dobson, Andrew (1996). "Representative democracy and the environment", kap. 7 i William M. Lafferty og James Meadowcroft (red.): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Dobson, Andrew (1999). "Introduction", s.1-18 i Andrew Dobson (red.) *Fairness and Futurity*. Oxford: Oxford University press.

Dryzek, John S. (1997). *The politics of the Earth. Environmental discourses*. Oxford: Oxford University Press

Dryzek, John S. (1992). "How far is it from Virginia and Rochester to Frankfurt? Public Choice as Critical Theory", *British Journal of Political Science* 22: 397-417

Eriksen, Erik Oddvar (2001). *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag

Fidjestøl, Alfred (2004). *Hans Jonas. Ein introduksjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Fiorino, Daniel J. (1996). "Environmental policy and the participation gap", kap. 11 i William M. Lafferty og James Meadowcroft (red.): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Fjelland, Ragnar (2003). "Vitenskapelig usikkerhet som utfordring", s. 255-271 i Knut W. Ruyter (red.): *Forskningsetikk. Beskyttelse av enkeltpersoner og samfunn*. Oslo: Gyldendal

Furuly, Jan Gunnar (1997a). 'Ikke flertall for gasskraftverk', *Aftenposten* 9. mai

Furuly, Jan Gunnar (1997b). '-Et historisk første skritt i Kyoto', *Aftenposten* 11. desember

Furuly, Jan Gunnar (2003). 'Sprekk i Haldens reaktor', *Aftenposten* 24. juli

Glasbergen, Pieter (1996). "Learning to manage the environment", kap. 10 i William M. Lafferty og James Meadowcroft (red.): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Groven, Kyre og Carlo Aall (2002). *Lokal klima- og energiplanlegging. Norske kommuner som aktører i klimapolitikken?*. Sogndal: Vestlandsforskning. VF-rapport 12/2002

Grønås, Sigbjørn (2004). 'Global oppvarming – en etisk utfordring', *forskning.no* 23. januar. Tilgjengelig: <http://www.forskning.no/Artikler/2004/januar/1074776984.62>

Hardin, Garret (1968). "The tragedy of the commons", i *Science* 162 (3859): 1243-1248

Hardin, Russell (1999): "Democracy and collective bads", kap. 5 i Ian Shapiro og Casiano Hacker-Cordán (red) *Democracy's edges*. Cambridge: Cambridge University press

- Held, David (1996). *Models of Democracy. Second edition*. Cambridge: Polity press
- Holden, Barry (2002). *Democracy and global warming*. London/New York: Continuum
- Holtsmark, Bjart (2004): 'Kyotoprotokollen –et politisk skuebrød?', *Aftenposten* 8.oktober.
- Hovi, Jon (2001). "Klimapolitiske strategier og etikk", *Internasjonal politikk* 59 (1):179-199. Oslo: NUPI
- IFE Institutt for energiteknikk (2004a). 'Samtykke til å gjennomføre treårig trykktest og normal oppstart av Haldenreaktoren'. Brev til Statens strålevern datert 20.januar 2004
- IFE Institutt for energiteknikk (2004b). 'Etablering av et nytt, sentralt lager for høyaktivt avfall i Norge', IFE aktuelt. Tilgjengelig: [http://www.ife.no/aktuelt/aktuelt\\_display.jsp?docId=2520](http://www.ife.no/aktuelt/aktuelt_display.jsp?docId=2520)
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) 2001. *Climate change 2001: Synthesis Report. A contribution of Working Groups I, II and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [Watsen, R.T. and the Core Writing Team (red.)]. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Jacobsen, Bjørn Egil (2003). '-Torsken er ikke truet', *Finnmark Dagblad* 29. mai
- Jänicke, Martin (1996). "Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors", kap. 4 i William M. Lafferty og James Meadowcroft (red.): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Johansen, Kjell Eyvind og Arne Johan Vetlesen (1996). *Etikk –i historie og samtid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Johansen, Jørgen (2004). Telefonintervju med forf. 4. februar
- Lafferty, William (2000). *Democratic parameters for Regional Sustainable Development: the need for a new demos with a new rationality*. Oslo: ProSus (Program for Research and Documentation for a Sustainable Society). Working Paper No. 1/00.
- Lafferty, William og James Meadowcroft (1996). "Democracy and the environment: congruence and conflict –preliminary reflections", kap. 1 i William M. Lafferty og James Meadowcroft (red.): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Lindseth, Gard (2001). *Participation, Discourse and Consensus: Local Agenda 21 in a*

*Deliberative Democracy Perspective*. Oslo: ProSus (Program for Research and Documentation for a Sustainable Society). Working Paper No. 4/01

Lindseth, Gard (2004). 'Kommunalt miljøvern', *Dagsavisen* 4. august

Lindseth, Gard og Carlo Aall (2004). *Kommuner og klima. En vanskelig kombinasjon. En spørreundersøkelse om klima- og energiplanlegging i norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: ProSus (Program for Research and Documentation for a Sustainable Society). Rapport nr. 4/04

Lundquist, Lennart (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur

Malnes, Raino (1991). "Filosofi og fremtidige generasjoner", s. 184-193 i Svein Gjerdåker, Lars Gule og Bernt Hagtvedt (red.): *Den uoverstigelige grense. Tanke og handling i miljøkampen*. Oslo: Cappelen forlag

Malnes, Raino (1995). *Valuing the environment*. Manchester/New York: Manchester University Press.

Malnes, Raino (1997). *Filosofi for statsvitere*. Oslo: Tano Aschehoug

Mathisen, Werner Christie (2003). *Kunnskapsmakt og miljøpolitikk*. Oslo: Makt og demokratiutredningen. Rapport nr. 58

Meadows, Donella, Dennis Meadows, Jørgen Randers og William Behrens III (1972). *The limits to growth. A report for the club of Rome's project on the predicament of mankind*. London: Earth Island Limited

Midgaard, Knut (1994). "Demokrati og demokratisering: prinsipper og problemer", s.23-45 i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget

Naustdalslid, Jon (1994a). "Innleiing: Globale miljøproblem – lokale løysingar", kap. 1 i Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (red.) *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano

Naustdalslid, Jon (1994b). "Miljøproblema, staten og kommunane", kap. 2 i Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (red.) *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano

NENT (1997). *Føre-var prinsippet: mellom forskning og politikk*. Den nasjonale forskningsetiske komité for naturvitenskap og teknologi. NENTpublikasjon nr. 11

Neumayer, Eric (2002). "Do democracies exhibit stronger international environmental commitment? A cross-country analysis", *Journal of Peace research* 39 (2):139-164

Norges offentlige utredninger (NOU) 2001:30 *Vurdering av strategier for sluttlagring av høyaktivt reaktorbrensel*.

Nærings- og handelsdepartementet (2003). 'Oppfølging av NOU 30:2001

(Berganutvalget) og St. meld 22 (1998-99)'. Brev til Natur og Ungdom, datert 18.09.2003

Paehlke, Robert (1996). "Environmental challenges to democratic practice", kap. 2 i William M. Lafferty og James Meadowcroft (red.): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Payne, Roger A (1995). "Freedom and the environment", *Journal of Democracy* 6 (3):41-55

Persen, Åsne Berre og Jørgen Johansen (1998). *Den nødvendige ulydigheten*. Oslo: FMK

Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market*. New York: Cambridge university press.

Przeworski, Adam (1999). "Minimalist conception of democracy: a defense", kap. 2 i Ian Shapiro og Casiano Hacker-Cordán (red.) *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University press.

Rasch, Bjørn Erik (2000). *Demokrati. Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Reitan, Marit (1998). *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Doktoravhandling.

Roll-Hansen, Nils (2003). *On the dangers of Exaggerated Uncertainty. –Do the social sciences understand their own limitations in environmental policy advice?* Foredrag til konferansen "Assessing the risk from transgenic plants: the next step forward" 3.2.2003 på Det Norske Veritas, Høvik. Manuskript revidert 16.2.2003 og 26.6.2003.

Roll-Hansen, Nils (2002). *Ideological obstacles to scientific advice in politics? The case of "forest death" from "acid rain"*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Rapportserien Nr. 48, november 2002.

Saure, Kjell Erik (2000). 'Kraften felte makten', *Aftenposten* 9. mars

Semb, Anne Julie (2000). *Sovereignty Challenged. The Changing Status and Moral Significance of Territorial Boundaries*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Doktorgradsavhandling

Sen, Amartya (1985). "Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984", *The Journal of Philosophy* 82: 169-221

Shrader-Frechette, Kristin S. (1991). *Risk and Rationality. Philosophical Foundations for Populist Reforms*. Berkeley/Los Angeles/Oxford: University of California Press.

Skodvin, Tora (2000). "The Intergovernmental Panel on Climate Change", kap. 7 i Steinar Andresen, Tora Skodvin, Arild Underdal og Jørgen Wettestad: *Science and*



*politics in international environmental regimes. Between integrity and involvement.* Manchester/ New York: Manchester University Press

Statistisk sentralbyrå (2004). *Utslipp av klimagasser. Foreløpige tall, 2003.*  
Tilgjengelig: <http://www.ssb.no/emner/01/04/10/klimagassn/main.html>

St. meld. nr. 46 (1988-89): *Miljø og Utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.*

Strengenhagen, Mette (2002). *Mot normalt. En undersøkelse av de menneskeskapt klimaendringene i spenningsfeltet mellom det globale miljøproblemet og den lokale handlingskraften.* Tromsø: Universitet i Tromsø. Institutt for filosofi. Hovedoppgave

Stølsbotn, Kristin (2000). *Undersøkelse om verdier, natur og miljø 2000.* Bergen: Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Rapport nr. 120.

Sørensen, Georg (1998). *Democracy and democratization. Processes and Prospects in a Changing World.* Colorado/Oxford: Westview Press

Underdal, Arild (2002). "One Question, Two Answers", kap.1 i Edward Miles m.fl: *The Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence.* Cambridge/London: The MIT Press

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987). *Vår felles framtid.* Oslo: Tiden norsk forlag.

Wahlstrøm, Erik (2004). 'Amerikansk vise miljøminister i Finland. "USA är ingen miljöbov"', *Hufudstadsbladet* 5.mars

Westby, Knut Olav (2002). *Bærekraftig utvikling, fremtidige generasjoner og demokrati. En normativ analyse av forholdet mellom fremtidige generasjoners interesser og demokratiske beslutningsprosedyrer sett i sammenheng med målsetningen om en bærekraftig utvikling.* Hovedoppgave i statsvitenskap. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo

Westerståhl, Jörgen og Folke Johanson (1987). *Svensk kärnkraft efter Tjernobyli. En undersökning av expertåsikter, massmedier och folkopinion.* Stockholm: SNS forlag

Willoch, Kåre (1996). *En ny miljøpolitikk.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Wyller, Egil A. (1972). *Sokrates ord og gjerning.* Oslo: Olaf Norlis forlag.

Wyller, Thomas Chr. (1984). "Litt om aksjoners virkninger", kap. 4 i Kjell Haagenen og Atle Midttun (red.) *Kraftutbygging, konflikt og aksjoner.* Oslo: Universitetsforlaget.

Wyller, Thomas Chr. (1999). *Demokratiet og miljøkrisen. En problemskisse.* Oslo: Universitetsforlaget

Yin, Robert K. (1994). *Case study research. Design and Methods. Second edition.* Applied Social Research Methods Series. Volume 5. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Østerud, Øyvind (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse.* Oslo: Universitetsforlaget

# Detaljert innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>2</b>
<b>Tabelloversikt</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Problemstilling og metode</b> .....	<b>5</b>
1.1. <i>En enorm utfordring</i> .....	5
1.2. <i>Problemstilling og bakgrunn</i> .....	7
1.3. <i>Metodisk opplegg</i> .....	10
1.3.1.    Normativ metode.....	10
1.3.2.    Bruk av casestudier og historisk metode .....	12
1.3.3.    Forutsetninger .....	13
1.3.4.    Min egen rolle .....	15
1.4. <i>Oppgavens struktur</i> .....	16
<b>2. Sentrale begreper</b> .....	<b>17</b>
2.1. <i>Innledning</i> .....	17
2.2. <i>Hva er demokrati?</i> .....	17
2.2.1.    Ideal og prosess .....	17
2.2.2.    Folkestyre.....	18
2.2.3.    Representasjon og delegering .....	20
2.3. <i>Hva er miljøvern?</i> .....	23
2.3.1.    Innledning .....	23
2.3.2.    Kort historikk .....	24
Ekspansjon uten grenser .....	25
Bærekraftig utvikling .....	26
Samstemmighet i ord.....	28
2.3.3.    Ulike typer miljøproblem .....	29
2.3.4.    Vitenskaplig usikkerhet og føre vår - prinsippet .....	32
2.4. <i>Kapitteloppsummering</i> .....	34
<b>3. Problematiske trekk ved demokratiet</b> .....	<b>36</b>
3.1. <i>Innledning</i> .....	36

3.2.	<i>Problemene</i> .....	37
	1) Kunnskap .....	38
	2) Interesser .....	40
	3) Tidspres .....	46
	4) Avstand i rom.....	47
	5) Avstand i tid.....	50
3.3.	<i>Kapitteloppsummering</i> .....	52
<b>4.</b>	<b>Analyse av to case</b> .....	<b>54</b>
4.1.	<i>Innledning</i> .....	54
4.2.	<i>Valg av case</i> .....	54
4.3.	<i>Klimaproblemet</i> .....	57
4.3.1.	Presentasjon av miljøproblemet .....	57
4.3.2.	Type miljøproblem.....	58
4.3.3.	Dagens håndtering.....	59
4.3.4.	Vurdering av problemer med demokratiet .....	61
	1) Kunnskap .....	61
	2) Interesser .....	63
	3) Tidspres .....	65
	4) Avstand i tid.....	66
	5) Avstand i rom.....	69
4.3.5.	Avslutning klima.....	69
4.4.	<i>Norsk lagring av høyaktivt atomavfall</i> .....	70
4.4.1.	Presentasjon av miljøproblemet .....	70
4.4.2.	Type miljøproblem.....	71
4.4.3.	Dagens håndtering.....	72
4.4.4.	Vurdering av problemer med demokratiet .....	73
	1) Kunnskap .....	74
	2) Interesser .....	75
	3) Tidspres .....	76
	4) Avstand i tid.....	76
	5) Avstand i rom.....	78
4.4.5.	Avslutning atomlagring.....	78
4.5.	<i>Kapitteloppsummering: sammenlikning mellom casene</i> .....	79
<b>5.</b>	<b>Normative vurderinger og mulige justeringer</b> .....	<b>82</b>
5.1.	<i>Innledning</i> .....	82
5.2.	<i>Klima</i> .....	83
5.2.1.	Innledning .....	83

5.2.2.	Mer makt til ekspertene? .....	84
	Svar 1: Dagens ordning fungerer .....	84
	Svar 2: Mer makt til eksperter .....	85
	Svar 3: Øke befolkningens kunnskap, interesse og deltakelse .....	89
5.2.3.	Hvilket styringsnivå? .....	91
	Spørsmål 1: Ansvar for befolkning i andre stater? .....	92
	Spørsmål 2: Ansvar for kommende generasjoner? .....	94
	Noen foreløpige konklusjoner .....	96
	Et globalt fellesskap? .....	97
	Størrelsen teller .....	100
5.2.4.	Klimaendring oppsummert .....	103
5.3.	<i>Atomlagring</i> .....	104
5.3.1.	Innledning .....	104
5.3.2.	Deltakelse fra lokalbefolkning .....	105
5.3.3.	Svenske erfaringer .....	107
5.3.4.	Norske muligheter .....	108
	Folkelig deltakelse .....	108
	Lokal vetorett? .....	109
5.3.5.	Atomendring oppsummert .....	110
5.4.	<i>Generelle betraktninger om endring</i> .....	111
<b>6.</b>	<b>Oppsummering og konklusjon</b> .....	<b>112</b>
6.1.	<i>Innledning</i> .....	112
6.2.	<i>Resultater</i> .....	112
6.3.	<i>Overførbarhet</i> .....	114
6.4.	<i>Demokrati eller miljøvern?</i> .....	116
6.5.	<i>Anbefalte endringer</i> .....	117
6.5.1.	Klimaendringer .....	117
6.5.2.	Atomendringer .....	119
6.6.	<i>Veier videre</i> .....	120
	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>122</b>
	<b>Detaljert innholdsfortegnelse</b> .....	<b>129</b>